

planlægningen
i
central-
administrationen



Betænkning fra
Udvalget vedr. centraladministrationens
planlægningsvirksomhed

Betænkning nr. 743 • København 1975

Indholdsfortegnelse

Forord	5
Kapitel I. Indledning	9
Kapitel II. Det bestående regeringssystem.	16
Regeringen og de enkelte ministre	16
Statsministerens rolle.	20
Ministtermøder.	21
Samordning ved en enkelt minister.	23
Ministerudvalg	25
Samordningsudvalg på embedsniveau.	26
Kapitel III. Planlægningsvirksomheden i departementerne.	28
Ministrenes ledelsesfunktioner.	29
De departementale funktioner.	30
Udarbejdelse af prognoser og fremskaffelse af informationer til støtte for planlægningen og budgetlægningen.	31
Forberedende planlægning af lovgivning	33
Konsekvensanalyser af ny lovgivning.	35
Lovforberedelsens tilrettelæggelse.	37
Organisatoriske forudsætninger.	38
Udlægning af enkeltsager.	38
Direktoraternes rolle.	41
Departementernes interne struktur.	43
Personalepolitik	44
Sammenfatning	45
Kapitel IV. Sektorplanlægning	46

Kapitel V. Sammenfattende planlægning på mellemniveau	56
Planlægning vedrørende erhvervs politik	58
Planlægning af den samlede offentlige udgiftspolitik	61
Den fordelingspolitiske planlægning	66
Den »fysiske« planlægning	68
Andre sammenfattende planlægningsproblemer.	70
Kapitel VI. Den centrale styring af planlægningen	72
Oversigt over overordnede samordningsfunktioner.	74
Behovet for politiske direktiver.	79
De organisatoriske rammer.	81
Konklusion.	85
Kapitel VII. Resumé og forslag.	86

Forord

Den 12. februar 1973 nedsatte økonomi- og budgetministeren udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed. Udvalget fik følgende sammensætning:

professor ved Københavns universitet,
dr. jur. *Bent Christensen*,
departementschef i statsministeriet,
/ . Gersing,
departementschef i budgetdepartementet,
Erik Ib Schmidt,
departementschef i administrationsdepartementet, *B. G. Toft-Nielsen* (formand).

Udvalgets opgaver var i kommissoriet præciseret således:

1. Udvalget skal indhente oplysninger fra fagministerierne om karakteren af disses særlige planlægningsopgaver og om tilrettelæggelsen af deres løsning. Udvalget skal i fornødent omfang stille forslag hertil, herunder vedrørende etableringen af de departementale planlægningsenheder, som skal oprettes. Det skal tilstræbes, at planlægningsenhederne bliver egnede til dels at varetage det enkelte ministeriums egne planlægningsopgaver og dels at indgå i den under 2. nævnte virksomhed.

2. Udvalget skal redegøre for og kan stille forslag om den administrative tilrettelæggelse af den sammenfattende planlægning for statens vedkommende. Spørgsmålet om, hvilke dokumenter fagministerierne regelmæssigt skal kunne udarbejde til dette brug, bør overvejes.

Kommissoriet havde i øvrigt følgende indhold:

»1. Indledning

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

Der henvises til folketingets forhandlinger 1971-72, sp. 6858 ff. Ministeren gav udtryk for regeringens stillingtagen til en række af forslagene i den af arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation afgivne betænkning nr. 629/1971 og tilkendegav herunder, at regeringen ønsker, at der i alle departementer dannes enheder, som kan varetage de overordnede planlægningsopgaver for hele ministeriets område. Det anførtes, at de enkelte ministeriers tilrettelæggelse af deres planlægningsvirksomhed

måtte gøres til genstand for samlet overvejelse.

2. Ledende synspunkter

- a. Der kan være grund til at understrege, at begrebet planlægning må forstås i en temmelig vid betydning, jfr. betænkning nr. 629 side 9 og kapitel VI. Kernen 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.
- b. Tanken om etablering af planlægningsorganer i ministerierne må bl. a. 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 bl. a. 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 budgetlægning. Der henvises nærmere til redegørelsens første del, side 35-36.
- c. Både i den af administrationsudvalget af 1960 afgivne 1. betænkning (nr. 301/1962) og betænkning nr. 629/1971 er ledelsen af planlægningsvirksomheden anset for et ministeranliggende af særlig væsentlig betydning, og det er en konsekvens heraf, at den i betænkning nr. 629/1971 er foreslået varetaget af særlige enheder i ministerierne (departementerne). Dette hænger 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 hermed implicit en slags standpunkt til behovet for ændringer, ligesom oplægget let giver den reelle ramme for det, som skal udredes, og dermed også for de alternativer, som senere kan tænkes lagt til grund.
- d. En styrkelse af den langsigtede planlægning i ministerierne kan i et vist omfang bidrage til virkeliggørelsen af de forslag og tanker om forbedring af folketingets arbejdsvilkår, som navnlig er fremkommet i de seneste år.
- e. Planlægningsopgaven i den anførte vide betydning 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. Ved opbygningen af det organisationsapparat, der skal forestå planlægningen, må disse to hensyn derfor afvejes over for hinanden.
- f. En central koordinering af fagministerernes planlægningsvirksomhed vil kunne

sikre, at det materiale, der udarbejdes, er egnet til at indgå i grundlaget for den totale planlægning og prioritering. Det må således antages, at det forhold, at der allerede i en årrække har skullet opstilles budgetoverslag for de tre følgende finansår i forbindelse med udarbejdelsen af bidrag til forslag til finanslov, har medvirket til at fremme fagministeriernes egne langsigtede overvejelser på det økonomiske område, og arbejdet med perspektivplanlægningen har virket i samme retning.

- g. Ved planlægningsfunktionens indpassning i ministeriernes organisation må det tages i betragtning, at planlægningsenhederne ikke bør fungere som en slags overinstanser i traditionel forstand i forhold til ministeriernes øvrige enheder.
- h. Dannelsen af særlige enheder for planlægning i ministerierne (departementerne) skal naturligvis ikke 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.

3. Udvalgets opgave og dets virksomhed

I overensstemmelse med den almindelige ansvarsfordeling påhviler det de enkelte ministerier at udføre beslutningen om oprettelse af planlægningsenheder. Nogle ministerier

har i den seneste tid taget skridt til oprettelse af sådanne enheder.

I økonomi- og budgetministerens redegørelse til folketinget er det imidlertid anført, at de enkelte ministeriers tilrettelæggelse af planlægningsvirksomheden må gøres til genstand for samlet overvejelse. Hensigten hermed har været at sikre, at man i de enkelte ministerier drager nytte af erfaringsmateriale fra andre ressortområder. Det har tillige været tanken at skabe mulighed for, at der af særlige sagkyndige efter behov kan stilles konkrete forslag til planlægningsarbejdets tilrettelæggelse i det enkelte ministerium, herunder om egnede midler til at fremme samarbejdet mellem ministerierne om en sammenfattende planlægning«.

Som et led i sit arbejde har udvalget haft en række drøftelser med ledelsen af de departementer, som umiddelbart må skønnes at have de største planlægningsopgaver. Under disse drøftelser har udvalget fået belyst de særlige og aktuelle planlægningsproblemer, de pågældende departementer stod overfor, og udvalget har søgt at støtte allerede igangværende bestræbelser på at forbedre tilrettelæggelsen af planlægningsvirksomheden eller på at sætte sådanne bestræbelser i gang.

Udvalget har derved tillige fået et omfattende materiale, som tilsammen dækker en stor del af de problemstillinger, som må forventes at knytte sig til en styrkelse af de departementale planlægningsfunktioner i de enkelte grene af den offentlige administration.

Udvalget har dernæst med udgangspunkt i de tanker om regeringsarbejdets tilrettelæggelse og om samarbejdet mellem staten og kommunerne, som er fremkommet i PP-II,

drøftet tilrettelæggelsen af statens overordnede planlægning.

Formålet med denne planlægning og sigtet med at tilrettelægge en særlig organisation med henblik herpå er at forbedre grundlaget for regeringens og folketingets beslutninger, herunder for prioriteringen mellem forskellige alternativer under hensyn til deres konsekvenser af økonomisk og anden art. Det er udvalgets opfattelse, at dette mest hensigtsmæssigt kan tilvejebringes ved planlæggende og koordinerende organer vedrørende flere

ministerier og/eller forvaltningsområder med beslægtede opgaver. Udvalget stiller på denne baggrund en række forslag vedrørende denne planlægning på »mellemlig niveau« og om statens sammenfattende planlægning.

Udvalgets sekretariatsforretninger har været varetaget i et samarbejde mellem budgetdepartementet og administrationsdepartementet.

Udvalget har afholdt 35 møder.

København, den 10. december 1975.

Bent Christensen

Erik Ib Schmidt

Jørgen Gersing

B. G. Toft-Nielsen,
(formand)

KAPITEL I

Indledning

1. Den hensigtsmæssige indretning af centraladministrationen har med regelmæssige mellemrum været genstand for almindelige overvejelser i særlige udvalg og kommissioner. Den overvejende del af denne indsats har imidlertid haft et begrænset sigte: at gennemgå og stille konkrete forslag om effektivisering af enkelte ministerier og grene af centraladministrationen. Et mere principielt helhedssyn på centraladministrationens indre opbygning, på dens opgaver i forhold til ministre og folketing, befolkningen og lokale myndigheder samt interne arbejdsformer og virkemåde er imidlertid især søgt formuleret inden for de sidste 15 år. Med nedsættelsen af administrationsudvalget af 1960 (A 60) søgtes således grundlaget for en vis omstrukturering af centraladministrationen formuleret. Væsentlige retningslinier for en lang række af 1960'ernes og 1970'ernes bestræbelser på effektivisering og modernisering af centraladministrationen kan da også fortsat føres tilbage til administrationsudvalgets indsats i begyndelsen af 1960'erne.

2. I udvalgets 1. betænkning (Bet. nr. 301, 1962) behandles således spørgsmålet om departementernes virksomhed og organisation i forhold til såvel ministre som de underordnede administrative enheder.

Efter den danske forvaltningsordning -

ministerialsystemet - der blev indført i 1848, er ministeren både politisk leder af sit forvaltningsområde og chef for den til området knyttede administration i videste forstand.

Med væksten i statsforvaltningens opgaver fulgte et stadig mere udtalt behov for delegation, og gennem årene blev ansvaret for opgavernes udførelse på en række områder delegeret til underordnede forvaltningsorganer - især direktorater, hvis chefer efter ministerens retningslinier var bemyndiget til selvstændigt at træffe de nødvendige afgørelser.

Det var imidlertid A 60's opfattelse, at denne delegation var både utilstrækkelig og usystematisk, således at der i departementerne under ministerens ledelse og på hans umiddelbare ansvar blev løst en lang række mindre betydende opgaver.

Hertil kom, at sagsfordelingen inden for departementerne normalt var afgrænset efter lovområder, således at de enkelte enheder hver for sig behandlede sager af såvel rutinepræget som principiel karakter.

Resultatet efter A 60's opfattelse var, at ministre og departementer i praksis fik en alt for ringe mulighed for at varetage de planlæggende og ledende opgaver inden for de enkelte forvaltningsområder.

A 60 sammenfattede sit syn på forvaltning-

gens fremtidige tilrettelæggelse i den opfattelse, at departementet måtte betragtes som ministerens sekretariat.

Med dette udgangspunkt præciseres det, at hensynet til koordinationen inden for det enkelte ministerium i almindelighed må føre til, at det opbygges af et departement og et eller flere direktorater, der varetager administrationen af de lobende sager, som forelægges for de centrale myndigheder.

Departementets opgaver skulle herefter alene omfatte den del af forvaltningen, som ministeren i særlig grad må tage sig af, dvs. navnlig

- a) udarbejdelse af lovforslag, almindelige retsfor skrifter samt arbejdsordninger og andre generelle forskrifter for den øvrige statsforvaltnings virksomhed,
- b) central planlægning, koordinering, udarbejdelse af prognoser,
- c) afgørelse af finansielle bevillingsspørgsmål,
- d) afgørelse af sager, som er afgjort af andre led i forvaltningen, men som ved indankning indbringes for ministeren,
- e) afgørelse i sager, der af et direktorat eller en anden myndighed forelægges med en indstilling.

5. En almindelig administrativ omlægning efter disse retningslinier ville indebære, at alle konkrete sager med rutinepræg, som traditionelt har beslåglagt en betydelig del af departementernes kapacitet, ville kunne henlægges til underordnede direktorater. Der kunne være tale om henlæggelse til allerede eksisterende eller til nyoprettede direktorater. En sådan omfattende udlægning af rutineprægede enkeltsager fra departementerne skulle give bedre muligheder for en løsning af ministeriernes centrale og plan-

læggende opgaver og dermed for en mere effektiv betjening af de enkelte ministre og regeringen som helhed.

Udvalget tilsigtede desuden en forbedring og effektivisering af koordinationen inden for de enkelte ministerier. Et væsentligt middel til sikring heraf var udvalgets forudsætning om en omlægning af arbejdsdelingen i departementerne; mens denne traditionelt var baseret på en opdeling i kontorer, som havde ansvaret for alle sager inden for bestemte lovgivningsområder, forudsatte udvalget overgangen til en funktionel arbejdsdeling inden for departementerne i overensstemmelse med arten af de opgaver, som var henlagt til dem. En sådan omlægning ville forbedre den politiske og administrative ledelses overblik over og koordination af f. eks. budgetlægning, lovforberedelse og enkeltsagsbehandling i centraladministrationen.

4. Adminstrationsudvalget gennemgik i årene umiddelbart efter afgivelsen af 1. betænkning en række ministeriers opbygning. På dette grundlag gennemførtes en omfattende reorganisation af generaldirektoratet for toldvæsenet, som førte til oprettelse af henholdsvis departementet for told- og forbrugsafgifter og direktoratet for toldvæsenet, jfr. bet. nr. 342 af 1963; retningslinierne for denne omlægning fulgte i hovedtræk principperne i udvalgets 1. betænkning. Ligeledes gennemførtes på grundlag af indstillinger fra udvalget en omlægning af undervisningsministeriet, som førte til nedlæggelse af et af ministeriets to departementer samt til oprettelse af direktorater for henholdsvis folkeskolen og seminarierne, gymnasieskolen, erhvervsuddannelserne samt ungdomsundervisningen, jfr. bet. nr. 301 af 1962.

En tilsvarende gennemgang af arbejds- og

socialministerierne og revisionsdepartementerne førte endelig til visse omlægninger af strukturen inden for disse områder, jfr. bet. nr. 320 af 1962, nr. 342 af 1963, nr. 380 af 1965 og nr. 408 af 1966.

5. Allerede i 1960'ernes sidste år føltes påny behov for en kritisk gennemgang af centraladministrationens organisation og virkemåde. Flere forhold kan forklare, at behovet igen føltes akut. For det første var den politiske interesse for en virkeliggørelse af A 60's forslag relativt begrænset, og arbejdet i administrationsudvalget ophørte efter gennemgangen af nogle få ministerier. For det andet bidrog udviklingen inden for den offentlige sektor i løbet af 1960'erne til at gøre behovet for en fornyet gennemgang akut. På den ene side aktualiserede disse års kraftige ekspansion inden for hele den offentlige sektor spørgsmålet om, hvorledes en bedre offentlig aktivitetsprioritering og udgiftsstyring kunne sikres; på den anden side aktualiserede overførslen af en lang række opgaver fra staten til kommunerne i forbindelse med kommunalreformen spørgsmålet, om centraladministrationens hidtidige organisation ville være fuldt ud hensigtsmæssig under 1970'ernes ændrede vilkår.

Regeringen nedsatte derfor i 1970 en særlig arbejdsgruppe vedrørende centraladministrationens organisation.

I arbejdsgruppens betænkning (bet. nr. 629/1971) vedrørende centraladministrationens organisation understreges behovet for en bedre betjening af de enkelte ministre og regeringen og for tilvejebringelsen af et bedre beslutningsgrundlag for disse. Udgangspunktet for arbejdsgruppens flertal er i lighed med administrationsudvalgets en udskillelse af alle rutinemæssige enkeltsager til direktorater under departementerne, men i

videre omfang end foreslået af administrationsudvalget.

Samtidig betoner arbejdsgruppen i højere grad end A 60, at en forudsætning herfor er, at den departementale styring gennem konkret sagsbehandling erstattes af en generel styring, baseret på en stærkt udvidet planlægning og planlægningskoordination i departementerne, og at denne omlægning forudsætter en tilpasning af departementernes interne organisation.

Arbejdsgruppen foreslår på dette grundlag, at udgangspunktet for overvejelserne over departementernes organisation må være en opdeling i en planlægnings- og udviklingsenhed, der tillige varetager den overordnede budgetforvaltning, en administrations- og styringsenhed samt et sekretariat til varetagelse af departementernes interne budget- og personaleforvaltning.

Arbejdsgruppens understregning af behovet for en styrkelse af centraladministrationens planlægningsfunktioner bevirkede, at den daværende regering i vinteren 1973 besluttede at nedsætte nærværende udvalg, som skulle overveje og stille forslag vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed.

6. Perspektivplanredegørelse I og II fra 1971 og 1973 har på tilsvarende måde rejst en række problemer vedrørende planlægning og styring af virksomheden inden for den offentlige sektor. Således understreger de to perspektivplanredegørelser og ikke mindst PP II behovet for en styrkelse af planlægningen som ledelsesredskab inden for det offentlige, ligesom PP II i særlig grad understreger behovet for udviklingen af bedre styringsredskaber for det offentlige og for en samlet planlægning og koordination af hele den offentlige sektors udgiftspolitik gennem et

løbende statsligt - kommunalt budgetsamarbejde. Endelig understreger P II nødvendigheden af en modernisering og smidiggørelse af såvel centraladministrationens organisation som af statens personalepolitik som forudsætninger for på længere sigt at kunne forbedre og effektivisere ledelsesfunktionerne i den offentlige administration.

Indholdet af nærværende betænkning er i vidt omfang en uddybning af de behov, betænkning 629 og de to perspektivplanredegørelser har understreget, og et forsøg på at anvise, hvorledes nogle af behovene kan imødekommes.

7. Nogle ministerier har i de seneste år taget spørgsmålet om en styrkelse af planlægningsvirksomheden op til overvejelse. I enkelte ministerier har dette ført til, at der i løbet af det sidste år er etableret særlige planlægningsenheder på departementalt niveau; dette gælder f. eks. undervisningsministeriet, jfr. bet. nr. 661/1972 fra undervisningsministeriets struktur- og rationaliseringsudvalg, socialministeriet og indenrigsministeriet. Andre steder er overvejelserne om indholdet og tilrettelæggelsen af planlægningsvirksomheden stadig i gang i interne udvalg og arbejdsgrupper; dette gælder bl. a. skattedepartementet, miljøministeriet og forsvarsministeriet. Mange af disse bestræbelser synes imidlertid foreløbig kun i mindre omfang at være trængt igennem i praksis.

Blandt årsagerne hertil kan utvivlsomt nævnes en vis uklarhed og usikkerhed med hensyn til de praktiske administrative og politiske konsekvenser af de planlægningsideer, som tidligere har været ført frem i for eksempel administrationsudvalgets betænkninger og perspektivplanredegørelserne.

Et hovedsigte med denne betænkning er at fastlægge nogle generelle rammer for cen-

traladministrationens planlægningsvirksomhed med henblik på en almindelig modernisering og effektivisering af departementernes ledelsesfunktioner. Betænkningen søger med dette sigte at ajourføre og konkretisere de forslag og tanker, som er resultatet af tidligere overvejelser på dette område.

8. En stor del af de synspunkter, som fra tid til anden fremføres mod en styrkelse af planlægningsfunktionerne i centraladministrationen bundet tilsyneladende i en uhensigtsmæssigt snæver opfattelse af, hvilke opgaver der skal løses som led i en bedre planlægning.

Det er f. eks. en udbredt opfattelse, at planlægning i virkeligheden er uhensigtsmæssig, fordi den medfører en politisk uacceptabel fastlåsning af regeringens fremtidige handlingsmuligheder over lange perioder og derfor hindrer den nødvendige og ønskelige politiske og administrative følsomhed over for ændringer i den planlagte politiks forudsætninger. Endvidere gøres gældende, at en planlægning ofte hverken er ønskelig eller mulig; således kan en sløring af nogle af beslutningernes konsekvenser tjene til at lette den afvejning af forskellige hensyn, som indgår i enhver politisk beslutningsproces. Omlægninger af den førte politik gennemføres typisk ved små og trinvis justeringer, som ikke giver plads for en mere langsigtet og konsekvensrettet planlægning. I øvrigt anføres, at der ved en mere omfattende planlægning indgår så mange usikre forudsætninger, at den vejledning, der opnås ikke er tilstrækkeligt pålidelig.

Disse synspunkter beror på en misforståelse af planlægningens rolle i den politiske og administrative beslutningsproces. En styrkelse af centraladministrationens planlægningsfunktioner skal tværtom tjene til at for-

bedre 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, som f. eks. den 15-årige perspektivplanlægning, kan understøtte øjeblikkelige og helt kortsigtede beslutninger.

Et konkret eksempel kan måske tydeliggøre, hvorledes en veludbygget planlægning kan tilføje de politiske og administrative beslutningsprocesser øget smidighed. Der har i løbet af 1960'erne været imødeset behov for og derfor planlagt en stærk ekspansion inden for de højere uddannelser. Begyndende beskæftigelsesvanskeligheder for færdiguddannede kandidater og derpå en tilsyneladende stagnerende tilgang til visse højere uddannelser og uddannelsesinstitutioner har imidlertid nu aktualiseret spørgsmålet om, hvilke justeringer af den hidtidige ekspansionspolitik, der kan blive nødvendige, og hvorledes de i givet fald kan gennemføres i praksis. Takket være den planlægningsvirksomhed, som har fundet sted under Planlægningsrådet for de højere uddannelser i forbindelse med udarbejdelsen af den såkaldte helhedsplan, råder man på netop dette område over et grundlag, som måske kan bidrage til, at den førte politik revideres på et rimeligt tidspunkt og på en måde, der ikke undervurderer behovet for en omlægning af politikken, men som heller ikke fører ud i en politisk overreaktion på grundlag af ufuldstændige oplysninger om forudsætningerne for den hidtidige politik. Det kan tilføjes, at havde denne planlægning, således som det nu er sket med omorganisationen af under-

visningsministeriet i 1974, været indpasset som et fast led i en løbende og samlet overvågning af udviklingen inden for hele undervisningsområdet, havde man måske kunnet undgå mere radikale og pludselige restriktioner over for både de højere uddannelser og andre dele af uddannelsessystemet.

9. Også på anden måde hersker der øjensynligt uklarhed med hensyn til, hvad en styrkelse af planlægningsfunktionerne i centraladministrationen egentlig indebærer. Det synes således mange steder at være opfattelsen, at centraladministrationens planlægningsproblem er et spørgsmål om tilvejebringelse af flest mulige økonomiske og statistiske data. Et godt og fyldigt datagrundlag er da også en væsentlig forudsætning for en realistisk planlægning, og der kan heller ikke være tvivl om, at datagrundlaget inden for store dele af centraladministrationen er alt for spinkelt og alt for tilfældigt sammensat. 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.

10. En tredje og 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 på en alt for snæver opfattelse af planlægningens rolle.

Det er ikke rimeligt at reducere bestræbelserne på at styrke centraladministrationens planlægningsfunktioner til et spørgsmål om en bedre prioritering af det offentliges resourceanvendelse. Opfattes planlægning i stedet som forberedelse af fremtidige politiske og administrative beslutninger, er det åbenbart, at bestræbelserne på at styrke og forbedre centraladministrationens planlægningsvirksomhed fuldt så vel kan 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 til denne. Det karakteristiske i begge disse og mange andre situationer er, at ressourceindsatsen på disse områder nok er forholdsvis beskeden, men den samfundsmæssige betydning af denne lovgivning og kompleksiteten af de samfundsforhold, som den søger at regulere, er næppe mindre end betydningen og kompleksiteten af de beslutninger, som træffes vedrørende social- og sundhedssektoren eller forsvaret.

11. Meget af uklarheden om, hvad en styrkelse af planlægningsvirksomheden vil indebære, forsvinder som nævnt, når udgangspunktet for overvejelserne er, at formålet er en bedre og mere systematisk forberedelse af de beslutninger og dispositioner, som træffes både i det enkelte ministerium, på regeringsplan og i konsekvens heraf i folketinget. Men i denne forberedelse af fremtidige beslutninger indgår i virkeligheden flere funktioner, som alle er med til at give planlægningsbegrebet den fornødne bredde og præcision:

1° En første forudsætning er som nævnt tilvejebringelsen af et tilfredsstillende informationsgrundlag. En løbende og systema-

tisk indsamling af informationer af såvel statistisk som anden karakter samt opbygning og udbygning af rapporteringssystemer til støtte herfor er derfor nødvendig for at sikre et tilstrækkeligt præcist og hurtigt billede af udviklingstendenserne inden for den offentlige sektors enkelte grene.

Gennem en løbende analyse af disse informationer vil det være planlægningens opgave at afdække ændringer i forudsætningerne for den hidtidige politik og mulige behov for regeringens og lovgivningsmagtens regulering af nye områder inden for de enkelte sektorer.

2° Det siger sig selv, at disse kortlæggende og analyserende funktioner ikke er et formål i sig selv, og de må som tidligere nævnt ikke føre til en blokering af de politiske beslutningsprocesser; en styrkelse af indsatsen på dette område er imidlertid en afgørende forudsætning for løsningen af planlægningens anden hovedopgave: formulering og opstilling af forslag til ny eller revideret politik, hvor dette skønnes fornødent, det være sig på områder, hvor det offentlige hidtil kun i mindre omfang har foretaget regulerende og støttende indgreb, eller på områder, som allerede i udgangssituationen er underkastet en mere intensiv offentlig regulering.

3° Det akutte behov for en styrkelse af centraladministrationens planlægningsindsats gælder imidlertid ikke mindst gennemførelsen af analyser, som systematisk belyser både den hidtidige og en eventuelt alternativ politiks konsekvenser inden for de enkelte områder. Sådanne konsekvensanalyser, som må gennemføres med forskellige tidsperspektiver, må ikke alene tage sigte på det offentliges forbrug af admini-

strative og økonomiske ressourcer, således som det for øjeblikket forudsættes at ske **forud** for gennemførelsen af ny lovgivning.

En lige så vigtig opgave for disse analyser må i størst muligt omfang være dels at afdække, om og i hvilket omfang den førte eller planlagte politik kan virkeliggøre de politiske intentioner, som ligger bag den, dels 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.

12. Denne vide opfattelse af planlægningens opgaver har mange vigtige konsekvenser for den senere behandling af centraladministrationens planlægningsvirksomhed i kap. II–VI. Det er således åbenbart, at en

styrkelse af planlægningsvirksomheden kan understøtte ikke alene prioriteringen af det offentlige ressourceanvendelse, men også forberedelsen af regulerende lovgivning i traditionel forstand, gennemførelsen af administrative og organisatoriske omlægninger og forbedringer i de enkelte ministerier og styrelser, statens personalepolitik osv.

Det er også åbenbart, at et vigtigt sigte med planlægningen må være en bedre betjening af regeringen. Dette betyder ikke en ny magtkoncentration i departementerne. Planlægningsfunktionerne må tværtimod for at kunne løse deres opgaver styrkes på alle niveauer, det være sig i kommuner og amtskommuner, i direktorater og departementer. De planlægningssystemer, som er under opbygning, må forudsætte et løbende samspil mellem alle niveauer i det administrative og politiske hierarki, hvis planlægningen skal have den ønskede effekt på kvaliteten af beslutningerne i den offentlige sektor.

KAPITEL II

Det bestående regeringssystem

1. Hovedsigtet med denne betænkning er som allerede sagt i indledningen at gøre rede for planlægningsfunktionen som et ledelsesinstrument inden for centraladministrationen og stille forslag med henblik på en styrkelse af planlægningen.

Anvendelsen af planlægning som ledelsesinstrument omfatter både den konkrete planlægning af trufne beslutningers gennemførelse og den forberedende planlægning af nye beslutninger.

Når der her tales om at styrke *planlægningen som ledelsesinstrument* i centraladministrationen er sigtet imidlertid *ikke* den *gennemførelsesplanlægning*, som knytter sig til iværksættelsen af bygge- og anlægsarbejder, administrative reformer, ændret standard for offentlige serviceydelser eller gennemførelse af ny lovgivning om regulering af forholdene i samfundet i øvrigt. Sigtet er i højere grad den *forberedende* planlægning som består i at gennemtænke forskellige forslag til løsning af givne opgaver, og som derfor ikke mindst må belyse konsekvenserne af, om man beslutter sig for den ene eller anden løsning.

Regeringen og de enkelte ministre

Det er specielt planlægningen som hjælpemiddel i *regeringsarbejdet*, der skal overvejes. Med regeringsarbejdet tænkes naturligvis ikke blot på den indsats, der påhviler ministrene personligt, men på hele den virksomhed, som udspiller sig i ministerierne til forberedelse af ministerbeslutninger eller til gennemførelse af og kontrol med, at trufne beslutninger efterleves.

Som udgangspunkt for overvejelserne over planlægningsfunktionens placering inden for regeringsarbejdet forekommer det naturligt indledningsvis at give en noget bredere beskrivelse af dette, sådan som det foregår i øjeblikket. Dette kan være så meget mere hensigtsmæssigt, som det måske ikke altid står helt klart, på hvilke vilkår ledelsesfunktioner og beslutningsprocesser foregår inden for regeringen. Der består derfor også en betydelig usikkerhed om, i hvilket omfang erfaringer om ledelsesfunktioner i private virksomheder har gyldighed for regeringsarbejdet.

2. Medvirkende til denne uklarhed om »hvordan det foregår« på regeringshold, er utvivlsomt, at der så godt som ikke findes formaliserede regler for, hvordan en regering, en minister og et departement skal virke. Der har vel i praksis udviklet sig visse mønstre for, hvorledes forskellige opgaver gribes an - til dels specielle mønstre i hvert departement - men hver minister har i princippet en betydelig frihed til selv at vælge sin arbejdsform og tilrettelægge sin departementale betjening efter eget skøn.

Bortset fra grundlovens bestemmelse om statsrådsbehandling af love og vigtige regeringsforanstaltninger findes stort set ingen forfatningsmæssige regler om, hvorledes regeringsarbejdet skal udføres og tilrettelægges. I praksis har statsrådsbehandlingen fået et helt formelt præg, og den vil derfor ikke blive nærmere omtalt her.

Nogen generel lov om regeringsproceduren eksisterer heller ikke. Gennem årene er der imidlertid udfærdiget visse forskrifter for regeringsarbejdet i form af cirkulærer eller skrivelser fra statsministeren. Som eksempler herpå kan man nævne påbuddet om, at lovforslag, inden de behandles på et ministermøde, skal have været forelagt for justitsministeriet til lovteknisk gennemgang og sendt til budgetdepartementet og administrationsdepartementet med henblik på eventuel forhandling om forslagens oplysninger om dets økonomiske og administrative konsekvenser.

Sådanne forskrifter kan naturligvis altid ændres af den siddende regering, men de indgår typisk i et arbejdsmønster, som går igen fra regering til regering. En del af forskrifterne har dog et tidsbegrænset sigte eller udspringer af den pågældende regerings særlige ønsker om tilrettelæggelsen af arbej-

det. På de fleste områder har der dog i tidens løb udviklet sig en praksis for tilrettelæggelsen af regeringsarbejdet. Denne praksis vil, som det ses nedenfor, i reglen blive videreført af skiftende regeringer.

3. En væsentlig årsag til, at det ikke uden videre er klart, i hvilken udstrækning erfaringer om virksomhedsledelse fra erhvervene med deres forholdsvis overskuelige og stabile målsætninger kan overføres til ledelsesfunktioner og beslutningsprocesser på regeringshold, er den særlige kombination af politiske og forvaltningsmæssige funktioner, som er karakteristisk for ministerierne.

En minister har den opgave at *forvalte en række statsanliggender*. Som forvaltningschef for et område har ministeren (bortset fra en »minister uden portefølje«) et ansvar for, at de love, der gælder inden for hans område, gennemføres og efterleves; han har ansvaret for forvaltningen af en række statsinstitutioner, og han skal stå til ansvar for anvendelsen af de penge, der er bevilget på hans del af statsbudgettet, hvortil endelig kommer, at de enkelte ministerier i almindelighed udgør selvstændige ansættelsesområder. Som øverste chef i ministeriet har han ansvaret for forberedelsen af lovforslag, bevillingsforslag osv. og for at de oplysninger, der tilstilles folketinget vedrørende hans område, er korrekte og dækkende. Det er bl. a. på disse punkter ansvaret for, at den fornødne planlægning er iværksat, kommer ind i billedet.

Hertil kommer så, at ministrene som medlemmer af ministerkollegiet har et ansvar over for statsministeren og kollegerne. For så vidt der er tale om en et-parti-regering, er dette ansvar i vidt omfang sammenfaldende med forpligtelserne over for partiet.

