

Kommunal planlægning i dag — betingelser og problemer

Af Peter Gorm Hansen*)

Kommunalreformen i 1970 blev starten på den kraftige ekspansion i kommunernes virksomhed, som skatteborgerne på godt og ondt mærker i disse år. En lang række offentlige opgaver, der tidligere blev varetaget af de centrale myndigheder, løses nu – eller planlægges løst – af kommunerne. Herved rejses naturligt en række krav til de kommunale forvaltninger om økonomisk og administrativ ansvarlighed i deres opgaveløsning til gavn for borgerne.

I denne oversigtsartikel behandles dels de aktuelle ydre betingelser for kommunernes opgaveløsning med særlig vægt på den økonomiske planlægning og styring, dels de ret betydelige principielle og metodiske problemer, som planlægningsarbejdet stiller kommunerne overfor.

1. Indledning

Kommunerne og amtskommunerne har et betydeligt medansvar for udviklingen indenfor den offentlige sektor. Groft set kan det anskueliggøres ved, at kommunerne og amtskommunerne – målt finansielt – udfører halvdelen af de offentlige opgaver, betaler en fjerdedel og bestemmer en femtedel.

*) Kontorchef, cand. polit., ansat i Kommunernes Landsforenings planlægningsafdeling. Foredrag i FDC, artiklen modtaget august 1974.

Kommunerne og amtskommunerne dækker med andre ord kun højst halvdelen af deres egne udgifter ved hjælp af kommunale skatter og afgifter. Resten dækkes af statstilskud.

Størstedelen af de kommunale opgaver og udgifter er bestemt af staten i henhold til lovgivningen. Det gælder tungtvejende kommunale og amtskommunale udgifter til sociale ydelser og pensioner, lærere og undervisningsmidler, hospitaler og sundhedsforanstaltninger m.v.

Kun en mindre del af de kommunale udgifter bestemmes selvstændigt af kommunalbestyrelser og amtsråd. Det gælder en del af administrationsudgifterne, udgifter til trafikformål, rekreative og kulturelle formål, institutionsbyggeri og brandvæsen; alle områder hvor de lokale myndigheder, selv om mange af opgaverne er lovpligtige, selvstændigt fastsætter omfanget af ydelserne.

Selv om kommunernes og amtskommunernes indflydelse på mål- og opgavefastsættelsen og på anvendelsen af midler til løsning af opgaverne er begrænset – først og fremmest af lovgivningen – har disse lokale myndigheder imidlertid hovedansvaret for, at det administrationsapparat og de tekniske bygningsmæssige anlæg, der skal til for at løse opgaverne, er indrettet på en økonomisk effektiv måde.

Løsningen af dette problem er et centralt element i den kommunale planlægning, der dels går ud på at indrette forvaltningen, således at omkostningerne ved administrationsapparatet gøres så lave som muligt i forhold til en given opgavemængde, dels at fastsætte målene for den lokale politik, således at man tilfredsstiller befolkningens ønsker bedst muligt med det mindst mulige forbrug af midler.

For at opnå en sådan økonomisk effektivitet må produktionsfaktorerne eller ressourcerne være fordelt således på de forskellige anvendelser og formål, at befolkningen opnår den størst mulige behovstilfredsstillelse med hensyn til både private forbrugsartikler og offentlige goder og ydelser (størst mulige velfærd).

Det er den kommunale planlægnings formål at tilstræbe en sådan maksimalvelfærd med det mindst mulige forbrug af ressourcer.

I de senere år er der i en række publikationer, bl. a. fra de kommunale organisationer¹⁾, redegjort for de efterhånden mange mere eller mindre

¹⁾ Landsforeningen udgiver gennem Kommunetryk serien »Kommuncinformation«.

praktiske metoder, der foreligger til brug for gennemførelsen af en sådan kommunal planlægning.

Betingelsen for, at disse metoder fører til økonomisk effektivitet i kommunerne og amtskommunerne, afhænger dels af den økonomiske organisation og opgavefordelingen mellem staten, amtskommunerne og kommunerne, dels af selve tilrettelæggelsen af den økonomiske planlægning i kommunerne og de anvendte budgetteringsmetoder og kalkulationer.

I denne artikel er det især nogle betragtninger i tilknytning til de sidstnævnte emner, der vil blive behandlet.

2. Planlægningsbetingelserne

Fire forhold må tages i betragtning ved en bedømmelse af kravene til kommunerne om bedre planlægning i disse år:

- lang byplantradition/kort tradition for økonomisk planlægning,
- kommunalreformen 1970,
- det utidssvarende budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner og
- den grundliggende forskel på virksomheder og kommuner.

2.1. *Byplantraditionen*

Det offentlige har allerede længe været opmærksom på det samfundsmæssigt uheldige i en spredt og ukontrolleret byvækst. Gennem byplanloven (den oprindelige lov er fra 1938), lov om by- og landzoner og anden lovgivning, der vedrører arealanvendelsen i landet, har det offentlige søgt at tilvejebringe muligheder for en arealmæssig samordning af byvæksten med foranstaltninger, der tilgodeser behov for infrastruktur, miljøforanstaltninger og offentlig service iøvrigt.

Det er karakteristisk, at denne fysiske planlægning som sit hovedemne har en koordinering af de enkelte funktioners lokalisering og arealmæssige udnyttelse. Fagligt er den stærkt præget af arkitekter og teknikere. Dens sigte kan groft beskrives som utopisk, idet hovedvægten i de lagte

planer ofte har været at beskrive bysamfund, der med udgangspunkt i planlægnings Tidspunktets viden, fremmer – i alle tilfælde planlæggernes forestilling om maximal sundhedsmæssig og social trivsel hos befolkningen, men uden at de planlæggende myndigheder i nævneværdig grad har diskuteret de forudsætninger, som planerne hviler på og de økonomiske og administrative konsekvenser, der følger af at realisere dem. Det utopiske sigte understreges således af planernes ofte meget lange tidshorisont (dispositionsplanen 12–15 år) og deres statiske betragtningsmåde: opgaven er at få den ideale by stablet på benene, men intet – eller meget lidt – om, hvordan og hvornår det kan ske. Med til billedet af den traditionelle fysiske planlægning hører vel også, at den kun i begrænset omfang er en planlægning af hele arealet. Emnet er ofte ensidigt bysamfundet og dets nærmeste omgivelser, der så til gengæld behandles i ofte meget detaljerede planer og med angivelse af byfunktionernes art, kapacitet, størrelse og placering.

I de senere år har denne tradition været udsat for stigende kritik. Erfaringerne i kommunerne med den manglende realisering af de smukke utopier har i høj grad medvirket til, at kommunerne lægger øget vægt på i planerne at redegøre for, hvordan og i hvilken rækkefølge bestemte foranstaltninger skal gennemføres for at realisere de mål, der opstilles i planerne, særligt på meget kort sigt. Heraf den øgede interesse for etape-delning af planerne og tilkoblingen af økonomi og budgetlægning. Den nyere byplanlægning er således i høj grad en dynamisk planlægning, der gennem hyppige tilpasninger og revisioner tager sigte på, at kommunen hele tiden er i en politisk acceptabel byudviklingssituation. Samtidigt hermed har man nærmet sig en planlægningsform, der bygger på bidrag fra alle kommunens forvaltningsområder (miljø og teknik, skole og kultur, social- og sundhedsvæsen, økonomiforvaltningen) og fra borgerne i form af nærdemokratiske arrangementer af forskellig art; dvs. at byplanlægningen i stigende grad får et tværfagligt indhold og at anstrengelserne koncentrerer sig om den nærmeste fremtid på bekostning af det meget lange tidsperspektiv. Parallelt hermed omfattes hele kommunens areal af planlægningen, og byfornyelse synes også at få større vægt.

Specielt for økonomien gælder det, at der i den nyere planlægning er til- løb til brug af samfundsøkonomiske kalkulationsmetoder og betragtninger i forbindelse med tilrettelæggelsen af byudviklingen og kommunens servicepolitik.

