

Planlægning og opfølgning

Inge Thygesen

Budgetdepartementet

1. Planlægning vokser nu frem alle vegne inden for det offentlige, omend indsats og ambitioner varierer stærkt. I forbindelse med kommunalreformen er det blevet lovfæstet, at de lokale myndigheder skal udarbejde - ofte for første gang - samlede udbygningsplaner for veje, skoler, sygehuse og ældreomsorg, mens resten af social- og sundhedsvæsenet vil følge efter i henhold til lovforslaget om social bistand. Denne sektorplanlægning skal kombineres med fysisk planlægning på alle administrative niveauer. Endelig udfoldes der - frivillige - bestræbelser på at underbygge den kommunale budgetlægning med en samlet fysisk-økonomisk planlægning.

Også på flere statslige områder foreligger der nu førsteudgaver af planer - i betydningen debatoplæg - for sammenhørende aktiviteter. Eksempelvis kan nævnes målbeskrivelser for udviklingsarbejdet på Grønland (1970) og for åndssvageforsorg samt visse andre sociale områder (sommeren 1973), helhedsplanen for de højere uddannelser (januar 1974) samt masterplanen for den vigtigste del af vejnettet (ventes i sommeren 1974).

Den overordnede tværgående planlægning blev startet med perspektivplanredegørelserne. Arbejdet udføres (relativt) uafhængigt af de politiske beslutningsprocesser og resultaterne er lidt (for) frit svævende. Redegørelserne vil efterhånden kunne danne grundlag for mere operative planer for indplacering af større lovinitiativer og reformer, for koordinering mellem sektorerne, og for en afbalanceret vækst i de statslige og de kommunale aktiviteter.

En status over den offentlige planlægning viser således et broget og temmeligt uoverskueligt mønster, som i al fald ikke er planlagt. Der er mange huller i, og der savnes tilløb til at harmonisere de krydsende hovedstrømme i udviklingen: sektorplanlægningen og den tværgående ressourceallokering. Det af Palle Mikkelsen beskrevne forslag til udvidet budgetsamarbejde mellem stat og kommuner vil kunne yde et væsentligt bidrag hertil.

Endnu mere væsentligt er det imidlertid, at planlægningsproces og beslutningsproces i højere grad integreres, samt at hele ledelsesprocessen tilrettelægges således, at planlægning følges op af målrettet handlen og erfaringsindsamling. Begge disse opgaver er blevet forsømt hidtil, og savnet er ved at blive

føleligt. I Grethe Philips indlæg berøres gentagne gange betydningen af den første opgave: det nære samspil med den politiske proces, mens det følgende især vil dreje sig om den anden opgave: *den ledelsesmæssige integration og opfølgning af planlægningsarbejdet*.

2. Planlægning er et *ledelsesredskab*, der for at være effektivt må udbygges med en styrings- og en kontrolfunktion i et permanent kredsløb, som skitseret på omstående diagram.

Med de her valgte definitioner sigter *planlægning* til arbejdet med at underbygge strategiske beslutninger med så relevant information som muligt. Til brug for de demokratiske beslutningsprocesser ville det være ønskeligt, om dokumentationen af fremlagte planer (forslag) kunne gives en drejning i retning af forhandlingsgrundlag, som lægger op til en afvejning af de implicerede interesser, og som tillader en tilsvarende parallel vurdering af nye forslag, ændringer og kompromisser, der måtte opstå under forslagets behandling i udvalg m.v. Dette forudsætter imidlertid et brud med hidtidige traditioner, hvorefter den regerende parts monopol på kildematerialer og teknisk bistand hører med til spillets regler.

Styring sammenfatter de bestræbelser, der udfoldes efter at en plan er vedtaget, for at udfylde de nedlagte principper og omsætte dem til handlingsprogrammer, budgetter m.v. for den berørte del af den offentlige produktionsproces. Det er den klassiske forvaltningsopgave, som ofte følger temmelig uigenkendskuelige regler omfattende flere beslutningsniveauer med selvstændig kompetence. Resultatet kan afvige fra det tilsigtede, uden at der behøver være tale om ineffektiv anvendelse af de styringsmekanismer, der er til rådighed. En redegørelse for styrbarheden burde derfor ledsage mange lovforslag.