Det sidste hænger nøje sammen med ministrenes ikke mindre betydningsfulde rolle som *politiske ledere*, forstået som *partipolitisk orienterede ledere*. En minister står med det ene ben i et politisk parti med særligt program og ideologi, med et selvstændigt »embedsværk« og med egen bestyrelse, konferencer, kongresser, politisk planlægning og programmering osv. I forhold til partiet er ministeren underkastet de bindinger, der ligger i forpligtelsen til at varetage partiets interesser eller de interesser, som partiet i øvrigt identificerer sig med.

Modsætninger mellem ministerens rolle som forvaltningschef for statslige dispositioner og institutioner, hans rolle som den politiske chef for ministerområdet med ansvaret over for folketinget og hans rolle som repræsentant for et parti er vel som oftest kun latent tilstede, men kan i tilspidsede situationer træde klart frem og skabe konflikt og debat. Dette kan ikke mindst være tilfældet, når der udefra — fra pressen, fra oppositionspartier eller fra interesseorganisationer — spilles op til at konstatere tilstedeværelsen af et modsætningsforhold.

Den omstændighed, at en stor del af de forberedende led i den statslige beslutningsproces foregår i fuld offentlighed, stiller uundgåeligt andre krav end dem, man kender fra private virksomheders tillukkede verden. Dette er i høj grad af betydning for planlægningsfunktionen.

Videre er det med til at skabe vanskelige vilkår for planlægningen, at såvel de enkelte ministre som den samlede regering er udsat for et stærkt pres af løbende sager, der kræver hurtig afgørelse. Det gælder ikke blot den type af sager, der kan betegnes som *udrykningstjeneste*, fordi der appelleres til regeringen om at gribe ind på et eller andet

felt, hvor noget er brudt sammen, eller hvor der er indtruffet skader, som staten må bistå med at reparere. Det kan også gælde anliggender, der i realiteten er langtidsafgørelser, men hvor tidsfaktoren ikke tillader en tilbundsgående analyse af konsekvenserne.

4. Endelig er det karakteristisk for regeringsarbejdet, at det er den enkelte minister, der for sit embedsområde har et direkte ansvar over for folketinget. Det er den enkelte minister, der søger bevillinger og har ansvaret for de midler, han får bevilling af folketinget til at disponere over. Det er den enkelte minister, der efter godkendelse i ministermøde forelægger lovforslag for folketinget og bliver tilkaldt til udvalgsbehandlinger osv.

Det er også i konsekvens af det selvstændige administrative ansvar for hver enkelt minister, at ministeren er personalechef for sit ministerium, og at hvert enkelt ministerium — i nogle tilfælde hvert enkelt departement — fører sin egen *personalepolitik*, specielt for så vidt angår ansættelser, forfremmelser, intern arbejdsdeling osv. Man er ikke ansat i centraladministrationen, men i et bestemt ministerium, eventuelt i et specielt departement, direktorat, nævn, sekretariat osv., og man avancerer indenfor denne institutions rammer — med alle de deraf følgende virkninger i retning af at tænke i ret snævre baner. Dette er vel ikke i sig selv en hindring for planlægning, men det er en faktor, der i hvert fald vanskeliggør den tværgående og sammenfattende planlægning.

Placeringen af ministrene som en slags *sideordnede områdechef* indenfor statsforvaltningen skaber særlige koordinationsproblemer i regeringsarbejdet, og skaber ikke mindst behov for en tværgående samordning allerede på planlægningsstadiet.

De samordningsproblemer, arbejdsfordelingen mellem en række »specialiserede« ministre skaber, er vel i mange henseender af samme karakter som dem, man kender ved ledelsen af store private koncerner, hvor ledelsen skal samordne forskellige afdelinger, datterselskaber osv. Men på regeringsplan har samordningsproblemet dog særlige karakteristika, dels fordi det delvis skal løses i offentlighedens søgelys, dels fordi selvstændigheden for ministre nok er mere konsolideret end for områdechefer i en privat virksomhed.

Den klare opdeling af forvaltningskompetence må dog bedømmes i lyset af, at den ikke modsvares af en tilsvarende opdeling af det partipolitiske ansvar. En minister har et politisk ansvar overfor den samlede regering og navnlig overfor statsministeren. I visse sammenhænge kan der blive tale om et politisk ansvar overfor det parti, ministeren tilhører. Den samlede regering optræder politisk som et kollegium knyttet sammen af det fælles partipolitiske ståsted og ansvar eller - hvor flere partier deltager i en regering - af en indbyrdes aftale truffet med henblik på regeringsarbejdet.

Men selv om der således er et fællesskab, der knytter regeringsmedlemmerne sammen, skaber opdelingen af regeringsarbejdet på 12-20 forvaltningsmæssigt selvstændige ministre behov for særlige mekanismer til at sikre koordineringen. Ministrenes fælles politiske udgangspunkt, det være sig partiprogram, valgmanifest, særaftale eller tiltrædelseserklæring osv., vil kun på forholdsvis få punkter være tilstrækkeligt konkret til, at det umiddelbart giver tilstrækkelig vejledning for ministrenes arbejde.

Så længe det drejer sig om sager af forholdsvis begrænset rækkevidde, vil den kon-

krete afgørelse som regel blive truffet direkte af den pågældende minister. Det sker normalt på basis af omfattende forarbejder i det pågældende departement, der resulterer i en indstilling - eventuelt en påpegning af alternativer - til ministeren.

Når det drejer sig om mere vidtrækkende spørgsmål, der forudsætter en forudgående planlægning eller i hvert fald en samordning på tværs af flere ministerier, er det ofte mere usikkert, hvor og hvordan det tværdepartementale forberedende arbejde skal ske, og navnlig kan det være uklart, hvem der på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt skal tage initiativ til en forberedende planlægning, som derfor ofte vil mangle. Embedsdrøftelser på tværs af departementerne foregår naturligvis i vidt omfang og fører i mange tilfælde til en fælles indstilling. Det forekommer dog også, i tilfælde af mere alvorlige meningsforskelle, at disse forberedende embedsdrøftelser ender i, at de forskellige departementale synspunkter forelægges for ministrene.

Departementerne bør ikke indsnævre redegørelserne for sådanne vidtrækkende spørgsmål til de muligheder, som på forhånd bedømmes som politisk acceptable for regeringen, hvis man dermed lader mere konstruktive løsninger ude af betragtning.

Vanskelighederne ved at koordinere de forskellige hensyn, der kan spille ind ved afgørelsen af en sag, øges, hvis ressortfordelingen mellem ministerierne er uhensigtsmæssig. I den sidste halve snes år er der dog opnået væsentlige forbedringer, f. eks. ved at flytte hovedparten af uddannelsesinstitutionerne til undervisningsministeriet, ved at samle den fysiske planlægning fra 4 ministerier under miljøministeriet og nu senest ved at samle »energipolitikken« under handelsministeriet. Det er vanskeligt at gennemføre

mere væsentlige omlægninger med henblik på at lette samordningen på tværs. Opdelingen af forsuren under socialministeriet og sundhedsvæsenet under indenrigsministeriet er imidlertid stadig et af de væsentlige eksempler på, at områder med meget store berøringsflader henhører under forskellige ministerier.

Statsministerens rolle

5. Det har altid været *statsministerens* hverv at varetage den opgave at holde sammen på ministerkollegiet, naturligvis især politisk, og derudover har de regelmæssige *ministtermøder* tjent til at skabe overensstemmelse mellem ministrene.

Navnlig har ministtermøderne tjent til at skabe enighed - eller i hvert fald en enighed udadtil - i alle vigtige anliggender. I nyere tid har det dog efterhånden som regeringsarbejdet er blevet mere og mere omfattende og kompliceret vist sig nødvendigt her i landet som i andre lande at tilvejebringe særlige metoder og organer til at sikre samordningen.

I det følgende gives en kort beskrivelse af, hvordan disse forskellige samordningsfunktioner virker.

6. *Statsministerens* betydning for koordineringen af regeringens arbejde og for planlægningen viser sig allerede i forbindelse med regeringsdannelsen. I overvejelserne af, hvor mange ministerier regeringen skal omfatte, og om der skal ske en ændring i fordelingen af sagsområder imellem dem, indgår også hensyn til planlægningen og koordineringen på områder, som i særlig grad har regeringens bevågenhed. Personvalget ved besættelsen af ministerposterne er heller ikke uden sammenhæng med sådanne hensyn.

Statsministerens indflydelse på planlægningen og hans koordinerende virksomhed giver sig udslag på mange måder. Han har selv sagt en afgørende indflydelse på de beslutninger, der træffes på ministtermøderne. Det kommer særlig klart til udtryk, hvis der i en sag gør sig modstridende opfattelser gældende i regeringen. Fremkommer der ikke indsigelser fra andre ministre mod en ministers oplæg på et ministtermøde, vil statsministerens opgave i reglen begrænse sig til en overvågning af, at beslutningen ikke kommer i strid med væsentlige træk i regeringens politiske grundholdning. Gennem sit medlemskab af de regeringsudvalg, som politisk er af særlig betydning, kan han på vigtige områder gøre sin indflydelse gældende på et tidligere tidspunkt af beslutningsprocessen end forelæggelsen på ministtermødet. Er der tale om forberedelse af lovforslag af ekstraordinær karakter, vil der hyppigt blive nedsat en arbejdsgruppe med de implicerede ministre og enkelte andre som medlemmer. Statsministeren vil i reglen føre forsædet i gruppen og derfor fra første færd have indsigt med arbejdet.

Også mere uformelle henvendelser fra ministre, der søger råd og vejledning om, hvorledes vanskelige og måske politisk ømtålelige spørgsmål skal gribes an, giver statsministeren mulighed for at gøre sin indflydelse gældende. I denne forbindelse bør det fremhæves, at også drøftelser i statsministerens folketingsgruppe om forberedelsen af kommende regeringsinitiativer giver statsministeren lejlighed til at påvirke beslutningsprocessen på et tidligt stadium.

Det er ligeledes statsministeren, som på møder med folketingets formand og formændene fra partiernes folketingsgrupper træffer aftale om hovedlinierne for den praktiske til-

rettelæggelse af regeringens arbejde i folketinget.

I en flertalsregering vil det eller de partier, der ikke besætter statsministerposten, have en klar interesse i, hvorledes samordningen af regeringens arbejde tilrettelægges. Det vil medføre en tilbøjelighed til at tage en række spørgsmål op til drøftelse i en snæver kreds af ministre, før de forelægges på et egentligt ministermøde. Man finder imidlertid også i ét-partiregeringer tendenser til et sådant »indre kabinet«. Typisk vil det foruden statsministeren bestå af 2-3 centralt placerede ministre, folketingsgruppens formand og eventuelt en medarbejder fra partiorganisationen.

Før omdannelsen af statsministeriet i 1964 hvilede statsministerens koordinerende funktioner så godt som udelukkende på ham personligt. Efter oprettelsen af sekretariatet er der skabt bedre muligheder for at yde statsministeren departemental bistand til at varetage disse funktioner. Om noget regerings- eller kabinetssekretariat er der dog ikke tale. Sekretariatets virksomhed i forbindelse med ministermøderne har vel visse træk, der minder om en sådan funktion. Men hovedopgaven er at yde statsministeren sædvanlig sekretariatsmæssig bistand til at varetage hvervet som statsminister.

Ministermøder

7. *Ministermøderne* afholdes normalt en gang om ugen med samtlige ministre som deltagere. De er regeringens væsentligste instrument til at koordinere sin politik og fastlægge principielle retningslinier. Ministermøderne præges naturligt nok af de akutte problemer. Heraf udspringer imidlertid jævnligt overvejelser om løsninger af mere

langsigtet karakter. De kan således give stødet til en planlægning på det pågældende område. Det er sjældnere, at planlægnings-spørgsmål isoleret tages op til drøftelse. Specielle emner tages dog lejlighedsvis op til mere indgående behandling på heldagsministermøder.

De sager, som behandles på ministermøderne, udgør i øvrigt et broget billede af stort og småt. Også enkelt-sager tages op samt spørgsmål af praktisk karakter, som det kan være hensigtsmæssigt at drøfte, når ministrene er samlet.

Faste regler for, hvilke sager ministrene skal forelægge i ministermøde findes ikke, men en vis praksis har udviklet sig. Næsten undtagelsesfrit behandles f. eks. regeringens lovforslag og forslag til folketingsbeslutning, større folketingsdebatter og forestående 1. behandlinger af private lovforslag. Det er også fast praksis, at den årlige åbningsredogørelse drøftes på en række ministermøder. Som eksempler på konkrete sager, der behandles på ministermøder, kan nævnes besættelsen af en række højere embedsmansstillinger i central- og lokaladministrationen. Ofte giver en minister en orientering om en sag, som har givet anledning til særlig omtale i den offentlige debat. Formålet med forelæggelsen på ministermødet kan da tillige være et ønske om at høre ministerkollegernes reaktion på den påtænkte håndtering af sagen.

Skiftende regerings anvendelse af ministermøderne som ledelsesinstrument har varieret betydeligt. Forklaringen må søges i de forhold, der er grundlaget for regeringens arbejdsvilkår. Mest afgørende er nok karakteren af regeringens parlamentariske baggrund: flertals- eller mindretalsregering, ét-parti- eller flerpartiregering, ét-partiregering

med stor eller lille folketingsgruppe bag sig. Regeringens personsammensætning og den foretrukne arbejdsform hos statsministeren og de mest indflydelsesrige ministre spiller også en rolle.

I de senere år har man forsøgt at skabe bedre forudsætninger for, at ministermøderne kan virke som overordnet koordinerings-, styrings- og planlægningsorgan. Bestræbelserne har givet sig udslag i krav om forhåndsanmeldelse af sager, som ønskes drøftet, udsendelse af foreløbig dagsorden til ministre, opstilling af endelig dagsorden til brug for statsministerens mødeledelse og udarbejdelse af notater om beslutninger og drøftelser på ministermøderne. Disse notater udarbejdedes tidligere på grundlag af en ministers referat. I de seneste år har en embedsmand i statsministereiet overværet ministermøderne med henblik på at udfærdige sådanne notater, der sendes til ministre og departementscheferne.

En yderligere styrkelse af ministermødernes muligheder for at varetage de nævnte overordnede funktioner vil kunne opnås uden at ændre omfanget og arten af de sager, som efter praksis behandles på møderne. F. eks. vil krav om øget anvendelse af skriftligt materiale og udsendelse af materialet i god tid før møderne kunne medvirke til at skabe et bredere grundlag for drøftelserne på ministermøderne, jfr. kapitel VI.

8. Behovet for at tilvejebringe saglige koordineringsprocedurer indenfor regeringen til aflastning af statsministeren og ministermøderne har tidligt været følt, og forskellige skridt i den retning er taget allerede under første verdenskrig og i 20'erne. Nødvendigheden af særlige samordningsorganer er dog navnlig blevet indlysende under og efter anden verdenskrig, hvor regeringsar-

bejdets omfang er blevet væsentligt forøget, ikke mindst for så vidt angår økonomi- og finansforhold.

De fremgangsmåder, som er valgt, og som kort omtales i det følgende, har så godt som udelukkende taget sigte på at samordne de løbende opgaver, og der har kun sjældent været tale om en mere planlægningsbetonet indsats med længere tidsperspektiv. De benyttede fremgangsmåder ved samordningen kan dog meget vel anvendes også ved løsningen af de tværgående og overordnede planlægningsopgaver, selv om disse stiller andre krav til det forberedende departementale arbejde.

Der er især anvendt 3 forskellige fremgangsmåder, nemlig:

- i: at henlægge samordningsopgaver indenfor et afgrænset område til *en enkelt minister* som f. eks. finansministeren (budgetministeren) eller udenrigs- og udenrigsøkonomiministeren.
- ii: at etablere særlige *ministerudvalg*, faste eller midlertidige, hvor en mindre kreds af ministre kan cleare sager med et vist fælles indhold, samt
- iii: at søge samordningen indenfor et afgrænset sagsområde tilvejebragt allerede på det forberedende stadium gennem særlige interdepartementale *embedsudvalg*. Eksemplerne er her talrige, navnlig for så vidt angår midlertidige udvalg nedsat med henblik på at klare problemer af en ekstraordinær karakter. Ofte er ii og iii forbundet, således at sager først behandles - søges koordineret - i et embedsudvalg og derefter forelægges et parallelt ministerudvalg.

Til illustration skal kort omtales eksempler på hver af de 3 fremgangsmåder - idet der er valgt de mest veletablerede samordningsbestræbelser.

Samordning ved en enkelt minister

9. Forholdet er det, at hver fagminister direkte søger folketinget (finansudvalget) om bevilling til at afholde udgifter eller oppebære indtægter inden for sit eget område, ligesom den enkelte minister er ansvarlig over for folketinget for så vidt angår anvendelsen af de bevilgede midler; men det har altid været sådan, at finansministeren samlede de forskellige ministres budgetter og forelagde det samlede finanslovsforslag i folketinget. Siden 1924 (hvor Bramsnæs var finansminister), har det imidlertid været en ufravigelig regel, at ingen bevillingsansøgning kan oversendes fra nogen minister til folketingets finansudvalg uden finansministerens forudgående godkendelse. Herved fik finansministeren en mulighed både for at føre kontrol med og øve indflydelse på de forskellige ministres udgiftsdispositioner.

Denne regel er baseret på en aftale mellem ministrene indbyrdes, fastlagt i et statsministerielt cirkulære fra 1924, og er ikke anfægtet siden. Reglen støttes også af finansudvalget, som ved flere lejligheder har præciseret, at det ikke ønskede at tage stilling til bevillingsansøgninger, der ikke har været forelagt finansministeriet og med dets billigelse er fremsendt til finansudvalget.

Hvis der ikke kan opnås enighed mellem en fagminister og finansministeren må spørgsmålet forelægges statsministeren, der kan henvise det til økonomiudvalget eller et

andet ministerudvalg, eventuelt den samlede regering. Praksis har her varieret noget; i en periode har der været en aftale om, at alle disse sager skulle forelægges økonomiudvalget.

Finansministeriets koordinerende funktion på udgiftsområdet tog oprindeligt sigte på den løbende bevillings- og udgiftskontrol, og det var et af formålene at påse, at de bevillingsretlige regler var overholdt. Efterhånden som statsbudgettet har fået større vægt i den samlede økonomi, er budgettet blevet en central del af den økonomiske politik, og der er i de senere år sket en forskydning i retning af at sætte stærkere ind på planlægningsstadiet. Dette har ført til en række reformer af budgetlægningen og bevillingssystemet, ikke mindst ved indførelse af 4-årige rullende budgetter.

Endvidere er iværksat en forhåndsbudgettering af udgifter afledt af påtænkt ny lovgivning m. v. Men navnlig er den centrale budgetstyring siden 1965 styrket gennem udarbejdelsen af *budgetteringsrammer* og (fra 1969) *personalefter*, som udsendes fra finansministeriet (budgetministeriet), som normgivende for departementernes budgetlægning. For at give disse retningslinier fornøden autorisation, er de blevet behandlet på ministermøde forinden udsendelse. Det har i perioder været følt nødvendigt, at finansministeren kunne drøfte budgettets hovedproblemer i et ministerudvalg, og regeringens skatteudvalg, hvor finansministeren (ministeren for skatter og afgifter) er formand, har her været anvendt.

Andre typiske eksempler på, at særlige koordinerende funktioner er henlagt til en enkelt minister, er *udenrigsministerens* og *udenrigsøkonomiministerens* koordinerende rolle ved alle vigtige forhandlinger med re-

præsentanter fra andre lande og i internationale organisationer, og *justitsministerens* særlige funktion vedrørende den juridiske udformning af lovforslag m. v.

10. Medens der for så vidt angår statens finansielle dispositioner er tillagt finansministeren rollen som koordinator, er samordningen af den generelle økonomiske politik stort set sket under kollegieform, idet økonomiministeren ikke på noget tidspunkt har haft særlige beføjelser i forhold til de andre ministre.

Siden 1947 er der - under noget varierende former - sket en samordning gennem *regeringens økonomiudvalg under forsæde af økonomiministeren* (1950-53 finansministeren), der har haft sekretariatsbistand fra Det økonomiske Sekretariat. Regeringens økonomiudvalg er således ikke som f. eks. de økonomiudvalg kommunalbestyrelserne ifølge loven skal nedsætte et udvalg vedrørende statens økonomiske forvaltning.

Forretningsgangen har stort set været den, at de enkelte ministre på eget initiativ har forelagt de sager, de ønskede behandlet, for økonomiudvalget, oftest i form af notater fra det pågældende ministerium til økonomiudvalgets medlemmer. I nogle tilfælde har der dog været tale om notater udarbejdet i fællesskab af flere implicerede departementer. Undertiden har Det økonomiske Sekretariats supplerende kommentarer til sådanne notater været tilstillet samtlige medlemmer, men normalt er de kun gået til økonomiministeren.

Økonomiudvalget er - som andre ministerudvalg - principielt rådgivende; det har ikke nogen kompetance til at træffe beslutning, men de trufne afgørelser må betragtes som indstillinger til ministermødet. Det har nok været afgørende for økonomiudvalgets

status, at statsministeren har været medlem, og i praksis har de afgørelser, der har været enighed om i økonomiudvalget, været betragtet som endelige i en række tilfælde.

Økonomiudvalgets dagsorden har ganske overvejende været domineret af konkrete sager. I den relativt lange periode, hvor disse konkrete sager inkludererede så vigtige afgørelser som planer for udstedelse af importbevillinger, rationerings- og fordelingsordninger, handels- og betalingsaftaler samt bygge- og anlægsbudgettet - som ofte forelå til afgørelse på nogenlunde samme tid af året - var det imidlertid sædvanligt, at disse vidtrækkende beslutninger foregik sideløbende med mere generelle debatter om den økonomiske situation og politik som helhed. Efterhånden som afviklingen af reguleringerne af udenrigsomsætningen og byggeaktiviteten er skredet frem, er det imidlertid i højere grad egentlige enkeltsager, der har foreligget til behandling, og der har kun med længere mellemrum været generelle debatter med henblik på fastlæggelse af retningslinjerne i den økonomiske politik.

Denne udvikling, som også har betydet, at økonomiudvalget fik forelagt færre sager af generel karakter, som berørte et større antal ministres forretningsområder, har til gengæld medført, at drøftelserne af hovedlinjerne i den økonomiske politik i stigende grad er foregået blandt mindre grupper af ministre - i perioder i et egentligt *økonomisk udvalg*, der eksisterede side om side med økonomiudvalget, til andre tider i regeringens skatteudvalg, som i sammenhæng med skatteforslag har behandlet finansplaner o. lign. Undertiden har disse drøftelser fundet sted i et ad hoc-udvalg. Uanset den institutionelle ramme har drøftelserne ligesom i økonomiudvalget som regel fundet sted på

grundlag af redegørelser fra Det økonomiske Sekretariat og budgetdepartementet.

For specielt at sikre koordineringen af penge- og kreditpolitikken har der - efterhånden gennem en længere årrække - været regelmæssige møder mellem 3-5 ministre (statsministeren, økonomiministeren, finansministeren, handelsministeren og boligministeren) og nationalbankens 3 direktører. Disse såkaldte *topmøder* har sjældent været forberedt sekretariatsmæssigt.

På embedsplan har der gennem årene været etableret uformelle udvalg af chefer for »de økonomiske departementer«, først og fremmest Det økonomiske Sekretariat, handelsministeriet, budgetdepartementet og udenrigsøkonomiministeriet (tidligere udenrigsministeriets økonomiske afdeling) samt Nationalbanken, i de senere år tillige statsministeriet, med henblik på udveksling af informationer om den økonomiske situation og lejlighedsvis tillige med henblik på at udarbejde forslag vedrørende den økonomiske politik.

11. Gennem hele efterkrigstiden har der været etableret særlige, interdepartementale arrangementer med henblik på en koordinering af handels- og valutapolitiken, der både berører erhvervsministerierne og udenrigsministeriet og økonomi- og finansministeriet.

Den danske deltagelse i OEEC, GATT, OECD, EFTA, er blevet koordineret på denne måde, ligesom den bilaterale handelspolitik, der tidligere havde en central plads i den økonomiske politik og i erhvervspolitiken. Ikke mindst stillede modtagelsen af Marshall-hjælpen krav om en samordnet optræden.

Samordningen på disse felter har dog især fået afgørende betydning under forhandlingerne om optagelse i EF og endnu mere ved

den konkrete tilrettelæggelse af deltagelsen i EF's mangeartede og omfattende aktiviteter, der medfører et betydeligt antal sager, som der hurtigt må tages stilling til.

På regeringsplan sker koordineringen her gennem et *ministerudvalg*, der har et fast ugentligt møde.

På embedsniveau koordineres arbejdet, der berører næsten samtlige departementer, dels gennem et overordnet *centraludvalg*, EF-udvalget (formandsskab og sekretariat placeret i markeds- og udenrigsøkonomiministeriet eller udenrigsministeriet), dels gennem et antal *specialudvalg*, ca. 20 i alt, der hver behandler et mere afgrænset emne af relevans for 2 eller flere departementer, og som afgiver indstillinger til centraludvalget og ministerudvalget.

Dette ret omfattende system af udvalg og kontaktorganer vedrørende EF-spørgsmål, økonomiske såvel som ikke-økonomiske, har hidtil - ikke mindst takket være en effektiv sekretariatsbetjening - kunnet sikre en hensigtsmæssig koordinering af den danske indsats.

Ministerudvalg

12. Mere alment kan siges om *ministerudvalg*, at deres sekretariatsmæssige bistand er stærkt svingende, dels fra udvalg til udvalg, dels fra sag til sag i det enkelte udvalg. Bistanden ydes ikke af selvstændige sekretariater, men normalt af det departement, hvis minister er formand for udvalget. Arbejds materiale tilvejebringes undertiden også fra andre udvalgsmedlemmers departementer. Der findes typisk ikke stedfortræderudvalg på embedsniveau. I et vist omfang overværer embedsmænd møderne, enten som en fast ordning eller lejlighedsvis, når det er hensigtsmæssigt.

De sager, der behandles i ministerudvalgene, lader sig vanskeligt karakterisere generelt. Som for ministermødernes vedkommende er der tale om et broget billede. Heller ikke udvalgenes kompetence ligger fast. Visse sager afgøres i realiteten af udvalget. I andre sager afgiver udvalget en indstilling til ministermødet. Det sker også, at udvalgsbehandlingen kun tjener som baggrund for vedkommende ministers udarbejdelse af den indstilling, han forelægger på et ministermøde.

I perioder har koordineringen og planlægningen formentlig i højere grad fundet sted i ministerudvalg end i ministermøderne.

Uformelle møder eller andre kontakter mellem to eller flere ministre er væsentlige led i samordningen af regeringsarbejdet. Herved ryddes mange tvivlsspørgsmål og uoverensstemmelser af vejen, som ellers kunne give anledning til langvarige drøftelser på ministermødet. Undertiden kommer de i øvrigt i stand, fordi statsministeren på et ministermøde har konstateret ret divergerende opfattelser mellem de pågældende ministre og anmodet dem om at forhandle spørgsmålet videre indbyrdes.

13. Der er her nævnt en række vigtige eksempler på, hvordan samordningsproblemer mellem ministrene indbyrdes er søgt løst. Listen over spørgsmål af tværgående karakter er imidlertid lang og antallet af organer og udvalg oprettet over de sidste årtier med samordningsopgaver er meget stort.

De samordningsopgaver, der er taget op, og navnlig de former, hvorunder samordningen er søgt tilvejebragt, bærer ofte præg af, at udvalg eller andre samordningsarrangementer er oprettet i en situation, hvor et akut behov har trængt sig på, og bagefter er det pågældende udvalg så måske blevet per-

manent - undertiden med den virkning, at dets virksomhed gradvis har skiftet karakter.

En systematisk gennemgang af de forskellige samordningsopgaver og de valgte organisatoriske former og en vurdering af deres nødvendighed og effektivitet er aldrig foretaget. Dette er et af de mange udslag af den formløshed og pragmatiske holdning, der præger regeringsarbejdet. Spørgsmålet om en mere ledelses-bevidst holdning i disse spørgsmål tages op i kapitel VI.

Vigtig er imidlertid den observation, at samordningsudvalg o. lign. ofte er etableret, *uden at de har fået noget klart kommissorium*, dvs. retningslinier for deres virksomhed.

Samordningsudvalg på embedsniveau

14. Ud over den samordning, som er henlagt til egentlige ministerudvalg, søges en række samordningsopgaver løst ved nedsættelse af samordningsudvalg på embedsniveau. En væsentlig svaghed i forbindelse med sådanne egentlige samordningsudvalg på embedsniveau, altså udvalg med repræsentanter fra forskellige departementer, er imidlertid, at de ikke i almindelighed har i opdrag at tage initiativer til at udarbejde forslag til nye tiltag eller nye retningslinier for løbende aktiviteter. Dette hænger naturligvis nøje sammen med, at disse koordinerende udvalg, ligesom ministerudvalgene, er etableret med henblik på at klare løbende »sager«, der er kommet til behandling i de enkelte departementer. Eller de behandler problemer, som af en eller anden grund pludselig har fået aktualitet, eller som direkte er henvist til dem, fordi de er gået i hårdknude. En af de uheldige konsekvenser heraf er, at plan-

lægningssynspunkterne og samordningshensynet typisk kommer så sent ind i beslutningsprocessen, at de får ringe vilkår.

For at rette op på disse svagheder i udvalgsarbejdet, vil det 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 for beslutning skal træffes.

Spørgsmålet om inden for regeringsmaskineriet at etablere en permanent funktion, som overvåger, at disse hensyn tilgodeses løbende og herunder, at der til stadighed sker en tilpasning af organisationen til ændrede krav, tages op til nærmere behandling i kapitlerne V og VI.

KAPITEL III

Planlægningsvirksomheden i departementerne

1. Planlægning er i kapitel I beskrevet 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 alle administrative niveauer.

Forskellene fra ministerområde til ministerområde er imidlertid 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. Det er derfor næppe hensigtsmæssigt at opstille en almengyldig model for, hvorledes centraladministrationens planlægning skal tilrettelægges, eller for opbygningen af det enkelte ministerium. Udvalget har imidlertid lagt stor vægt på, at dets forslag til styrkelse af planlægningsvirksomheden i departementerne i størst muligt omfang tilgodeser de forskellige departementers varierende arbejdsopgaver og planlægningsbehov.

2. På grundlag af bl. a. det materiale, som er fremkommet under udvalgets drøftelser med en række departementer, er der opstillet en sondring mellem forskellige typer af arbejdsopgaver, som indebærer, at ministerierne hver for sig har deres karakteristi-

ske planlægningsbehov og er underkastet forskellige begrænsninger med hensyn til mulighederne for en styrkelse af planlægningsvirksomheden.

Udvalget mener, at der navnlig er grund til at fremhæve nedenstående tre typer af ministerielle arbejdsopgaver:

- 1° *regulerende opgaver, dvs. at ministeriet ved fastlæggelsen og administrationen af generelle retsregler i væsentlige henseender normerer både enkeltindvidernes 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.* Vigtige 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 serviceydelse, 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 af dispositionsbeføjelserne til kommunale og amtskommunale myndigheder. Blandt ministerierne i denne kategori må først og fremmest nævnes socialministeriet, indenrigsministeriet (sundheds- og sygehusvæsen), undervisningsministeriet, ministeriet for offentlige arbejder (vej- og trafikvæsen) samt forsvarsministeriet.

3° *koordinerende ledelsesopgaver*, dvs. tværgående funktioner af koordinerende eller servicebetonet karakter i forhold til andre grene af centraladministrationen; som eksempler kan anføres 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. Opdelingen tjener imidlertid til at fremhæve nogle principielle forskelle mellem forskellige typer af centraladministrative opgaver, som i væsentligt omfang falder sammen med de traditionelle ressortgrænser inden for centraladministrationen; disse forskelle indvirker på, hvorledes planlægningsbehovet såvel som de ledelsesinstrumenter, som de enkelte ministerier må betjene sig af, vil variere fra ministerium til ministerium, jfr. punkterne 6-13 nedenfor. Inden dette emne uddybes, skal først gives en nærmere karakteristik af de ledelsesfunk-

tioner, som påhviler ministrene og dermed departementerne.

Ministrenes ledelsesfunktioner

3. Selvom der ved tilrettelæggelsen og indpasningen af planlægningsvirksomheden i departementerne således i høj grad må tages hensyn til forskellene mellem ministerierne, må det være *det fælles udgangspunkt* for disse overvejelser, at ministrene efter dansk forvaltningstradition er placeret som øverste chefer for et forvaltningsområde.

Ministrene er i denne egenskab tillagt vigtige ledelsesfunktioner inden for deres ministerområder. Dette gælder for det *første* med hensyn til ledelse og tilrettelæggelse af ministeriets løbende forvaltningsvirksomhed, herunder personaleforvaltningen, hvad enten denne foregår i departementet eller er henlagt til underordnede direktorater og institutioner. For det *andet* har ministrene det ledelsesmæssige ansvar for ministeriernes udadrettede og fremadrettede aktiviteter gennem initieringen af og stillingtagen til forslag om tilpasning og udvikling af ministeriets politik. Endelig gælder det for det *tredje*, at ministrene gennem deres medlemskab af regeringen, gennem folketinget og de politiske partier samt gennem kontakter med organisationerne og andre interesser er det politiske bindeled mellem det enkelte ministerium og omverdenen.