2.2. Kommunalreformen 1970 og dens følger

Kommunalreformen, der blev gennemført med virkning fra 1. april 1970, var i det væsentlige en administrationsreform, der tydeligst har givet sig udtryk i en reduktion i antallet af kommuner fra ca. 1.100 til 277 og en tilsvarende reduktion i antallet af amtskommuner fra 28 til 14.

Før 1970 havde omkring $\frac{1}{3}$ af landets kommuner ikke nogen egentlig administrativ organisation til støtte for kommunalbestyrelsernes arbejde. Bl. a. som en følge heraf var en meget betydelig del af den offentlige forvaltning i Danmark indtil 1970 tilrettelagt ud fra hensyn til ligelig forvaltning af landets borgere uanset bopæl, dvs. at den offentlige administration i høj grad blev tilrettelagt ud fra et stærkt centraliseret og detailpræget sektorstyringssynspunkt, hvorefter de enkelte fagministerier gennem en række forskrifter – populært benævnt normer og standarder – i detaljer fastlagde kommunernes administration af lovgivningen. Der var under dette system kun ringe mulighed for på kommunalt og regionalt niveau at foretage en tværgående prioritering af virksomheden med udgangspunkt i økonomiske overvejelser.

Efter 1970 har de sammenlagte kommuner alle fået et egentligt administrationsapparat, således at de betænkeligheder, der ud fra lighedstragtingen tidligere kunne gøres gældende, nu ikke længere i så høj grad behøver at præge udformningen af den offentlige forvaltning. Hovedideen bag kommunalreformen var netop at få tilvejebragt forbedrede muligheder for et mere effektivt kommunalt selvstyre, der ville kunne bære en betydelig grad af decentralisering af de offentlige opgaver fra statsligt niveau til amtskommuner og kommuner. I den forløbne del af 1970'erne har der da også været udfoldet store bestræbelser på at afskaffe eller blødgøre de før 1970 anvendte normer og standarder for kommunernes virksomhed og erstatte dem med et udvidet budgetsamarbejde mellem staten, amtskommuner og kommuner, der giver mulighed for en mere tværgående prioritering og virksomhedstilrettelæggelse på alle tre niveauer i den offentlige administration ved hjælp af planlægning. Dette omlægningsarbejde er endnu ikke afsluttet.

Man kan kort sammenfatte disse bestræbelser på den måde, at den offentlige sektor gennem kommunalreformen og dertil hørende lovgivning er under omlægning fra at være et centraliseret sektorsystem til et decentraliseret niveausystem, der baseres på en udstrakt anvendelse af planlægning

og langtidsbudgettering. Det er derfor også helt i overensstemmelse med denne udvikling, at det udbredte refusionssystem, hvor en række udgifter, afholdt af kommunerne, refunderes af staten og dermed endeligt finansieres via de progressive statskatter er under afvikling. Sålænge det centraliserede sektorstyringssystem var fremherskende, var det naturligt at knytte procentrefusionsordningen til kommunernes løsning af bestemte opgaver efter detaljerede og stramme administrationsregler. I procentrefusionsordningen ligger tillige et stærkt opmuntringsincitament for kommunerne til at beskæftige sig med løsningen af de refusionsberettigede opgaver.

Den omlægning af refusionssystemet, der nu er igang, består i det væsentlige i, at procentrefusionerne erstattes af såkaldte generelle tilskud efter objektive kriterier, dvs. at de tilskudsbeløb, som folketinget fastlægger, deles ud på kommuner og amtskommuner efter fysiske kriterier, der mere eller mindre godt udtrykker, hvilke udgiftsbehov kommunerne har eller vil få. F. eks. vil en kommune med særligt mange børn i skolepligtig alder have et betydeligt udgiftsbehov i skolesektoren i forhold til kommuner, der har få børn i denne aldersgruppe.

Omlægningen af refusionssystemet er således ensbetydende med, at det opmuntringsincitament, der er indbygget i procentrefusionerne forsvinder og erstattes af et system, der i højere grad vil tilskynde kommunerne til en økonomisering og give bedre mulighed for en tværgående prioritering af aktiviteten. Under procentrefusionssystemet vil kommunalbestyrelsen i forbindelse med overvejelser om udvidelser eller indskrænkning af aktiviteten på et refusionsbelagt opgaveområde få en forvredet opfattelse af grænseomkostningernes respektive grænsebesparelsens størrelse, mens dette ikke er tilfældet under ordningen med tilskud efter objektive kriterier. Kommunen må her bære de fulde omkostninger ved at holde et særligt højt serviceniveau, ligesom den får den fulde besparelse ved at rationalisere og effektivisere løsningen af refusionsbelagte opgaver. Der er således skabt bedre mulighed for en prioritering af de enkelte udgiftsområder i forhold til et politisk acceptabelt skattetryk i den enkelte kommune.

I det budgetsamarbejde, der så småt er kommet igang mellem staten, amtskommunerne og kommunerne, har det centrale koordineringsinstrument hidtil været de såkaldte investeringsrammer, der lægger et tildels historisk betinget loft over investeringsaktiviteten i den enkelte kommune.

Det er oplagt, at investeringsrammeordningen ikke fortsat kan være den bærende idé i budgetsamarbejdet, men må erstattes af andre metoder, der på én gang kan forene konjunkturpolitiske hensyn med kommunalreformens idé om et kommunalt selvstyre, der bygger på en økonomisk planlægning og prioritering på alle niveauer i den offentlige sektor.

Når det nye budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner indføres – formentlig med virkning fra 1. januar 1977 – vil investeringsrammesystemet under alle omstændigheder være utilfredsstillende. Det var måske en idé her at overveje indførelse af overskuds/underskudsbudgettering i den enkelte kommune, der er begrundet i konjunkturpolitiske hensyn, f. eks. i form af pålæg om en procentvis overbudgettering og binding af disse beløb i de perioder, hvor der er eller kan forventes at blive tendenser til betalingsbalanceunderskud og mangel på arbejdskraft. I situationer med truende arbejdsløshed kunne de bundne beløb atter frigives og f. eks. anvendes til skattnedsættelser og/eller nye investeringer. Ordningen kunne formentlig gøres selektiv, f. eks. med en regional graduering af hensyn til mere lokalprægede beskæftigelsesproblemer.

2.3. Budget- og regnskabssystemet

Det eksisterende budget- og regnskabssystem er uegnet til at danne kernen i et egentligt økonomisk styringssystem i kommunerne, hvor nøgleordene er prioritering og økonomisering.

Det skyldes ikke, at det nuværende systems skabere lavede et dårligt system, men at systemet er skabt til at løse problemerne i en anden samfunds- og kommunestruktur end den, der er blevet resultatet af kommunalreformen. Skal man kort beskrive u hensigtsmæssighederne i det nuværende system må følgende karakteristiske forhold fremhæves:

- 1) Det nuværende system bygger på en central detailkontrol, der har til hovedformål at sikre en formel rigtig forvaltning og dokumentation overfor borgerne af skatteudskrivningsbehovet.

I en kommunestruktur, hvor en betydelig del af kommunernes administration varetages direkte af de folkevalgte politikere, er det et hovedformål for de centrale myndigheder at sikre en ligelig forvaltning af borgerne uanset den enkelte kommunes evne til »professionelt« at løse problemerne. Dette må derfor naturligt ske gennem cen-

tralt fastlagte detailforskrifter for forvaltningen af de kommunale opgaver. Systemet er derfor i princippet i rimelig overensstemmelse med den kommunestruktur, der var gældende før 1970.

- 2) Den stærke kontospecifikation med tilhørende bemærkninger, der er så karakteristisk for det nuværende regnskabssystem, der specielt sigter på løsningen af kontrol- og revisionsmæssige opgaver, har historisk sin baggrund i forrige århundredes liberalistiske filosofi om, at offentlige udgifter under enhver form er et moralsk onde, som det for enhver pris gælder om at begrænse mest muligt. Ved den stærke specifikation kunne politikerne – efter denne filosofi – bedst begrænse udgiftskrævende initiativer og holde skattetrykket lavt.

- 3) Det hører også med til denne filosofi, at budgetterne opbygges som rene »indkøbsbudgetter«, hvoraf det fremgår, hvad kommunen skal bruge af arbejdskraft (lønudgifter), materialer, maskiner, bygninger osv.