Kontrol fuldender kredsløbet gennem en løbende tilbagemelding vedrørende planens realisering (ydes den vedtagne indsats til den forudsatte tid?) og dens effektivitet (opnås de forventede resultater af indsatsen?). Endvidere må der holdes øje med udviklingen i de ydre (og indre) forhold, som ville kunne motivere en revision af planen. En *varsling* herom kan ofte ske på et relativt tidligt tidspunkt ud fra en analyse af tendensen i afvigelserne fra det forudsatte forløb.

De tre funktioner: planlægning, styring og kontrol afbalancerer og støtter hinanden i den skitserede *planlægnings- og ledelsesproces*. I den nuværende »planlægningsbølge« har man især fremhævet betydningen af at basere styring og

PLANLÆGNINGSPROCESSEN - et kredsløb



PLANLÆGNING:

- OPLÆG TIL MÅLSÆTNINGSDEBAT
- BESLUTNINGSGRUNDLAG VEDR. DEN STRATEGISKE RESSOURCEALLOKERING

STYRING: vejen fra

- RAMMEPLAN OVER
- HANDLINGSPROGRAMMER, BUDGETTER M.V. TIL
- FAKTISKE AKTIVITETER

KONTROL: løbende informationsindsamling vedr.

- PLANENS REALISERING (TIDSPLAN. KOORDINATION)
- PLANENS EFFEKTIVITET
- NY UDVIKLING I KRITISKE FORHOLD

kontrol på en gennemtænkt plan. Men afhængighedsforholdet er i lige så høj grad modsat rettet. Thi det er i kontrolfunktionen, at de udviklingsbestemte faktorer kan afdækkes. Og det er her, at planlægning kan motiveres gennem løbende rapportering om, hvor den aktuelle politik fører hen. Styringsfunktionen kan bidrage til en realistisk planlægning gennem en præcisering af styringsmekanismernes funktion, så de afgørende instrumenter hverken overses eller overvurderes.

Først når man gør sig klart, dels *hvad der ligger i kortene*, og dels *hvilke muligheder man har for at styre spillet* fremover, har den nye planlægningsfunktion sin berettigelse. I dag er det udbredt praksis at lægge hovedvægten på en temmelig ustruktureret diskussion af, hvad man gerne vil opnå en gang i fremtiden. Begge angrebsmåder er nødvendige, men det operative må aldrig tabes af syne.

3. Selve planlægningsfunktionen har til opgave at belyse det spillerum, der er for den fremtidige udvikling, og at finde frem til de mest effektive instrumentkombinationer til sikring af, at målene nås. Foreløbig helliger man sig som oftest første del af opgaven, som metodisk set er den enkleste at løse. Næsten al langtidsplanlægning i både den offentlige og den private sektor kan således sammenfattes under betegnelsen *konsekvensanalyse*, der simpelthen består i at skabe overblik over sammenhængen mellem indsats og resultater ved at præsentere virkningerne af alternative forslag til instrumentkombinationer.

I praksis er det knap så enkelt, som det lyder, at gennemføre dækkende konsekvensanalyser vedrørende planer for den offentlige produktion. *Indsatsen* - d.v.s. ressourceforbruget - er som regel lettere målelig end resultaterne. Alligevel er opgørelsen ofte utilstrækkelig, fordi man overser de afledte virkninger, som måske optræder med en vis tidsforsinkelse eller uden for den pågældende myndigheds eget regi. Som eksempel på størrelsesordenen af sådanne afledte virkninger kan nævnes, at de samfundsmæssige omkostninger ved at flytte en ældre på plejehjem kun er ca. 2/3 af de direkte driftsudgifter, fordi der spares ressourceforbrug uden for plejehjemmet (bolig og andre almindelige fornødheder samt mindre behov for læge- og hospitalsydelser m.v., der alt i alt har en samfundsmæssig værdi på mindst 20.000 kr. årligt).