Spørgsmålet om centraladministrationens hensigtsmæssige indretning kan herudfra formuleres som et spørgsmål om, hvorledes man sikrer den enkelte minister en effektiv og hensigtsmæssigt tilrettelagt sekretariatsbetjening ved ministerens udøvelse af de ledelsesfunktioner, der påhviler ham. Udval-

gets udgangspunkt har her været opfattelsen af *departementet som ministerens sekretariat*, der især beskæftiger sig med de sager, som er af betydning for varetagelsen af ministerens særlige ledelsesfunktioner, et synspunkt, som allerede A 60 fremførte, jfr. kapitel I.

De departementale funktioner

4. Den modernisering af centraladministrationens virkemåde, som er hovedsigtet med en styrkelse af planlægningsvirksomheden, er først og fremmest motiveret af ønsket om *at forbedre ministrenes muligheder for effektivt at varetage deres særlige ledelsesmæssige opgaver inden for ministerområdet*.

For at departementerne kan yde ministre den nødvendige sekretariatsbistand, må der lægges vægt på, at deres opgaver, bemanning og organisation i almindelighed navnlig indrettes med henblik på varetagelsen af 3 hovedfunktioner:

- a) *en styrings- og kontrolfunktion*, hvis formål det er at sikre på den ene side, at en vedtagen politik gennemføres i overensstemmelse med såvel dens lov- og bevillingsmæssige forudsætninger som regeringens almindelige linje, på den anden side at ministeren og departementets ledelse løbende orienteres om status og udviklingstendenser inden for ressortområdet.
- b) *en planlægnings- og udviklingsfunktion*, hvis formål som omtalt i kapitel I er at forberede beslutninger om ny eller ændret politik inden for ressortområdet gennem tilvejebringelsen af et beslutningsgrundlag, udarbejdelsen af løs-

ningsforslag og systematisk belysning af disses konsekvenser.

- c) *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.

Denne inddeling af departementernes funktioner er ikke udtryk for noget helt nyt; allerede under den eksisterende struktur må departementerne søge at tilgodese disse formål som et led i betjeningen af ministre. Dette sker imidlertid i alt for høj grad på ad hoc-basis inden for rammerne af en departemental organisation, som har en tradition for at koncentrere sig om varetagelsen af løbende sagsbehandlingsfunktioner. Den nødvendige modernisering og effektivisering af ledelsesfunktionen i ministerierne forudsætter imidlertid, at de overordnede departementale funktioner tilgodeses gennem en mere permanent og systematisk indsats.

Dette betyder ikke nødvendigvis, at disse funktioner uden videre afspejles i departementernes interne organisation, men der må på tværs af den organisatoriske struktur, som er tilpasset det enkelte ministeriums opgaver og behov, foregå et snævert samspil mellem disse funktioner. Hertil kommer, at de departementale funktioner ikke varetages i et tomrum, men alle må tilgodeses i et stadig samarbejde mellem departementet og underordnede direktorater og institutioner, hvor det er det ministerumiddelbare depar-

tements ansvar nærmere at vurdere og eventuelt formidle de initiativer, som tages af bl. a. direktorater og institutioner under departementet. Udbygningen af planlægningsvirksomheden er altså ikke ensbetydende med en styrkelse af departementets magt i forhold til direktorater m. v.

Udarbejdelse af prognoser og fremskaffelse af informationer til støtte for planlægningen og budgetlægningen

5. En vellykket og effektiv planlægning må hente næring i andre departementale funktioner og må støtte sig på et snævert samarbejde med de lavere administrative niveauer, som senere skal forestå den praktiske gennemførelse af de nye aktiviteter.

Et hovedformål for planlægnings- og udviklingsfunktionen er aktivt at forberede beslutninger om ny eller ændret politik inden for forvaltningsområdet. Planlægningen har imidlertid også en mere passiv rolle, der består i løbende at skønne over udviklingsperspektivet i den aktuelle politik.

Varetagelsen af denne passive rolle for planlægnings- og udviklingsfunktionen på permanent basis er en nødvendig forudsætning for varetagelsen af planlægningens aktive og beslutningsforberedende rolle. 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 reference-ramme 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.

En væsentlig del af grundlaget for prognosevirksomheden må tilvejebringes ved hjælp af styrings- og kontrolfunktionen, som gennem *et fast rapporterings- og informationssystem* med regelmæssige mellemrum udarbejder systematiske tilstandsbeskrivelser for udviklingen på området. En realistisk vurdering af udviklingsperspektivet kan imidlertid ikke i almindelighed alene bygge på en simpel fremskrivning af de hidtidige tendenser: den må hele tiden afpasses efter de seneste prognoser for udviklingen i de ydre vilkår og indrettes efter de forventede virkninger af allerede trufne beslutninger, som endnu ikke fuldtud er slået igennem i praksis. En tilfredsstillende løsning af denne komplicerede opgave vil derfor forudsætte et snævert samarbejde mellem sammenhængende ressortområder, ligesom modelopbygning i højere grad end hidtil må inddrages i grundlaget for prognosevirksomheden.

En del af denne prognosevirksomhed er naturligvis allerede taget op. Udvalget skal imidlertid pege på to områder, hvor der må skønnes at være et betydeligt behov for en styrkelse af fagministeriernes prognosevirksomhed:

- a) Der er *for det første* behov for, at man i budgetlægningen i højere grad søger støtte i en *systematisk prognosevirksomhed*. Det er endnu ikke en almen gyldig regel, at budgettallene afledes af aktivitetsprogrammer, som bygger på skøn over de forventede krav til den offentlige forvaltning. For den voksende del af de offentlige aktiviteter, som varetages af kommunerne, og som ikke omfattes af ressortministeriets budgetlægning, må ministerierne i højere grad end hidtil udarbejde prognoser over hovedtræk i den

forventede udvikling for hele den 4-årige budgetteringsperiode. Ministerierne må ligeledes i større omfang tage hensyn **til**, hvor hurtigt og hvor kraftigt de styringsinstrumenter virker, som ministerierne råder over.

- b) Virkningerne af den førte politik vil imidlertid ofte kun aftegne sig over væsentligt længere perioder end den 4-årige budgetteringsperiode. Udvalget skal derfor *for det andet* pege på nødvendigheden af, at der i de producerende 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.

6. Behovet for en styrkelse af den departementale prognosevirksomhed er størst for de producerende ministerier, som beslaglægger den største del af den offentlige sektors økonomiske ressourcer, og hvis udvikling i en årrække har været mest ekspansiv. Behovet for en departemental prognosevirksomhed er selvfølgelig også til stede for de regulerende ministerier; men dels har udviklingen på disse områder været mindre ekspansiv, dels er disse ministeriers ressourceforbrug ud fra en samlet vurdering både beskedent og relativt stabilt. Meget taler derfor for, at man i

disse ministerier ikke lægger samme vægt på denne side af planlægningsvirksomheden.

Konsekvenserne heraf er imidlertid ikke, at der helt kan ses bort fra de regulerende ministeriers ressourceforbrug. Disse ministerier råder over omfattende og komplicerede administrative og organisatoriske systemer, hvor der beskæftiges et ofte meget stort antal medarbejdere i overvejende statsligt regi. Som eksempel kan nævnes politivæsen og kriminalforsorg under justitsministeriet og skatte- og afgiftsadministrationen. Også på disse områder er en række opgaver dog blevet henlagt til kommunerne; det gælder traditionelt på skatteadministrationens område, og det gælder for miljø- og forureningsadministrationen.

Selvom den relative stabilitet og det forholdsvis begrænsede ressourceforbrug naturligt fører til, at de regulerende ministerier kun i mindre omfang påkalder sig interesse ved den samlede prioritering af statens ressourceanvendelse, bør ressourceprioriteringen ikke negligeres. Mulighederne for at styrke den interne ressourceprioritering inden for de regulerende ministerier må nøje overvejes. Sigtet må i så henseende være, at forvaltningsområder og institutioner med forholdsvis velafgrænsede funktioner ikke ukritisk videreføres med den hidtidige bemanning og ressourceindsats, hvis udviklingen muliggør en rationalisering eller omprioritering.

Dette kan som nævnt i punkt 7 nedenfor i høj grad sikres gennem en mere systematisk belysning af den regulerende lovgivnings administrative og personalemæssige konsekvenser og ved i størst muligt omfang at samordne lovforberedelsen med planlægningen af nye administrative systemer. Alle problemer løses dog ikke nødvendigvis på

denne måde. Der er derfor behov for på områder, hvor der til løsningen af væsentlige regulerende og kontrollerende funktioner er opbygget komplicerede og personalekrævende administrative systemer, at støtte den interne budgetfunktion med en bevidst og systematisk planlægning af nye og tidssvarende administrative systemer; denne planlægnings muligheder vil igen i høj grad være betinget af ministeriets evne til at formulere en langsigtet og fleksibel personalepolitik, som åbner mulighed for i takt med udviklingen at foretage nødvendige omprioriteringer inden for ministeriets samlede forretningsområde.

Forberedende planlægning af lovgivning

7. I punkterne 5-6 er redegjort for, hvorledes en løbende og systematisk prognosevirksomhed må indgå i departementernes planlægningsvirksomhed, samt for hvorledes budgetlægning og ressourceprioritering ad denne vej kan understøttes. Men den kort- og langsigtede budgetlægning er kun et af de instrumenter, som står til rådighed for statsmagtens styring af samfundslivet. Et andet og traditionelt betydningsfuldt styringsinstrument er *regelstyring ved hjælp af lovgivning og andre generelle retsfor skrifter*. Dette gælder især for de regulerende ministerier, hvor regeldannelse og regelstyring sammen med kontrol af disse regelsæts overholdelse er de helt dominerende instrumenter for påvirkning og styring af samfundslivet. Men det gælder også i høj grad for de producerende ministerier, som i næsten alle tilfælde kombinerer en budget- og bevillingsstyring med en regelstyring, som nærmere afgrænser ydelseernes karakter og omfang, og som fast-

lægger kompetence og procedurer for tildelingen af konkrete kontant- og serviceydelser.

Regeldannelsens og regelstyringens centrale placering som styringsredskaber for regeringen gør det naturligt at overveje, hvordan man gennem en modernisering af departementernes lovforberedende arbejde kan sikre, at dette i højere grad end hidtil understøttes af en bevidst og aktiv planlægning.

8. Allerede i dag foregår i mange tilfælde et meget omfattende forberedende arbejde i forbindelse med regeringens lovgivningsinitiativer, et arbejde, som ofte er henlagt til *særlige kommissioner og udvalg*. En række eksempler fra de seneste år på sådanne lovforberedende kommissioner kan nævnes, f. eks. socialreformkommissionens, kommunalreformkommissionens og landbo-kommissionens arbejde i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne.

Nedsættelsen af lovforberedende kommissioner har givetvis ofte muliggjort en omfattende og grundig indsamling af informationer. En del kommissioner har dog været hæmmet af en for svag og utilstrækkelig sekretariatsmæssig betjening; hertil kommer, at de i en række tilfælde på samme tid har skullet sikre en clearing af modstående interesser og tilvejebringelsen af informationsgrundlaget for lovforberedelsen.

På flere punkter kan der være grund til at overveje mulighederne for en styrkelse og en mere rationel tilrettelæggelse af det lovforberedende arbejde. En sådan mere bevidst og systematisk planlægningsindsats må *for det første* rettes mod informationsindsamlingen inden for det enkelte ministeriums forretningsområde; sigtet må her være at sikre en fast og systematisk overvågning af hovedlinjerne i udviklingen, jfr. punkt 4 ovenfor.

Den må *for det andet* rettes mod udarbej-

delsen af egentlige og bredt sigtende analyser af lovforslagenes konsekvenser, Endelig gælder det *for det tredje*, at der er store muligheder for at styrke det lovforberedende arbejde under udnyttelse af de erfaringer, som er indhostet af enkelte ministerier ved anvendelse af nye og mere fleksible arbejdsformer på lovforberedelsens område.

9. Tilvejebringelsen af et bedre og mere dækkende informationsgrundlag for planlægningen og forberedelsen af ny lovgivning er som nævnt i punkt 5 ikke kun et spørgsmål om udarbejdelse af økonomisk-statistiske prognoser til støtte for ressourceprioriteringen. Dette er nok væsentligt, men for specielt de regulerende ministerier består et stort og i vidt omfang udækket behov for blot at få iværksat en fastere og mere systematisk overvågning af de vigtigste udviklingstendenser inden for ministeriets ressort. I mange tilfælde forudsætter en dækning af dette behov en vis omlægning og omprioritering af ministeriets hidtidige virksomhed.

På mange sådanne områder vil der kun med forholdsvis lange mellemrum være behov for at tage grundlaget for den førte politik op til nyvurdering. Dette gælder f. eks. store dele af erhvervslovgivningen og for helt centrale dele af justitsministeriets lovgivning. Fordelene ved at institutionalisere et fast planlægningsberedskab må derfor for en stor del af den regulerende lovgivning anses for beskedne.

Når hensyn tages til den regulerende lovgivnings relativt langsigtede og stabile karakter og til de meget vidtspændende og heterogene forretningsområder, som karakteriserer ministerierne, som varetager disse opgaver, kan en både mere nærliggende og mere rationel løsning være *etableringen af en intern turnus*, hvor der med visse mellem-

rum foretages en kritisk og dybtgående gennemgang af sammenhængende dele af ministeriets lovgivning.

Det almindelige sigte for en sådan gennemgang må være at afprøve, om grundlaget for den eksisterende lovgivning fortsat er til stede, eller om der er behov og mulighed for en hel eller delvis omlægning af den førte politik.

En sådan opsøgende og kritisk gennemgang af den gældende lovgivning og andre regelsæt inden for ministeriets område må sikres det bedst mulige grundlag. Et betydningsfuldt middel til understøttelse af dette arbejde vil være opbygningen af *rapporterings- og informationssystemer*, som løbende kan sikre et overblik over udviklingen på de enkelte områder, og som kan sikre ministeriets ledelse et mere præcist billede af den eksisterende lovgivnings virkninger og effektivitet.

Faste rapporteringssystemer eksisterer ganske vist i dag inden for mange af disse områder. Mange af disse indberetnings- og rapporteringssystemer er imidlertid opbygget på en måde, der kun i mindre omfang tilgodeser de informationskrav, som forberedelsen af ny eller revideret lovgivning naturligt stiller.

Det kan til eksempel anføres, at man under udarbejdelsen af regeringens forslag til lov om arbejdsmiljø og under bestræbelserne på en vurdering af lovforslagets administrative konsekvenser nok rådede over systematiske indberetninger over tilsynets virksomhed, men efter en nærmere analyse måtte affinde sig med, at disse informationer ikke kunne bidrage til en belysning af de traditionelle tilsyns- og kontrolformers effektivitet.

Tilsvarende problemer gør sig gældende

på mange andre områder, hvor staten varetager regulerende og kontrollerende funktioner i forhold til borgerne og erhvervslivet. Et vigtigt led i bestræbelserne på at styrke den departementale planlægning og i særdeleshed departementernes forberedende arbejde i forbindelse med udarbejdelsen af forslag til ny eller revideret lovgivning vil derfor være en konkret gennemgang af de eksisterende og eventuelt opbygning af nye rapporterings- og overvågningssystemer, der er tilpasset de enkelte områders informationsbehov.

Selvom en revision af eksisterende eller opbygningen af nye rapporterings- og indberetningssystemer må tillægges afgørende betydning for planlægningen på disse områder, må det imødeses, at disse systemer ikke i enhver henseende vil kunne tilfredsstille regelplanlægningens krav. Den omstændighed, at lovgivningen på disse områder desuden i almindelighed kun kan forventes underkastet en mere gennemgribende revision med forholdsvis lange mellemrum, gør det nærliggende nærmere at overveje mulighederne for i konkrete situationer at understøtte den departementale planlægning med bistand på kontraktbasis fra enkelte forskere eller forskningsinstitutter, som råder over viden og forudsætninger for at tilvejebringe et mere fyldestgørende og dyberegående grundlag for lovforberedelsen.

På en række områder må en sådan arbejdsform skønnes bedre at kunne tilfredsstille de konkrete og ofte fra situation til situation stærkt varierende behov end opbygningen af mere omfattende permanente planlægningsstabe i de enkelte departementer.

10. Tilsvarende synspunkter gælder i nogen grad udenrigsministeriets og forsvarsministeriets behov for en styrkelse af plan-

lægnings- og udviklingsfunktionen; intet af disse ministerier råder for øjeblikket over en permanent og selvstændig kapacitet, der er sat ind på at følge og analysere de internationale udviklingstendenser, som tillægges politisk vægt ved formuleringen af dansk udenrigs- og forsvarspolitik.

Når hensyn imidlertid tages til den stabilitet, som selv over længere perioder har præget udviklingen på disse områder, må det umiddelbart skønnes, at behovet for løbende at afprøve de grundlæggende forudsætninger for den hidtidige politik på disse områder i praksis vil være beskedent. Det vil derfor kun med mellemrum være formålstjenligt at tage de almindelige forudsætninger for udenrigs- og forsvarspolitikken op til dyberegående analyse og vurdering; i almindelighed må disse planlægningsbehov derfor forudsættes varetaget inden for de bestående rammer, idet behovet for mere langsigtede analyser af udviklingstendenserne på disse områder på hensigtsmæssig måde kan tilgodeses ved bistand fra forskere og andre sagkyndige uden fast departemental tilknytning.

Konsekvensanalyser af ny lovgivning

11. Oven for er rejst nogle problemer, som knytter sig til tilvejebringelsen af et tilfredsstillende informationsgrundlag for lovforberedelse og regelplanlægning, samt til udarbejdelsen af prognoser til støtte for ressourcetilprioriteringen. Planlægningsfunktionen i centraladministrationen omfatter tillige udredningen og vurderingen af planlagte og trufne beslutningers konsekvenser.

Netop i forbindelse med gennemførelsen af ny og ændret lovgivning har der inden for de sidste år været formuleret stadigt stær-

kere 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 ved udsendelsen af en række cirkulærer fra statsministeriet, som bl. a. fastsætter visse krav med hensyn til oplysninger om de administrative og økonomiske konsekvenser i bemærkningerne til lovforslag. En senere cirkulæreskrivelse af 9. februar 1973 bestemmer yderligere, at alle lovforslag skal oversendes til henholdsvis administrationsdepartementet og budgetdepartementet senest samtidig med oversendelsen til justitsministeriets lovafdeling.

Gennemslagskraften af disse proceduremæssige krav har i praksis været begrænset, og de fleste lovforslag ledsages fortsat kun af en helt summarisk redegørelse for de forventede økonomiske og administrative konsekvenser.

Mulighederne for en styrkelse af denne side af planlægningsvirksomheden forbedres imidlertid gradvis. Således er der i forlængelse af den såkaldte dobbeltadministrationskampagne, som gennemførtes i 1973, under indenrigsministeriet etableret et statsligt-kommunalt kontaktudvalg, der behandler spørgsmål vedrørende opgavefordeling og dobbeltadministration, som opstår i forbindelse med regeringens lovforslag; hertil kommer, at administrationsdepartementet i foråret 1974 har 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 endelig i den reviderede udgave af finansministeriets budgetvejledning, der er udsendt i

foråret 1975, til støtte for de lovforberedende ministerier opstillet en række retningslinjer for budgetteringen af de statsfinansielle konsekvenser af ny og revideret lovgivning.

I flere henseender er der således inden for de allerseneste år tilvejebragt skærpede krav om en mere fyldestgørende belysning af lovforslagenes administrative og finansielle konsekvenser for både staten og kommunerne. En tilfredsstillende løsning af disse problemer vil dog aldrig kunne sikres alene fra centralt hold; en fyldestgørende redegørelse for lovforslags administrative og finansielle konsekvenser kan heller ikke sikres ved en rent efterfølgende vurdering af og stillingtagen til disse. Hensynet til de administrative og finansielle konsekvenser må derfor direkte inddrages i lovgivningsplanlægningen, som en selvfølgelig og integreret del af denne, ligesom centrale instanser som budgetdepartementet og administrationsdepartementet på et tidligt tidspunkt bør deltage i planlægningen.

En fuldt dækkende belysning af lovforslagenes konsekvenser vil dog ofte være vanskelig. Dette skyldes ikke mindst tendensen til at gennemføre væsentlige lovgivningsreformer ved hjælp af ramme- og bemyndigelseslove; dette gælder f. eks. miljøreformen, der ud over lov om forureningsbekæmpelse omfatter en række andre vigtige love, og det gælder ligeledes store dele af den sociale lovgivning.

Det siger sig selv, at en mere præcis og kvalificeret belysning af de administrative og økonomiske konsekvenser i sådanne situationer er udelukket. Hensynet til en smidig og gradvis iværksættelse af større reformer vil dog fortsat føre til lovgivning ved rammelove. For også i disse tilfælde at sikre re-

geringen og folketinget det bedst mulige grundlag for en vurdering af lovforslagets konsekvenser på tidspunktet for dets vedtagelse, må det tilstræbes, at man i videst muligt omfang fremlægger de grundlæggende retningslinjer for udfyldningen af lovforslaget ved forslaget fremsættelse i folketinget. De finansielle og administrative rammer, der anses for nødvendige for en virkeliggørelse af lovforslagets videregående intentioner, må fastlægges forud for fremsættelsen af lovforslaget ved forhandling med finansministeriet, ligesom det forekommer ønskeligt at inddrage kommunerne i drøftelserne på det forberedende stade, jfr. kapitel V. Herudover kan der være behov for også at inddrage tværgående instanser som justitsministeriets lovfdeling, og administrationsdepartementet i udfyldningsplanlægningen.

Spørgsmålet om en systematisk belysning af nye lovforslags konsekvenser har i den hidtidige debat udelukkende været betragtet som et problem, som knytter sig til de finansielle og administrative konsekvenser. Med denne snævre betragtningssmåde ser man imidlertid bort fra, at det også i andre henseender kan være af stor betydning *at sikre en egentlig konsekvensvurdering af nye lovforslag*.

Dette gælder naturligt de bredere samfundsøkonomiske og økonomisk-politiske konsekvenser af mere betydende forslag, som foreløbig kun undtagelsesvis har været underbygget med egentlige analyser. Det gælder tillige vurderingen af lovforslagets muligheder for at virkeliggøre de intentioner og målsætninger, som ligger bag det, og en vurdering af eventuelle sammenstød og konflikter med anden lovgivning, det være sig inden for ministeriets eget forretningsområde eller inden for andre ministeriers for-

retningsområde. Mange sådanne problemer vil kunne henvises til de centre for en sammenfattende og koordinerende planlægning, som foreslås etableret i kapitel V. En tilfredsstillende løsning vil imidlertid forudsætte, at dette aspekt af lovgivningens konsekvenser i videst muligt omfang inddrages i de enkelte ministeriers lovforberedende og lovplanlæggende arbejde. På mange vigtige lovgivningsområder som f. eks. det erstatningsretlige eller selskabsretlige område vil konsekvenserne dog være så vidtrækkende og uoverskuelige, at det ikke vil være muligt at danne sig et mere præcist billede af, hvorledes ny lovgivning vil virke.

Lovforberedelsens tilrettelæggelse

12. Det er som nævnt karakteristisk, at en stor del af lovgivningen traditionelt kun er genstand for en mere gennemgribende revision med forholdsvis lange mellemrum.

Netop under disse forhold har kommissionsformen hidtil været benyttet som ramme om udrednings- og planlægningsarbejdet. Dette vil formentlig også i fremtiden være hensigtsmæssigt, når man ønsker direkte at inddrage et bredt udsnit af såvel sagkundskaben som de umiddelbart berørte interesser i det lovforberedende arbejde.

Men kommissionsformen vil i mange tilfælde være et både tungt og mindre effektivt forum for planlægning og forberedelse af ny lovgivning. I de tilfælde, hvor kun tilfældigheden og traditionen fører til nedsættelse af lovforberedende udvalg og kommissioner, bør muligheden for anvendelse af alternative og måske sommetider mere rationelle rammer for ministeriernes planlægning af større og mere omfattende lovforslag derfor over-

vejes. Et par konkrete eksempler kan anskueliggøre nogle af de muligheder og fordele, der kan være forbundet med mere utraditionelle og fleksible organisatoriske løsninger på lovgivningsplanlægningsproblemer.

Justitsministeriet har således inden for de seneste år eksperimenteret med nye arbejdsformer i det lovforberedende arbejde. Det har herigennem været muligt delvis at aflaste det traditionelle kommissions- og udvalgsarbejde. 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. Tilsvarende intentioner indgår i den iværksatte omlægning af undervisningsministeriets organisation.

Et andet led i justitsministeriets forsøg på at indføre nye arbejdsformer i lovforberedelsen har været etableringen af et permanent straffelovsråd og retsplejeråd, 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 tager selv initiativer i lovgivningsspørgsmål over for departementet.

Også på anden måde er der foretaget fornyelser med hensyn til det lovforberedende arbejdes tilrettelæggelse; således var udredningsarbejdet såvel som selve forberedelsen af den i 1973 gennemførte lov om anpartselskaber af *handelsministeriet* overdraget til en enkelt udredningsmand uden for ministeriet, en arbejdsform som med fordel lader sig anvende på mere specielle områder.

De nævnte eksempler er næppe enestående; tilsvarende arbejdsformer anvendes også og har formentlig altid været anvendt i et vist omfang inden for andre grene af cen-

traladministrationen. Eksemplerne fremhæves her, fordi de illustrerer, hvorledes en klar departemental styring af lovforberedelsen ikke behøver at forskertse mulighederne og behovet for at trække på særligt sagkyndige og interesserede instanser og organisationer og for effektivt at inddrage underordnede myndigheder i den departementale planlægning og lovforberedelse.

Organisatoriske forudsætninger

13. Den foreslåede styrkelse af centraladministrationens planlægningsvirksomhed forudsætter en række *organisatoriske* tilpasninger. Det vil *for det første* være nødvendigt at aflaste departementerne for behandling af flest mulige enkeltsager.

Det vil *for det andet* være nødvendigt at tage departementernes egen opbygning op til almindelig overvejelse. Endelig vil det *for det tredje* være nødvendigt at foretage en nyvurdering af statens personalepolitik.

Udlægning af enkeltsager

14. Et bærende princip i dansk forvaltningstradition har været borgernes mulighed for at indbringe i princippet enhver sag for den ansvarlige minister og dermed det ministerumiddelbare departement.

Behandlingen af et stort antal konkrete sager på højeste administrative niveau er også i god overensstemmelse med en stærkt juridisk præget forvaltningstradition. Hertil kommer yderligere, at den departementale enkeltsagsbehandling i mange tilfælde har været en væsentlig kommunikationskanal i forhold til samfundet i øvrigt. Ad denne vej har minister og departement været sikret in-

formation om, hvordan ministeriets lovgivning og administration virkede i praksis. Og den konkrete sagsbehandling har samtidig været de centrale forvaltningsmyndigheders vigtigste redskab til at styre og påvirke udviklingen inden for rammerne af den gældende lovgivning.

Behandlingen af et stort antal konkrete sager i departementerne giver imidlertid ikke sikkerhed for et fuldstændigt og repræsentativt informationsgrundlag. Tilvejebringelsen af en stor del af departementernes nødvendige informationer som et biprodukt af sagsbehandlingen stiller på samme tid meget store krav til departementernes ressourcer. Hensynet til at sikre departementerne et tilstrækkeligt grundlag af informationer om udviklingen inden for ministeriets forretningsområde kan således næppe begrunde en videreførelse af den administrative tradition.

Den løbende behandling af et stort antal enkeltsager har efterhånden, som staten har påtaget sig flere og flere opgaver både med hensyn til offentlige serviceydelser og med hensyn til alment regulerende indgreb, stillet meget store krav til ministeriernes arbejdskapacitet. Det er derfor nødvendigt at overveje, om denne traditionelle afgrænsning af departementernes opgaver er hensigtsmæssig. Departementernes belastning med en omfattende enkeltsagsbehandling må ses som et udslag af en vidtdreven centralisering, som i væsentligt omfang forøger afstanden mellem borgerne og de ansvarlige myndigheder. Hertil kommer yderligere, at behandlingen af den store mængde af konkrete sager i departementerne har nødvendiggjort opbygningen af store og ofte mindre tilpasningsdygtige administrative organisationer.

Det traditionelle systems alvorligste

ulempe er imidlertid, at enkeltsagsbehandlingen i væsentligt omfang stiller sig hindrende i vejen for en tilfredsstillende løsning af departementernes planlægningsopgaver og deres opgaver som ministerens sekretariat i øvrigt. Ansvar for behandlingen af en stor mængde enkeltsager inden for tidsfrister, som nødvendigvis må være knappe, fører **til**, at departementernes akademiske medarbejdere på både chefsniveau og sagsbehandler-niveau ikke har den fornødne tid til at beskæftige sig med den mere langsigtede og systematiske planlægning af ministeriets politik. Ofte belastes ministeren også med forelæggelsen af unødigt mange konkrete sager, som har været behandlet i departementet.

Både administrationsudvalget og arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation fremhævede nødvendigheden af en omfattende udlægning af enkeltsager fra departementerne som en første forudsætning for en styrkelse af ledelses- og planlægningsfunktionerne. I de senere år har nogle departementer gennemført en sådan udlægning af enkeltsager, men på en række områder er en videregående udlægning stadig mulig. Et konsekvent og vellykket resultat af bestræbelserne på at styrke den departementale betjening af ministeren foreligger på *told- og afgiftsområdet*.

Her gennemførtes i 1965 en opdeling af det hidtidige generaldirektorat i henholdsvis departementet og direktoratet for told- og forbrugsafgifter.

Et væsentlig led i reorganiseringen var delegationen af afgørelsesmyndigheden i en meget stor del af enkeltsagerne inden for dette område, ligesom man ved oprettelsen af en række særlige ankenævn har søgt helt at friholde finansministeren for forelæggelsen af ankesager.

En tilsvarende vidtgående og konsekvent bestræbelse på at friholde ministeren og departementet for behandlingen af konkrete enkeltsager har kendetegnet udviklingen af *det nuværende miljøministeriums organisation*. Allerede ved etableringen af ministeriet for forureningsbekæmpelse opbyggedes et administrativt system, hvor kernen var et lille departement, som var indrettet på at varetage de overordnede planlæggende og styrende funktioner og den umiddelbare betjening af ministeren. Denne struktur er siden på forureningsbekæmpelsens område befæstet ved gennemførelsen af miljøloven og levnedsmiddeloven, som henlægger den egentlige sagsbehandling til dels de kommunale myndigheder, dels Miljøstyrelsen og Statens Levnedsmiddelinstitut. Efter udvikelsen af ministeriets forretningsområde i forbindelse med oprettelsen af miljøministeriet er tilsvarende bestræbelser iværksat inden for først og fremmest den fysiske planlægnings område og frednings- og arealforvaltningsområdet, således at en samlet reorganisering af ministeriet kan forventes gennemført i løbet af kort tid.

Som et led i *undervisningsministeriets omfattende strukturomlægning* er hovedparten af de løbende sager vedrørende den højere uddannelse nu henlagt til det oprettede direktorat for de videregående uddannelser.

Ligeledes har oprettelsen af Den sociale Ankestyrelse været et vigtigt skridt i retning af at frigøre socialministeriets departement for konkret sagsbehandling.

Selvom det således på en del store administrationsområder er lykkedes at frigøre departementerne for store dele af den konkrete sagsbehandling, må der fortsat lægges stor vægt på, at få gennemført en udlægning og delegation af enkeltsager overalt, hvor det

kan ske på en administrativt forsvarlig og organisatorisk hensigtsmæssig måde.

I disse bestræbelser må der tages hensyn til, at ikke alle enkeltsager er af samme art, og at en udladning næppe er hverken mulig eller hensigtsmæssig for alle typer af enkeltsager.

I første række må der sættes ind mod de *første-instansafgørelser*, som af lovgivningen direkte er henlagt til departementerne, typisk i form af f. eks. dispensationsbeføjelser eller godkendelseskrav. Ved en konkret gennemgang vil det for de enkelte ministerier nærmere kunne afgøres, hvor stort et omfang disse sager har, og der må på basis heraf udarbejdes forslag til lovændringer på de punkter, hvor der kan opnås en væsentlig reduktion af denne form for departemental enkeltsagsbehandling.

Tilsvarende kan som nævnt nedenfor i vid udstrækning foretages en begrænsning af den *ankesagsbehandling*, som af lovgivningen er henlagt til departementerne gennem borgernes adgang til at indanke en sag for ministeren.

For andre typer af enkeltsager, det være sig departementernes stillingtagen til sager, som henskydes fra underordnede myndigheder, eller departementernes mere eller mindre formløse afgivelse af vejledende udtalelser i juridiske tvivlsspørgsmål, er fordelene ved og hensigtsmæssigheden af en udlægning sandsynligvis mindre.

Noget tilsvarende gælder det stigende antal klager, som indbringes for ministre eller departementer af mindretalsgrupper, som føler sig tilsidesat i kommunale råd eller andre råd og repræsentative organer oprettet i henhold til lovgivningen.

Endelig vil departementerne ifølge sagens natur aldrig kunne frigøres for behandlingen

af sager, der skyldes direkte og personlige henvendelser til ministeren - omend en del af disse sager antagelig vil kunne henvises til behandling hos ikke-departementale instanser under ministeriet.