Derimod står der intet om, hvad kommunen skal præstere af ydelser overfor borgerne ved hjælp af disse indkøb – endsige noget om, hvor effektiv ressourceudnyttelsen er i forhold til de mål, der mere eller mindre klart er defineret af kommunalbestyrelsen på de enkelte opgaveområder.

I et planlægningsorienteret administrationssystem er dette naturligvis en klar mangel ved det nuværende budget- og regnskabssystem – en mangel, der yderligere sættes i relief, når man tager den kraftige teknologiske udvikling i samfundet i betragtning, fordi der med et »indkøbsbudget« kun i ringe grad opfordres til løbende at udnytte teknologiske nydannelser ved tilrettelæggelsen af det administrative arbejde. »Indkøbsbudgettet« kan således medvirke til at opretholde administrationssystemer som tiden er løbet fra.

- 4) Et karakteristisk træk ved det nuværende budget- og regnskabssystem er endvidere, at regnskabet omfatter både driftsaktiviteten og anlægsaktiviteten i det sidst forløbne år, mens budgettet kun omfatter driftsaktiviteten – og kun for det kommende budgetår.

Også her ligger begrundelsen for systemets udformning i de økonomiske og administrative betingelser, der gjaldt for kommunerne i

1950'erne og i mindre grad i 1960'erne. Anlægsvirksomheden var dengang ret beskeden og bestod hovedsagelig i sporadiske investeringer, der optrådte med års mellemrum i de fleste kommuner. Visse kommuner – særligt de gamle købstæder – opererede dog med såkaldte arbejdsprogrammer for anlægsvirksomhed, som regel i form af et bilag til det årlige driftsbudget, men disse planer havde typisk karakter af rene ønskesedler fra de enkelte udvalg i kommunen og var ikke udtryk for et politisk koordineret og økonomisk afstemt handlingsprogram. Da anlægsvirksomheden som nævnt var beskeden, var det muligt for kommunalbestyrelsen at holde styr på den alene i kraft af særlige kapitalbevillinger til hvert enkelt arbejde. Med til dette billede hører desuden, at der fra centralt hold udgik en detailregulering i form af igangsættelsestilladelser til hver enkelt anlægsarbejde i kommunen.

Hertil kom, at efter datidens finansieringsfilosofi var det almindeligt udelukkende at finansiere anlægsarbejder gennem optagelse af lån, der så siden forrentes og afdrages over kommunens driftsbudget og således over en årrække belaster kommunens skatteudskrivning. Betragtningen var her den, at anlægsarbejdet (f. eks. skole, rensningsanlæg o.l.) i en lang årrække ville kunne betjene kommunens borgere og at det derfor var rimeligt, at de fremtidige borgere i kommunen burde betale for ydelserne via afdrag og forrentning af de optagne lån.

I takt med at anlægsvirksomheden i kommunerne er vokset kraftigt i løbet af 1960'erne, har flere kommuner, af indlysende grunde, været tvunget til i stadig større omfang at finansiere anlægsvirksomheden straks over skatterne. En fortsat lånefinansiering ville simpelthen have medført en så stor afdrags- og forrentningsbyrde for kommunerne, at deres økonomiske manøvredegtighed ville blive kraftigt beskåret. Hertil kommer så, at filosofien om de fremtidige borgeres nytte af opførte anlæg ikke længere kan anses for holdbar i betragtning af, at behovet for anlægsvirksomhed også i fremtiden må forventes at ligge på et højt niveau og derfor har karakter af en løbende virksomhed på samme måde som driftsvirksomheden.

I denne situation må et budgetsystem, der kun omfatter en del af den samlede virksomhed og som kun opererer med en 1-årig budgetperiode, nødvendigvis blive utilstrækkeligt. Der er derfor i de sidste

år foregået et intenst udvalgsarbejde med opbygningen af et nyt budget- og regnskabssystem, der formentlig vil kunne indføres med virkning fra 1. januar 1977.

- 5) Uden at gå i detaljer med hensyn til det nuværende budget- og regnskabssystems opbygning og udformning, må det endvidere fremhæves, at det er helt uegnet som prioriteringsinstrument for den enkelte kommune ved tilrettelæggelsen af den fremtidige aktivitet. Det skyldes bl. a., at systemet idag:
- indeholder et stort antal skønmæssige fordelinger indbygget i selve kontoplanen,
 - er opbygget efter et nettoposteringsprincip (dvs. procentrefusionsbeløb er forlods fratrukket de enkelte poster, hvilket giver et forvrænget billede af de egentlige omkostninger i forbindelse med løsningen af en kommunal opgave), jfr. ovenfor,
 - ikke rent kontomæssigt er opbygget ud fra en klar forestilling om systemets formål eller begrundet med noget princip, f. eks. programbudgetteringsprincippet,
 - har en for kort tidshorisont (1)¹⁾.

2.4. Kommuner og private virksomheder

Med til betingelserne for kommunernes mulighed for i den nuværende situation at kunne planlægge hører også de retlige betingelser, der gælder for en kommune f. eks. i forhold til den private virksomheds situation. Der er således en grundlæggende forskel i de principper, der ligger til grund for budgetlægningen i en kommune og en virksomhed.

Virksomheden opererer under den forudsætning, at den skal overleve økonomisk, dvs. at specielt dens budgetsystem skal kunne vise noget om produktionens rentabilitet og overskud.

For kommunen gælder det, at den kun eksisterer som juridisk person, så længe lovgivningsmagten bestemmer at kommunen er et led i det offentlige administrationssystem. I princippet gælder dette uanset, hvor »økonomisk rentabelt« kommunen er. Kommunens budgetsystem har

¹⁾ I en senere artikel vil det nye budget- og regnskabssystem blive behandlet specielt med henblik på løsning af prioriterings- og planlægningsopgaven.

derfor et mere difust sigte, nemlig at være et redskab for politiske beslutninger begrundet i »almindelige samfundsmæssige servicehensyn«.

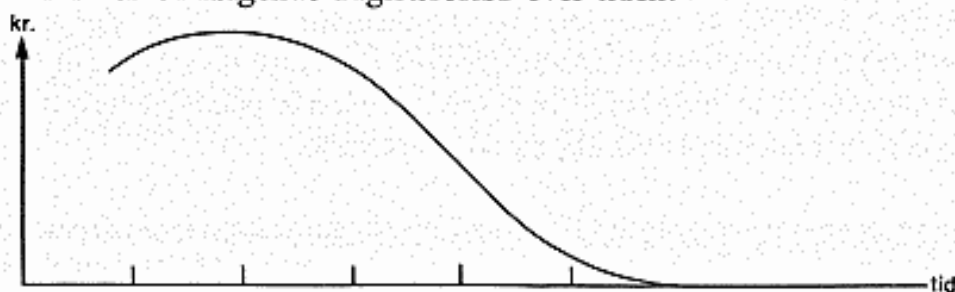
Den eneste reelle begrænsning i kommunens virksomhed er, hvad borgerne politisk vil finde sig i, specielt mht. skattetrykket. Det bærende princip i kommunal budgetlægning bliver således en samtidig (årlig) fastlæggelse af udgiftsstruktur og skattetryk for derved ud fra en i forvejen fastlagt systematik at få tilvejebragt et totalt overblik over kommunens aktivitet. Dette overblik og ikke den økonomiske rentabilitet af de enkelte aktiviteter er hovedopgaven i den økonomiske forvaltning i kommunerne.

3. Den kommunale planlægningsproces

En traditionel fremgangsmåde ved opstilling af planer og budgetter i en kommune er, at kommunens økonomiudvalg og økonomikontor udbeder sig oplysninger fra de enkelte fagforvaltninger om, hvilke anlægsarbejder og driftsaktiviteter, de hver for sig regner med at skulle gennemføre i en kommende periode; typisk det kommende år. F. eks. vil teknisk udvalg på vejområdet sætte tid og penge på nye vejprojekter og større vejreparationer. Kulturelt udvalg kikker sine ønsker for skolebyggeri o.l. igennem og sætter tid og penge på dem. Og på samme måde går det i socialudvalget. Fælles for alle udvalgene er det, at de alle puster tallene lidt op, for at have en vis manøvrerfrihed selvom økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen skulle finde på at skære ned. En god administrativ tommelfingerregel siger, at et »godt« budgetforslag skal kunne beskæres mindst to gange uden at der derved sker nogen »skade«. Der er således oplagte manipulationsmuligheder indbygget i den offentlige budgettradition.