Også *resultatet* af den offentlige produktion er ofte vidt forgrenet og svær at indkredse; hvor langt udsprede eksempelvis effekten af bedre uddannelse? Hertil kommer det velkendte målingsproblem, der skyldes, at især serviceydelser ikke blot er et spørgsmål om kvantitet, men i høj grad også om kvalitet, som er vanskelig at præcisere i en form, der dels kan støtte det politiske valg, og dels kan danne basis for en efterfølgende styring og kontrol.

Da man i de fleste tilfælde ikke kan gøre sig håb om fuldkommenhed i resultatopgørelsen, vil det være rimeligt i første omgang at forsøge at finde frem til nogle rammende *indikatorer for serviceniveauet* og udskyde *evalueringen* af, hvad faktiske og foreslåede serviceniveauer er værd for befolkningen.

Den strategiske planlægning i private virksomheder er centreret om at finde frem til det rette *product - market mix*. I analogi hermed kunne man i forbindelse med påtænkte offentlige aktiviteter overveje spørgsmål som:

- hvilke produkter - ydelsesformer og ydelsesstandard - vil man operere med?
- hvilket marked - klientel - vil man henvende sig til?
- hvilke markedsandele - dækningsgrader - vil man satse på?

og som noget specielt ved de offentlige ydelser, hvor den fordelingsmæssige effekt er væsentlig

- hvilke tildelingskriterier vil man anvende?

Svarene på disse spørgsmål kan alle kvantificeres og vil give et ganske godt indtryk af det planlagte serviceniveau. Under besvarelsen vil man måske endog få ideer til alternative forslag.

Det næste trin - evalueringen af hvad planlagte forslag er værd - klarer virksomhederne traditionelt ved at skønne over den forventede fortjeneste og risiko. Men den kvalitative effekt på miljøet i og omkring virksomheden inddrages utvivlsomt også i stigende grad i vurderingen af alternative strategier, ligesom den udvidede medbestemmelse bevirker, at beslutningssituationen i virksomhederne også kan få karakter af forhandling. Presset for at nå frem til en afgørelse er dog typisk større end i den offentlige sektor.

Den offentlige produktion er altid under mere eller mindre direkte indflydelse af flere interessegrupper med forskellige præferencer. Alene derfor er generelle værdinormer utilstrækkelige og vanskelige at opstille. Men for at blive i analogien fra før ville det være naturligt i videre omfang at gennemføre *markedsanalyser* til belysning af befolkningens ønsker. De få foreliggende analyser (f. eks. udarbejdet af Socialforskningsinstituttet) lider af den svaghed, at spørgsmålene ikke indebærer en egentlig afvejning, som afdækker de relative præferencer, der er brug for i den politiske vurdering.

For de fleste offentlige ydelser må man erkende, at kun en lille del af serviceniveauet kan inddrages i og dækkes af en *samfundsøkonomisk kalkule*. Men der er dog områder, hvor man kan komme et godt stykke vej ved at evaluere de aspekter, der indgår i serviceniveauet. Egentlige *benefit-cost analyser* har herhjemme især været anvendt på trafikområdet, men der er også eksempler fra social- og sundhedsområdet.

4. *Konsekvensanalyser*, der sammenstiller ressourceindsats med produkt-markedsbeskrivelse af serviceniveau, vil fremme gennemskueligheden af forelagte forslag væsentligt. Men det er utilstrækkeligt som beslutningsgrundlag. Hvad glæde har en politiker ret besat af at få at vide, at et på mange måder udmærket

forslag til ny folkeskolelov koster 300 mill. kr. mere i driftsudgifter om året, eller at lufthavnen på Saltholm kræver 4 mia kr. i anlægsudgifter?

Disse oplysninger burde for det første underbygges med *effektivitetsanalyser*, der dels viser om lignende resultater kunne opnås til en billigere penge, og dels viser udsvingene i omkostningerne, hvis man vil lade sig nøje med lidt ringere resultater eller måske ønsker sig bedre resultater. Ud over at lette en stillingtagen til det fremlagte forslag ville sådanne oplysninger være et skridt på vejen mod de forhandlingsgrundlag, som efterlyses ovenfor.