Direktoraternes rolle

15. De betydelige forskelle mellem ministeriernes forretningsområder gør det i øvrigt mindre hensigtsmæssigt at tilstræbe en fælles løsning på delegations- og udlægningsproblemerne for centraladministrationen som helhed.

På en lang række områder må således fortsat stiles mod den departements-direktors-konstruktion, som allerede administrationsudvalget foreslog. På andre områder er det derimod et spørgsmål, om ikke en direktoratsløsning vil virke som en i virkeligheden overflødig komplikation af det administrative system, når hensyn tages til kommunernes og amtskommunernes voksende administrative kapacitet.

Inden for de områder, hvor løsningen af det offentliges opgaver fortsat foregår i et rent statsligt regi, bl. a. fordi det er ønskeligt at sikre en ensartet praksis for landet som helhed, eller fordi det giver en rationel tilrettelæggelse af administrationen, kan en udlægning af enkeltsager mest hensigtsmæssigt ske til centrale direktoratsmyndigheder. Dette gælder som tidligere nævnt told- og afgiftsforvaltningen, og det gælder den centrale administration af den højere undervisning og forskningen. Det gælder på tilsvarende måde den centrale skatteforvaltning, forsvaret, politivæsenet og landbrugs- og handelsministeriets regulerende og støttende virksomhed.

Det er karakteristisk for alle disse områder, at der allerede under den eksisterende

struktur findes et veludbygget net af direktoratsmyndigheder. Det er imidlertid kun på en begrænset del af disse områder, at udlægning af enkeltsager til direktoraterne er skel; i det fulde og ønskelige omfang, når hensyn tages til departementernes særlige opgaver i relation til planlægning og tilrettelæggelse af ministeriets politik og med hensyn til betjeningen af ministeren.

Udvalget skal derfor anbefale, at man i de enkelte ministerier snarest muligt gennem en omfattende udlægning af enkeltsager fra departementerne etablerer en arbejdsdeling mellem departementer og direktorater, som tilfredsstiller de krav, der stilles til departementernes planlægningsvirksomhed, og som tilgodeser det ønskelige i at sikre en enkel og besparende administration.

Da en del af disse ministerier under den nuværende struktur råder over et forholdsvis stort antal mindre direktorater med snævre forretningsområder og en beskeden stab af medarbejdere, skal udvalget endvidere pege på det ønskelige i, at man inden for disse ministerier nærmere overvejer mulighederne for i forbindelse med en udlægning af sagsområder at etablere en mere smidig organisation ved *sammenlægning af mindre direktorater med beslægtede arbejdsområder*.

16. På en række andre områder forekommer en udlægning af enkeltsagsbehandlingen fra departementer til direktorater mindre nærliggende, når hensyn tages til såvel opgavernes karakter som til den ændrede opgavefordeling mellem staten og kommunerne. Dette gælder især for de ministerier, som har ansvaret for produktionen af sociale og velfærdsmæssige serviceydelser til befolkningen, som det er tilfældet for social- og undervisningsministeriet, for indenrigsministe-

riet på sundheds- og sygehusvæsenets område og for en del af kulturministeriets virksomhed. Det gælder endvidere for boligministeriets administration af boligstøttelovgivningen og af den teknisk og økonomisk regulerende byggelovgivning.

På alle disse områder har den i forbindelse med kommunalreformen gennemførte henlæggelse af meget omfattende opgaveområder til kommuner og amtskommuner i væsentlig grad ændret karakteren af disse ministeriers forretningsområder. Samtidig har udlægningen af flere og større opgaver til kommunerne sammen med kommunesammenlægningerne medført en betydelig udbygning af kommunernes og amtskommunernes administrative kapacitet. Hertil kommer endelig, at den igangværende byrdefordelingsreform i forbindelse med overgangen til generelle tilskud efter objektive kriterier fjerner statens direkte deltagelse i finansieringen inden for de enkelte udgiftsområder på det sociale og velfærdsmæssige område.

Det er på baggrund af denne udvikling udvalgets opfattelse, at en traditionel direktoratsløsning ikke er hensigtsmæssig på disse områder, når hensyn tages til de kommunale myndigheders selvstændige ansvar og til deres inden for de seneste år betydeligt forøgede administrative kapacitet. Udvalget skal derfor anbefale, at man nu nærmere overvejer alle muligheder for at henlægge ansvaret for den løbende administration til kommuner og amtskommuner, således at departementerne som omtalt i kapitel IV som hovedregel alene får ansvaret for tilrettelæggelsen og planlægningen af udviklingen inden for disse områder og for den overordnede administration af de planlægningsbeføjelser, som i lovgivningen er tillagt de kommunale myndigheder.

Endelig rejser den igangværende udvikling spørgsmålet om en omlægning af opgaverne for en del af de nuværende direktorater, således at de mere administrerende opgaver indskrænkes til fordel for en sagkyndig, f. eks. pædagogisk eller lægelig, rådgivning over for såvel departementerne, som over for kommunale myndigheder og private institutioner.

17. Et hovedprincip i dansk forvaltningstradition er som ovenfor nævnt borgernes adgang til at indbringe i princippet enhver afgørelse for den ansvarlige minister som øverste administrative instans på området. Væsentlige *retssikkerhedshensyn* såvel som hensynet til en ensartet behandling af enkelte samfundsborgere taler for, at man ikke af rene rationaliseringshensyn foretager vilkårlige brud med dette princip. Heroverfor står imidlertid det meget tungtvejende hensyn til, al bestræbelserne på at friholde departementer og ministre fra løbende sagsbehandling ikke gennemhulles af en forøget tilgang af ankesager til departementerne.

Udvalget skal på denne baggrund pege på muligheden af, at man i videst muligt omfang søger at *garantere borgerne opretholdelsen af ankeadgangen* gennem nedsættelsen af særlige af ministrene uafhængige ankenævn, således som det f. eks. er sket på forbrugsafgiftsområdet, og at man, hvor opgavernes omfang måtte gøre det berettiget, overvejer oprettelsen af særlige ankeorganer af samme karakter som Den sociale Ankestyrelse. Udvalget mener, at man gennem sådanne ordninger kan sikre borgerne en sådan retlig garanti over for forvaltningsmæssige indgreb, at det gør en ophævelse af ankeadgangen til ministerierne forsvarlig.

18. Gennemførelsen af opgave- og byrdefordelingsreformen og en mere målbevidst

udnyttelse af mulighederne for at henlægge behandlingen af ankesager til særlige ankeorganer skulle gøre det muligt at foretage en mere vidtgående udlægning end forudsat af administrationsudvalget i 1962. Det er derfor udvalgets almindelige opfattelse, at arbejdet i ministerierne af de enkelte departementers ledelse bør tilrettelægges på en sådan måde, at ministrene helt friholdes for enkeltsager, når bortses fra de forholdsvis få sager, der på grund af principielle hensyn, særlig offentlig opmærksomhed eller direkte henvendelser til ministeren, måtte kræve forelæggelse for denne. Departementerne vil herefter i alt væsentligt kunne hellige sig de i punkt 2 nævnte funktioner som sekretariat for ministrene.

Departementernes interne struktur

19. Den foreslåede afgrænsning af de departementale opgaveområder tjener alene til nærmere at afklare departementernes funktioner i forhold til underordnede administrative myndigheder. Men en omfattende udlægning af enkeltsager muliggør umiddelbart væsentlige forenklinger af departementernes opbygning. Med den traditionelle vide afgrænsning af departementernes opgaver har det således hidtil været nødvendigt i departementerne at opretholde et stort antal kontorer - »ekspeditionskontorer« eller »fagkontorer« - hvis arbejdsområder typisk er fastlagt efter lovgivningsområder. Med den foreslåede udlægning falder imidlertid begrundelsen for fortsat at opretholde hovedparten af disse kontorer i departementerne bort.

Bortset fra dette spørgsmål anser udvalget det ikke for muligt at give almene retnings-

linjer for den kontormæssige organisation af departementerne. Denne må naturligvis afpasses efter det enkelte departements særlige behov og muligheder. Afgørende er dels en smidig tilrettelæggelse af departementernes almindelige virksomhed efter skiftende arbejdsopgaver, og dels at der til stadighed sker en indpasning af planlægningsvirksomheden heri.

Den foreslåede styrkelse af departementernes planlægningsfunktioner er ikke ensbetydende med en udvidelse af antallet af medarbejdere i departementerne. Med den foreslåede afgrænsning af de departementale opgaveområder må det tværtimod skønnes, at nogle departementer i dag er for store, og at en vis reduktion af medarbejderantallet i en række tilfælde vil være mulig i takt med udlægningen af enkeltsager til andre administrative niveauer.

Udvalget skal samtidig pege på nødvendigheden af at sikre den departementale planlægningsvirksomhed den fornødne vægt og kontinuitet i forhold til administrative enheder i eller uden for ministeriet. Dette vil som hovedregel bedst kunne nås ved, at ledelsen af den departementale planlægningsvirksomhed henlægges til et selvstændigt chefområde i departementet.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at hensynet til en tilpasning af planlægningsvirksomheden i takt med løsningen af igangværende opgaver og med tilgangen af nye opgaver, der ofte vil have et andet indhold og sigte, i høj grad taler for en *projektorienteret arbejdsform* af det enkelte ministeriums planlægningsvirksomhed.

Udvalget skal i tråd dermed pege på mulighederne for i størst muligt omfang at løse konkrete planlægningsopgaver gennem en midlertidig tilknytning til det enkelte projekt

af medarbejdere fra andre organisatoriske enheder, det være sig i departementet eller i underordnede direktorater og styrelser og formentlig i en række tilfælde fra universiteter, lærestalter og forskningsinstitutter. En sådan organisation vil efter udvalgets opfattelse give departementerne større muligheder for udnyttelse af en særlig administrativ eller faglig sagkundskab end den traditionelle ministerielle organisationsstruktur.

Inddragelsen af medarbejdere fra andre departementale enheder eller fra underordnede direktorater vil samtidig kunne sikre den nødvendige sammenhæng og koordination mellem departementets overordnede planlægning af ny politik og nye opgaveløsninger og den efterfølgende gennemførelsesplanlægning, som ofte må henlægges til direktorats- og styrelsesniveau.

Udvalget er fuldt opmærksom på de vanskeligheder, der kan være forbundet med at etablere en sådan flexibel tilrettelæggelse af arbejdet, men heroverfor må man fremholde de åbenbare fordele dette på den anden side indebærer.

Personalepolitik

20. En omfattende og konsekvent udlægning af enkeltsagsbehandling fra departementerne er en første og grundlæggende forudsætning for den foreslåede styrkelse af planlægningsvirksomheden inden for centraladministrationen. En anden og lige så væsentlig forudsætning er en smidiggørelse af *statens personalepolitik*; uden en inddragelse af personalepolitikken i bestræbelserne på modernisering af administrationens organisation og virkemåde vil ønskerne om en bedre betjening af regeringen og folketinget næppe kunne tilfredsstilles.

Disse generelle personalepolitiske spørgsmål overvejes for tiden bl. a. i udvalget vedr. friere personalebevægelighed i centraladministrationen, hvorfor nærværende udvalg alene skal påpege betydningen af en tilfredsstillende og hurtig løsning. Udvalget tænker her især på, at en omlægning af statens personalepolitik i følgende tre henseender kan bidrage til den forudsatte styrkelse af planlægnings- og udviklingsfunktionerne i departementerne:

For det første må statens personalepolitik løsnes fra den nuværende binding til hævdevundne former og principper. Det er således fortsat karakteristisk, at personalemobiliteten mellem både centraladministrationens enkelte grene og mellem centraladministrationen, erhvervslivet og universiteter og lærestalter er meget begrænset. Væsentlige impulser til fornyelse af synsmåder og arbejdsformer vil imidlertid kunne opnås, hvis der etableres ansættelses- og karrieresystemer, som tilskynder til større personalemobilitet mellem disse miljøer.

For det andet vil den foreslåede styrkelse af planlægnings- og udviklingsfunktionen kunne vinde væsentligt ved tillige at rekruttere medarbejdere med en anden og måske mere utraditionel uddannelse og baggrund end den juridiske og økonomiske. Meget taler ganske vist for, at grundstammen blandt departementernes medarbejdere også i fremtiden udgøres af generelt kompetente administratorer med en samfundsvidenskabelig uddannelse og et bredt centraladministrativt erfaringsgrundlag. Planlægnings- og udviklingsarbejdets ofte specielle sigte vil imidlertid i høj grad kunne vinde ved inddragelsen af personer med f. eks. teknisk-naturvidenskabelig, pædagogisk eller lægelig ekspertise i et samarbejde med departement-

nes faste administrative medarbejdere.

For det tredje vil der endelig gennem afholdelse af interne kurser og konferencer i ministerierne og gennem bl. a. Danmarks Forvaltningshøjskoles almindelige efteruddannelsesvirksomhed kunne ydes et væsentligt bidrag til at gøre de ansatte i centraladministrationen bekendte med mulighederne for indførelse af nye og mere tidssvarende arbejdsformer og med de fordele, som anvendelsen af moderne planlægningsmetoder i mange tilfælde må antages at frembyde for ministerierne.

Sammenfatning

21. Udgangspunktet i nærværende kapitel har været understregningen af behovet for, at departementet som ministerens sekretariat som sin vigtigste opgave har ansvaret for, at ministeriets virksomhed er understøttet af en systematisk og helhedsorienteret planlægning, og at departementets betjening af ministeren bygger herpå. Virkeliggørelsen af denne overordnede målsætning forudsætter, at departementets ledelse gennem en hensigtsmæssig og smidig tilrettelæggelse af planlægningsvirksomheden er i stand til at pejle kommende opgaver ved løbende at følge den samfundsmæssige og politiske udvikling, så der hurtigt kan gives svar på spørgsmål, som får politisk aktualitet, og så der på forhånd eller i det mindste med korte

varsler kan opstilles alternativer til den hidtidige politik.

Departementernes ledelse vil imidlertid kun kunne honorere disse krav, hvis informationsgrundlaget for en vurdering af tilstanden på og udviklingstendenserne inden for de enkelte ministerområder løbende holdes ajour gennem etableringen af faste informations- og rapporteringssystemer, som muliggør opstillingen af prognoser for udviklingen og en bred og systematisk analyse af såvel den hidtidige som en alternativ politiks konsekvenser.

Et gennemgående synspunkt er desuden, at departementerne kun vil kunne løse deres planlægningsopgaver, hvis departementernes struktur og arbejdsformer i almindelighed inddrages i overvejelserne om, hvorledes centraladministrationens planlægningsvirksomhed kan styrkes. Det er på denne baggrund fundet nødvendigt at understrege, hvorledes en omfattende udlægning af enkelt-sager fra departementerne og en smidiggørelse af centraladministrationens personalepolitik betragtes som vigtige forudsætninger for, at departementerne kan få overskud til løsning af planlægningsopgaverne, og for at man i departementerne kan forlade den traditionelle stive organisatoriske opbygning til fordel for en mere projektorienteret arbejds- og organisationsform, som i højere grad tilfredsstiller den departementale planlægnings krav.

KAPITEL IV

Sektorplanlægning

1. I kapitel III blev påpeget, at planlægning må anses for et væsentligt hjadpemedel i beslutningsprocesserne både for så vidt angår ministeriernes regulerende opgaver af retlig karakter og for deres overordnede ledelse af produktionen og formidlingen af de offentlige serviceydelser, samt for de tværgående koordinerende funktioner. I kapitel III blev opgaverne i overensstemmelse med denne betænkningss hovedformål helt overvejende anskuet som centraladministrationens planlægningsfunktioner, men når det drejer sig om planlægningen for så vidt angår produktion og formidling af offentlige serviceydelser, vil det være nødvendigt at tage hensyn til den betydningsfulde rolle kommunerne nu har på disse områder. Der er således behov for en supplerende og uddybende redegørelse for de særlige problemer, som vedrører hele det komplicerede samspil mellem centraladministrationen og henholdsvis de amtskommunale og kommunale administrationer med hensyn til planlægningen og styringen af den del af de offentlige serviceydelser, som leveres af kommunerne.

De problemer, som set fra statens synspunkt foreligger her, falder i princippet ind under betegnelsen: overordnet ledelse af

produktionen og formidlingen af de offentlige serviceydelser, men det er klart, at der netop heri i høj grad indgår regelfastsættelse gennem lovgivning, cirkulærer m. v. såvel i forhold til enkeltindivider og virksomheder, som direkte over for kommunerne. De 2 funktioner glider her, hvor der er tale om serviceydelser leveret af eller styret af kommunerne, næsten umærkeligt over i hinanden.

Dette gælder naturligvis i særlig grad, for så vidt der er tale om den forberedende planlægningsfase, og det gælder så meget mere nu, efter at der gennem kommunalreformen og byrde- og opgavefordelingsreformerne og ikke mindst afviklingen af refusionsordningerne er sket en dybtgående omstrukturering af ledelsesfunktionerne inden for det offentlige.

Det mest betydningsfulde i denne sammenhæng er ikke så meget overførselen af en række tidligere statsinstitutioner og statsopgaver i øvrigt til amtskommuner og kommuner — en udvikling, som endnu ikke er afsluttet — som de reformer, der tager sigte på at give den regulerende lovgivning og øvrige normfastsættelse er mere generel og rummelig udformning. Den politiske baggrund herfor er en bred tilslutning til at placere ansva-

ret for den konkrete udformning af de offentlige serviceydelser så nær de berørte befolkningsgrupper som muligt og at sikre kommunalbestyrelse og amtsråd større dispositionsfrihed.

2. Afgørende skridt til at realisere denne målsætning er på en række områder taget med *afviklingen af den traditionelle sektorstyring*, hvor centraladministrationen løbende havde indseende med de konkrete dispositioner, der blev truffet lokalt. I kraft af cirkulærer og forskrifter af ofte meget detaljeret karakter vedrørende institutionernes indretning, drift og bemanning øvede centraladministrationen afgørende indflydelse på serviceydelsernes kvalitet; hertil kom på talrige områder yderligere en behandling af enkeltsager, der navnlig knyttede sig til bevilgningen af statstilskud f. eks. i form af ydelse af tilskud til et bestemt anlægsarbejde (typisk vejfondstilskud) eller anerkendelse af en institution som refusionsberettiget (typisk: vuggestuer og børnehaver).

Hele denne detailstyring er nu enten afviklet eller væsentligt udtyndet - dog bortset fra folke- og gymnasieskoler, hvor der kun er sket mindre ændringer. Til gengæld er på nogle af de store serviceområder i de senere år gennemført en lovgivning, der foreskriver en planlægningsforpligtelse for kommuner og giver ministerierne indseende hermed i form af godkendelsesbeføjelser. Denne *sektorplanlægning* vedrører navnlig *sygehusvæsenet* (oprindelig i lov nr. 237 af 4. juni 1969 og udbygget i lov nr. 324 af 19. juni 1974 om sygehusvæsenet), *skolevæsenet* (lov nr. 44 af 9. februar 1970 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m. v. med senere ændringer, jfr. undervisningsministeriets bekendtgørelse af 3. september 1974), det so-

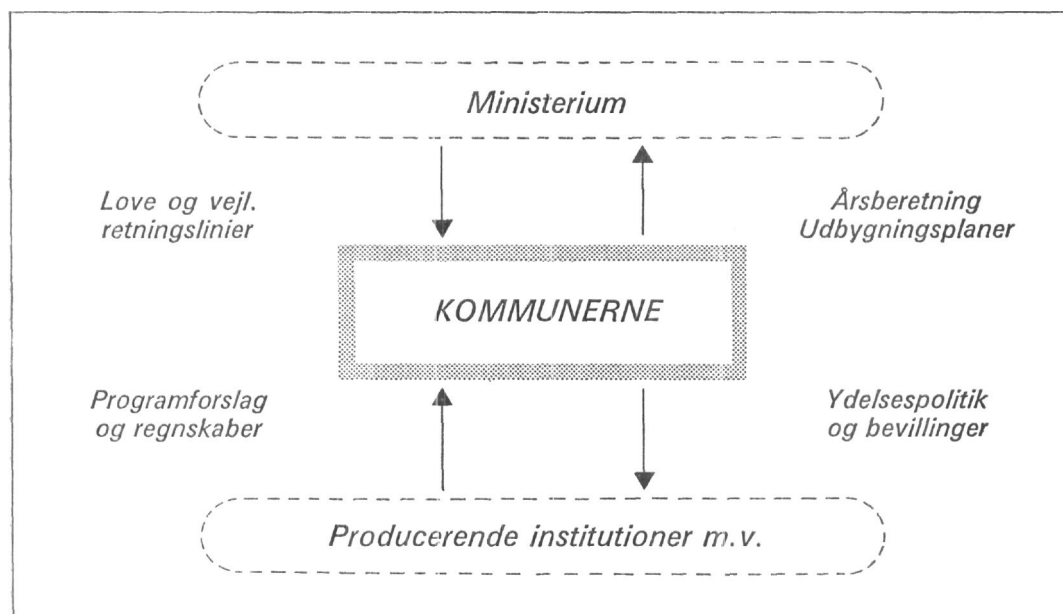
ciale område (lov nr. 227 af 27. maj 1970 om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender), samt *vejbæsenet* (lov nr. 312 af 9. juni 1971 om offentlige veje med senere ændringer, jfr. ministeriet for offentlige arbejders lovbekendtgørelse nr. 423 af 11. september 1972).

Det er den planlægningsproblematik, som denne ny lovgivning udløser, der er emnet for dette kapitel. Hertil følger sig den ny lovgivning om *lands- og regionsplanlægning* samt om *kommuneplanlægning*; men da der her et tale om en tværgående planlægning, er de hermed forbundne administrative problemer taget op i det følgende kapitel.

Det er karakteristisk for sektorplanlægningen - ligesom den tidligere sektorstyring - at der er tale om relativt snævert afgrænsede sektorer, men samtidigt sektorer som repræsenterer en meget betydelig andel af det samlede ressourceforbrug. Netop fordi sektorplanbestemmelserne omfatter langt størsteparten af det offentliges ressourceforbrug og inddrager mange administrative instanser, knytter der sig betydelig interesse til opbygningen af denne del af det offentliges planlægningsvirksomhed. Dette gælder så meget desto mere, som sektorplanlægningen befinder sig på det første eksperimenterende stadium, hvor en række problemer endnu er uafklaret.

3. Først skal gives en kort beskrivelse af den model for sektorplanlægningen, som de nævnte love bygger på, jfr. diagrammet i figur 1.

Hver kommune skal for de enkelte sektorer udarbejde dels en *årsberetning*, der gør status over den faktiske aktivitet i det forløbne år, og dels en *udbygningsplan*, der giver en samlet redegørelse for den påtænkte aktivitetsudvikling i 5-15 år fremover med



Figur 1'. Informationsudveksling mellem administrative niveauer som led i sektorplanlægningen, der omfatter kommunale serviceydelser.

tilhørende konsekvensberegninger over serviceniveau og ressourceforbrug.

Hvor både kommuner og amtskommuner har andel i sektoropgaverne, er det et generelt krav, at *planerne samordnes amtsvis*, før de samlet indsendes til ressortministeriet. På vejområdet, hvor alle tre administrative niveauer er involveret, og behovet for sammenhæng i dispositionerne er iøjnefaldende, specificerer loven en planlægningsprocedure med gensidig horingspligt vedrørende projekter af fælles interesse. Tilsvarende krav til de statslige myndigheder foreskrives ikke inden for de øvrige sektorer, men tråden er på det seneste taget op i *sygehussektoren* (i udvalget om landsdelsspecialer) og i *socialsektoren*, hvor decentralisering af de resterende opgaveområder er under forberedelse. Også i *undervisningssektoren* er der, især for så vidt angår 10.-12. uddannelsesår, et

udtalt behov for at koordinere den kommunale og den statslige planlægning.

Det er sektorministeriets ansvar at vejlede kommunerne i planlægningsarbejdet og udarbejde *retningslinjer* for planernes form og indhold. De fleste udbygningsplaner skal forelægges ministeren til *godkendelse*, mens forhåndsgodkendelser af enkeltprojekter til gengæld er bortfaldet. Kommunerne kan herefter disponere inden for planens rammer, men ønsker de at gå der ud over, skal en ny plan forelægges. På den anden side er der intet, der binder kommunerne til at realisere egne planer, som tiden hurtig kan løbe fra. Sektorene har varierende bestemmelser om *revision*, som dog mindst skal finde sted hvert femte år.

4. Arbejdet med at udfylde lovgivningens krav om sektorplanlægning er på de fleste områder en ny og fremmedartet opgave

for alle implicerede. Inden for de fleste sektorer er man ved at nå igennem første planlægningsrunde, men forudser en længere opbygningsperiode, før systemet fungerer efter sin hensigt.

Der er en del forskel på ministeriernes fremgangsmåde og holdning til sektorplanlægning. Denne forskel afspejler forvaltningsmæssige traditioner og ressortopgavernes forskellige karakter. Også blandt kommunerne er der delte meninger om systemets nytte. Det hænger utvivlsomt sammen med, at flere forskellige *formål ønskes tilgodeset* sideløbende gennem den besværlige informationsudveksling mellem administrative niveauer. Det drejer sig især om

- i) at koordinere opgaver i forskelligt regi
- ii) at forbedre det kommunale beslutningsgrundlag og
- iii) at sikre sektorministeriet indseende med og indflydelse på den kommunale forvaltning af ressortopgaverne.

Mens der skabes bred tilslutning til i), er der klare forskelle i opfattelsen af den relative vægt, der bør tillægges ii) og iii), og af det dertil knyttede spørgsmål om, hvis præmisser der skal lægges til grund for planlægningen.

En konsekvent gennemførelse af decentraliseringens idé om øget *selvstyre* ville tilsige, at hovedvægten lægges på de lokale ønsker, og at den centrale planstyring sigter mod at hjælpe de kommunale myndigheder til at tilrettelægge den mest hensigtsmæssige service ud fra de stedlige levevilkår.

Men der er også en stærk tradition for at kræve landsmæssig *lighed* i det offentlige servicetilbud, hvilket trækker i retning af at basere planlægningen på bindende retningslinjer om ydelseernes indhold og omfang. I

det omfang det gennemføres, vil de centrale myndigheder kunne få en større indflydelse på både kvalitet og omfanget af den ydede service end hidtil, hvor man kun på de områder, hvor der i lovgivningen var givet særlige forskrifter, har haft mulighed for f. eks. at kræve aktivitetsniveauet sat i vejret. Som eksempler herpå kan nævnes jordemødre og sundhedsplejersker, mens omsorgsområdet er det typiske eksempel på, at en sådan mulighed ikke har været til stede.

Kravet om ensartethed gør sig gældende med forskellig tyngde inden for de kommunale opgaveområder. Som det ene yderpunkt kan nævnes folkeskolen, som gerne skulle give børnene en fælles baggrund og føre dem frem til samme uddannelsesniveau i hele landet. Ældreomsorg er et eksempel på det andet yderpunkt, hvor niveauet naturligt afpasses efter de ældres behov i forskellige dele af landet. Forskellen er også klart markeret i lovgivningen, hvor folkeskoleloven foreskriver udstrakt regelstyring især med pædagogisk sigte, mens den sociale bistandslov er blottet for normer.

Historisk set har den politiske holdning til decentralisering været svingende, og man kan derfor regne med en reaktion tilbage mod centralisering, hvis selvstyret bliver brugt anderledes, end folketinget havde forestillet sig ved gennemførelsen af kommunalreformen m. m. Fra centralt hold udtrykkes ofte bekymring for, at selvstyre vil medføre »for ringe« service i dele af landet, og »for flot« eller uhensigtsmæssig service i andre dele af landet. Den større gennemsigthed, der kan komme til at ligge i sektorplanlægningen, vil dog virke for en større udligning af de eksisterende - meget betydelige - uligheder.

De udtalte politiske ønsker om decentrali-

sering tilsiger foreløbig at lade kommunerne få udspillet i tilrettelæggelsen af den lokale politik - hvilket i øvrigt er fuldt forsvarligt, da planstyringen giver mulighed for indgreb, før udviklingen tager fart i uønsket retning. Ud fra de hidtidige erfaringer vil det være hensynet til den samfundsøkonomiske balance, der snarest kræver indgreb. Dette kan dog mere hensigtsmæssigt ske gennem den tværgående økonomiske styring omfattende kommunens samlede udgifter, som omtales i kapitel V. Hermed sikres den mest effektive ressourceanvendelse og det - efter omstændighederne - videst mulige selvstyre.

5. I det følgende skitseres en række forslag til udfyldning af sektorplanbestemmelserne. De er udformet ud fra den opfattelse, at selvstyret bør gives en reel chance for at bevise sin duelighed.

Hovedvægten skal herefter lægges på en *mere effektiv betjening af de lokale beslutningsprocesser* gennem forelæggelse af langsigtede oplæg som grundlag for kommunernes afvejning af serviceniveau og ressourceforbrug. Dette forudsætter, at alternative løsningsmuligheder og deres konsekvenser kortlægges på overskuelig måde og inddrages i de politiske overvejelser.

De udbygningsplaner, der hidtil er udarbejdet, er for størstedelens vedkommende rene anlægsprogrammer, og de bygger (tilsyneladende) ikke på nogen helhedsvurdering hverken af befolkningens forventninger om lokale serviceforanstaltninger eller af det lokale produktionsapparats udnyttelsesmuligheder. Det ville være ønskeligt, om planerne i højere grad kom til at *afspejle en langsigtet politik med hensyn til ydelsens art og fordeling blandt de berørte klientgrupper*. En stilningtagen hertil bliver i al fald nødvendig som supplement til den løbende bevillings-

styring af de udførende institutioner m. v., såfremt man ønsker større politisk indflydelse på den faktiske service over for kommunens borgere.

Skal det opnås, må en *lokal sektorplan* omfatte en konkretisering af de kommende års ydelsespolitik med tilhørende investeringsprogram (som hidtil) og produktionsprogram i hovedtræk, der er tilstrækkelige til, at *planen kan udmøntes i både anlægs- og driftsbudgetter*. Dette sidst punkt, der er afgørende for en realistisk prioritering, er forsømt i de fleste planer i den første runde, som kører nu. Det lod sig simpelthen ikke gøre, fordi de færreste kommuner arbejdede med flerårsbudgettering.

Den omstændighed, at kravene og retningslinjerne fra sektorministerierne ikke var indbyrdes koordineret, har yderligere medvirket til, at hver udbygningsplan typisk har været udarbejdet som en specialopgave uden tilknytning til den øvrige forvaltning - hvilket i øvrigt har passet ind i mønstret for den kommunale forvaltning med den relativt skarpe opdeling af opgaverne mellem de forskellige kommunale udvalg.

6. Den forestående *budget- og regnskabsreform* pålægger imidlertid alle kommuner at udarbejde 4-årige budgetter fra 1977. Dermed skabes der en helt anden baggrund for sektorplanlægningen, og det skulle til den tid blive muligt, at *budget- og planlægning integreres på lokalt plan*. Det vil være en forudsætning for, at sektorplanlægning kan nyttiggøres i den kommunale beslutningsproces, og det vil stimulere til, at planerne underkastes en realitetsbehandling og følges op i den løbende forvaltning.

Det ville derfor på længere sigt 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 budgettet), 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.

Dette kan skematisk anskueliggøres således:

Budgetår:	Regnskab (1 år)	Budget (1 år)	Forudsættelser (3 år)	Budget (3 år)	Budget (3 år)
Sektorplan:	status	program	program	program	program
Økonomi:	regnskab	budget	budget	budget	budget

Status og program vil være sektorforvaltningens bidrag til den rullende budgetlægning og må derfor ajourføres årligt. Denne procedure følges i princippet allerede på det sociale område.

Perspektivet vil normalt kunne fastholdes i længere tid, men ændringer heri må så med mellemrum udløse en egentlig revision af sektorplanen.

De foreliggende udbygningsplaner dækker alle den første 5-årsperiode relativt udførligt, og i skole- og sygehussektoren arbejdes yderligere med et 15-års perspektiv. I disse sektorer stiler man mod en revision hvert 5. år, men planlægningsperioden er ikke synkroniseret mellem sektorer.

Set med kommunalpolitiske øjne ville det formentlig være ønskeligt, at perspektivdelen for hver sektor blev drøftet mindst en

gang i hver valgperiode og derfor blev tilrettelagt i en 4-årig cyklus. For at sikre, at sektorerne koordineres indbyrdes og indpasses i både den fysiske og økonomiske planlægning, må der ske en vekselvirkning mellem alle planlægningsbestræbelserne i kommunen. For at nå frem til en samlet målsætning for de fremtidige levevilkår i kommunen kunne man også tage skridtet fuldt ud og gennemføre en sammenfattende perspektivplanlægning omfattende alle aspekter af kommunens udvikling og offentliggjort som debatoplæg på lignende måde, som regionplanloven foreskriver.