Men erfaringerne viser også, at fagudvalgenes sektorplaner ud over de første par år altid bliver mindre udgiftskrævende, jo længere tidshorisonter, der arbejdes med.

Man får derved følgende udgiftsforløb over tiden:



Det skyldes formentlig to ting:

- dels at den menneskelige fantasi m.h.t. ønsker om fremtidige aktiviteter er begrænset,
- dels (og navnlig) at kommunen i denne traditionelle planlægningssituation mangler en af den selv udarbejdet overordnet tidsfølgeplan for kommunens udbygning.

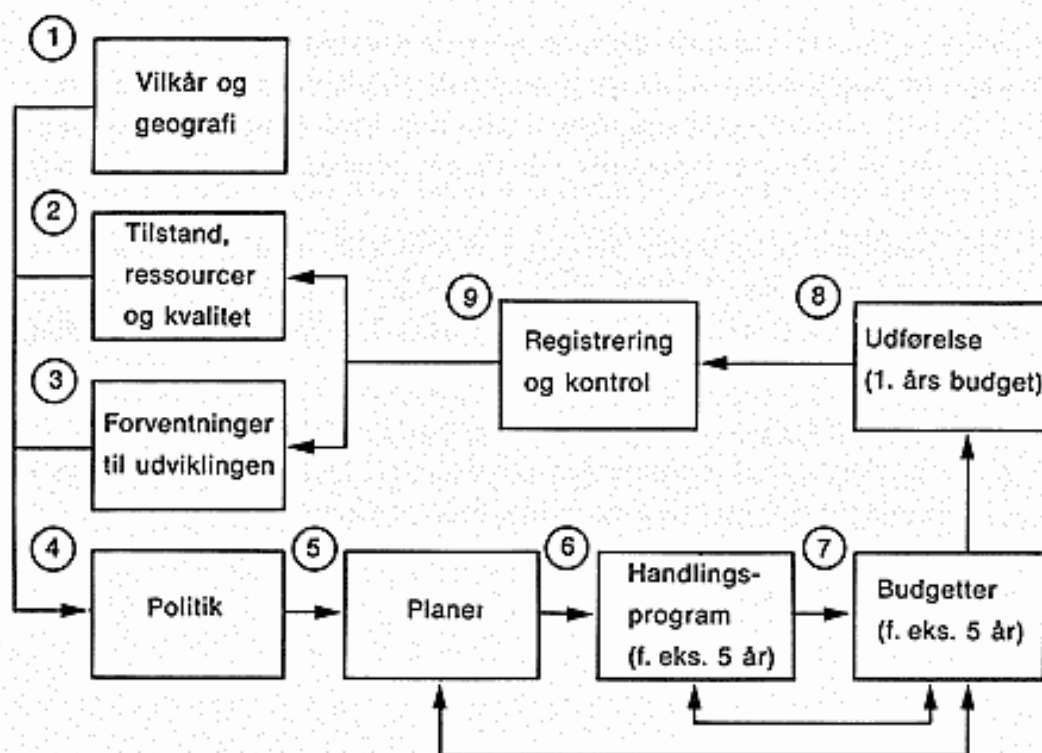
Kender fagudvalgene og fagforvaltningerne bl. a. ikke til en sådan overordnet tidsfølgeplan, vil fantasien altid slippe op – og tilbøjeligheden til på udvalgsplan at puste tallene op vil være større. Man ved jo pr. intuition, at der alligevel nok skal blive tale om et betydeligt behov for midler, når tingene kommer tættere på i tid. Derfor søger man at »sikre« sig – økonomiudvalget kan lettere snydes.

Det er derfor vigtigt at slå fast, at uden fælles forudsætninger for fagudvalgenes opstilling af deres sektorplaner, går det ikke. Der kommer ikke planlægning ud af arbejdet.

Fælles forudsætninger er ting som: en boligforsyningsplan, en befolkningsprognose, en dispositionsplan o.s.v. for kommunen selv, og mere eller mindre klart formulerede forventninger til omverdenens udvikling i planperioden, såvel regionalt (regionplan) som nationalt (beskæftigelse, betalingsbalance o.s.v.).

Siden kommunalreformen i 1970 har en lang række kommuner beskæftiget sig med at forbedre denne planlægnings- og budgetsituation, dels igennem en række organisatoriske og administrative foranstaltninger, dels gennem udvikling af prognose- og planlægningsteknikker, der er tilpasset kommunale forhold. Anstrengelserne har indtil nu i høj grad været koncentreret om at indarbejde en mere systematisk planlægningsproces i arbejdet i kommunernes udvalg og administration.

I meget simpel og oversigtlig form kan planlægningsprocessen fremstilles således:



Johannes Møllgaard¹⁾, der er forfatter til denne model, skriver om denne principskitse af planlægningsprocessen: »Bag enhver planlægning ligger et kendskab – der kan være mere eller mindre godt – dels til den verden, man lever i (1), dels til den situation, man står i (2). Denne viden suppleret med en række forventninger til fremtiden (3), danner baggrund for en formulering af, hvor man ønsker at komme hen (4). Disse ønsker konkretiseres i planer (5), der i første omgang har en summarisk karakter. Planerne konkretiseres derpå ved en redegørelse for den første rækkefølge af skridt mod målet (6)«. Hvert handlingsprogram må naturligt underkastes en økonomisk vurdering og sammenstilles i budgetter (7), der danner udgangspunkt for prioriteringsdebatter og vedtagelse af specielt 1-års budgetter. I 1-års budgettet (8) foretages en række foranstaltninger, der leder hen imod de opstillede mål og for hvert afsluttet budgetår spørger man sig, bl. a. i forbindelse med regnskabsafslutningen, om man har nærmet sig de tilsigtede mål (9). Herved er man bragt i en ny

¹⁾ Se Johannes Møllgaard: »Primærkommunal langtidsplanlægning. Et metodeforslag«, SBI, København 1972, p. 16.

situation (2), der sammen med de aktuelle forventninger til fremtiden danner udgangspunkt for et nyt gennemløb af planlægningsprocessen. Det er ikke tanken her at gå mere i detaljen med denne planlægningsproces, der er udførligt behandlet i Johannes Møllgaard's glimrende bog.

På det praktiske plan rejser der sig i forbindelse med gennemløbet af planlægningsprocessen i kommunen en række vanskeligheder, der må løses på en rimelig måde, hvis det skal lykkes for den enkelte kommune at planlægge:

- Hvilke arbejdsopgaver indgår i planlægningsprocessen?
- Kan de nødvendige oplysninger fremskaffes (informationssystemer)?
- Organisatoriske, metodiske og »politiske« problemer.
- Står anstrengelserne ved planlægningsarbejdet i rimeligt forhold til de opnåede resultater?
- O.s.v.

4. Planlægningsopgaverne i en sammenhængende kommunal planlægning

Der kan formentlig være enighed om, at følgende arbejdsopgaver i alle tilfælde indgår:

1. Opstilling og ajourføring af arealanvendelsesplaner (12–15 år).
2. Opstilling og ajourføring af tidsfølgeplaner for boligbyggeri og basisinvesteringer m.v. (op til 15 år).
3. Opstilling og ajourføring af prognoser for befolkningsudvikling, indkomstudvikling (skatteindtægter), boligbehov, institutionsbehov, personalebehov o.l. (op til 15 år).
4. Opstilling og ajourføring af tidsfølgeplaner for kommunal service og institutionsforsyning (sektorplaner) m.v. (op til 15 år).
5. Opstilling og ajourføring af:
 - 12–15 års perspektivanlægsplan,
 - 5-års (4-års) rullende drifts- og anlægsbudget med tilhørende likviditetsoversigt.