Selve udgiftstallet bliver først interessant gennem *alternativanalyser*, der belyser, hvad man ellers kunne have fået for de samme penge. Mens den kommunale budgetprocedure indbygger en afvejning af forskellige formål, stimulerer folketingets arbejdsform ikke til alternativ-betragtninger under behandlingen af de enkelte lovforslag. Vedtagelse af en totalramme for udviklingen i de samlede offentlige udgifter, som foreslået i Palle Mikkelsens indlæg, ville ændre billedet og bringe *prioriteringssynspunktet i fokus*.

5. Udarbejdelse af relevante beslutningsgrundlag forudsætter naturligvis *data*, som sjældent foreligger i det ønskelige omfang. En konstruktiv udnyttelse af forhåndenværende oplysninger må derfor klare det akutte behov og vil ofte være den bedste indgang til en effektiv dataindsamling.

I lovgivningen vedrørende *sektorplanlægning er der indbygget et informations-system*, som med tiden vil kunne skabe et solidt datagrundlag. Gennem lokale indberetninger vil de centrale myndigheder modtage et meget omfattende og dækkende materiale, som efter analyse, sortering og grundig redaktion samt fornøden kommentar vil kunne stilles til rådighed for folketinget (de berørte stående udvalg) og for de kommunale myndigheder. Det vil da blive væsentlig *lettere for lokale politikere at overskue konsekvenserne* af egne planer og at lade sig inspirere af de andres, ligesom sammenligninger med tilsvarende produktionsprocesser landet over vil støtte den tiltrængte effektivitetsvurdering (jfr. ovenfor).

Derimod må man stille spørgsmålstegn ved, om det overhovedet er muligt for centraladministrationen at supplere folketinget med rimelige skøn over konsekvenserne af lovændringer vedrørende de kommunale opgaver. Jo mere selvstyre, jo *vanskeligere bliver det at forudsige reaktionen ned gennem tre niveauer*. Efterhånden som opgavefordelingen forskydes over mod kommunerne vokser behovet for, at disse placeres i det lovforberedende arbejde og inddrages i den overordnede planlægning. En sådan gensidighed er også et væsentligt element i det påtænkte budgetsamarbejde mellem stat og kommuner.

5. Den voksende udbredelse af konsekvensanalyser i beslutningsgrundlag på alle niveauer er naturligvis et glædeligt fremskridt. Udviklingen er dog ikke ganske problemfri. Såfremt de fremlagte oplysninger på grund af manglende data, planlægningserfaring og opfølgingsmulighed i flere tilfælde viser sig mere vildledende end vejledende, vil hele planlægningsideen hurtigt blive misrekommanderet. Endvidere indebærer kravet om mere fyldestgørende beregninger - endnu hovedsageligt vedrørende ressourceforbrug - en mekanisering, som risikerer at kvæle kreativiteten.

Ligesom det ikke må glemmes, at planlægningens værdi står og falder med frembringelsen af konstruktive forslag, må det erkendes, at manipulation kan være fristende under udvælgelsen af de forslag, som lægges frem til politisk afgørelse. Heri ligger principielt intet nyt, men reelt vil adgangen til datakilder m.v. få større betydning og vil let kunne forskyde magten til fordel for teknokratiet.

6. For at undgå eller dog begrænse disse problemer er det nødvendigt, at konsekvensanalyser følges op af styring og kontrol som beskrevet ovenfor, samt at der er *et vist data- og personsammenfald i de tre faser af planlægnings- og ledelsesprocessen.*

Selve planlægningsfasen er skabt til brug for de *besluttende myndigheder*, som burde være med ikke bare ved afslutningen, men også undervejs, hvor ideer afprøves og forkastes. Den nødvendige opbakning bag vedtagne planer forudsætter, at politikerne også er med i kontrolfasen. Det er næsten ukendt i dag, når bortses fra den traditionelle regnskabsaflæggelse. For at forhindre fordrejning af beslutningsgrundlagene, må kontrolgrundlagene bringes på en form, der tillader sammenligning. Yderligere må vægten forskydes fra det bagudrettede til det fremadrettede, som sigter mod at fastholde den lagte kurs. Når man ofte ser planer skifte i hastigt tempo, kunne det skyldes, at ingen har gjort sig klart, hvor man i forvejen styrede hen. Ved at præsentere politikerne for regelmæssige fremskrivninger vil man bidrage til at stabilisere planerne og hjælpe dem til at koncentrere deres indsats om uønskede tendenser.