Meget taler således for, at *hovedrevision af de forskellige sektorplaner sker samtidigt og gennemføres hvert fjerde år*. Resultatet heraf skulle indsendes til central godkendelse og afløse udbygningsplanerne i den nuværende form inden for sygehus- og skolesektoren. En planlægningsperiode på 4 år ville formentlig også harmonere bedre med, at budgetperioden bliver på 4 år, selv om der er tale om et »rullende« 4-årsbudget. En videre naturlig konsekvens af at arbejde med 4-årsperioder i det kommunale system ville være at forlænge den nugældende 3-årige revisionsperiode for fastsættelsen af de generelle tilskud til kommunerne, til 4 år. Tilskudsrevisionen kunne da naturligt ske i lyset af sektorplanerne.

7. Med det her skitserede budget- og planlægningssystem, ville der blive skabt mulighed for, at resultatet af den *årlige cyklus på lokalt niveau* umiddelbart kunne formidles videre til ressortmyndighederne på centralt niveau og derved i een operation klare hovedparten af informationsforpligtelserne om de kommende års politik. Tilbage bliver især de landsomfattende ressourcetællinger, som på en bestemt dag i året registre-

rer pladser, personale, klienter m. v. på hver enkelt institution.

Ud fra det samlede buegetmateriale vil ressortinteresserne stort set fordele sig således:

Indenrigsministeriet (og budget-departementet):

Selve budgettet og de tekniske bevillingsforudsætninger i bemærkningernes specielle afsnit.

Miljøministeriet:

Bemærkningernes generelle afsnit om befolknings-, erhvervs- og boligprognoser og programmer.

Sektorministerierne:

Bemærkningernes sektorafsnit, dvs. sektorplanens status- og programdel, hvoraf de relevante dele af såvel budgettet som de generelle forudsætninger om befolkning m. v. bør fremgå.

Ved på denne måde at udnytte selve budgetmaterialet undgås dobbeltarbejde, ligesom der sikres konsistens mellem de mange indberetninger fra kommunerne til staten. Dette forhindrer naturligvis ikke, at budgetmaterialet efter behov *suppleres op* med uddybende redegørelse til de enkelte ministerier. Dette vil især komme på tale, når sektorperspektiverne skal revideres hvert fjerde år, ligesom der forudsættes en særlig indberetningsproces for den fysiske planlægning under lands- og regionplanloven.

8. Ud over den historiske registrering af kommunale aktiviteter og ressourceforbrug, som især Danmarks Statistik foretager, bliver *de lokale sektorplaner den vigtigste informationskilde om den kommunale varetagelse af de offentlige serviceopgaver*. Det er med støtte i dette omfangsrige materiale, res-

sortministeriet må udforme sin politik. Først og fremmest skal der tages stilling **til**, om de kommunale planer kan godkendes eller ministeriet ønsker ændringer gennemført enten i en foreliggende plan eller i forbindelse med næste planlægningsrunde.

Før at begrænse risikoen for konfrontationer og spildt arbejde, må der lægges vægt på råd og vejledning før og under planernes tilblivelse, således at den færdige plan bliver udtryk for en bevidst stillingtagen på et veloplyst grundlag. Herved vil ministeriet kunne yde en meget konstruktiv indsats og øve betydelig indflydelse på de lokale beslutninger.

Vanskeligheden består i at trække grænsen mellem frivillighed og tvang. Sektorplanlovene lader det stå åbent, og endnu har der ikke dannet sig nogen praksis for, hvornår en lokal plan kan *forkastes* af ministeren, og i hvilket omfang godkendelsen kan betinges af, at bestemte vilkår opfyldes. Det ligger dog i hele planlægningsideen, at der ikke skal rejses detailindvendinger, men at der skal være tale om væsentlige afvigelser fra det sædvanlige serviceniveau eller en tilside-sættelse af rimelige fælles hensyn. Skal godkendelsesproceduren have mening, må den bestå i, at forelagte planer kan forlanges ændret.

Før der centralt tages stilling til de enkelte sektorplaner, vil det være hensigtsmæssigt at sammenstille alle kommunernes programmer for de første 4 år, således at ministeriet kan danne sig et indtryk af den planlagte udvikling på landsbasis og af forskydningerne i den regionale fordeling.

9. Sektorministerierne må på dette grundlag tilse, at statslige og kommunale aktiviteter er indbyrdes afstemte. Dette afsluttende led i sektorplanlægningen, der stiller

store krav til de pågældende departementers planlægningsenheder, kan bedst ske gennem udarbejdelsen af en *sammenfattende sektorplan omfattende alle administrative niveauer*. Her vil det igen være praktisk at operere med en *programdel*, der opsummerer de konkrete intentioner i budgetperioden, og med en *perspektiv del*, der indeholder en fremskrivning af de aktuelle tendenser.

Planen skal naturligvis primært betjene den departementale ledelse og danne fundamentet for ministeriets skabende og udførende kraft. Den vil give mulighed for, at man i tide kan tage stilling **til**, hvor der er behov for indgreb over for de lagte planer og - ikke mindst lige så vigtigt - hvor departementet kan forholde sig passivt og lade planernes realisering foregå uforstyrret.

10. Specielt i relation til de kommunale områder vil det være naturligt at afslutte hver runde i planlægningsprocessen med en *generel tilbagemelding til kommunerne*, der kommenterer resultaterne med udgangspunkt i den sammenfattende sektorplan. Ved at trække nogle væsentlige *valgmuligheder* frem i tilknytning til perspektivdelen vil ministeriet samtidigt kunne dække en del af sin rådgivende funktion. Det vil også være nyttigt at belyse *spredningen* i de senest foreliggende planer, således at kommunerne selv kan danne sig et indtryk af den relative styrke og svaghed i deres plan og eventuelt inddrage andre kommuners erfaringer i overvejelserne om ønskelige revisioner.

11. Der har under den første planlægningsrunde været udtalt mangel på *relevante oplysninger til brug for konsekvensanalyser* af opstillede planer. Det må være de centrale myndigheders opgave at afhjælpe denne mangel, efterhånden som data indløber. På nogle områder vil det formentlig være nyt-

tigt at udstrække den departementale informationsservice over for kommunerne til fremstilling af et katalog over alternative ydelsesformer med oplysninger om ressourcetilforbrug, samt en kort beskrivelse af anbefalet anvendelsesområde, fordele og ulemper. Forslagene kunne på mange områder præsenteres i »moduler«, som kommunerne kunne vælge imellem og kæde sammen med egne ideer ud fra lokale forudsætninger.

En *modulopbygning af planerne* ville rumme den fordel, at man ikke behøvede begynde helt forfra, hver gang forudsætningerne ændrer sig. Mens tilpasning til mere restriktive økonomiske vilkår hidtil hovedsagelig er sket ved at strække igangværende etaper og helt udskyde nye, ville bedre resultater fremover kunne opnås gennem et beredskab af mere begrænsede eller »skrabede« moduler, hvis kvalitet i givet fald kan afvejes med den forsinkelse, som en fastholdelse af den oprindelige udformning indebærer i en beskæringssituation.

12. Gennem en intensiv vejledning, som den oven for skitserede, ville ministeriet kunne øve indflydelse på de lokale beslutninger. Skulle det alligevel vise sig, at de kommunale planer i almindelighed afviger fra, hvad ministeren finder forsvarligt eller ønskeligt, og kan disse afsigelser ikke fjernes gennem ministeriets godkendelsesbeføjelse, må konsekvensen blive, at der tages initiativ til en *lovændring, som præciserer de kommunale forpligtelser*. Den sammenfattende sektorplan vil i så fald kunne forelægges folketetinget som dokumentation for kommunernes utilstrækkelige indsats, og på grundlag heraf kan så vurderes, om der er behov for øget regelstyring.

13. Som nærmere omtalt i kapitel V, foreslås etableret en tværgående *økonomisk*

styring omfattende de samlede offentlige udgifter. Grundlaget herfor vil primært være et 4-årigt totalbudget, men til vurdering heraf, må sektorministerierne supplere med oplysninger om udgiftsbehov og planlagt aktivitet. Etableringen heraf vil ikke kunne ske umiddelbart, men ligesom tilfældet er for sektorplanlægningen, er der tale om en mål-sætning for centraladministrationens planlægning, som kan realiseres over 3-5 år.

Når den fase er nået, hvor der udarbejdes sammenfattende sektorplaner, vil program-delen heraf blive det væsentligste udgangspunkt for ministeriets bidrag til fastlæggelse af tværgående udgiftsrammer for hvert af de administrative niveauer. Ved således at integrere budget- og planlægningssystemet både på lokalt og centralt plan vil man kunne til-vejbringe bedre *konsistens mellem den øko-nomiske styring og sektorstyringen* end hid-til, hvor de to led i styringen ofte har trukket i hver sin retning.

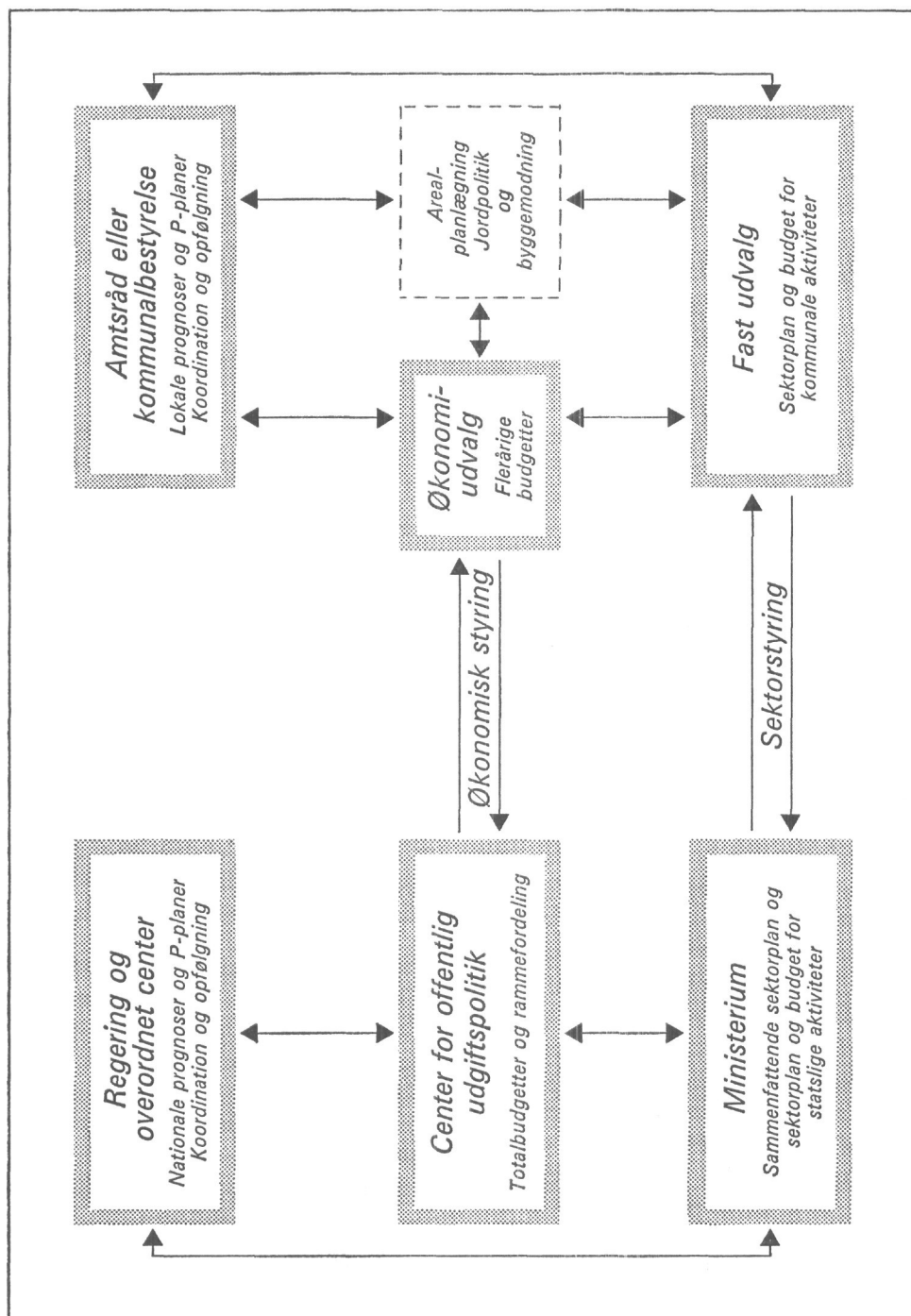
Arbejdsdeling og samspil i det foreslåede system er i grove træk søgt skitseret i figur 2.

Da et sådant system som nævnt ikke umiddelbart lader sig realisere, vil det være hensigtsmæssigt, at der tilrettelægges en

overgangsløsning, der giver et forsvarligt udgangspunkt for tilrettelæggelse af en samlet udgiftspolitik. Som rimelige minimumskrav for sektorplanlægningen kan nævnes føl-gende fire punkter:

- at* der sker en synkronisering mellem sekto-rer,
- at* der arbejdes med 4-årsperioder svarende til budgetlægningsperioden,
- at* planlægningen baseres på en fælles grundstamme af oplysninger om befolk-ningsforskydninger m. v., aktivitetsud-vikling og ressourceanvendelse, og
- at* sektordepartementerne påtager sig at sammenfatte de kommunale bidrag.

Disse betingelser for en tværgående styring på nationalt niveau svarer nøje til de under punkt 6 beskrevne betingelser for tværgå-ende styring på lokalt niveau. Gennemførel-sen af de nødvendige tilpasninger i sektorens hidtidige procedurer tjener således et dob-belt formål. Om man yderligere skal tage skridtet fuldt ud og gå over til rullende pro-gramlægning, må naturligvis overvejes nøje i lyset af hver sektors opgaveområde.



Figur 2. Samspillet mellem sektorstyring og økonomisk styring af det offentlige ressourceforbrug.

Note: Af tegnetekniske grunde er der kun indtegnet een sektor som repræsentant for 4 store og flere små. Endvidere er forbindelseslinjerne fra det nationale til det lokale plan ført direkte til det implicerede udvalg, men går principielt via amtsråd/kommunalbestyrelse.

KAPITEL V

Sammenfattende planlægning på mellemniveau

1. I det foregående er i mange forbindelser omtalt behovet for, at det arbejde, der foregår i de enkelte ministerier, koordineres bedre med arbejdet i andre ministerier. Dette gælder særlig en stor del af planlægningsarbejdet, fordi dette i langt højere grad end den løbende sagsbehandling vedrører fremtidige dispositioner, for hvilke der endnu ikke er fastsat retningslinier for behandlingen.

Koordineringen kan i mange tilfælde foregå derved, at der aftales eller fastlægges *retningslinier, som er udarbejdet på fælles grundlag*, for de forskellige berørte områder. Specielt for planlægningsarbejdet vil det i vidt omfang være hensigtsmæssigt, at der sker en sammenfattende og overordnet planlægning, inden for hvis rammer den mere konkrete og specialiserede planlægning så må udspille sig.

Indledende skridt til en sådan sammenfattende planlægning foreligger allerede på forskellige områder - fordi det har vist sig nødvendigt. Den foran omtalte sektor planlægning er for så vidt et eksempel herpå, men sigtet er her i højere grad en samordning mellem staten, amterne og kommunerne og mellem disse indbyrdes, medens hovedsigtet

i denne redegørelse er samordningen på tværs af opdelingen i ministerier og i departementer.

Et eksempel på det sidste er statens mere langsigtede budgetarbejde, som er indledt i de senere år.

2. Navnlig er der imidlertid grund til at pege på de mere vidtgående forsøg på at lægge grundlaget for en i bredden meget omfattende tværgående planlægning, som de to *perspektivplan-redegørelser* er udtryk for.

Det forekommer oplagt, at man her står ved begyndelsen til en udvikling, hvor behovet for sammenfattende planlægning vil trænge sig stærkere og stærkere på. De mest iøjnefaldende grunde hertil er disse fire:

- a. De styringsproblemer m. v., regeringen skal løse, bliver mere og mere komplicerede, og samtidigt indebærer udviklingen en stadigt stærkere integration af de forskellige faktorer i udviklingen. En række problemer kan derfor ikke løses hensigtsmæssigt på snæver basis, men kun hvis der tillige tages hensyn til andre sider af samfundsudviklingen.
- b. Såfremt hele den offentlige styring skulle koncentreres direkte under regeringen,

ville dette kræve en meget omfattende centraladministration. En stærk decentralisering vil dels modvirke dette og vil samtidigt imødekomme stærke ønsker om øget lokalt selvstyre. Forudsætningen herfor er imidlertid, at der fra centralt hold kan gives alment vejledende retningslinier, og at disse hovedlinier udarbejdes på grundlag af en overordnet og sammenfattende planlægning.

- c. Den økonomiske udvikling gennem 60'erne og begyndelsen af 70'erne har klart understreget behovet for en fastere samordning og mere langsigtet planlægning af de forskellige økonomisk-politiske beslutninger, der påvirker ressourceanvendelsen og den samlede økonomiske balance.
- d. Hertil kommer så, som en faktor med stadigt øget vægt, virkningerne af den globale energisituation, af den voksende knaphed på andre naturressourcer og miljøproblemerne, som på flere områder vil nødvendiggøre en strammere styring baseret på langsigtet planlægning af det samlede ressourceforbrug.

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 flexibilitet i planlægningen*. Gang på gang er det set, hvordan uventede forskydninger i vore internationale vilkår har kuldkastet prognoser og beregninger. I sådanne situationer er det vigtigt, at lagte planer hurtigt revideres, evt. erstattes af andre, der stemmer

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

3. De forslag vedrørende den sammenfattende planlægning, der omtales i det følgende - dette og næste kapitel - udspringer netop af en pragmatisk holdning. Der stilles ikke forslag om en pludselig omkalfatring en gang for alle af regeringsarbejdet, men om en tillem্পning og udbygning af bestående strukturer. Hovedsynspunktet er kort sagt, at den videre udvikling af de overordnede planlægningsfunktioner mest hensigtsmæssigt kan ske ved at bygge videre på det givne grundlag bl. a. ved at videreudvikle og systematisere de tilløb og mere eller mindre improviserede konstruktioner, som allerede findes.

Videre bygger forslagene på den opfattelse, at det ikke er realistisk at tro, at al departemental planlægning kan samles eet 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 indenfor 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. Det er simpelt hen ikke gørligt, at udarbejde een stor samlet plan for hele det danske samfunds udvikling eller fra eet centralt sted give forpligtende forskrifter for alle de offentlige planlægningsaktiviteter, som er igang eller som må påregnes sat igang i de nærmere år.

4. Der bliver altså efter dette system tale

om en række forskellige centre for sammenfattende planlægning og tillige om et samspil mellem disse centre.

Sammenfattende planlægning »på mellemniveau« findes allerede i flere henseender, i hvert fald i form af spirer. De vigtigste eksempler er allerede nævnt, nemlig 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 synes der ikke at være grund til her at stille forslag om større ændringer. Kun skal siges, at der i alle henseender er behov for at styrke planlægningsmomentet i forhold til behandlingen af de løbende sager.

Disse 3 eksempler på koordination og sammenfattende planlægning på mellemniveau er karakteristisk derved, at de til en vis grad behandler de samme sagsområder, men gør det ud fra forskellige synspunkter. Et statsfinansielt emne kan således være af betydning såvel fra alment konjunkturpolitisk som fra markedspolitiske og statsfinansielle synspunkter.

De følgende forslag vedr. dannelse af yderligere 4 centre for sammenfattende planlægning på mellemniveau ligger helt i forlængelse heraf. Tanken er således ikke at foretage en opdeling i sideordnede centre, der hver for sig dækker et bredere emneområde end det enkelte ministerium, men at oprette centre for sammenfattende planlægning, der hver for sig repræsenterer nogle væsentlige hensyn eller synspunkter eller aspekter, som er fælles for, eller som man politisk finder bør være fælles for behandlingen af en kreds af forskellige problemer. Dette vil fremgå

klart af forslagene, der omhandler følgende temaer:

erhvervspolitikken,
det offentliges samlede udgifts-
politik,
fordelingspolitikken samt
den »fysiske« planlægning.

Der gives for hvert af disse tema'er en kort karakteristik af planlægningsproblematikken og foretages en vurdering af den organisatoriske udbygning, som skønnes påkrævet. Det tilføjes, at udbygningen kan gennemføres etapevis og ikke nødvendigvis skal ske i samme takt på de forskellige felter.

Der vil være ministerier, som ikke eller kun i ringe grad berøres af forslagene. Der vil ligeledes være ministerier, hvis virksomhed på særlige områder har en stærk berøring med ét eller flere af de foreslåede centre. Dette sidste gælder f. eks. trafikministeriet.

Planlægning vedrørende erhvervspolitik

5. Behovet for en sammenfattende koordinering udspringer på den ene side af de erhvervspolitiske spørgsmåls mangeartede karakter, på den anden side af den traditionelle opdeling i erhverv, hver med sin egen interesseorganisation. Administrativt er den direkte erhvervspolitik i hovedsagen splittet op på 5 ministerier (departementer), nemlig handels-, landbrugs-, fiskeri-, bolig- og trafikministerium. Herudover kan arbejdsministeriet og udenrigs(økonomi)ministeriet komme ind i billedet. Hvert af disse ministerier har et nært samarbejde med de relevante erhvervs- og interesseorganisationer, og der har naturligt nok udviklet sig ten-

denser til en vis eensidighed, så hvert af de pågældende departementer til dels føler sig som varetagere af det pågældende erhvervs interesser over for andre samfundsgrupper.

Der er i en række henseender behov for en tværgående samordning mellem de forskellige erhvervsministerier indbyrdes og tillige for en samordning af erhvervspolitikken med skatte-, social-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitik samt med den generelle økonomiske politik. I disse henseender er der ikke truffet faste arrangementer til at sikre koordineringen, og den generelle erhvervspolitiske planlægning befinder sig endnu i sin vorden. Under arbejdet med PP-II kom dette klart frem. Den erhvervspolitiske tænkning har været stærkt bundet til bestående erhverv og deres forholdsvis begrænsede interesser.

Der er i løbet af 60'erne og 70'erne sket en gradvis frigørelse fra den foregående periodes meget snævre erhvervspolitiske tænkning - deltagelsen i det internationale samarbejde har her utvivlsomt ydet et bidrag - men der savnes et centrum for arbejdet med at formulere en langsigtet, generel erhvervspolitik på tværs af etablerede fag-, erhvervs- og organisationsgrænser. Det er ikke udformningen af den konkrete erhvervspolitik, der her tænkes på, men den strategiske planlægning med henblik på at tilpasse erhvervsstrukturen og de mange erhvervspolitiske indgreb efter en samlet forestilling om den økonomiske vækst og fremtidige ressourcer. Dette må baseres på analyser af hovedtendenserne i den teknologiske udvikling og i forbrugsmønstret, såvel som på de samlede muligheder på arbejdsmarkedet og kapitalmarkedet, mulighed for nye virksomhedsstrukturer og finansieringsformer osv. Ind-

pasningen i det forventede internationale udviklingsmønster må også iagttages.

6, En del af de tværgående erhvervspolitiske opgaver har i perioder været behandlet i *regeringens økonomiudvalg*, hvor samtlige erhvervsministre har været medlemmer. Udvalgets rolle, som har varieret fra regering til regering, har helt overvejende været at sikre en clearing af løbende sager, ofte hastesager, og økonomiudvalget har i øvrigt haft så mange andre spørgsmål på sin dagsorden, at der ikke har været tid til mere almene erhvervspolitiske drøftelser. Den sekretariatsmæssige betjening af økonomiudvalget (Det økonomiske Sekretariat) har heller ikke været orienteret mod erhvervspolitikken, men mod andre sider af den økonomiske politik, især konjunkturpolitikken.

De løbende erhvervspolitiske beslutninger må fortsat koordineres med konjunkturpolitikken, men dette kan udmærket ske selv om den erhvervspolitiske planlægning henlægges til et andet organ end regeringens økonomiudvalg.

7. Den tanke har undertiden været fremme, at samle al erhvervspolitik under *et erhvervsministerium*. Tanken er dog næppe realistisk, måske ikke så meget fordi der ville blive tale om et gigantministerium, som fordi det ville være i stærk modstrid med den rodfæstede politiske tradition og blive kritiseret fra erhvervsorganisationerne. Dertil kommer så, at en sammensmeltning af bestående erhvervsministerier ikke i sig selv ville give den fornødne bredde; arbejdsmarkedssiden og skatte- og finansieringssiden såvel som de internationale aspekter må også dækkes ind ved den langsigtede planlægning.

En tredje mulighed er at koordinere den erhvervspolitiske planlægning gennem *et særligt ministerudvalg*. I årene 1971-73 ek-

sisterende et særligt ministerudvalg for erhvervspolitik med økonomiministeren som formand. Det havde ingen sekretariatsmæssig betjening og tjente i hovedsagen til ekspedition af konkrete sager af begrænset økonomisk betydning, der ikke klart henhørte under et bestemt erhvervsministerium, som f. eks. erhvervsvilkårene på Bornholm.

Denne negative erfaring med et udvalg med helt andre opgaver end det, der her sigtes mod, kan dog ikke tages som bevis på, at der ikke kan opnås væsentlige resultater gennem et koordinerende udvalg.

8. *Det foreslås, at der etableres et ministerudvalg for koordinering af generelle erhvervspolitiske beslutninger, ansvarligt for den sammenfattende erhvervspolitiske planlægning.* Ud over de direkte erhvervsministre (dvs. handels-, fiskeri-, landbrugs-, bolig- og trafikministrene) ville arbejdsministeren, økonomiministeren, finansministeren og ministeren for skatter og afgifter samt evt. udenrigsøkonomiministeren være selvskrevne medlemmer af ministerudvalget, hvorved forbindelsen knyttes over til den generelle økonomiske politik såvel som skattepolitikken og statens udgiftspolitik.

En forudsætning vil nok være, at der fastsættes nærmere retningslinier for arbejdet, og at der sker en organisatorisk udbygning, så det sikres, at der på embedsniveau sker det fornødne forberedende arbejde, specielt at der sker en planlægningsindsats, der giver ministerudvalget et bredere og mere perspektivrigt grundlag for sine drøftelser.

For at sikre det forberedende arbejde og for yderligere at fremme den departementale samordning ville *et stedfortræderudvalg* forekomme naturligt. Det forudsættes herved også, at der i et kommissorium gives dette udvalg klare planlægningsopgaver, som selv-

sagt må løses af et særligt sekretariat i nært samarbejde med de berørte departementer.

Den *sekretariatsmæssige* betjening af et sådant ministerudvalg med stedfortræderudvalg vil givetvis stille krav om et antal kvalificerede medarbejdere; en del af sekretariatet kan hensigtsmæssigt rekrutteres ved udlån fra de forskellige erhvervsministerier, forstået sådan at disse medarbejdere stilles til rådighed på heltidsbasis og så længe udlånet varer ikke modtager tjenestebefalinger fra deres egen styrelse. Ressortmæssigt må sekretariatet henlægges under formanden for ministerudvalget, hvis departementschef tilsvarende måtte være formand for stedfortræderudvalget. Umiddelbart ville det være nærliggende at søge formanden i det bredeste af erhvervsministerierne: Handelsministeriet.

9. I PP-II er fremhævet betydningen af den løbende og regelmæssige *kontakt mellem regeringen og repræsentanter for erhvervene*. Erhvervspolitikken vil naturligt blive et hovedtema for disse kontakter, men det er klart at også andre sider af den økonomiske politik vil komme ind i billedet. Regelmæssige møder mellem regeringens erhvervspolitiske udvalg og repræsentanter for erhvervene kan måske være kernen i disse kontaktmøder, forstået således at også andre ministre kan deltage (tilkaldes) efter behov, og mødernes dagsorden kan gøres bredere end de egentlige erhvervsøkonomiske emner. Forberedelsen af disse møder kunne måske hensigtsmæssigt ske gennem et sekretariatsmæssigt samarbejde mellem departementerne og erhvervssekretariatene. Skal disse møder få et mere konstruktivt indhold, er det ikke nok at sætte aktuelle, eventuelt akutte spørgsmål på dagsordenen, men den langsigtede erhvervspolitiske og erhvervsøkonomi-

ske planlægning bør tages op til drøftelse på basis af redegørelser og forslag fra det ny planlægningsorgan.

Planlægning af den samlede offentlige udgiftspolitik

10. Gennem lovgivning og/eller gennem bevillinger på statsbudgettet har folketinget og regeringen øvet indflydelse på udviklingen for så vidt angår den langt overvejende del af de offentlige aktiviteter, hvad enten de er foregået i statsinstitutioner eller i kommunalt regi eller i såkaldte selvejende institutioner med offentlige tilskud.

Der går dog en relativt skarp delingslinie mellem de egentlige statsaktiviteter, der er underkastet den statslige budgetlægning og bevillingskontrol, og de af staten gennem lovgivningen påbudte eller opmuntrede aktiviteter i kommuner og selvejende institutioner. De har udviklet sig, uden at folketing og regering på forhånd har haft klart overblik end sige præcise skøn over, hvor meget de samlede udgifter og personale m. v. ville vokse. Det er først i de seneste år, at spørgsmålet om en *sektorplanlægning* omfattende såvel statslige som kommunale aktiviteter på afgrænsende områder er kommet på tale. Sideordnet hermed er der ved adskillige lejligheder udtalt ønsker om en *samlet budgetlægning for alle offentlige udgifter under eet*. Efter kommunalreformen og med den decentralisering, som følger med de gennemførte og planlagte reformer i ansvars-, opgave- og byrdefordelingen mellem staten og kommunerne har disse samordningsproblemer fået en helt anden vægt end tidligere. Hvortil så kommer, at ekspansionen i den sidste halve snes år nu nødvendiggør en langt strammere styring af det offentliges egen resourceanvendelse.

Diskussionerne herom har stået på i nogle år, men der har foreløbigt kun været gennemført midlertidige, til dels improviserede løsninger af en restriktiv karakter, som ikke mindst fra kommunalpolitisk side er følt som utilfredsstillende.

11. Vanskelighederne ved at etablere et fastere system for overordnet planlægning her udspringer af flere forhold, ikke mindst det tilsyneladende selvmodsigende i på den ene side at overlade en større dispositionsfrihed til kommunerne og på den anden side at ønske en strammere styring af de samlede offentlige udgifter. Hertil kommer vanskelighederne ved at forene en fastere flerårig planlægning og budgettering med de stadigt skiftende konjunkturpolitiske krav. Dette har ført til, at de restriktive indgreb, der er gennemført de senere år, ofte er kommet på et meget sent tidspunkt i planlægnings- og budgetlægningsprocessen.

Dette kan skabe en vis modvilje i kommunerne, og det kan vanskeliggøre drøftelserne mellem staten og kommunerne om yderligere budget- og planlægnings samarbejde.

Hertil kommer så, at bestræbelserne for at få samarbejdet igang er hindret stærkt af *manglen på nødvendige informationer om udviklingen på de forskellige områder*. Det må anses for en ufravigelig betingelse, at *data-grundlaget* for budget- og planlægnings samarbejdet bringes i orden. De praktiske forberedelser hertil er dog efterhånden ret langt fremme, og man kan regne med, at data-grundlaget kan forbedres afgørende i løbet af de kommende 3-4 år. På dette punkt er der i hvert fald ikke politiske vanskeligheder.

De nødvendige reformer i denne henseende er især disse:

a) Gennemførelsen af den *regnskabsreform*,

hvorom der nu foreligger en enig indstilling, og som sigter mod en ensartet og moderne budget- og regnskabsopstilling for samtlige kommuner. Fra kommunal side lægges vægt på, at *finansåret flyttes*, så det bliver sammenfaldende med kalenderåret, hvilket er hensigtsmæssigt, fordi skatteåret efter overgangen til kilde-skat er flyttet. Yderligere fordele i forbindelse med samarbejdet opnås, hvis også statens finansår gøres identisk med kalenderåret (ligesom samarbejdet inden for EF trækker i den retning), men i første omgang må det påregnes, at kommunerne omlægger deres finansår (fm. fra 1. januar 1977), mens staten indtil videre fastholder sit.

- b) Iværksættelse af 4-årig *budgettering* for kommunerne svarende til den statslige. Uden flerårig budgetlægning vil der med den tid, budgetarbejdet og samordningsforhandlingerne vil kræve, ikke være mulighed for en rettidig samordning baseret på en nøjere vurdering og afstemning af de forskellige udgiftsplaner.
- c) Tilvejebringelse af de nødvendige administrative procedurer, så de 290 kommunale budgetter kan indsamles, bearbejdes og fremlægges som en helhed, efter at de er godkendt af de respektive kommunalbestyrelser. Disse ny, tværgående informationer må suppleres med og *sammenholdes med* hele det materiale, som tilvejebringes på de store udgiftsområder gennem *sektorplanlægningen*.

Sigtet må være, at et samlet, flerårigt over-slag over de totale offentlige udgifter fremlægges i Folketinget såvidt muligt samtidigt med finanslovsforslaget. Hvis også statens finansår flyttes 3 måneder frem, så finanslov-

forslaget fremsættes inden 1. september, dvs. før de kommunale budgetter foreligger, vil dette tidsmæssigt ikke være muligt, men man kan da nå frem til, at totaloversigten fremlægges inden finanslovsforslaget færdiggøres og kommer til 3. behandling i begyndelsen af december. Under alle omstændigheder vil der være kort tid til rådighed for udarbejdelsen af totaloversigten.