6. Beregning af det økonomiske spillerum for en aktiv kommunalpolitik, der under bestemte forudsætninger vil være til rådighed for kommunalbestyrelsen. Anvendes i prioriteringsøjemed.

Alle disse opgaver må den enkelte kommune løbende være beskæftiget med. Det fremgår af opremsningen af opgaver, at der indgår elementer hentet såvel fra den traditionelle fysiske planlægning som fra budgetlægningen. Opgaverne må samordnes igennem den skitserede planlægningsproces.

Det er karakteristisk, at de nævnte opgaver ikke har samme vægt indenfor den tidshorizont, der arbejdes med i den kommunale planlægning. Jo længere ud i fremtiden, der arbejdes, jo større vægt får den fysiske side og prognoseelementet – jo tættere på den aktuelle handling, man kommer, dets tungere vejer budgetsiden og de prioriterede handlingsprogrammer til.

5. Problemer

Løsningen af de delopgaver, der indgår i den kommunale planlægning rejser en række praktiske problemer, der passende kan rubriceres således:

- organisatoriske
- metodiske
- »politiske«.

I det følgende tages enkelte eksempler på disse problemtyper op til behandling.

5.1. *Organisatoriske problemer*

De typiske spørgsmål, der her rejser sig er:

- hvilke arbejdsopgaver (detailniveauet) skal udføres?
- hvem i kommunen (såvel på politisk som på administrativt niveau) skal udføre de enkelte arbejdsopgaver?
- på hvilke tidspunkter og i hvilken rækkefølge skal arbejdsopgaverne løses?

Disse spørgsmål er banale, men det er af afgørende betydning for kommunens praktiske planlægningsarbejde, at de besvares og at løsningen er administrativt hensigtsmæssig.

Løsningen af delopgaverne i den kommunale planlægning er et stadigt tilbagevendende arbejde – en proces, der aldrig afsluttes.

Den traditionelle organisatoriske opbygning og arbejdsgang i kommunerne er imidlertid ikke tilrettelagt med henblik på løsningen af sådanne opgaver, men på sagsbehandling. I vid udstrækning i den form, at henvendelser af den ene eller den anden art ekspederes ved at se på »gældende ret« på området og på tidligere afgørelser. Kommunerne er således så godt som undtagelsesfrit opbygget efter bureaukratiske objektorganisationsprincipper med en række fagspecialiserede forvaltningskontorer, der – såfremt den enkelte sag ved sagsfordelingen bliver puttet i den rigtige bås – ekspederer sagerne.

Et planlægningsarbejde, der i vid udstrækning har til formål at tilvejebringe overblik og indre sammenhæng i beslægtede fagopgavers løsning i en fremtidig periode, må derfor forventes at sætte den traditionelle organisatoriske opbygning og arbejdsmåde under pres. Og det er netop det, der i vid udstrækning er sket i de senere år.

Kommunerne har reageret på denne situation på flere måder. I nogle tilfælde ved udbygning med nye særlige planlægningskontorer, ledergrupper, koordineringsgrupper, matrixorganisation. En begyndende eksperimentering med organisationsudviklingsteknikker er ved at komme igang under indtryk af de erfaringer, der bl. a. er høstet i private virksomheder. Der vil nok gå nogle år, før det er muligt at begynde at drage konklusioner m.h.t. anvendelse af adfædsorienterede rationaliseringsteknikkers anvendelighed i kommunerne, der jo i forhold til virksomhederne har den særlige struktur: folkevalgte politikere – professionel administration, tjenestemandssystemet, presse – og borgerkontrollen o.s.v. Selvom det næppe er muligt en bloc at overføre erfaringerne med specielt organisationsudviklingsarbejde fra private virksomheder til kommunerne, må det dog kunne forventes, at det hovedsigte, der ligger bag disse rationaliseringsteknikker, nemlig at øge den samlede organisations robusthed overfor ændringer i de eksterne og interne betingelser for organisationens opgaveløsning og dermed også organisationens »kondital« eller administrative effektivitet, i høj grad er relevant stof for kommunerne.

Arbejdet med indførelse af nyere ledelsesformer og rationaliseringsteknik

inspireret af organisationsudviklingsprincipper er da også under vældig ekspansion i kommunerne i disse år.

5.2. *Metodiske problemer*

Det er ikke muligt i en oversigtsartikel at komme ind på alle typer af problemer i denne kategori. Derfor kun nogle få eksempler.

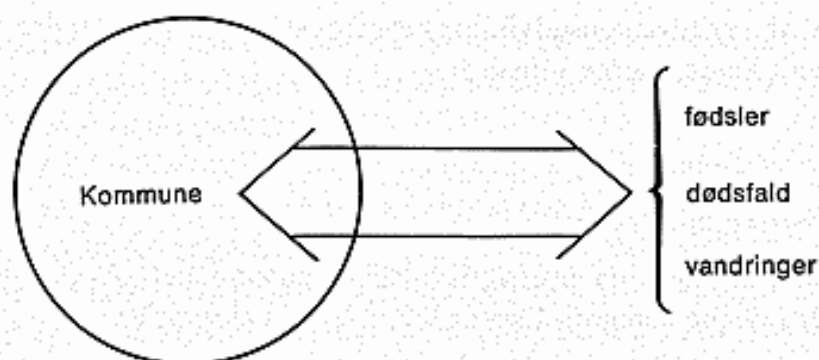
5.2.1. *Model/prognoseproblemer*

Et hovedproblem på dette område er slet og ret at få tilvejebragt et nogenlunde relevant overblik over de mange total/delmodeller med kommunale forhold som emne, der findes her og i udlandet. Mange »patentløsninger« er indpakket i indviklede informationssystemer og edb-prognoseprogrammer, der alt for ofte har større imponeringseffekt end reel værdi. Indhold og opbygning bliver sort tale for kommunen og arbejdet med dataindsamling unødigt tungt og detaljeret. Der er sjældent hjælp til selvhjælp indbygget i modellerne.

Som en delvis reaktion herpå, er der f.eks. af Danmarks Statistik nu tilvejebragt et samarbejdssystem med bl. a. de kommunale organisationer vedr. befolkningsprognoser, der på lidt længere sigt skulle afhjælpe behovet for et systematisk udviklingsarbejde baseret på de praktiske erfaringer med forskellige, allerede eksisterende befolkningsprognosemodeller til brug for planlægningsvirksomheden i stat, amtskommuner og kommuner. Tilsvarende har Kommunernes Landsforening gennem sin publikationsserie, *Kommuneinformation*, taget emner som skatteprognoser, skoleprognoser, befolkningsprognoser for kommuner og budgetfremskrivinger op til behandling både f.s.v. angår modeludvikling som praktisk anvendelse af edb-modellerne og resultaterne af kørslerne, som led i planlægningsarbejdet.

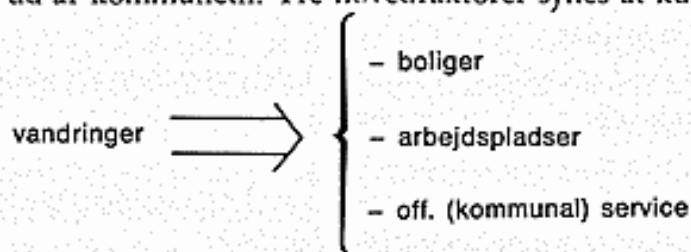
Til illustration af metodeproblemerne i den kommunale planlægning kan man eksempelvis pege på emnet: befolkningsprognoser.

Udviklingen i folketallet i et område og dets sammensætning på aldersgrupper påvirkes af tre demografiske faktorer:



Der tales ofte om, at befolkningsprognoser hyppigt viser sig at være for usikre. En befolkningsprognoses *usikkerhed* knytter sig netop til de ovennævnte, tre demografiske faktorer, nemlig fødselsforudsætningerne, dødeligheden og til- og fraflytternes aldersfordeling. I en prognose anvendes eksempelvis gennemsnitstal for antallet af fødsler pr. 1000 kvinder. Da den enkelte kvinde i en bestemt aldersklasse ikke »kender« prognosemagerens forudsætninger om, hvornår hun bør føde sit barn, vil der altid opstå afvigelser mellem virkelighedens verden og det anvendte gennemsnitstal. For kommunen som helhed spiller disse afvigelser ingen væsentlig rolle. De store tals lov er gældende. Til gengæld optræder afvigelser fra gennemsnittet med desto større vægt, jo mindre områder, der udarbejdes prognoser for, jfr. nedenfor.