Det er også væsentligt at finde en form, hvorunder det *udførende personale* i produktionsprocessen kan inddrages i planlægningen. De er de naturlige forslagsstillere, men de må også opleve vurderingen for at kunne forstå målsætningen. Læger, lærere, socialarbejdere etc., der producerer de offentlige serviceydelser, har på grund af opgavernes natur ganske betydelige frihedsgrader, som det hverken er muligt eller ønskeligt at tage fra dem. Da hverken styring eller kontrol kan blive mere præcis end de anvendte resultatmål, vil »tonen« i en

plan simpelthen kun kunne realiseres, såfremt det udførende personale er indforstået med »melodien«. Dette forudsætter en medindflydelse, men naturligvis ikke enevælde.

Et hovedproblem ved tilrettelæggelsen af en effektiv planlægnings- og ledelsesproces er at finde frem til den rette *arbejdsdeling*, som sikrer de besluttende, de administrerende og de udførende mest mulig tid og støtte til at varetage hver sin funktion, samtidig med at de opnår det ønskede indblik i de andres funktioner. Opgaven vil lettes, såfremt man baserer processen på et vist datasammenfald, således at væsentlige variable, som alle parter har en interesse i at være med til at bestemme og følge op, går igen i alle tre faser. Ved at indbygge en sådan *fælles grundstamme i beslutnings-, styrings- og ikke mindst kontrolgrundlaget* vil det blive overkommeligt for den enkelte at følge med i udviklingen. Denne vej er dog kun farbar, hvis det lykkes at definere og enes om nogenlunde dækkende mål for den omhandlede aktivitet, hvilket nok kan være problematisk.

7. Erfaringsmæssigt er det især vanskeligt at få *specialisterne inden for et aktivitetsområde* til at acceptere nytten - eller dog nødvendigheden - af stærkt simplificerede udtryk for deres detailrige hverdag. Hvordan kan man i det hele taget gøre sig håb om at motivere de herskende klasser til at være med til *at planlægge og styre sig selv* — ved at tilrettelægge det sådan, at de kan se deres fordel deri!

Retfærdigvis må det erindres, at det hidtil har været den herskende classes pligt at søge den ideale løsning på enhver opgave og at fremkomme med så mange forslag til faglige forbedringer i service som muligt. Et *brud med disse klassiske retningslinier må derfor markeres* klart, før man kan forvente, at de økonomiske hensyn slår igennem. Endvidere må det gøres prestigegivende at udvise sund sans for afvejning og prioritering. Kendskab til metoderne vil formentlig bedst kunne udbredes ved guerillateknik. Infiltrationen startes med at vinde nogle få, administrativt interesserede specialister for sagen og lade dem formidle budskabet videre i fagsproget. Det er langt vanskeligere at afvise en fælles synspunkter end udefra kommende teknokraters velmente, men »misforståede« rådgivere.

Men det er næppe nok at appellere til folk om at økonomisere. Der må også et element af tvang til. Her er *budgetrammer det mest liberale middel*, som giver den herskende klasse en klar interesse i at nå frem til en prioritering, selvom det kræver interne slagsmål. Dette giver en vis garanti for saglighed, men *supplerende restriktioner kan være nødvendige for at opnå den balance mellem bredde og dybde i service, som samfundet måtte ønske.*

En effektiv decentralisering af et arbejdsområde til den herskende klasse

(eller til en hvilken som helst anden myndighed, f. eks. en kommunalbestyrelse) kræver enkle spilleregler fastlagt således, at behovet for centrale indgreb bliver mindst muligt. Tidligere tids minutøse kontrol er blevet afsløret som illusorisk og skadelig. I stedet kunne man kræve en sådan åbenhed i dispositionerne, at de ansvarlige ved sig overvåget, samtidig med at en stikprøvevis kontrol kun satser på at opfange grove afvigelser fra forventningerne.