Med gennemførelsen af de under a)–c) nævnte reformer skulle der være skabt mulighed for et væsentligt forbedret informationsgrundlag om udviklingen i de samlede offentlige aktiviteter. Den omtalte totaloversigt skulle i forhold til statens budgetlægning kunne nå at påvirke det førstkomende finansårs bevillinger. I forhold til kommunerne bliver oversigten navnlig relevant for budgetlægningen for det følgende år. Næste spørgsmål bliver så, hvad *budget- og planlægningssamarbejdets indhold* skal være og i lyset deraf, hvorledes det *organisatorisk* skal tilrettelægges.

12. Som baggrund for dette samarbejde må det iøvrigt antages, at de senere års bestræbelser på at blødgøre sektorstyringen og lægge større dispositionsfrihed til kommunerne vil blive fortsat. Der tænkes hermed især på:

- at omlægningen af de endnu gældende *refusionsordninger* til tilskud efter objektive kriterier videreføres (naturligvis bortset fra pensioner, børnetilskud osv., som reelt er statsudgifter, hvor kommunerne blot varetager den praktiske administration), og
- at statslige krav vedrørende *standard og normer* for serviceydelser reduceres, samt
- at tilsvarende krav i overenskomster eller

andre *aftaler* med personale- og klientorganisationer ligeledes begrænses.

Det forudsættes således, at kommunerne har et omfattende selvstændigt økonomisk ansvar for indretningen af de offentlige serviceydelser. Dog er det herved tillige forudsat:

at sektorplanlægningen på de store udgiftsområder gennemføres i et direkte samarbejde mellem pågældende statslige ressortmyndigheder på den ene side og amtskommuner og/eller kommuner på den anden, med henblik på at sikre afstemning af planerne på de 3 niveauer og en overordnet styring af hovedlinierne (jfr. kapitel IV), samt

at den *fysiske planlægning* køres i særligt regi som omtalt i et senere punkt. Endelig regnes der med

at hovedlinierne i *fordelingspolitikken* ligeledes koordineres ad andre kanaler, jfr. efterfølgende punkt.

Ved overvejelserne over budgetsamarbejdet indhold inden for disse forudsætninger må det spille ind, at der her foreligger en række konflikter mellem forskellige værdipræmisser. Oplagt og typisk er således især konflikter mellem »lokale« interesser og landsomfattende hensyn.

Ud fra et lidt andet synspunkt kan siges, at der knytter sig selvstændige værdier til at give det *lokale selvstyre* et reelt indhold, *både* fordi selvstyre - nærdemokrati - i sig selv er værdifuldt, og tillige fordi der fra egn til egn jo faktisk er betydelige forskelle i levevilkår og livsopfattelse og deraf følgende forskelle i ønsker med hensyn til indretningen af offentlige institutioner. Disse faktiske forskelle er man måske ofte tilbøjelige til at

overse til fordel for de oplagte partipolitiske forskelle fra kommune til kommune.

Heroverfor står imidlertid den ideologi, som er rodfæstet i flere partier, at leveforholdene i de forskellige dele af landet bør gøres så ensartede som muligt. Staten bør derfor gribe ind og bidrage til at udligne de økonomiske forskelle, men det nærmere indhold heri er måske ikke altid helt klart; diskussionerne herom fører dels over i spørgsmålet om indkomstoverførsler gennem skatteudligning og tilskud, dels over i erhvervspolitiske bestræbelser på at styrke erhvervsgrundlaget i de økonomisk svage dele af landet. Endelig rejses der krav om, at der ikke bør være *forskel på de offentlige serviceydelser*, hvad enten man bor det ene eller andet sted. Der fører lige over i udgiftsprioriteringen.

Hovedtemaet for den sammenfattende budgettegning 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. Med den langt større vægt i den samlede økonomi, de kommunale udgifter får fremover, når ansvars- og opgavefordelingsreformerne er ført til ende, er denne samlede 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.

Det er ikke tanken med denne rammefastsættelse at blande sig i prioriteringen inden-

for de enkelte kommuner på anden måde end den, der sker gennem lovgivningen og sektorplanlægningen. Som omtalt i kapitel IV forudsættes der en nøje samkøring mellem sektorplanlægningen og den fireårige budgetlægning i kommunerne. I relation til fastsættelsen af budgetrammer har sektorplanerne ikke mindst interesse i kraft af det væsentlige informationsgrundlag, der her foreligger, og som rammefastsættelsen må tage visse hensyn til. Løvrigt må man forestille sig, at rammerne får karakter af gennemsnitlige *rater for væksten i samlede udgifter og personale* suppleret med et system for afvigelser herfra bygget op omkring en række objektive kriterier, såsom befolkningstæthed, vækst i folketal, erhvervsstrukturer m. v.

Der er ikke hermed taget stilling til, om rammerne evt. kunne udformes som lofter for *kommunernes skatteudskrivning og låneoptagelse*. I realiteten er forskellen ikke stor mellem udgiftslofter og skatteløfter. Under alle omstændigheder er det givet, at også kommunernes finansieringsmuligheder vil være en selvstændig faktor, som må indgå i vurderingen af, hvor store udgifter, der ialt kan accepteres.

Inden for det således aftalte rammesystem er det dels vigtigt at *undgå dobbeltdækning* af servicefunktioner og dobbeltadministration, dels at få fremlagt *behovsvurderinger* og udbygningsplaner for de forskellige hovedaktiviteter på en sådan måde, at de giver velegnede ståsteder for den politiske afvejning og beslutning. Væsentligt er det her, at det gennem totalbudgettet bringes frem på overskuelig måde, hvad de offentlige ressourcer anvendes til, og hvilke resultater der opnås ved det. Endelig kan drøftelserne herom bidrage til udvikling af mere effektive styringssystemer.

Konflikten mellem den kortsigtede konjunkturpolitiske nødvendighed og den langt-sigtede planlægning vil naturligvis fortsat være tilstede - her på samme måde som i statens egen budgetpolitik. Denne konflikt er i princippet uløselig, men i praksis vil en bedre planlægning og flerårig budgetlægning indenfor stramme rammer i hvert fald begrænse risikoen for den slags udgiftsekspllosioner, som selv udløser behov for uvarslede restriktive indgreb.

Der er ingen grund til at tro, at det på denne baggrund vil blive let at nå til enighed mellem staten og kommunerne såvel som mellem kommunerne indbyrdes om fælles retningslinier for de offentlige ydelser. Men dette bør ikke blive et argument for at foretrække at træffe beslutninger med bind for øjnene.

Selve den omstændighed

- at kommunerne forpligtes til at udarbejde 4-årige totalbudgetter og
- at samtlige offentlige 4-årsbudgetter samles og præsenteres for regering og Folketing såvel som for borgmestre og kommunalbestyrelser, med totaltal for udgifter og personale 4 år frem må vel uundgåeligt øve sin indflydelse på den politiske tænkning og på beslutningsprocesserne i de forskellige dele af systemet. Det må give en stærk tilskyndelse til en mere omhyggelig planlægning og mere økonomisk disponering på de forskellige niveauer og i de forskellige sektorer.

13. Staten har gennem en lang årrække været flink til at pålægge kommunerne at iværksætte en række nye aktiviteter og forbedre serviceniveauet uden hensyn til, om

alle kommunerne ønskede det. I de seneste år har problemstillingen skiftet karakter, for så vidt som regeringen har været nødsaget til at pålægge kommunerne økonomisk tilbageholdenhed.

Man må imidlertid regne med, at regering og folketingsflertal fortsat kan se interesse i at gennemføre ny love, der pålægger kommunerne at sætte ting igang. Det vil utvivlsomt være en væsentlig forudsætning for, at planlægningssamarbejdet mellem staten og kommunerne kommer op at stå, at *regeringens lovinitiativer* for så vidt de berører kommunernes økonomi og administration inddrages under planlægningsarbejdet. Udvalget er klar over, at dette kan rejse betydelige problemer, både fordi det griber ind i ministrenes selvstændighed med hensyn til den nærmere tilrettelæggelse af udarbejdelsen af lovforslag, og fordi det strider mod regeringens principielle bevægelsesfrihed med hensyn til lovinitiativer. Som parallel kan dog henvises til den ofte meget indgående høring i erhvervsorganisationerne vedrørende lovforslag, der berører erhvervene.

14. Et *udvalg af ministre* må varetage den politiske side af samordningen på regeringssiden; drøftelserne her bør forberedes i et fast *stedfortræderudvalg*.

Hertil må så føjes et *forhandlingsorgan*, hvor ministrene kan mødes med de politiske repræsentanter for kommunerne. Det praktiske arbejde med rammefastsættelsen for den samlede offentlige ressourceanvendelse vil være så stærkt integreret i det arbejde, der i forvejen udføres i indenrigsministeriet (kommuneafdelingen) og finansministeriet (budgetdepartementet), at det vil være naturligt, at den sekretariatsmæssige betjening sker fra indenrigsministeriet og budgetdepartementet baseret på en fast samarbejdsaf-

tale. En naturlig rollefordeling kan være, at indenrigsministeriet samler, bearbejder og forhandler de informationer, der kommer fra kommunerne, medens budgetdepartementet samarbejder disse informationer med statsbudgettets og bistår ved den samlede vurdering af konsekvenserne af udgiftsforløbet på de forskellige områder. I tilslutning hertil må etableres et samarbejde mellem de to departementer og administrative repræsentanter for kommunerne.

En løsere konstruktion af lignende art har faktisk bestået i en årrække og har bistået ved udformningen og iværksættelsen af kommunalreform, byrde- og opgavereform osv., og det er på dette område faktisk lykkedes at få gennemført vidtgående reformer efter fælles retningslinier på en række ministerområder. En skriftlig præcisering af de forskellige organers opgaver og beføjelser forekommer hensigtsmæssig, ligesom en fastere organisering af den sekretariatsmæssige betjening.

Som foran omtalt vil »det første led« i samordningsprocessen være en *årlig totaloversigt*, der sammenfatter de vedtagne kommunale budgetter og godkendte budgetoverslag med statens finanslovsforslag og budgetoverslag. Denne totaloversigt skulle tjene til at gøre det muligt for regeringen, Folketinget, kommunalbestyrelser og offentligheden at følge væsentligt tidligere end hidtil de samlede offentlige aktiviteter, uanset hvor den besluttende myndighed er placeret. Oversigten må naturligvis tillige indeholde regeringens vurdering og tilkendegivelse af, hvilken linie regeringen vil følge ved forhandlingerne med kommunerne. Den endelige vurdering må så foretages efter at partierne i Folketinget har fremsat deres kommentarer til oversigten.

Det andet led i samordningsprocessen vil blive forhandlingerne mellem staten og kommunerne om næste års budgetter.

Som forberedelse hertil må udarbejdes *oplæg* af departementerne i samarbejde med de kommunale organisationers sekretariater. Det er dog sandsynligt, at eventuelle *indstillinger* må udarbejdes hver for sig i departementerne og organisationssekretariaterne. Disse forhandlinger kan finde sted i løbet af foråret og bør afsluttes senest i maj, hvor kommunerne går ind i den afsluttende fase af budgetarbejdet.

15. Spørgsmålet om Folketingets eventuelle inddragelse i denne fase af beslutningsprocessen skal blot nævnes her. Den hidtidige fastsættelse af rammer for budgetudviklingen i kommunerne: investeringsloft, låneloft og skatteloft m. v. har været foretaget af regeringen efter forhandling og overenskomst med de kommunale organisationer. Når et folketingsudvalg har ønsket det, har det efterfølgende fået en orientering derom.

I PP-II siges, at en videre udvikling af budget- og planlægningssamarbejdet antagelig vil forudsætte særlig lovgivning herom; et lovgrundlag kan give større fasthed i samarbejdet end improviserede aftaler. Den endelige stillingtagen hertil må foretages, når hele spørgsmålet er behandlet i regeringen og gennemdrøftet med de kommunale repræsentanter, og når der derefter foreligger et konkret forslag til, hvordan dette arbejde skal tilrettelægges.

Den fordelingspolitiske planlægning

16. Når »fordelingspolitikken« her trækkes ud som et selvstændigt tema for overord-

net planlægning på mellemniveau, beror det først og fremmest på den betragtning, at fordelingspolitiske hensyn og interesser har en umådelig stor vægt i den politiske meningsdannelse og griber væsentligt ind i de fleste politiske beslutninger.

Heraf følger igen, at fordelingspolitikken optræder i mange forskellige sammenhænge og varetages af et større antal ministerier og institutioner, i nogle tilfælde som centralt område, i andre tilfælde som et mere perifert hensyn.

De fordelingspolitiske hensyn fremtræder naturligvis ganske klart ved alle beslutninger vedrørende indkomstoverførsler fra det offentlige til husholdningerne og virksomhederne og tilsvarende ved indkomstoverførslerne den modsatte vej: dvs. skatter, afgifter, gebyrer, takster osv.

Men de fordelingspolitiske hensyn indgår tillige som væsentlig faktor i de fleste udgiftspolitiske beslutninger, fordi de offentlige serviceydelser stilles gratis til rådighed og dermed indirekte bidrager til at udligne sociale skel i befolkningen. Under foregående punkt er specielt nævnt de fordelingsproblemer, der knytter sig til økonomiske og sociale forskelle mellem forskellige dele af landet.

løvrigt indgår fordelingspolitiske hensyn i store dele af erhvervspolitikken, boligpolitikken og arbejdsmarkedspolitikken m. m.

Der foreligger nok af eksempler på manglende samordning mellem de forskellige »dele af« fordelingspolitikken. Det klassiske eksempel, som for tiden er trukket frem i den politiske debat, er den manglende koordinering af progressionen i indkomstskatten med den indkomstbestemte graduering af boligsikring og forskellige sociale ydelser.

Området er i virkeligheden så stort og kompliceret, at det næppe vil være muligt at tilvejebringe en mere detaljeret indbyrdes afstemning mellem alle de mange beslutninger med fordelingsvirkninger, der hele tiden træffes af forskellige organer. Men måske netop på grund af den meget spredte ansvarsfordeling, er dette problemområde i særlig grad karakteriseret ved et i forhold til områdets politiske betydning *yderst mangelfuldt informationsgrundlag*. Dette gælder både fremskaffelsen af aktuelle primære data, og det gælder den analytiske behandling deraf samt endnu mere planlægningsindsatsen forstået som kortlægning af konsekvenserne af nye beslutninger og opstillinger af alternative muligheder for at ændre fordelingen i overensstemmelse med en given politisk målsætning herfor.

»Indkomstpolitik« er nu igen kommet i forgrunden, men der savnes i høj grad relevante forarbejder, som kan give regering, Folketing og arbejdsmarkedsorganisationer et nogenlunde sikkert grundlag for forhandlinger, hvis hovedindhold kan blive at kombinere lønpolitiske afgørelser med beslutninger vedrørende ændringer i beskatning og sociale ydelser på den ene side og vedrørende opsparing og finansiering af erhvervsinvesteringerne på den anden.

17. Den politiske beslutningsproces er på disse områder præget af de meget stærke økonomiske og sociale hensyn såvel som af de ideologiske og partimæssige bindinger, der knytter sig til fordelingen af værdierne mellem befolkningsgrupperne. Det er næppe at forvente, at man skulle kunne undgå improvisationer og hastigt gennemførte ad hoc udredninger på dette område (som tilfældet f. eks. var, da ØD-forslaget blev fremsat). Men det skulle være muligt gennem en

bedre tilrettelagt samordning af indsatsen på en række områder at sikre, at der tilvejebringes *et mere fyldestgørende beslutningsgrundlag*. Hermed tænkes i første omgang på det helt elementære, at der fremskaffes et bredere, mere systematisk opbygget og bedre analyseret statistisk materiale, som så kan indgå som fælles grundlag for planlægningsindsatsen på de fordelingspolitiske vigtige felter som skatte- og afgiftspolitik, de sociale indkomstoverførsler og boligpolitik. Dette kan formentlig bedst ske ved at tilvejebringe et særligt *samordningsorgan på ekspertniveau* med repræsentation fra f. eks. socialministeriet, indenrigsministeriet, finansministeriet (budgetdepartementet, lejlighedsvis løn- og pensionsdepartementet), ministeriet for skatter og afgifter og boligministeriet samt Det økonomiske Sekretariat, Danmarks Statistik og Socialforskningsinstituttet.

Dette organ skulle have i hvert fald 2 opgaver:

- a) at tage initiativ til en udbygning og bearbejdning af statistik og andre relevante data af fordelingspolitisk interesse, og
- b) 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. Resultatet af denne vurdering må så forelægges de implicerede ministre eventuelt den samlede regering, så den kan indgå i overvejelserne inden lovforslag færdiggøres.

Hertil kunne så føjes den mere politisk betonede opgave at fremsætte forslag til ændringer i lovgivningen med henblik på at opnå

en bedre overensstemmelse mellem denne og de erklærede hensigter. Endelig kunne udvalget stille forslag om planlægningsopgaver, som det skønnede burde tages op i de berørte departementer.

Den »fysiske« planlægning

18. Den fysiske planlægning er både et kommunalt, et amtskommunalt og et statsligt anliggende og indeholder derfor klare samordningsproblemer. Det gælder vertikalt mellem de 3 administrative niveauer såvel som horisontalt - dels mellem kommunerne indbyrdes, dels for statens vedkommende mellem forskellige ministerier, som har indflydelse på arealanvendelsen. Den basale planlægning ligger i kommunerne i form af kommuneplanlægning og regionsplanlægning, medens den landsomfattende planlægning påhviler staten, der samtidigt har det overordnede ansvar for de retningslinier, kommuner og amter lægger til grund for deres planlægning. Staten er tillige ankeinstans vedrørende kommunale afgørelser.

Der er i vid udstrækning tale om en *rammeplanlægning vedr. anvendelsen af arealressourcer og naturressourcer*; arbejdet hermed har udviklet sig gradvis gennem en lang årrække med oprindelse i først byplanlægning og senere etablering af de mere betydningsfulde byudviklingsudvalg; sideløbende hermed har andre organer arbejdet med fredningsplaner for værdifulde landskaber. Det lovmæssige grundlag har været spredt i en række forskellige love uden alt for klar indbyrdes afgrænsning, og tilsvarende har administrationen været spredt på et temmeligt uoverskueligt antal organer med hjemmel i de forskellige love. I de sidste par år er der imidlertid både lovmæssigt og admini-

strativt sket - eller er ved at ske - en stærk forenkling og systematisering, samtidig med at der politisk er givet tilslutning til at forstærke indsatsen på dette område.

På de kommunale niveauer var kommunalreformen en væsentlig forudsætning for den ny klare opdeling i kommuneplaner, regionsplaner og landsplanlægning. Opgaver og ansvarsfordeling mellem de 3 niveauer er nøje præciseret i lovgivningen.

For statens vedkommende er der med den i 1973 gennemførte omorganisering af *miljøministerens arbejdsområde* sket en væsentlig samling af de departementale enheder, som beskæftiger sig med de forskellige sider af den fysiske planlægning og som tidligere henhørte under boligministeren, landbrugsministeren, kulturministeren og indenrigsministeren. Samlingen er dog ikke total og kan heller ikke blive det, da den fysiske planlægning indgår som et mere eller mindre fremtrædende moment i en række fagdepartementers arbejde, ikke mindst trafikministeriets. Der er således fortsat behov for et tværgående departementalt samarbejde. Den overordnede og sammenfattende planlægningsbeføjelse ligger dog naturligt i *miljøministeriet*,

19. Den sammenfattende fysiske planlægning har først og fremmest til opgave at sikre den mest hensigtsmæssige anvendelse af de givne arealressourcer ved at tilvejebringe et grundlag for at *bedømme de enkelte arealanvendelsesønsker ud fra en samfundsmæssig helhedsbetragtning*. Det følger heraf, at den fysiske planlægning må koordineres med andre dele af samfundsplanlægningen. Loven om lands- og regionplanlægning fremhæver nødvendigheden af en samordning med *sektor planlægningen*, med *miljøpolitikken* (de såkaldte økologiske hen-

syn) samt med den økonomiske langtidspanlægning. Den nævner det gensidige afhængighedsforhold mellem den fysiske og den økonomiske planlægning, hvormed tænkes på planlægningen både af de offentlige aktiviteter og af erhvervs- og samfundsudviklingen i almindelighed.

Det er ofte fremført, at det ville være hensigtsmæssigt, om den fysiske og den økonomiske planlægning var henlagt til samme organ. Dette gælder dog først og fremmest for så vidt angår det kommunale niveau, hvor disponeringen af kommunens samlede areal, f. eks. ved grænsedragningen for byzonerne, ved kommunens jordkøbspolitik og gennem kommunernes varetagelse af byggeomdgningsopgaver er en væsentlig side af kommunalpolitikken, ligesom arealdispositioner i øvrigt indgår som et moment i de fleste kommunale og amtskommunale beslutninger. Derimod er arealanvendelsen ikke nogen bærende dimension ved tilrettelæggelsen af statens udgiftspolitik og endnu mindre ved udformningen af konjunkturpolitikken og den generelle økonomiske politik. Den omvendte afhængighed er måske mere væsentlig, nemlig at konkret fysisk planlægning udformet som tidsfølgeplaner må afstemmes nøje efter den økonomiske planlægning.

Også erhvervs- og boligpolitikken er naturligvis med til at skabe rammerne for den fysiske planlægning uden nødvendigvis at påvirke de geografiske (regionale) forskydninger i befolkning og erhverv væsentligt. På centralt niveau finder udvalget derfor, at en stor del af koordinationsproblemerne vil kunne løses gennem løbende kontakt med de foreslåede centre på mellemniveau.

Tilbage bliver kernen i den fysiske planlægning, som består i en omfattende og alsidig afstemning af de mange bidrag indbyr-

des og sikre en hensigtsmæssig indpasning af statslige dispositioner af betydning for arealanvendelsen. Trafikministeriets planlægning i forbindelse med trafik anlæg er her af særlig betydning.

Denne afstemning forudsætter for det første en omfattende *udveksling af informationer*, og det er derfor et organisatorisk-administrativt problem at formidle oplysninger om igangværende planlægning mellem de forskellige planlægningsenheder. Dette informationssystem er endnu i sin vorden, men drøftelserne mellem staten, amtskommuner og kommuner er indledt for så vidt angår procedurerne ved samarbejdet mellem de 3 niveauer i den fysiske planlægning.

I forhold til kommunerne er der ved planlægningslovene *tillagt miljøministeren overordnede og koordinerende beføjelser*, og denne opgave løses indenfor miljøministeriets rammer. Overvejelserne herover pågår for tiden.

Med hensyn til den indbyrdes koordinering mellem de forskellige ministre ville det nok være hensigtsmæssigt nøjere at præcisere og formalisere miljøministerens beføjelser til at koordinere forskellige ministeriers indsats vedrørende arealanvendelse (svarende til finansministerens beføjelser vedr. bevilling af penge). Dette måtte ske ved et statsministerielt cirkulære udarbejdet efter forhandling med de mest implicerede ministre. Heri burde så tillige den gensidige informationspligt fastslås som en væsentlig forudsætning for koordineringen.

I tilknytning til det *ministerudvalg om miljø og fysisk planlægning* (regeringens planlægnings- og miljøudvalg), som regeringen har nedsat med miljøministeren som formand, bør der desuden etableres et særligt embedsmandsudvalg, hvor miljøministeriet

har formandsskabet og sekretariatet. Embedsmandsudvalget vil have til opgave dels at forberede beslutningerne i ministerudvalget, dels i det omfang, det er praktisk, at sikre kontakten til de kommunale organisationer og erhvervslivets organisationer.

Andre sammenfattende planlægningsproblemer

20. De forslag om etablering af 4 centre for partiel sammenfattende planlægning, som er omtalt i det foregående, må ikke opfattes som en udtømmende liste, men som forslag vedrørende de sammenfattende planlægningsopgaver, som for nærværende forekommer udvalget at være de mest påtrængende.

Forslagene må ses i sammenhæng med, **at der i forvejen indenfor** regeringsarbejdet er etableret en række samordningsfunktioner på mellemniveau først og fremmest: på budgetområdet samt ved regeringens økonomiudvalg og de forskellige markedsudvalg til varetagelse af EF-spørgsmål. Herom skal dog gentages den bemærkning, at en stærkere betoning af planlægningsindsatsen på de sidste områder ville være hensigtsmæssig.

Hvad specielt *koordineringen af EF-politikken* angår må det erkendes, at en langsigtet planlægning vil være vanskelig; men det forekommer vigtigt, at den danske deltagelse i EF-arbejdet ikke bare bliver en stillingtagen sag for sag - og da navnlig ikke blot reaktioner på forslag og initiativer fra Bryssel og andre europæiske hovedstæder. Udarbejdelse af langsigtede hovedlinier for dansk EF-politik er nødvendig, men må også fremover kunne ske gennem de organer, som allerede er etableret, og med sekretariatsmæssig bistand fra udenrigsministeriet og de andre

stærkt involverede departementer. Derfor stilles ikke her forslag om organisatoriske ændringer på dette felt.

For så vidt *konjunktur politikken og den generelle økonomiske politik* i øvrigt angår, er der 2 oplagte begrænsninger i mulighederne for den langsigtede planlægning: den ene er afhængigheden af de stadigt skiftende - og ofte vanskeligt forudseelige - konjunkturer i udlandet, den anden er disse opgavers centrale politiske placering sammenholdt med den politiske interesse i at bevare en vidtgående bevægelsesfrihed. Heroverfor står dog en stigende interesse for vurderinger af den økonomiske udvikling 4-5 år frem og udarbejdelsen af såkaldte *medium-term-planer* for hele samfundsøkonomien, som ikke mindst har betydning for erhvervenes planlægning og for den kommunale planlægning.

21. På en række af de områder, der ikke er omtalt her, vil behovet for en sammenfattende planlægning på mellemniveau formentlig som hidtil kunne dækkes uden etablering af en fastere og mere varig organisatorisk ramme for arbejdet.

I mange tilfælde vil det fortsat være mest hensigtsmæssigt at *anvende kommissionsformen* som hjælpemiddel ved planlægningen af mere omfattende lovreformer, der overstiger det enkelte departements kræfter. Herudover henvises til det, der er sagt i kapitel III. Her skal kun tilføjes, at netop i de mange tilfælde, hvor der er tale om en eengangsindsats, fordi der kan gå 10 eller 20 år eller mere, før **en** ny omfattende reform søges gennemført, vil det være uhensigtsmæssigt at fastholde en permanent bemanding af det pågældende departement af det omfang og den kvalitet, som kommissionsmedlemmerne repræsenterer.

Kommissionsformen har således været benyttet nogle gange ved løsning af generelle planlægningsopgaver vedrørende *sikkerhedspolitikken*. Et område hvor forsvarspolitik og udenrigspolitik mødes, og hvor samtidig tungtvejende sociale og samfundsøkonomiske hensyn spiller ind. Kommissionsformen kan være velegnet for nogle af disse spørgsmål, medens andre spørgsmåls politiske karakter vil gøre et rent politisk udvalgsarbejde eller uformelle politiske drøftelser i en snæver kreds mere hensigtsmæssig. I sidste fald er det naturligvis meget vigtigt, at der så på anden måde gennem forberedende planlægning er tilvejebragt det fornødne beslutningsgrundlag.

22. Udvalget har også drøftet, om der ville være behov for et center på mellemniveau til dækning af de hensyn, der ofte sammenfattes under udtrykket »*livskvalitet*«. Udviklingen vil givetvis gå i retning af, at

man i stadigt flere sammenhænge vil lægge vægt på, at der tages hensyn til de vanskeligt definerbare og håndterlige sider af tilværelsen, som der tænkes på, når man siger livskvalitet. Det gælder såvel når der drøftes arbejdsmiljø, boligmiljø og rekreative muligheder, som når der planlægges institutionsindretning, forbrugerpolitik, uddannelsespolitik og kulturpolitik, og når der tales nærdemokrati og medbestemmelse. I forlængelse heraf må nævnes spørgsmål om *ligestilling* i samfundet i en række henseender, tryghed og selvsikkerhed for det enkelte individ.

Der synes dog her at være tale om almene værdipræmisser af et så uafklaret operationelt indhold, at det næppe i øjeblikket vil være praktisk gør ligt at etablere en særlig planlægningsfunktion på basis deraf. Derimod bør disse særlige dimensioner indgå i den generelle, overordnede planlægning, som omtales i næste kapitel.

KAPITEL VI

Den centrale styring af planlægningen

1. I de foregående 3 kapitler er gjort rede for planlægningsaktiviteter forskellige steder inden for det samlede regeringsmaskineri. Der er talt om aktiviteter, som er igang eller som er i en indkøringsfase, og der er talt om nye organer og aktiviteter, som det efter udvalgets opfattelse vil være hensigtsmæssigt at søge udbygget eller videreudviklet i forhold til det nuværende omfang. Der er gjort rede for de planlægningsproblemer, som kan tilgodeses inden for det enkelte departements rammer, eller som kan cleares med et »nabo-departement«, og det er mere indgående drøftet, hvordan en række vigtige tværgående planlægningsproblemer, der vedrører flere - i visse tilfælde alle - departementer evt. kan søges løst partielt ved at oprette et antal centre for »sammenfattende planlægning på mellemniveau«.

Hvad enten man vil søge at etablere et sådant system for partiel sammenfattende planlægning på mellemniveau, eller man foretrækker at placere hele planlægningen i de enkelte departementer - dvs. et system, der er stærkt opsplittet, men baseret på en klar og entydig ansvarsfordeling på de enkelte ministre - vil der være behov for en samlende hånd, der styrer de mange forskellige aktiviteter, så de bliver dele af en helhed.

Eller sagt mere præcist, der må for det første bygges bro mellem planlægningsbestræbelserne på de forskellige felter, så de kan *indpasses i fælles forestillinger om samfundsudviklingen og afpasses efter de politiske målsætninger, som regeringen og folketingsflertallet er eksponenter for*. Og for det andet må nogen holde øje med, at det komplicerede og spredte maskineri fungerer rationelt og velsmurt.

Det er klart, at der her i udpræget grad er tale om overordnede funktioner, som er en essentiel bestanddel af regeringens virksomhed. Problemerne vil være der, hvad enten man kan lide det eller ikke, og har man ikke særlige organer og særlige procedurer til at tage vare på dem, vil de dukke op på ministermøder eller melde sig hos statsministeren fra tid til anden. Man kan søge at skyde disse problemer fra sig eller lade dem ligge længst muligt, og konsekvensen vil da gang på gang blive at man først, når det er for sent, tvinges til at tage stilling, så man bliver nødt til at klare sig med dårligt gennemarbejdede ad hoc-løsninger, når tingene er ved at brænde sammen; en konsekvens vil tillige blive, at store dele af det planlægningsarbejde, der udføres partielt og på lavere niveauer, er spildt, fordi det ikke passede ind i

den sammenhæng, som senere viste sig at være den relevante.

2. Det hovedspørgsmål, der her skal tages stilling til, er naturligvis ikke, hvorvidt vi her i landet skal have eller ikke have en fast centralistisk styret »planøkonomi« m. v. Udgangspunktet for overvejelserne er det politisk-økonomiske system, vi har, og som vel befinder sig et sted nogenlunde midtvejs mellem centraldirigering som den ene yderpol og stærk decentralisering og minimum af offentlig regulering som den anden yderpol. Spørgsmålet er ikke, om der skal laves om på denne politiske forudsætning, men om der inden for dette system kan opnås en mere hensigtsmæssig organisering af regeringsarbejdet, så de beslutninger, der træffes, faktisk også kommer til at udløse de virkninger, som man sigter på.

De opgaver, der på denne baggrund foreligger i relation til en overordnet styring af planlægningen, vil i betydelig udstrækning være de samme, hvad enten man vil føre den ene eller den anden politik blandt de muligheder, der kan skaffes flertal for i folketinget. Det er kun i ringe grad tvivl om den politiske målsætning og usikkerhed vedrørende prioriteringen af ressourceanvendelsen, der har været det svage punkt i 60'erne og begyndelsen af 70'erne. Det har derimod ofte været svigtende informationsgrundlag og mangelfuld viden om konsekvenserne på længere sigt af iværksatte forholdsregler, det være sig lovgivning, anlægsprojekter, offentlige bevillinger m. v. Disse brist i besluthedsgrundlaget har været utilfredsstillende både fra det ene og det andet politiske synspunkt.

Det første spørgsmål, der her skal overvejes nærmere, er herefter, hvilke samordnende og igangsættende *funktioner*, der er

behov for på det øverste niveau. I lyset heraf må så tages stilling til, hvordan arbejdet kan tilrettelægges administrativt, specielt hvilke *organisatoriske rammer*, det kan indpasses i, og hvem der skal træffe den endelige beslutning.

Ved overvejelserne herover vil det være hensigtsmæssigt at anlægge en noget bredere betragtning end den, der følger direkte af hensyn til selve planlægningsprocessen. Som omtalt i kapitel II foreligger der løbende en række andre tværgående samordningsopgaver inden for regeringsarbejdet, som med fordel kunne lægges ind i noget fastere rammer, og placeringen af den overordnede styring af planlægningen må naturligt afstemmes med placeringen af disse andre koordinationsbestræbelser på højeste niveau.