Erfaringerne viser, at det i en kommunal sammenhæng ofte er vandringsfaktoren, der er hovedkilden til afvigelser mellem prognoseforudsigelserne og de faktiske folketal og fordelingen på aldersklasser. I modsætning til prognoser for hele landet under et, har vandringsfaktoren større indflydelse på kommuneprognosernes resultater, fordi antallet af vandring i forhold til det samlede indbyggertal i kommunen er større her end for landet som helhed (de mellemkommunale vandring er jo ikke af primær interesse her). Det er derfor vigtigt at se på, hvilke muligheder den prognoseudarbejdende kommune har for at påvirke vandringerne ind og ud af kommunetn. Tre hovedfaktorer synes at kunne komme på tale:



Den enkelte kommune kan indirekte, d.v.s. gennem sin byplanlægning og byggemodningspolitik og ved forhandling med større private byggherrer og sociale boligselskaber til en vis grad påvirke *boligbyggeriet* i kommunen, mens en række faktorer, f. eks. finansieringsforholdene, ikke kan påvirkes af kommunen. Et egentligt kommunalt boligbyggeprogram, som f. eks. det, de svenske kommuner opererer med, kan derfor vanskeligt tilvejebringes. Det får den virkning, at der kan opstå endog meget stor usikkerhed m.h.t. færdiggørelsestidspunkter for nye boliger selv på relativt kort sigt.

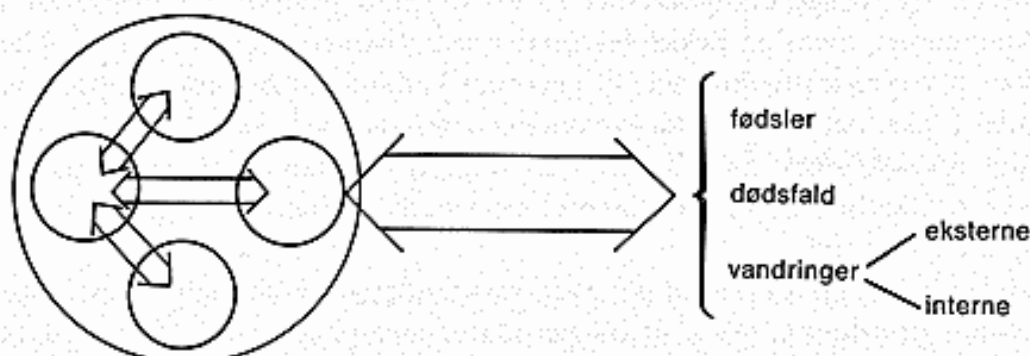
Arbejdspladsproblemet er så godt som undtagelsesfrit helt uden kommunal påvirkning, d.v.s. at megen kommunal planlægning hviler på et særdeles skrøbeligt fundament, nemlig på forventninger om erhvervsetablering og udvidelser/indskrænkninger i de lokale virksomheders arbejdskraftsbehov. Det eneste kommunen reelt kan gøre her er at ligge med rigelige, byggemodne erhvervsarealer, der kan imødekomme virksomheder, der – ofte med kort varsel – ønsker at etablere sig i den prognoseudarbejdede kommune. Visse kommuner, typisk i omegnen af de store bysamfund, vil kunne tillægge arbejdspladsproblemet mindre vægt, fordi befolkningen gennem pendling kan få arbejde i det nærliggende centralbysamfund (dette medfører på den anden side trafikproblemer, der kan være nok så ubehagelige). Reelt har kommunerne ingen indflydelse på arbejdspladsudbuddet, hvilket i en befolkningsprognosesammenhæng er en klar ulempe, der bidrager til en forøgelse af prognoseresultaternes usikkerhed.

Den tredje faktor, *off. service*, må også antages at spille ind på befolkningens lokalisering. Her er kommunens indflydelse, i det omfang de enkelte serviceordninger er kommunale, naturligvis størst. På den anden side må effekten på vandringsfaktoren antages at være sekundær i forhold til arbejdspladsfaktorer og boligfaktoren.

Sammenfattende kan man således sige, at jo stærkere den direkte påvirkning af vandringsmønsteret, der udgår fra de nævnte tre faktorer, desto svagere er kommunens styringsevne institutionelt og retligt.

Usikkerhedsproblemet øges endvidere ved, at det for kommunerne i forbindelse med udarbejdelse af sektorplaner for de enkelte fagaktiviteter (skoler, sociale institutioner, miljø o.s.v.) og den sammenfattende, økonomiske planlægning ikke er tilstrækkeligt med prognoser for hele kommunen under ét. Den geografiske spredning indenfor kommunens grænser

er af stor betydning, fordi mange serviceforanstaltninger, f. eks. skoler, retter sig med borgerne i delområder af den enkelte kommune:



De interne vandringer må antages indenfor visse grænser at være stærkt påvirket af boligstruktur og boligservice. Ved en geografisk detaillering øges vandringsfaktorens indflydelse på prognoseresultaterne og dermed øges usikkerheden.

Hertil kommer så, at en detaljeret aldersopdeling af prognoseresultaterne er nødvendig, når prognoseresultaterne skal kunne anvendes som led i sektorplanlægning og økonomisk planlægning (og langtidsbudgettering). Dette vil i sig selv give anledning til hyppigere afvigelser mellem prognosetal og faktisk udvikling – selv om totaltallene stemmer rimeligt overens, kan der godt være betydelige afvigelser indenfor aldersgrupperne. Dette kan så spille tilbage på behovet for kommunale serviceforanstaltninger, der jo ofte er stærkt bundet til bestemte aldersgrupper¹). Et andet metodeproblem, der vel endnu ikke kan siges at have fundet sin endelige løsning, er budgetfremskrivninger.

Allerede i begyndelsen af 1960'erne havde svenskerne med økonomen Per Holm i spidsen udarbejdet nogle »procentfremskrivningsmodeller« til brug for kommunal langtidsbudgettering. Hovedprincippet er her, gennem analyser (bl. a. historiske tidsrækker af udgiftstal) af udgiftstrukturen og med inddragelse af befolkningsprognosetal som udtryk for det fremtidige efterspørgselsbehov for kommunale ydelser, ved årlige procenttillæg i forhold til det sidst vedtagne et-års budget i kommunen, at prognosticere budgetposterne. Uden at gå i detaljer med denne model

¹) Disse problemer er behandlet indgående i Kommuncinformation nr. 5 »Befolkningsprognoser til kommunal planlægning.«

viser såvel praktiske erfaringer som mere teoretiske overvejelser, at metoden i virkeligheden er ensbetydende med helt at opgive planlægning. Den er da også siden opgivet i Sverige.

I Kommunernes Landsforening er der igennem flere år sket en gradvis udvikling af en anden budgetfremskrivningsmodel, der ofte betegnes »kalkulationsmetoden«. Princippet, der groft sagt går ud på, at enhver post i budgettet beregnes ud fra en mængde- og en enhedsprisforudsætning, synes særligt egnet til korttidsbudgettering (4-5 år). På visse områder med en særlig stærk teknologisk udvikling selv på kort sigt, f. eks. dele af sygehusområdet, må andre faktorer inddrages ved budgetfremskrivningen, men alt i alt synes de indhøstede erfaringer at pege på, at $p \times m$ -modellen er bæredygtig og relevant at arbejde med i kommunal planlægning¹).

5.2.2. Måling af befolkningens behov for kommunal service

Med til metodeproblemerne hører også en generende – og ofte total – mangel på viden om udbud- og efterspørgselsforholdene for kommunale ydelser i befolkningen. Kommunerne kan ikke, som f. eks. private virksomheder, få en vis vejledning gennem prissystemet, fordi man jo i vid udstrækning i kommunalt regie bevæger sig indenfor »gratissektoren«. I den kommunale planlægning er der således et stort behov for at få løst disse måleproblemer, f. eks. gennem den voksende »Quality-of-life«-forskning »social – indicator – metoder« o.l., men i bedste fald vil der nok gå ret lang tid før operationelle resultater heraf kan ventes.

Et typisk problem indenfor denne metodeproblemskategori er bestemmelse af behovet for institutionspladser i kommunen. Konstaterede dækningsgrader (antal pladser i børnehaven divideret med antal børn i aldersgruppen 3-6 år) og udnyttelsesgraden (gennemsnitligt faktisk fremmøde) giver ingen nævneværdig vejledning om behovets størrelse. Flere faktorer må antages at spille ind:

– bystruktur

¹) Amtsrådsforeningen i Danmark har udgivet en publikation om modellen og Kommunernes Landsforening vil i Kommuneinformation nr. 7 offentliggøre et edb-program til efteråret 1974.

- erhvervsstruktur
- indkomstforhold
- familie/befolkningsstruktur
- institutionspolitik (standard, prispolitik, åbningstider o.s.v.).

Kommunalbestyrelsen har således kun et ringe grundlag at diskutere dækning af sociale- og pædagogiske behov i befolkningen på indenfor institutionsforsyningsområdet og resultatet bliver derfor ofte en planlægning, der baseres på postulater om disse behov. Rent definatorisk er der også vanskeligheder: hvad skal forstås ved sociale- og pædagogiske behov? Dette, at så megen planlægning i kommunerne hviler på rene postulater, er vel nok et af de største problemer i forbindelse med kommunal planlægning i dag.

Værre bliver det, når man går udenfor den rene sektorplanlægning og ser på de gensidige påvirkninger sektorerne imellem, f. eks. byudvikling – trafik, børneinstitutioner – ældreinstitutioner, skoler – børneinstitutioner, plejehjem – hospitaler.

For så vidt angår den mere økonomisk orienterede del af disse sammenhængsforhold på tværs af sektorer, har Kommunernes Landsforening i samarbejde med Århus universitet og Amtsrådsforeningen netop påbegyndt et »Cost-Benefit-projekt«, der har til formål bl. a. at forbedre de praktiske kalkulations- og analyseprincipper i forbindelse med planlægningsmæssige overvejelser om den fremtidige aktivitetsudvikling i kommunerne og siden at offentliggøre dem.

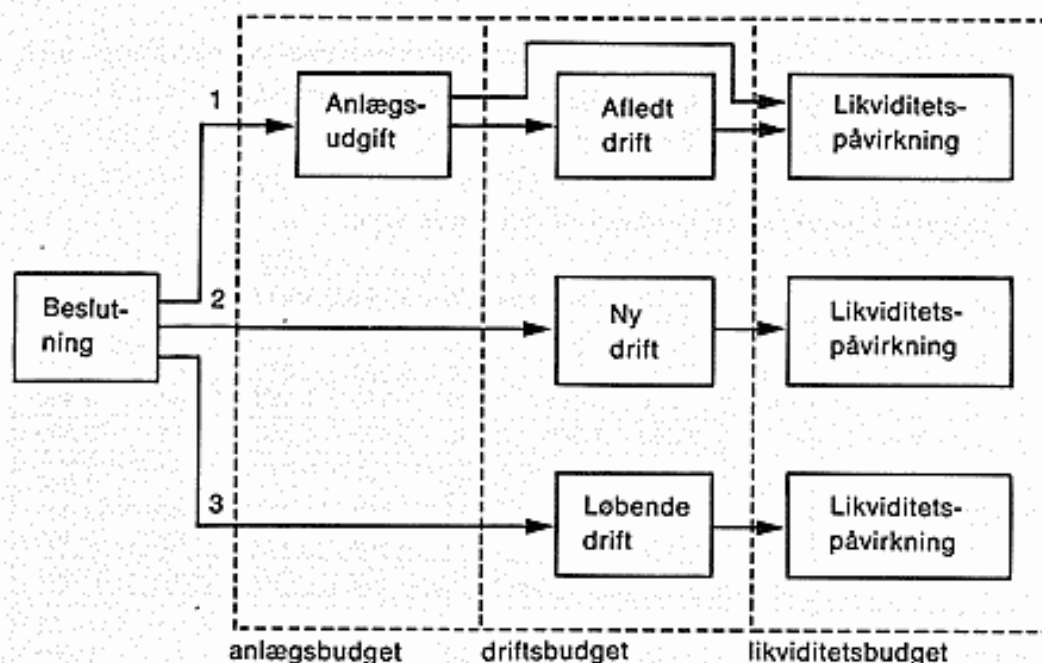
5.2.3. *Beslutnings- og prioriteringsprocessen i kommunerne*

Også på dette vigtige område rejser der sig betydelige metodemæssige problemer. Der er i disse år voksende krav om bedre beslutningsgrund for kommunalpolitikere, der trods mange modeller og megen teknik idag reelt beslutter i blinde og pr. intuition¹⁾.

Indenfor regnskabs- og budgetområdet må kravet til et bedre beslutningsgrundlag i alle tilfælde kunne udmøntes i følgende punkter:

¹⁾ Ofte er intuitive beslutninger langt bedre end man ud fra teoretiske betragtninger skulle tro.

1. Forbindelsen mellem den enkelte *beslutning* og dens *konsekvenser* må kunne aflæses direkte af budgettet, specielt 4-5 års budgettet, og på længere sigt. F. eks. som vist i nedenstående principdiagram:



Med en budgetperiode, der både omfatter projektering, anlægsopførelse, ibrugtagning og fuld drift, d.v.s. 4-5 år, bliver det selvsagt af stor betydning bl. a. at kunne aflæse, hvilke afledte driftsudgifter, kommunen påtager sig ved iværksættelse af et givet anlægsarbejde. Den traditionelle opdeling i et anlægsbudget, et driftsbudget (og evt. et likviditetsbudget) er derfor utilstrækkelig, fordi prioriteringsdiskussionernes konsekvenser i form af udskydelse/fremskyndelse af anlægsprojekter og forøgelser/nedskæringer af den driftsmæssige standard kun vanskeligt kan aflæses straks, da posterne er blandet sammen i den traditionelle opstilling¹⁾.

2. Viden om »*enertien*« i de kommunale opgaveløsninger er nødvendig, d.v.s. hvor bundet (præjudiceringsgrad) er kommunen på beslutningstidspunktet til iværksættelse respektiv opretholdelse af forskellige aktiviteter i fremtiden?

¹⁾ Jfr. artikel i Danske Kommuner nr. 11, 1973.

En opdeling af f. eks. kommunenes anlægsbudget efter følgende princip må således være relevant:

- lovbundne aktiviteter (A),
- aftaler indgået med entreprenører o.l. (A),
- tidligere principbeslutninger om serviceniveau og -omfang incl. befolkningsudviklingen iflg. anvendte prognoser (B),
- frie ønsker (C).

Herved kunne fås en oversigt af følgende type:

1000 kr.		72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	Senere	Sum
TEKNISK UDV.	A	115	235	115	115	-	-	580
	B	1.700	540	1.160	2.320	270	2.480	8.470
	C	735	3.485	1.120	970	1.480	1.660	9.450
		2.550	4.260	2.395	3.405	1.750	4.140	19.500
KULT. UDV.	A	1.600	2.700	2.700	-	-	-	7.000
	B	295	1.500	1.706	900	800	13.800	19.001
	C	-	125	155	500	50	7.630	8.460
		1.895	4.325	4.561	1.400	850	21.430	34.461
SOCIALT UDV.	A	38	-	-	-	-	-	38
	B	88	-	2.000	-	-	-	2.088
	C	500	-	-	-	-	3.363	3.863
		626	-	2.000	-	-	3.363	5.989
TOTAL	A	1.753	2.935	2.815	115	-	-	7.618
	B	2.083	2.040	4.866	3.220	1.070	16.280	29.559
	C	1.235	3.610	1.275	1.470	1.530	12.653	21.773
		5.071	8.585	8.956	4.805	2.600	28.933	58.950
EJEND. UDV.	A	-	-	-	-	-	-	-
	B	1.080	2.640	2.010	1.050	1.050	650	9.290
	C	-	-	-	-	-	-	-
		1.080	2.640	2.010	1.050	1.050	650	9.290

3. En kontoplanopbygning, der i vid udstrækning bygger på program-budgetteringsprincippet, er et helt nødvendigt led i opbygningen af et prioriteringsrettet beslutningsgrundlag.