På denne baggrund søges nedenfor givet en noget bredere liste over koordinationsbestræbelser, som naturligt må indgå i en sådan samlet betragtning. Det drejer sig om opgaver strækkende sig fra procedurer af praktisk-administrativ karakter til opgaver af udpræget politisk karakter. Der ses dog her væk fra samordningsproblemerne vedrørende de løbende sager, som skal afgøres hurtigt, og som udgør en del af stoffet til ministtermøderne. Tilrettelæggelsen af ministtermødernes dagsorden og forberedelsen af disse løbende sager og tilbagemelding til rette vedkommende om truffede beslutninger forudsættes varetaget med bistand fra statsministeriets departement.

Som en rent foreløbig betegnelse for de mulige organisatoriske nydannelser, der kan blive tale om på det overordnede niveau, anvendes i det følgende udtrykket: »*centret for*« planlægning. I figur 3 er »centrets« placering i det i de foregående kapitler forelåede planlægningssystem skitseret.

Oversigt over overordnede samordningsfunktioner

4. De første punkter, der fremdrages i det følgende, vedrører de mere konkrete koordineringsopgaver:

- a) Blandt de typiske sager, der ender på ministtermøde, kan for det første nævnes *forberedelsen af lovgivning*. Når et lovforslag kommer frem til drøftelse på ministtermødet, er de politiske og departementale forberedelser i reglen bragt så langt frem, at der skal stærke grunde til for at få det ændret, endsize for at få det standset.

Gennem de senere år har det været sædvane at foretage en forhåndsgennemgang af påtænkte lovforslag allerede i maj-juni, men det er sket med hovedvægten på at foretage en registrering og grovsortering af forslagene samt med henblik på at få en første pejling af de finansielle konsekvenser. Oplysningerne i sidste henseende har som regel været meget mangelfulde på dette tidspunkt.

Hvis den samlede forberedende planlægning udbygges, vil det formentlig blive sjældnere, at helt nye eller uventede lovforslag dukker op i denne fase, men det vil utvivlsomt stadig forekomme. Forhåndsregistreringen af påtænkte lovinitiativer bør derfor indebære en kontrol med, at der - i de 15-20 tilfælde, hvor det er interessant - er sket den fornødne planlægningsindsats og specielt, at denne har været tilstrækkeligt bred. Hvor dette konstateres ikke at være tilfældet, bør der gives tilbagemelding til det pågældende departement om at iværksætte de ønskede overvejelser samt eventuelt om at koordinere disse med andre departe-

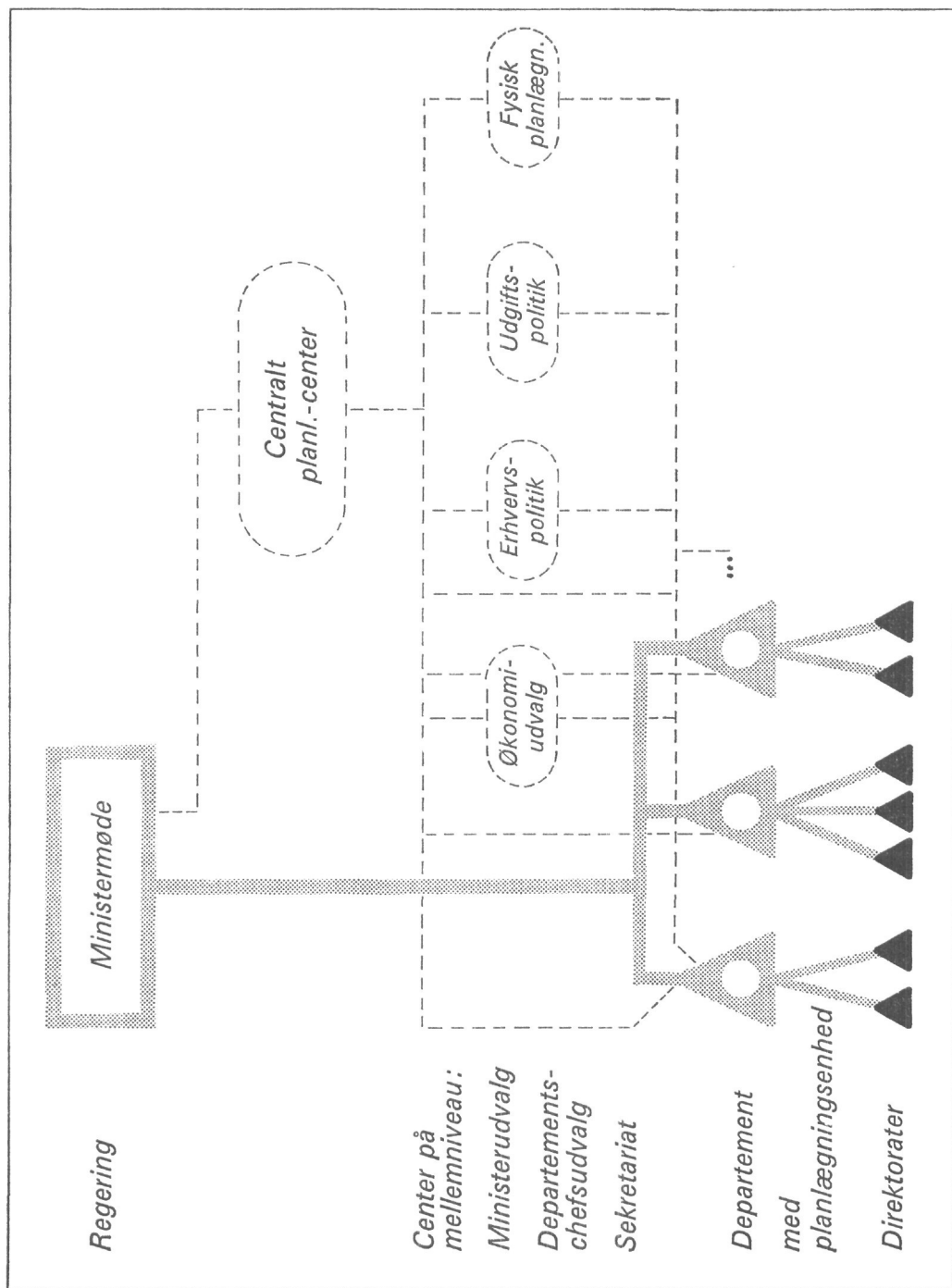
menter, eventuelt med bistand fra mellemniveaucentrene. Der er således ikke tale om, at centret selv skal planlægge forberedelsen af lovgivningen. Det skal påse, at denne planlægning finder sted.

Den sekretariatsmæssige bistand til denne funktion, som hidtil har ligget i statsministeriet med bistand fra budgetministeriet, bør nok udbygges noget til dette formål; hvis der i forbindelse med den centrale styring af planlægningen etableres et særligt sekretariat, bør det naturligt inddrages i dette arbejde.

- b) På et væsentligt tidligere trin i lovforberedelsen - såvel som forberedelsen af andre mere vidtgående regeringsbeslutninger - ligger *nedsættelsen af kommissioner og udvalg*.

Før der tages endelig stilling til forslag om at nedsætte kommissioner med mere vidtspændende kommissorier f. eks. væsentlige lovforberedende kommissioner, bør »centret for« planlægning have adgang til at udtale sig med henblik på at sikre, at der i kommissoriet gives tilstrækkelige forskrifter om at iværksætte den ønskelige planlægning - ikke mindst konsekvensberegninger og afstemning med andres planlægning på tilgrænsende områder.

- c) *Beredskabsplanlægning* vil være hensigtsmæssig med henblik på mange slags kriser eller katastrofer, som man må regne med risikoen for, men hvor tidspunktet for deres mulige indtræden er uberegneligt. Beredskabsplanlægning forudsætter, at initiativ hertil tages rettidigt. Initiativet vil ofte komme fra de umiddelbart ansvarlige institutioner, men det synes hensigtsmæssigt, at der



Figur 3. Skitse af udvalgets forslag til planlægningsstruktur.

også centralt holdes øje med, at sådanne initiativer tages, samt at de beredskabsforslag, de fører frem **til**, følges op, så beredskabet bliver effektivt.

Ikke mindst for så vidt angår en række økonomiske, økologiske og sociale krisesituationer vil det være naturligt, at »centret for« planlægning får **til** opgave at sikre, at beredskabsplanlægningen i de enkelte departementer finder sted, hvor det skønnes hensigtsmæssigt.

- d) Den planlægningsorganisation, der er lagt op til i det foregående som en kombination af departemental planlægning og tværgående planlægning på mellemniveau med baggrund i periodiske perspektivplanredegørelser, er *ganske kompliceret*; usikkerhed med hensyn til grænsedragningen mellem de forskellige centre må forudses, og tilmed er planlægningsorganisationen på mellemniveau, som allerede understreget, ikke permanent, men bør tilpasses ændringer i de ydre forhold og i politiske opfattelser. Det er *derfor i sig selv en opgave at holde styr på apparatet*. Dette er klart en opgave for »centret«.
- e) Som afslutning på rækken af mere administrativt orienterede funktioner skal nævnes spørgsmålet om stadigt at overvåge *ressortfordelingen* mellem ministerier (og departementer) indbyrdes samt løbende at drage omsorg for, at *nye opgaver placeres* de rigtige steder. Dette er et spørgsmål, som i høj grad vedrører statsministeriet og tillige administrationsdepartementet, men hvor »centret« naturligt vil komme med ind i billedet, når der er tale om ny planlægningsopgaver.

5. De følgende punkter har mere direkte relation til selve planlægningsvirksomheden.

- f) I forhold til de mange spredte planlægningsaktiviteter på departementalt niveau og på mellem-niveau vil der være *behov for en mere formaliseret samordning* i følgende henseender:

- Der må fastlægges visse tidsterminer for arbejdet på de forskellige niveauer, så der opnås en vis synkronisering. *Tidsdimensionen* kommer ind både for så vidt angår planlægningens indhold - udgangspunkt og tidshorisonter for planlægningen - og for så vidt angår den praktiske tilrettelæggelse, hvor det er nødvendigt at få en vis fælles rytme, så bestemte typer af dokumenter foreligger på samme tidspunkt fra de forskellige dele af systemet.

- Navnlig er det imidlertid nødvendigt at sikre, at de enkelte departementer arbejder ud fra *fælles forudsætninger* med hensyn **til** en række væsentlige data og prognoser, der indgår som grundlag i alle led af planlægningsarbejdet. Det gælder f. eks. typisk befolkningstal og -prognoser, beskæftigelsesudvikling og produktionsvækst, det internationale økonomiske klima og hovedtendenser i de udslagsgivende lande, herunder også udviklingen i EF.

- Videre vil det være vigtigt, at databehandling og -præsentation sker nogenlunde *ensartet*, så den sammenfattende behandling og vurdering ikke gøres unødigt kompliceret. Det vil være hensigtsmæssigt, at der gives orientering og *vejledning om egnede analyse- og arbejdsmetoder*. Medarbejdere fra »centret for« planlægning kan her optræde som konsulenter eller bistå med at henvise til de kyndige, der findes andre steder i systemet.

- Det forekommer naturligt, at det er »centret for« planlægning, der fastsætter de generelle direktiver i de her nævnte henseender. Dette kræver næppe nogen større sekretariatsmæssig betjening i »centret«, men det er nødvendigt, at der er et besluttende organ, der kan autorisere disse almindelige forudsætninger for arbejdet.

- g) Samarbejdet indenfor en så stærkt decentraliseret planlægningsmaskine vil i meget høj grad bero på, at der på forholdsvis bred basis sker en gensidig orientering - horisontalt og vertikalt - om igangværende og påtænkt planlægningsarbejde. Dette rejser dels spørgsmålet om at sikre, at *de nødvendige* informationer bringes rundt i systemet tilstrækkeligt hurtigt, dels om at *undgå en strøm af unødvendige* informationer.

En væsentlig del af de informationer, det overordnede niveau skal bygge på, vil hidrøre fra den planlægningsindsats, der sker på departementalt niveau og på mellemniveau; og det kan med den foran skitserede udbygning i givet fald dreje sig om en meget bred strøm af informationer spændende over vidt forskellige samfundsforhold m. v. og sandsynligvis af højst forskellig kvalitet.

Væsentligt for, at et system med en stærk arbejdsdeling og opsplitting af ledelsesfunktioner kan fungere, er tillige, at der i vidt omfang også går informationer den modsatte vej og sker *tilbagemeldinger* fra det centrale niveau til de »lavere« niveauer i systemet. Kun herved sikres, at de mange brikker i den store planlægningsmosaik kan føjes sammen til en meningsfuld helhed.

Den her beskrevne informationsfunktion har hidtil ikke været løst, den har dårligt nok foreligget, og der har derfor heller ikke været nogen administrativ enhed, som har haft til opgave at varetage den. Det må blive en hovedopgave for »centret« at løse den.

- h) Både den departementale planlægning og planlægningen på mellemniveau må som nævnt ske på baggrund af *forestillinger om samfundsudviklingen* i fremtiden. Uden en fælles baggrund for så vidt angår den sandsynlige eller mulige befolkningsudvikling, økonomiske udvikling, fordelingen, familiestrukturen, fritidsanvendelsen, bebyggelsesmonstret og anden anvendelse af fast ejendom, kulturelle aktiviteter, den politiske udvikling, herunder ændringer i værdimønstre osv., er det ikke muligt at få en sammenhængende planlægning på departementsniveau og på mellemniveau.

Sådanne samlede beskrivelser af den fremtidige samfundsudvikling er i sig selv ikke en plan i betydningen: en beslutning om hvordan fremtiden *bør* udvikle sig. I vidt omfang er der tale om prognoser eller fremskrivninger af en udvikling, som den danske statsstyrelse ingen eller kun ringe indflydelse har på. Men selv for de områder af udviklingen, som kan påvirkes eller styres af danske politiske beslutninger, bør sådanne baggrundsskildringer ikke opfattes som beslutninger. Hovedsagen er at trække hovedlinjerne i den fremtidige udvikling under hensyn til konsekvenserne af allerede trufne beslutninger og af forskellige mulige politiske målsætninger.

En sådan sammenhængende forestil-

ling om den fremtidige samfundsudvikling er ikke blot nødvendig af hensyn til planlægningen inden for de enkelte departementer og på mellemniveauet. Den har tillige andre gavnlige følger. Den fremtvinger - og viderebringer til en stor læserkreds - *et systematiseret informationsgrundlag* på tværs af de gængse, mere snævert orienterede skildringer af den sandsynlige fremtidige udvikling på dette eller hint område.

Politikerne både i stat og kommune får et overblik og et grundlag for stillingtagen, som de ellers vil have uhyre svært ved at skaffe sig. For at have den virkning, er det naturligvis helt afgørende, at det i disse redegørelser er de for den politiske beslutningsproces og for den samlede offentlige planlægning relevante problemstillinger, der trækkes i forgrunden .

Endelig kan også private virksomheder og organisationer drage nytte i deres planlægning af dette baggrundsmateriale.

Opgaven har delvis været taget op på ad hoc-basis i forbindelse med udarbejdelsen af de 2 *perspektivplanredegørelser*. Med PP-I og PP-II blev netop med en improviseret organisation og på et midlertidigt grundlag taget de første væsentlige skridt i retning af en bredere kortlægning af udviklingstendenser og planlægningsproblemer.

Hvad enten det fremtidige planlægningsarbejde tilrettelægges på den ene eller den anden måde, vil det formentlig være hensigtsmæssigt, om det også blev en hovedbestanddel i den fremtidige overordnede planlægning, at der *fortsat udarbejdes større sammenfattende rede-*

gørelser i stil med PP-I og **PP-II**. Sådanne perspektivredegørelser ville, som nævnt, kunne blive en væsentlig bestanddel af den fremtidige overordnede planlægning, men de ville næppe være tilstrækkelige til at løse funktionen som den ordnende og styrende faktor i den samlede planlægningsproces; de ville ikke gøre det overflødigt at etablere en eller anden form for en permanent styring af den samlede planlægning.

Udarbejdelsen af sådanne redegørelser bør ske med passende mellemrum, vel 3-5 år, og på en flexibel måde. Sandsynligvis vil det være hensigtsmæssigt, om de sider af samfundsudviklingen, der trækkes i forgrunden, skifter noget fra redegørelse til redegørelse, ligesom de hovedsynspunkter, der anlægges, ikke behøver at være præcis de samme hver gang. Redegørelserne behøver naturligvis heller ikke at være bundet til netop at omhandle 15-årsperspektiver, men kan både lægge en kortere og en længere periode til grund, alt efter det specielle formål med den enkelte redegørelse.

Man kunne meget vel forestille sig, at arbejdet med de brede, debatterende redegørelser ikke blev lagt ind i alt for faste rammer. Sammensætningen og ledelsen af den gruppe eller det udvalg, som skulle forestå udarbejdelsen, såvel som den sekretariatsmæssige betjening, bl. a. med henblik på, at der hver gang søges tilvejebragt et særligt nært samarbejde med de departementer, interesseorganisationer, forskningsinstitutter m.v., hvis interessefelt ønskes gjort til hovedemne i redegørelsen.

Ved en sådan tilrettelæggelse af arbejdet kunne det sikres, at der hele **tiden**

kommer friske øjne og nye impulser, og tillige opnås den vigtige pædagogiske virkning, at efterhånden mange forskellige personer og departementer inddrages i og får erfaringer med sådant arbejde.

Værdien af sådanne debatterende perspektivredegørelser beror ikke mindst på, at man under denne mindre forpligtende form lettere kan inddrage bredere aspekter af samfundsudviklingen og anlægge synsvinkler - f. eks. spørgsmål om livskvalitet, om familiemønster og samfundsstruktur - som vanskeligere kunne belyses alsidigt i en mere styret planlægning. Men det er naturligvis også for disse redegørelser særdeles afgørende, at det er de for den politiske beslutningsproces og for den samlede offentlige planlægning relevante problemstillinger, der trækkes i forgrunden.

Akcepteres denne tanke, må der imidlertid fastlægges en procedure og placeres et ansvar for, at der med passende mellemrum igangsættes udarbejdelse af perspektiv-redegørelser. *Initiativet hertil og formulering af kommissorier for nye perspektiv-redegørelser vil naturligt være en opgave for »centret for« planlægning.*

- i) En række af de redegørelser, der fremkommer som resultat af planlægningsindsatsen på forskellige områder og niveauer, indeholder *indstillinger eller forslag, som må følges op* et eller andet sted, hvis de skal føre til noget.

At sikre, at der sker en politisk stillingtagen til sådanne indstillinger eller forslag, er i almindelighed ikke noget problem, hvor der er tale om konkrete spørgsmål vedrørende en enkelt ministers område. Anderledes stiller det sig,

hvor der er tale om mere almene forslag med et tværgående sigte og uden klar adressat i regering og administration. Det sker, at sådanne forslag ikke bringes frem til en politisk stillingtagen, fordi ingen tager skridt til at få afgjort, hvorvidt de skal følges op, og under hvilke former og hvilket regi, det skal ske. For så vidt angår disse tilfælde, kunne man pålægge »centret« at drage omsorg for, at forslag og indstillinger af denne art kommer til behandling.

Behovet for politiske direktiver

6. Afsluttende skal så omtales det, der naturligvis er den vigtigste og helt afgørende opgave for »centret«, nemlig at formulere og afgive indstillinger til regeringen om de forudsætninger, som må lægges til grund for det samlede planlægningsarbejde. Sådanne forudsætninger må nødvendigvis præciseres forlods for at sikre *en rimelig politisk harmoni mellem de forskellige planlægningsaktiviteter inden for systemet.*

For fuldstændighedens skyld kan lige nævnes, at det naturligvis i sidste instans også er et regeringsanliggende at træffe beslutning om *procedurespørgsmål og organisatorisk tilrettelæggelse*; det gælder: *hvad*, der skal sættes i gang af planlægningsaktiviteter, *hvornår* det skal ske, og *hvem* der skal lede arbejdet, hvor megen arbejdskraft, der skal stilles til rådighed for de forskellige sekretariater osv., og hvad der efterfølgende skal ske med hensyn til formerne for offentliggørelse og den videre politiske behandling.

De afgørende vurderingsspørgsmål vedrører imidlertid de grundlæggende politiske

forudsætninger, ikke mindst vedrørende den økonomiske politik, men også i en række andre væsentlige henseender.

Hvis forholdet var det, at »planlæggerne« taget i videste forstand blot kunne spørge ministrene om disse forudsætninger og så omgående kunne få et katalog af eentydige svar, ville det hele være meget enkelt. Vanskelighederne kommer derved, at de politiske forudsætninger er umådeligt komplicerede, i mange tilfælde særdeles uklare og i nogle tilfælde hurtigt skiftende - og der er ingenlunde tale om indbyrdes harmoni mellem de forskellige værdipræmisser, men tværtimod ofte om stærke konflikter. Nogle af disse kan overvindes gennem en politisk behandling, hvor det lykkes at finde en fællesnævner, andre kan fjernes ved, at man beslutter at lade det pågældende forslag falde eller at undertrykke et synspunkt (negativ koordination), eller man beslutter at lade spørgsmålet stå åbent og leve med uklarheden.

Sådanne modsætninger mellem forskellige politiske mål er velkendte fra det økonomiske felt. Et særligt relevant eksempel er planlæggernes - de offentlige såvel som private - interesse i at bygge på *faste forudsætninger* vedrørende fordelingen af de økonomiske ressourcer på forbrug og opsparing, på privat og offentlig anvendelse osv. overfor den betydning, der ud fra andre hensyn må tillægges *stor fleksibilitet* efter hurtigt skiftende konjunkturer. Hertil kommer, at styringsmulighederne er vidt forskellige: det er ikke helt formålsløst at søge at lægge de offentlige udgifter i faste rammer, men privatforbruget, erhvervsinvesteringerne og eksporten har man ikke styr på. En planlagt fordeling af de samlede ressourcer på offentlige og private anvendelser vil derfor sjæl-

dent kunne blive til mere end en deklaration af hensigter.

Stadigt indenfor økonomien er der den tilsyneladende uløselige konflikt mellem ønsket om størst muligt forbrug og hensynet til ligevægt på betalingsbalancen. Uden for det snævert økonomiske melder sig ikke mindst konflikten mellem interessen i størst mulig vækst i produktionen overfor hensynet til stabilitet i det enkelte menneskes tilværelse, fritagelse for stress-situationer, bekæmpelse af forurening og naturødelæggelse m.v.

I det mere nuancerede billede af værdiforudsætninger spiller de økonomiske, sociale og kulturelle interessekonflikter mellem forskellige lag og grupper af befolkningen ind og nødvendiggør i en lang række sammenhænge en afvejning.

På hvert enkelt trin i planlægningen vil man stå overfor en eller flere af disse »politiske« modsætninger i vurderingsgrundlaget, hvoraf et vist udsnit afspejler sig i de velkendte partipolitiske konfrontationer, medens andre gør sig gældende på tværs af alle formaliserede politiske standpunkter.

Det der kan nås ved en overordnet politisk styring af den samlede planlægningsaktivitet er således ikke, at der gives klare og endelige svar på alle spørgsmål. Netop dette er en hovedgrund til, at det ikke er realistisk at stille mod en totalplanlægning - hverken af økonomien eller samfundsudviklingen overhovedet. Det er derfor vigtigt, at de ministre, der har ansvaret for de enkelte områder, har en frihed til at formulere værdipræmisserne for deres arbejde.

På den anden side er det oplagt, at visse politiske hensyn set fra regeringens synspunkt er vitale og derfor må kræves respekteret som forudsætning i alle dele af systemet. At udsortere disse hensyn og fremhæve de poli-

tiske interessefelter, som arbejdet bør trække i forgrunden, samt at drage omsorg for, at de autoriseres og kommunikeres ud til de forskellige ministerier er netop en fundamental opgave i forbindelse med den centrale styring af planlægningen.

De organisatoriske rammer

7. Med udgangspunkt i denne gennemgang af det overordnede centers mulige funktioner skal herefter drøftes de organisatoriske rammer og ansvarsplaceringen.

Det er iøjnefaldende, at de funktioner, som er listet foran under punkterne a)-i) er af meget forskellig karakter, og det er på forhånd alt andet end oplagt, at de skal varetages af det samme organ. Vælger man imidlertid - i overensstemmelse med indstillingen i det følgende - at oprette et særligt center med ansvar for den centrale styring af planlægningen, forekommer det naturligt at placere de fleste af opgaverne der, så meget **mere som nogle af dem** er lidet arbejds- og tidskrævende.

Omfang og karakter af den administrative opbygning må naturligvis afpasses efter de ambitioner, regeringen har vedrørende planlægningsindsatsen. Det er udvalgets forudsætning i det følgende, at der på politisk hold er udbredte ønsker om at styrke den samlede planlægningsfunktion - men dette mål kan naturligvis realiseres på forskellige måder og med større eller mindre indsats af personale m.v.

Det følger umiddelbart af den foregående gennemgang af centrets funktioner, at der er tale om *opgaver på 3 forskellige niveauer* samt om et nøje samspil mellem disse niveauer. Det drejer sig om politiske ledelsesfunktioner på ministerniveau, om heraf af-

ledte ledelsesfunktioner på departementalt niveau samt sekretariatsfunktioner. Fremstillingen i det følgende gennemgår derfor hvert af disse .3 niveauer.

En nærmere drøftelse af, hvorledes de her omhandlede ledelsesfunktioner på *minister-niveau* skal lægges tilrette, ligger på kanten af udvalgets kommissorium, men udvalget anser det for afgørende for vurderingen af den samlede styring af planlægningsfunktionerne, at der også siges noget herom.

Den første - og væsentlige - betragtning herpå må blive den, at det ikke vil være muligt een gang for alle at slå fast, hvad der her er den mest hensigtsmæssige måde at indrette sig på. Hver ny regering må stå frit med hensyn til at fordele opgaverne mellem statsministeren og de andre ministre indbyrdes, og etablere ministerudvalg eller henlægge koordinationsbeføjelser til enkeltministre efter sin vurdering af, hvad der er hensigtsmæssigt. Det er klart, at både politiske hensigter og udvalget af personer, der er til rådighed, vil spille ind her.

Den næste betragtning er, at en række koordinerende beføjelser vel i princippet burde henlægges til statsministeren, men i praksis formentlig vil blive placeret på anden måde, fordi statsministeren vil foretrække at kunne koncentrere sig om sin hovedopgave, at lede regeringens politiske funktioner. Statsministeren kan tillige have en interesse i ikke at blive involveret i alle konflikter mellem ministre indbyrdes - i hvert fald ikke som første instans.

En række af de modstående hensyn, som spiller ind i planlægningsarbejdet, må imidlertid kunne klare sig ud i *et ministerudvalg*.

Ingen af de bestående ministerudvalg vil være noget hensigtsmæssigt forum for denne opgave, da de netop er etableret og sam-

mensat med henblik på at løse andre, mere specialiserede opgaver. Derfor foreslås, at der etableres *et særligt ministerudvalg for samordning af den samlede planlægningsaktivitet*. Dette udvalg måtte givetvis have nøje føling med, hvad der sker i en række andre regeringsudvalg; det måtte dels i mange tilfælde »overreferere« disse, dels henvise spørgsmål til viderebehandling i dem. Planlægningsudvalget bør derfor blandt sine medlemmer foruden statsministeren tælle de ministre, som hver for sig sidder på væsentlige dele af planlægningen, som f. eks. finansministeren, økonomiministeren, handelsministeren, indenrigsministeren, miljøministeren, socialministeren og undervisningsministeren.

Statsministeren ville være selvskrevet formand, men ønsker han ikke at påtage sig det, er der ikke nogen eentydig forhåndsindikation for placering af formandsskabet.

Tanken om *en særlig planlægningsminister* til at forestå den overordnede planlægningsfunktion, er ofte nævnt i debatten om disse spørgsmål. Opgaven kræver under alle omstændigheder både et bredt kendskab til hele regeringsmaskineriet og en nøje indføling med hele spektret af politiske hensyn, der gør sig gældende. Også i dette tilfælde ville dog et koordinerende ministerudvalg være hensigtsmæssigt.

Hvad enten man nu foretrækker at indrette sig på den ene eller den anden af de nævnte måder eller vælger helt andre former, er det imidlertid vigtigt, at det ved etableringen af en regering præciseres klart, hvem der har ansvaret for »centret for« planlægning, og hvorledes forretningsgangen skal være i forhold til statsministeren og minister-møderne.

8. På departementalt ledelsesniveau forekommer det nødvendigt at etablere *et sam-*

ordningsudvalg bestående af de departementschefer, der er placeret som udvalgsformænd for planlægningen på mellemniveau eller som sidder med sektorplanlægningen. Personerne vil ifølge sagens natur være skiftende, og enhver regering må kunne foretage ændringer deri; men udvalget bør nok gøres permanent, og bør tillægges en formel status gennem et særligt cirkulære fra statsministeren, hvori dets koordinationsbeføjelser præciseres nærmere.

Det forekommer rimeligt at foreskrive, at dette udvalg f. eks. skal mødes mindst 6 gange om året, og at det hvert år skal afgive en *statusrapport* både om sin egen virksomhed og især om hele planlægningssituationen, altså en oversigt og vurdering af igangværende aktiviteter og af, om planlægningsorganisationen virker efter sin hensigt.

Udvalget bør have adgang til selv at tage initiativer - dvs. stille forslag til regeringen om nye opgaver, om afslutning af igangværende, om ændringer i organisationen osv.

Udvalget må i overensstemmelse hermed have til opgave:

- at* følge det løbende planlægningsarbejde på departementalt og mellem-niveau. En rapporteringspligt er formentlig nødvendig, men i øvrigt vil en gensidig mundtlig orientering på møderne utvivlsomt blive en vigtig faktor,
- at* udarbejde de almene fælles retningslinier for hele det departementale planlægningsarbejde og afgive indstillinger herom til statsministeren og/eller ministerudvalget, jfr. f), g) og h) foran.
- at* afgive indstillinger til regeringen om de øvrige, foran under a)-e) omtalte anliggender, samt

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, jfr. i) foran.

Udvalget må kunne tilkalde andre chefer, når planlægningssspørgsmål vedrørende deres ressort behandles.

Hvis statsministeren bliver formand for ministerudvalget, vil det være naturligt, at statsministeriets departementschef bliver formand for dette udvalg.

9. Vedrørende den *sekretariatsmæssige betjening* af »centret for« planlægning er allerede nævnt en række funktioner, som dels vedrører statsministeren, dels det koordinerende ministerudvalg, dels departementschefudvalget. Endvidere er nævnt muligheden af visse rådgivende opgaver i forhold til planlægningsenheder på lavere niveauer. I øvrigt er det åbentbart, at sekretariatet må arbejde i nær løbende kontakt med disse.

Som grundlag for den endelige stillingtagen til sekretariatets indretning og bemanding vil det være naturligt at begynde med at spørge, hvilke *minimumskrav* som må stilles til sekretariatet, hvis hele ordningen overhovedet skal fungere.

Selv om man forudsætter, at centret ikke selv skal deltage direkte i planlægningsaktiviteter - undtagen dem, der vedrører det administrative maskineri - vil det være nødvendigt, at sekretariatet selvstændigt forbereder drøftelserne i ministerudvalget og departementschefudvalget, hvilket især vil sige udarbejder sammenfatninger og indstillinger på grundlag af det omfattende materiale fra departementer og centrer på mellemniveau. Sekretariatet skal følge udviklingen på disse

områder, udarbejde fælles retningslinier og forudsætninger og skrive den årlige statusrapport. Det vil til løsning af disse opgaver næppe være muligt at klare sig med mindre end en fast kerne på 5-6 heltidsbeskæftigede, højt kvalificerede medarbejdere, dvs. akademikere med flerårig erfaring fra deltagelse i centraladministrationen. Ansættelse i sekretariatet bør ske på begrænset tid, bl. a. ved udlån fra andre institutioner, men der bør i hvert fald være tale om tilknytning til sekretariatet i en tilpas lang årrække til at indvundne erfaringer vedrørende såvel metoder og indhold i arbejdet som vedrørende hele systemets opbygning og bemanding kan fastholdes og nyttiggøres.

Ud over de akademisk uddannede medarbejdere må regnes med fornødent kontorpersonale på formentlig tilsvarende antal samt lejlighedsvis deltidsbeskæftigede ved løsning af særlig opgaver.

En naturlig placering vil være indenfor statsministeriets departement, men det må naturligvis spille ind her, hvorledes rollefordelingen mellem ministrene bliver.

10. Hvis man vil gå videre end til denne minimumsløsning, må spørgsmålet blive, hvilke yderligere opgaver man i så fald ville henlægge til sekretariatet.

Under drøftelserne heraf har man været inde på tanken om et »*kabinetssekretariat*«, forstået som et særligt sekretariat, der direkte betjente den samlede regering, hvilket især vil sige at forberede og afvikle de sager, der behandles på ministermøde. Udvalget vil dog ikke stille noget forslag herom; for det første fordi opgaven for et eventuelt kabinetssekretariat i realiteten kun ville have en meget smal berøringsflade med de her behandlede overordnede planlægningsfunktioner; for det andet fordi udvalget skønner, at

et kabinetssekretariat ikke ville passe alt for godt ind i den traditionelle arbejdsform for ministermøderne.

En anden mulig udvidelse af sekretariatets arbejdsområde ville gå i retning af, at centret og især dets sekretariat i højere grad gik ind i selve planlægningens substans. Det kunne f. eks. ske ved at PP-arbejdet blev fast placeret her, og derved at centret deltog i planlægningen på mellemniveau, f. eks. ved at udføre sekretariatsarbejde for disse centre eller ved mere systematisk at overrefere de redegørelser, der kom fra de lavere led i systemet.

Et endnu videre skridt i den retning ville være at etablere en *central planlægningsinstitution* som det organ, der samlede de væsentlige planlægningsaktiviteter. Som forbillede fra andre vesteuropæiske lande kunne her peges på »Commissariat du Plan« i Frankrig og »Centraal Planbureau« i Holland.

Med det forbehold, at erfaringer fra et lands administrative opbygning kun sjældent kan overføres direkte til et andet, skal herom siges, at det faktisk kun er i Frankrig og Holland, man har samlet den statslige planlægning i én stor organisation. Det karakteristiske for udviklingen i disse 2 lande var i øvrigt for det første, at de centrale planlægningsinstitutioner blev oprettet umiddelbart efter sidste verdenskrig, hvor man stod på helt bar bund med hensyn til forudsætninger for at etablere en sådan planlægning; specielt var der ingen praktiske muligheder for at lave et decentraliseret system. For det andet blev disse planlægningsorganer lavet på et tidspunkt, hvor den økonomiske styring endnu var præget af en høj grad af restriktionsøkonomi med omfattende indgreb i den fri markedsøkonomi. I

50'erne og 60'erne er denne forudsætning ændret totalt, og man kan derfor også se en tendens til, at de store planlægningsinstitutioner i Frankrig og Holland har en aftagende betydning i de centrale beslutningsprocesser. Samtidigt peger udviklingen i en række andre vesteuropæiske lande - herunder ikke mindst Sverige og Norge samt England - i retning af at placere mindre planlægningsenheder på centrale steder i regeringsmaskineriet. Samordningen af den økonomiske politik med andre sider af samfundspolitikken og med kulturpolitikken er ikke i noget land søgt løst gennem etablering af permanente organer, men man har forsøgt sig med ad hoc-udredninger udarbejdet af særligt tilkaldte ekspertgrupper eller ad hoc-komiteer.

Ville man imidlertid vælge at lave en eller anden *maximal* løsning for centret for planlægning og samle væsentlige dele af selve planlægningsarbejdet her, kunne det rent organisatorisk ske på flere måder.

Med et stærkt udbygget center for overordnet planlægning ville det imidlertid være hensigtsmæssigt, at chefen fik mere vidtgående beføjelser som ansvarlig chef. Tænkte man sig i denne forbindelse, at chefen fik direkte referat til den minister, der var formand for ministerudvalget, ville man nærme sig etablering af et særligt planlægningsministerium. En sådan løsning kendes ikke noget sted i Vesteuropa.

Ville man gå så langt i retning af samling af planlægningen eet sted, ville det indebære, at konstruktionen med centre på mellemniveau blev overflødig. Samtidig måtte man regne med, at det ville tage lang tid at få institutionen bemandet og indkørt og få etableret det nødvendige samarbejde med de andre ministerier.

Konklusion

11. Om substansen i en eller anden »kommisariatsmodel« for den sammenfattende planlægning, hvor man gik væsentligt videre end den omtalte minimumsløsning, kan generelt siges, at den er i modstrid med hele den grundbetragtning på planlægningsfunktionen, som er anlagt i denne redegørelse.

Udgangspunktet har her været den opdelte ansvarsfordeling mellem ministrene og den stærkt decentraliserede beslutningsproces iøvrigt, og det er derfor ud fra opfattelsen af planlægning som et hjælpemiddel for beslutningstagerne anset for væsentligt, at den knyttes så nært til den enkelte beslutningstager som muligt. Samtidigt er lagt vægt på at gøre såvel selve planlægningen som planlægningsorganisationen så flexibel som muligt.

En stærk centralisering ville indebære en risiko for, at de særlige hensyn og interesser, som varetages i de forskellige ministerier og institutioner, ville blive trængt i baggrunden. Med den decentraliserede opbygning bevares derimod den værdi, der ligger i, at de forskellige enheder kan arbejde relativt selvstændigt og i nær føling med de særlige vilkår og synspunkter, som gør sig gældende på hvert enkelt område. Decentraliseringen giver formentlig større føling med de mange idéer, tendenser og ønsker, som gør sig gældende i samfundet, og tilfører således planlægningen en række væsentlige impulser.

En sådan flexibel og decentraliseret planlægningsprocedure må selvsagt overvåges ud fra en helhedsvurdering fra et center. Risikoen for splittethed og konflikter må afbødes ved, at der fra centret udgår visse fælles retningslinier. Men en stram samkøring - og endnu mere ensretning af alle aktiviteter og

planer - må undgås. Heraf følger, at der nødvendigvis må blive et ikke ringe spillerum for manglende afstemning og dermed for løbende debatter om mål og forudsætninger, og heraf vil igen følge behov for stadige revisioner af lagte planer.

Dette stemmer ganske med den opfattelse, at planlægningens vigtigste opgave ikke er at producere planer, der een gang udarbejdet og vedtaget kan følges som DSB's køreplaner, men at give grundlag for bedre ståsted for at træffe beslutninger, der rækker ud i fremtiden, og for at korrigere disse beslutninger, såsnart forudsætningerne har ændret sig.

12. Udvalget må på denne baggrund indstille, at man ikke går videre end til den foran skitserede minimumsløsning, samt at denne opfattes som noget, der skal etableres og indarbejdes gradvis i løbet af nogle år. Det bør ske på en flexibel måde, så man undervejs afpasser den konkrete udformning efter de erfaringer, der indvindes undervejs, og efter den bemanding, der kan fremskaffes. Det vil givetvis ikke være muligt på én gang at skaffe kvalificerede medarbejdere til de mange forskellige planlægningsfunktioner.

Samtidig må det naturligvis være en forudsætning, at der ikke sker en udvidelse af departementerne som konsekvens af denne styrkelse af planlægningsindsatsen. Hensigten er klart den at gennemføre en forskydning af tyngdepunktet i ministeriernes arbejde og en ændring i strukturen, så planlægningen får en mere fremtrædende placering end hidtil. Modstykket hertil må være, at det antal personer, der udfører andre funktioner, reduceres - enten i kraft af, at arbejdet lægges ud til kommunerne eller statslige direktorater eller - endnu bedre - i kraft af rationaliseringer eller derved, at det gennem ændret lovgivning gøres overflødigt.

KAPITEL VII

Resumé og forslag

Kapitel 1

I de sidste 15 år har spørgsmålet om organisationsreformer i centraladministrationen været behandlet i flere udvalg. Administrationsudvalget af 1960 (A 60) behandlede (bet. nr. 301) det generelle spørgsmål om departementernes virksomhed og organisation i forhold til ministrene og de underordnede administrative enheder, idet udvalget tog sit udgangspunkt i det hovedsynspunkt, at departementet er ministerens sekretariat. Administrationsudvalget mente med dette udgangspunkt, at hensynet til koordinationen inden for det enkelte ministerium i almindelighed må føre til, at det opbygges af et departement og et eller flere direktorater, der skulle varetage administrationen af de løbende sager, der blev forelagt for de centrale myndigheder.

Arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation (bet. nr. 629/1970) arbejdede videre på dette grundlag og beskæftigede sig navnlig med den organisatoriske opbygning af departementerne, herunder den organisatoriske placering af de planlægningsopgaver, som efter arbejdsgruppens opfattelse skulle varetages i departementet.

Perspektivplanredegørelse I og II fra 1971

og 1973 har understreget behovet for en styrkelse af planlægningen som ledelsesredskab inden for det offentlige, og PP II understreger i særlig grad behovet for en samlet planlægning og koordination af hele den offentlige sektors udgiftspolitik.

I enkelte ministerier har man i de seneste år overvejet tilrettelæggelsen af planlægningsvirksomheden, hvilket f. eks. har ført til, at der i departementerne i undervisningsministeriet, socialministeriet, indenrigsministeriet er oprettet særlige planlægningsenheder.

I praksis synes det ofte at være vanskeligt nærmere at konkretisere planlægningsopgavens indhold og tilrettelæggelse med udgangspunkt i de fremførte planlægningsideer. Disse vanskeligheder skyldes formentlig en usikkerhed og uklarhed med hensyn til de praktiske, administrative og politiske konsekvenser af disse tanker.

Et hovedsigte med nærværende betænkning er bl. a. at søge at foretage en ajourføring og yderligere konkretisering af de forslag og tanker vedrørende planlægningens tilrettelæggelse, som tidligere har været fremsat, med henblik på en almindelig modernisering og effektivisering af departementernes ledelsesfunktioner.

Det har været et grundlæggende synspunkt for udvalget, at formålet med de af udvalget stillede forslag til en styrkelse af centraladministrationens planlægningsfunktioner er at bidrage til en *bedre og mere systematisk forberedelse af de beslutninger og dispositioner, som træffes i folketinget, på regeringsplan og i de enkelte departementer med hensyn til den fremtidige udvikling inden for de enkelte sektorer*. Planlægningsvirksomheden i departementerne, der ikke kan reduceres til et spørgsmål om bedre prioritering af ressourcer, bør efter udvalgets opfattelse omfatte

- tilvejebringelsen af et tilfredsstillende informationsgrundlag gennem en løbende og systematisk indsamling af informationer af statistisk og anden karakter samt en løbende analyse af sådanne informationer med det formål, at regeringens og folketingets mulighed for at modtage sådanne informationer tilgodeses,
- formulering og opstilling af forslag til ny eller revideret politik, hvor dette, bl. a. på grundlag af den nævnte analysevirksomhed, måtte være fornødent, og
- systematisk analyse af konsekvenserne af såvel den hidtidige som en eventuel alternativ politiks konsekvenser af forskellig art, herunder også af om den førte eller planlagte politik kan virkeliggøre de bagved liggende politiske intentioner.

Kapitel 2

Et udgangspunkt for overvejelserne om planlægningsfunktionens placering og udøvelse inden for regeringsarbejdet er den måde,

hvorpå ledelsesfunktioner og beslutningsprocesser varetages i det bestående regeringssystem.

Vi har her i landet et *ministerstyre*, det vil sige, at den enkelte minister har den øverste myndighed med hensyn til de beslutninger, der træffes inden for hans område. Ministeren har tillige et ansvar for kontrollen med, at lovgivningen på hans område efterleves og administreres efter hensigten.

Det er karakteristisk, at ministrene kan betragtes som en slags *sideordnede chefer*, som hver på sit område har et direkte ansvar over for folketinget. Denne klare opdeling af forvaltningskompetencen skaber særlige koordinationsproblemer i regeringsarbejdet.

Ved siden af denne *rolle som forvaltningschef* har ministeren en rolle som *politisk leder*. I denne rolle har ministeren bl. a. et politisk ansvar over for den samlede regering og navnlig over for statsministeren; i denne politiske rolle optræder regeringen således i høj grad som et kollegium. Den politiske samhörighed i regeringen er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelig til at overvinde de samordningsproblemer, som følger af den nævnte administrative ansvarsopdeling.

For at imødekomme de problemer, der følger heraf, er der allerede i det bestående regeringssystem tilvejebragt særlige metoder og organer til at sikre samordningen.

Statsministerens rolle i så henseende er fundamental. Han har udover sin indflydelse på de beslutninger, som træffes på ministermøderne, bl. a. mulighed for gennem medlemsskab af politisk centrale ministerudvalg at gøre sin indflydelse gældende på et tidligt tidspunkt i beslutningsprocessen. Også gennem uformelle forhandlinger med de enkelte ministre kan han fremføre sine synspunkter på et tidligt tidspunkt.

Ministermøderne er regeringens væsentligste instrument til at koordinere sin politik og fastlægge principielle retningslinjer. De sager, som behandles på ministermøderne, er af varierende karakter, strækkende sig fra enkeltsager over påtænkte lovforslag og statsministerens åbningsredegørelse til overvejelser af langsigtet karakter, egentlige planlægnings spørgsmål og spørgsmål, som er af ren politisk karakter. Skiftende regerings anvendelse af ministermøderne som ledelsesinstrument har varieret betydeligt, men generelt kan man sige, at man i de senere år har søgt at skabe bedre forudsætninger for, at ministermøderne kan virke som overordnet koordinerings-, styrings- og planlægningsorgan.

Til aflastning af statsministeren og ministermøderne er desuden skabt *særlige samordningsprocedurer og -organer*.

Nogle samordningsopgaver er henlagt til en enkelt minister, således den funktion som er tillagt finansministeren som koordinator af statens udgiftsdispositioner og budgetlægning, udenrigsministerens og udenrigsøkonomiministerens koordinerende rolle ved alle vigtige forhandlinger med andre lande og i internationale organisationer, samt justitsministerens særlige funktion vedrørende den juridiske udformning af lovforslag m.v.

Der har for det andet været etableret *særlige ministerudvalg*, hvor en mindre kreds af ministre kan forhandle sager med et vist fælles indhold. Dette gælder i særlig grad samordningen af den økonomiske politik i regeringens økonomiudvalg, der får sekretariatsbistand fra Det økonomiske Sekretariat.

Endelig for det tredje er samordningen på nogle områder søgt tilvejebragt allerede på det forberedende stadium gennem særlige

interdepartementale *embedsmandsudvalg*. Et fremtrædende eksempel herpå er den konkrete tilrettelæggelse af deltagelsen i EF's omfattende aktiviteter. Dette sker gennem et overordnet centraludvalg, kaldet EF-udvalget, samt ca. 20 specialudvalg.

Endelig løses en række samordningsproblemer gennem uformelle drøftelser på minister- og embedsmandsplan.

Karakteristisk for nogle af de eksisterende samordningsprocedurer og -organer er, at de er etableret i en situation, hvor et akut behov har trængt sig på.

Det er også karakteristisk, at der kun er fastlagt få formelle regler for samordningsarbejdets tilrettelæggelse.

Det er på baggrund af dette noget brogede billede af de eksisterende samordningsmekanismer, at udvalget påpeger det hensigtsmæssige i, at der i videre omfang end hidtil sker en skriftlig præcisering af de forskellige interne udvalgs opgaver og kompetence. Udvalget stiller derudover navnlig i kapitlerne V og VI, forskellige forslag til en mere ledelsesbevidst organisering af vigtige dele af regeringsarbejdet.

Kapitel 3

Udvalget har ikke anset det for muligt at opstille en fælles model for planlægningsvirksomhedens indhold og organisation dækkende samtlige ministeriers forhold. Dertil har man ment, at forskellene fra ministerområde til ministerområde er for betydelige. Udvalgets forslag til styrkelse af planlægningsvirksomheden søger derfor i videst muligt omfang at tilgodese departementernes forskellige planlægningsbehov og planlægningsmuligheder.

Generelt set kan ministeriernes virksom-

hed opdeles i nedennævnte 3 typer af opgaver, som efter udvalgets opfattelse hver for sig vil betinge en forskelligartet planlægningsvirksomhed. Disse opgaver vil alle i større eller mindre omfang kunne genfindes i en stor del af departementerne.

For det første er der tale om en *regulerende opgave*, dvs. fastlæggelsen og administrationen af generelle retsregler som i væsentlige henseender normerer både borgernes og erhvervsvirksomhedernes retlige stilling og som fastlægger og kontrollerer vigtige retlige spilleregler, såvel inden for den private sektor som mellem den private sektor og offentlige myndigheder.

Dernæst kan der tales om den overordnede ledelse af produktionen og formidlingen af de serviceydelser, som af det offentlige stilles til befolkningens rådighed.

Endelig er der tale om *koordinerende ledelsesopgaver*, det vil sige tværgående funktioner af koordinerende eller servicebetonet karakter i forhold til andre grene af centraladministrationen.

Arbejdet med disse hovedopgaver for ministrene (og departementerne) betyder, at der i særlig grad må lægges vægt på varetagelsen af følgende funktioner: en styrings- og kontrolfunktion, en planlægnings- og udviklingsfunktion, samt en kontakt- og formidlingsfunktion. Udvalget har hovedsageligt beskæftiget sig med *planlægnings- og udviklingsfunktionen*, det vil sige forberedelsen af beslutninger om ny eller ændret politik gennem tilvejebringelsen af et beslutningsgrundlag, udarbejdelsen af løsningsforslag med alternativer og systematisk belysning af disse konsekvenser.

Af vital betydning for en vellykket planlægning er, at der foreligger aktuelle informationer om det samfundsområde, der skal

planlægges for. Udvalget peger derfor på det ønskelige i, at der i de enkelte ministerier etableres faste informations- og rapporteringssystemer.

Det er dernæst væsentligt, at der løbende foretages et skøn over udviklingsperspektivet i den aktuelle politik. Dette skøn skal fungere som referenceramme for de konkrete planlægningsoplæg og for den løbende vurdering af den førte politik. Udvalget er opmærksom på, at der allerede på enkelte områder foregår en prognosevirksomhed af forskelligartet karakter og peger på nødvendigheden af, *at de enkelte ministerier opstiller prognoser over udviklingsperspektivet inden for de enkelte ministerområder.* Sådanne prognoser skal udarbejdes, dels for budgetoverslagsperioden, dels for en længere perspektivperiode f.eks. på 15 år. En sådan systematisk prognosevirksomhed er navnlig vigtig for de ministerier, hvor de producerende opgaver, som er ressourcekrævende, er dominerende.

En del af styringen på de enkelte ministeriers områder er en regelstyring ved hjælp af lovgivning og andre retsfor skrifter. For store lovgivningsområder, navnlig på ministeriernes regulerende opgaver, gælder det at de er præget af en betydelig stabilitet og kun gøres til genstand for revision med større mellemrum. En vej til at sikre, at disse lovgivningsområder inddrages i en almindelig planlægningsvirksomhed, vil være *at der for disse lovgivningsområders vedkommende i de pågældende departementer etableres en intern turnus, således at der med visse regelmæssige mellemrum foretages en kritisk og dybtgående gennemgang af den pågældende lovgivning med henblik på at afprøve, om det forudsatte grundlag for den eksisterende lovgivning fortsat er til stede.* Et middel **til**

at understøtte dette arbejde vil være opbygningen af rapporterings- og informations-systemer.

Ved forberedelsen af ny lovgivning er der i de senere år lagt vægt på en bedre belysning af konsekvenserne af de pågældende lovforslag. Man har navnlig interesseret sig for at udbygge opgørelsen af de økonomiske og administrative konsekvenser af lovforslag. Der er i lige så høj grad et behov for at belyse også andre konsekvenser af den forbedrede lovgivning. Dette gælder såvel de bredere samfundsøkonomiske og økonomisk-politiske konsekvenser, som de mere materielle konsekvenser af lovforslag. Udvalget understreger det vigtige i, at der *ved tilrettelæggelsen af de enkelte departementers planlægningsvirksomhed lægges vægt på at sikre, at sådanne bredere konsekvenser indgår i departementets lovforberedende arbejde.*

For at kunne foretage en bedre tilrettelæggelse af planlægningsvirksomheden i departementerne, er det udvalgets opfattelse, at det vil være nødvendigt med en række *organisatoriske tilpasninger* af departementerne.

Det betydelige antal konkrete sager, som stadig behandles i mange departementer, belaster såvel personalet som ministeren, og vanskeliggør en tilfredsstillende løsning af departementernes planlægningsopgaver og deres opgaver som ministerens sekretariat i øvrigt. Udvalget anbefaler, at der foretages *en omfattende udlægning af konkrete sager fra departementerne*, hvor dette ikke allerede er sket.

Hvor de enkelte ministerier har et antal mindre direktorater med snævre forretningsområder og en beskeden stab af medarbejdere, peger udvalget på det ønskelige i, at disse ministerier nærmere *overvejer mulighederne for i forbindelse med en udlægning*

af sagsområder at etablere en mere smidig organisation ved sammenlægning af mindre direktorater med beslægtede arbejdsområder.

Udvalget peger endvidere på, at det navnlig vedrørende ministeriernes serviceproducerende opgaver er ønskeligt at overveje *en yderligere overførsel af den løbende administration til kommuner og amtskommuner*, således at departementerne som hovedregel alene får ansvaret for planlægningen inden for disse områder og for den overordnede administration af de planlægningsbeføjelser, som ved lovgivning er tillagt de kommunale myndigheder. Direktoraternes opgaver på disse områder vil herefter hovedsageligt blive af faglig-vejledende karakter.

En omfattende udlægning af konkrete sager vil muliggøre en forenkling af departementernes opbygning. Der må i forbindelse med en sådan forenkling navnlig sikres en smidig indpasning af planlægningsopgaverne i departementernes organisation. Samtidig er det imidlertid nødvendigt, at den departementale planlægningsvirksomhed sikres den fornødne tyngde og kontinuitet, hvilket efter udvalgets opfattelse *som hovedregel bedst kan ske ved at planlægningsvirksomheden henlægges til et selvstændigt chefområde i departementet.* Det må sikres, at planlægningen gennem tilrettelæggelsen af det løbende arbejde i ministerierne integreres med såvel lovgivningsarbejdet som budgetarbejdet.

Udvalget peger også på, at det ved løsningen af konkrete planlægningsopgaver vil være en fordel at inddrage medarbejdere fra andre enheder i departementet såvel som fra direktorater og andre til ministeriet knyttede enheder. I visse tilfælde vil man tillige med fordel kunne inddrage medarbejdere fra universiteter, læreanstalter og forskningsinstitu-

tioner i planlægningsarbejdet. Hensynet til at inddrage en sådan bred kreds af medarbejdere i planlægningsarbejdet ligesom hensynet til at tilpasse dette arbejde til variationen i arbejdets omfang og karakter *taler for en projektorienteret tilrettelæggelse af det enkelte ministeriums planlægningsvirksomhed.*

En yderligere og lige så væsentlig forudsætning for en styrkelse af centraladministrationens planlægningsvirksomhed er en smidiggørelse af statens personalepolitik. Udvalget anser det for væsentligt, at der *etableres ansættelses- og karrieresystemer, som tilskynder til personalemobilitet.* Desuden taler planlægnings- og udviklingsarbejdets særlige karakter for, at der i højere grad tillige *rekrutteres medarbejdere med en anden uddannelse og baggrund end de hidtil dominerende.*

Kapitel 4

Sektorplanlægning anvendes ofte som betegnelse på den planlægning, som vedrører den store del af de offentlige service- og velfærdsydelser, som er henlagt til kommunale myndigheder og institutioner. Det giver særlige problemer, at planlægningsopgaven således er at samordne virksomheden på flere administrative niveauer, samtidig med at den tillige skal bidrage til den tværgående planlægning både på centralt og lokalt niveau.

Gennem byrde- og opgavefordelingsreformerne er der givet kommunerne et betydeligt større spillerum ved tilrettelæggelsen af aktiviteterne, men der er samtidig stillet krav til kommunerne om en langsigtet tilrettelæggelse af den enkelte kommunes politik på de enkelte områder. Samtidig ændrer både sigtet og instrumenterne i sektorstyringen karakter for det enkelte ressortministerium.

Sektorplanlægningen er således et beslut-

ningsgrundlag for kommunale myndigheder og samtidigt et styringsinstrument for ressortministeriet. Dette dobbelte formål for sektorplanlægningen giver anledning til konflikter og usikkerhed med hensyn til, hvorledes denne bør indrettes.

Udvalgets forslag til udfyldning af sektorplanbestemmelserne er udformet ud fra den opfattelse, *at ideen bag decentraliseringen tilsiger, at sektorplanlægningen tilrettelægges med udgangspunkt i de lokale behov,* men at der også er en stærk tradition for at kræve en lighed i det offentliges servicetilbud.

Hovedvægten bør herefter lægges på en mere effektiv betjening af de lokale beslutningsprocesser. Med udgangspunkt heri bør en kommunal sektorplan således omfatte en konkretisering af de kommende års ydelsespolitik med tilhørende investeringsprogram og produktionsprogram i hovedtræk, der er tilstrækkeligt **til**, at planen kan udmøntes i både anlægs- og driftsbudgetter.

Det vil på længere sigt være naturligt, at *de lokale sektorplaner bygges op af 3 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 detailleringsgrad over de 4 kommende år (svarende til budgettet), og endelig

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

Perspektivdelen vil hensigtsmæssigt kunne drøftes mindst én gang i hver valgperiode.

Det enkelte års budgetmateriale bør danne basis for kommunernes informationsafgivelse til centraladministrationen.

For at skabe et samlet overblik inden for en sektor må det enkelte *ressortministerium* udarbejde en *sammenfattende sektorplan* omfattende virksomheden på alle administrative niveauer.

Hver planlægningsrunde bør desuden afsluttes med en *generel tilbagemelding til kommunerne*. Herigennem vil ministeriet tilige kunne løse en del af ministeriets rådgivende funktion over for kommunerne.

Kapitel 5

Der er et behov for, at de enkelte ministeriers arbejde koordineres bedre med andre ministeriers arbejde. Specielt for planlægningsarbejdet er det hensigtsmæssigt, at der sker en sammenfattende og overordnet planlægning, inden for hvis rammer den mere konkrete og specialiserede planlægning må udspille sig.

En organisation, som skal medvirke til en sammenfattende planlægning må dog være passende fleksibel, bl. a. fordi vilkårene for planlægningen ofte ændres.

Det vil i praksis ikke være muligt at samle al departemental planlægning et sted.

Man bør derfor i videst muligt omfang bygge videre på eksisterende tilløb til planlægningskonstruktioner, men samtidig sigte på, *dels* at forbedre planlægningsindsatsen på mere afgrænsede områder af den offentlige virksomhed gennem etablering af en række centre på mellemniveau, *dels* at styrke den overordnede planlægning af hele den offentlige virksomhed gennem etablering af et overordnet center til at overvåge det samlede planlægningsarbejde (kap. VI).

Tanken bag de nævnte centre for sammenfattende planlægning på mellemniveau er, at de hver for sig skal repræsentere nogle væsentlige hensyn eller synspunkter eller aspekter, som er fælles for - eller som man politisk finder bør være fælles for - behandlingen af en kreds af forskellige problemer. *Der peges herefter på ønskeligheden af at oprette centre omhandlende følgende temaer:*

- *erhvervspolitikken*
- *det offentliges samlede udgiftspolitik*
- *fordelingspolitikken samt*
- *den fysiske planlægning.*

Udvalget har ikke fundet anledning til at foreslå ændringer i den nuværende tilrettelæggelse af samordningen vedrørende bl. a. EF-politikken, de generelle økonomisk-politiske problemer (regeringens økonomiudvalg) og sikkerhedspolitikken.

Erhvervspolitikken. Den direkte erhvervs politik er for øjeblikket splittet op på en række ministerier. Udvalget finder, at der i en række henseender er behov for en tværgående samordning mellem de forskellige erhvervsministerier indbyrdes og tillige for en samordning af erhvervspolitikken med social-, arbejdsmarkeds- og uddannelsespolitikken. Der er således behov for en koordinering af generelle erhvervspolitiske beslutninger og for varetagelsen af en strategisk planlægning af den samlede erhvervs politik med henblik på at tilpasse erhvervsstrukturen og de mange erhvervspolitiske indgreb efter en samlet forestilling om den økonomiske vækst og fremtidige ressourcer.

Det foreslås, at der med henblik herpå *etableres et særligt ministerudvalg med deltagelse af de direkte berørte erhvervsmini-*

sire samt eventuelt arbejdsministeren, økonomiministeren og finansministeren. 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.

Den samlede offentlige udgiftspolitik. Der er i de senere år i stigende omfang fremsat ønsker om en samlet budgetlægning for alle offentlige udgifter under ét.

Udvalget foreslår, 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. Sådanne rammer vil fremtræde i form af gennemsnitlige rater for væksten i de samlede udgifter og personale, uden at der med denne rammefastsættelse sker en indblanding i prioriteringen inden for den enkelte kommune på anden måde end den der i forvejen foregår via lovgivningen og sektorplanlægningen. 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.

Det foreslås, at et led i et sådant budgetlægnings- og planlægningsamarbejde bliver at udarbejde en årlig taloversigt, som omfatter de vedtagne kommunale budgetter og godkendte budgetoverslag samt statens finanslovsforslag og budgetoverslag. Denne to-

taloversigt må så vidt muligt fremlægges i folketinget samtidig med finanslovsforslaget.

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.

Fordelingspolitikken. Fordelingspolitiske hensyn og interesser har en ofte afgørende vægt i den politiske debat og er et væsentligt led i de fleste politiske beslutninger. Problemområdet er så stort og kompliceret, at det næppe vil være muligt at tilvejebringe en mere detaljeret indbyrdes afstemning mellem alle de mange beslutninger med fordelingsvirkninger, der hele tiden træffes af forskellige organer. Det vil imidlertid være et skridt på vejen, hvis der kunne tilvejebringes et bedre informationsgrundlag vedrørende disse komplicerede spørgsmål.

Udvalget foreslår, at der oprettes et særligt samordningsorgan på ekspertniveau med repræsentation fra særligt berørte ministerier og med følgende hovedopgaver:

- a. At tage initiativ til en udbygning og bearbejdning af statistik og andre relevante data af fordelingspolitisk interesse og
- b. 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 den mere politisk betonedede opgave at fremsætte forslag til ændringer i lovgivningen. Endelig kunne udvalget stille forslag om planlægningsopgaver, som det skønnede burde tages op i de berørte departementer.

Den fysiske planlægning. Den fysiske planlægning foregår både på kommunalt, amtskommunalt og statsligt niveau. Der er i vid udstrækning tale om en rammeplanlægning vedrørende anvendelsen af arealressourcer og naturressourcer.

Dannelsen af miljøministeriet i 1973 skabte bedre forudsætninger for den statslige virksomhed på dette område, men den fysiske planlægning indgår stadig som et væsentligt moment i en række fagdepartementers opgaver. Der er derfor fortsat behov for et tværgående departementalt samarbejde herom, som naturligt må styres af miljøministeriet.

Der er gennem loven om lands- og regionplanlægning i et vist omfang tillagt miljøministeren koordinerende beføjelser på den fysiske planlægnings område. Udvalget finder dog, at *det vil være hensigtsmæssigt nøjere at præcisere og formalisere miljøministerens beføjelser til at koordinere forskellige ministeriers indsats vedrørende arealanvendelsen. Udvalget foreslår, at der i et cirkulære sker en præcisering af miljøministerens koordinerende funktioner som formand for ministerudvalget om miljø og fysisk planlægning. Til at forberede beslutningerne heri bør der desuden etableres et særligt embedsmandsudvalg, hvor miljøministeriet har formandsskabet og yder den sekretariatsmæssige bistand.*

Kapitel 6

Uanset om det i kapitel 5 skitserede system for en sammenfattende planlægning på mellemniveau etableres eller ej, vil der være behov for, at planlægningsbestræbelserne på de forskellige felter indpasses i fælles forestillinger om samfundsudviklingen og afpasses efter de politiske målsætninger, som regeringen og folketingsflertallet er eksponenter for, ligesom der vil være behov for, at nogle holder øje med, at det samlede planlægningsmaskineri fungerer rationelt. Ved overvejelserne herom har udvalget fundet det hensigtsmæssigt at anlægge en noget bredere betragtning, end den, der følger direkte af hensyn til selve planlægningsprocessen, idet der er taget hensyn til en række andre tværgående samordningsopgaver.

Udvalget har overvejet, hvilke funktioner, der er behov for på det øverste niveau.

Udvalget har her fremdraget for det første nogle mere konkrete koordineringsopgaver: 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 er der en række funktioner, som mere direkte har relation til selve den overordnede planlægningsfunktion: En mere formaliseret samordning af planlægningsaktiviteterne i de enkelte departementer og i mellemniveaucentre vedrørende f. eks. tidsdimensionen i planlægningen, visse fælles forudsætninger herfor samt vejledning i analyse- og arbejdsmetoder, tilrettelæggelsen af et hensigtsmæssigt informationssystem, tilvejebringelsen bl. a. gennem en videreførelse af perspektivplanlægningen 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.

De nævnte funktioner er af forskellig karakter og kan selvfølgelig løses i forskelligt regie, men udvalget har fundet, at *hvis man beslutter sig til at oprette en særlig organisation med henblik på den overordnede planlægning, vil det være naturligt at samle alle de nævnte funktioner her.*

Løsningen af disse opgaver forudsætter for det første politiske ledelsesfunktioner på ministerniveau. Hver ny regering må stå helt frit med hensyn til fordelingen af arbejdsopgaverne. Det foreslås 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 fi-

nansministeren, økonomiministeren, handelsministeren, socialministeren og undervisningsministeren.

Samtidig må der *på departementalt niveau 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.

Det vil endelig være nødvendigt, at der *etableres en særlig sekretariatsmæssig betjening af ministerudvalget og departementschefudvalget.* En minimumsløsning vil her være et sekretariat med 5-6 heltidsbeskæftigede akademikere. Udvalget har i denne forbindelse drøftet forskellige mere vidtgående løsninger, men er nået til den opfattelse, at man ikke bør gå videre end til den nævnte minimumsløsning.

Udvalget er endvidere af den opfattelse, at denne løsning bør etableres og *indarbejdes gradvis i løbet af nogle år*, således at man på en fleksibel måde kan afpasse den konkrete udbygning efter de erfaringer, der indvindes undervejs.