Aktiviteter der støtter eller erstatter hinanden ved løsningen af en kommunal opgave må således henføres til det samme program (konto). Herved skabes bedre muligheder for en samfundsøkonomisk afvejning af ressourceindsatsen i kommunen på de enkelte opgaver.

Ud fra denne betragtning foreslog Kommunernes Landsforening i udvalgsarbejdet med et nyt budget- og regnskabssystem en hovedkontoplan som vist nedenfor:

Teknisk forvaltning i vid forstand:

- byudvikling, bolig- og miljøforvaltninger,
- forsyningsvirksomhed (el, gas, vand, rensning o.s.v.),
- vejvæsen og kollektiv trafik m.v.

Serviceforvaltning:

- skolevæsen og kulturel virksomhed,
- sygehusvæsen,
- social- og sundhedsvæsen

Økonomisk forvaltning:

- administration og planlægning,
- renter og afdrag på lån,
- finansiering (skatter, takster, statstilskud, låneoptagelse).

I den første hovedgruppe er samlet foranstaltninger, der bidrager til at skabe de nødvendige, fysiske rammer for befolkningens eksistens i lokalsamfundet. I den anden hovedgruppe ligger de kommunale aktiviteter, der har til formål at tilfredsstille befolkningens samfundsmæssige servicebehov, mens den tredje hovedgruppe omfatter de foranstaltninger, der dels skaber forudsætningen for, dels har til formål at styre den fysiske og samfundsmæssige udbygning.

Der kan nævnes flere krav til budget- og regnskabssystemet, hvoraf nogle er omtalt i betænkningen fra indenrigsministeriets regnskabsudvalg, der kan ventes at foreligge ca. 1. oktober 1974.

5.3. »Politiske« problemer

Når »politiske« problemer er fremdraget som en selvstændig problemkreds, så skyldes det, at det praktiske arbejde med indførelse og løbende anvendelse af økonomisk planlægning i kommunerne, ikke overraskende har afdækket en lang række mere holdningsprægede og kommunikations-

tekniske problemer, ikke mindst hos politikerne. En løsning af disse problemer må prioriteres særdeles højt i de kommende år både i kommunerne og andre steder i den offentlige sektor, hvis de planlægningsanstrengelser, der gøres, skal give tilfredsstillende resultater.

Følgende typiske problemer indenfor denne kategori er:

- oversættelsesproblemet,
- anvendelsesproblemet,
- målsætningsproblemet.

5.3.1. *Oversættelsesproblemet*

Alle parter i det kommunale planlægningsarbejde – borgere, politikere, embedsmænd, konsulenter, forskere o.s.v. – påpeger, at der som på så mange områder i samfundslivet er tale om en vis kommunikationskløft mellem de deltagende parter. En del af dette problem består således i, at gøre de anvendte metoder forståelige for ikkefagfolk og at gøre dem praktisk anvendelige ud fra rent administrative synspunkter. Til illustration af problematikken kan nævnes, at der er talrige eksempler på, at delopgaver i forbindelse med kommunal planlægning, der forelægges på politisk plan, får en bedre behandling der, hvis sagen fremstilles kortfattet, med brug af ikketekniske fagudtryk og uden overvældende omtale af detaljer. På den anden side må fremstillingen være fyldestgørende og ikke lede til, at politikerne føler sig taget ved næsen ved, at alle sammenhænge i en beregningsmodel er skjult i konsulentens eller embedsmændenes edb-modeller, d.v.s. således at planlægningsvirksomheden fordrer konstant – og dyr – konsulentbistand. Kommunerne skal »kunne selv« efter en vis rimelig indførselsperiode uden nødvendigvis at have specialistfunktionerne bemandet i deres egne forvaltninger.

Det er i lyset af denne problematik at Kommunernes Landsforening har påbegyndt sin serie »Kommuneinformation« og sit cost-benefit projekt, som er omtalt ovenfor. De ofte stærkt tekniske betonedede metoder og beregningsmodeller må oversættes til almindeligt sprog og indpasses i den administrative og politiske arbejdsgang på en naturlig og hensigtsmæssig måde.

5.3.2. *Anvendelsesproblemet*

Dette problem har stærkt sammenhæng med oversættelsesproblemet. Det består groft sagt i at sikre, at de forskellige metoder og beregningsprincipper, der rimeligt kan anvendes til løsning af delopgaverne i det kommunale planlægningsarbejde, rent faktisk også anvendes.

Der kan fremdrages flere eksempler på, at økonomiske analyser til belysning af forhold af betydning for beslutning om iværksættelse af større investeringsprojekter, ikke er indgået i beslutningsprocessen eller overhovedet er overvejet af de politiske myndigheder. Eksempelvis kan en række cost-benefit analyser på vejområdet og lufthavnsområdet (Saltholm) næppe hævdes at have påvirket beslutningerne om iværksættelse. Analyserne ender som »døde« rapporter, der kun samler støv i arkiver og skuffer. Politikerne træffer beslutningerne uden det analysemæssige grundlag, der foreligger – også selv om »oversættelsen« er i orden.

5.3.3. *Målsætningsproblemet*

Enhver planlægning – også den kommunale – bygger på, at der af beslutningstageren kan tilvejebringes en operationel målsætning, et ledelsesgrundlag, som de planlagte og gennemførte aktiviteter skal kunne holdes op imod med henblik på at kontrollere målopfyldelsesgrad og tilrettelæggelse af den videre strategi for virksomheden.

Som nævnt træffes beslutninger i kommunalbestyrelserne ud fra »almindelige, samfundsmæssige hensyn« og på en lang række områder uden vejledning i form af en prismekanisme baseret på udbuds- og efterspørgselsreaktioner. Det vil sige, at en konkretisering og operationalisering af målene for den kommunale virksomhed må tage andre udgangspunkter. Hertil kommer at politik jo i høj grad involverer spørgsmål om personlige holdninger og skøn, om personlige ambitioner og om prestige. Udover at det således rent teknisk er vanskeligt at formulere meningsfulde ledelsesgrundlag, der kan anvendes i det daglige arbejde, er det derfor et problem at politikerne gennem målfastsættelse kan føle sig unødigt bundet i deres stillingtagen til aktuelle eller fremtidige problemer. Derfor skyder de problemet fra sig og hævder at målsætningsdebatter er et overflødigt arbejde, der ikke gavner den kommunale virksomhed. Der er så meget andet, der må løses først, daglige beslutninger om nok så små

ting, der skal træffes o.s.v. Med en let omskrivning svarer det til det gamle fyndord om at spare på skillingerne og lade millionerne rulle. Et dagsordenspunkt i et udvalg eller en kommunalbestyrelse, om tildeling af tilskud til en ideel forenings virksomhed i en kommune kan måske tage en time at få afgjort, mens vedtagelse af den nye byplan ordnes på 3 minutter. Set med teknokratiske planlæggerøjne må det umiddelbart forekomme vanvittigt; set med politikerøjne kan det være ganske rationelt og rimeligt. Og hvem kan egentlig bortset fra politikerne selv udtale sig om, hvad der i planlægningsmæssig henseende er godt for politikerne at vide? Og for borgerne?

6. Afslutning

Det har med denne artikel blot været tanken at belyse enkelte sider af de betingelser og de problemer, der rejser sig for kommunerne idag, hvor planlægningsvirksomhed synes at være løsningen på de voksende styringsproblemer i den offentlige sektor. Der er i de senere år fremkommet en stigende strøm af bøger og tidsskriftsartikler, der mere indgående behandler forskellige sider af den kommunale planlægnings- og ledelsesproblematik. Interesserede læsere henvises hertil.