8. Der er mange tegn på, at de herskende klasser og andre grupper af offentligt ansatte er ved at få øjnene op for de muligheder, som aktiv deltagelse i planlægningsprocessen vil kunne give dem. Det samme gælder nogle *politikere*, men for de flestes vedkommende såvel som for *befolkningen* i almindelighed synes emnet omgærdet med en vis mystik og en dertil hørende skepsis. Det politiske engagement i planlægning kræver nødvendigvis en *bredere forståelse for dens ide og en mere realistisk holdning til dens vilkår*.

Det er åbenbart uheldigt at foregøgle nogen, at planlægning løser alle problemer, som det af og til antydes. Målet er blot at træffe de bedst mulige *beslutninger idag* ud fra det nuværende kendskab til fremtidens muligheder og krav. Men det må understreges, at usikkerhed er uundgåelig, og at enhver langtidsplan må forventes revideret, længe før planlægningshorisonten nås. Dette er ikke ensbetydende med at arbejdet er spildt eller mislykket, men er blot et udtryk for, at *morgendagens beslutninger* skal tilpasses ny viden og nye ønsker.

Det er for eksempel en misforstået kritik, når man hævder, at PP-I slog fejl, fordi den indeholdt en lavere vækst i det offentlige personaleforbrug, end der faktisk er indtruffet. Det tør nemlig formodes, at denne uønskede udvikling havde været endnu stærkere uden PP-I. Nogle finder, at PP-II allerede er forældet, fordi oliekrisen kom i den sidste redaktionsfase. Det er stærkt overdrevet, men denne oplevelse akcentuerer dog betydningen af, at planlægningsarbejde tilrettelægges så fleksibelt, at det let kan tilpasses ændrede vilkår.

9. Hvis man skal kunne bevare folks interesse for planlægning, må den give et *tydeligt udbytte*. Under opbygningen af en planlægningsproces vil det være klogt at satse på de nemme gevinster først. Da alternativet til planlægning efter omstændighederne er enten laissez-faire politik eller intuitiv styring og handlen, må målet være at provokere de forstøkkede og supplere de kreative - uden at kvæle nogen af dem.

Det simpleste middel består i at afdække nogle væsentlige sammenhænge mellem indsats og resultater i *hver enkelt aktivitet for sig*. Det er den type konsekvensanalyser, de fleste har kastet sig ud i, men som sjældent har haft større

politisk slagkraft. Udbyttet har især ligget på det administrative plan, hvor de er blevet fulgt op med *effektivitetskontrol* af sammenlignelige aktiviteter og *budgetstyring* af vedtagne igangsættelser af nye aktiviteter.

Større fremskridt vil ofte kunne nås gennem opbygning af enkle systemmodeller, der skaber overblik over de *strukturelle sammenhænge mellem beslægtede aktiviteter*. »By internalizing the externalities« vil man ofte kunne bringe nye, overraskende momenter ind i overvejelserne og inspirere til *konstruktion af bedre løsninger* for tilvejebringelse af det ønskede serviceniveau. En sådan diskussion af ydelsesstruktur må formodes at vække større politisk interesse end isolerede beskæringsforslag eller ubehagelige omkostningsskøn for ønskelige nydannelser. Totalanalyser giver endvidere et naturligt ståsted for at introducere alternativanalyser som oplæg til en *prioritering* af de nødvendige omlægninger. Dermed vil der være basis for at udmønte planlægningens resultater i et egentligt *handlingsprogram*.

Der må kraftigt advares mod at starte med for detaljerede og komplicerede modeller og beregninger, som normalt svarer dårligt til kvaliteten af data, og let forsinker arbejdet ud over den periode, hvor det kunne bidrage til den aktuelle diskussion. For dette synspunkt taler erfaringer fra andre anvendelser af kvantitative metoder - f. eks. i den industrielle produktionsplanlægning og lagerstyring, hvor de første simple modeller gav forbløffende gevinster, mens der siden var et mærkbart lavere udbytte, indtil metodeudviklingen nåede over en ny tærskel, der lukkede op for helt andre (automatiserede) produktionsprocesser.

Det kan være svært at afgøre, hvilke forenklinger og hvilke afgrænsninger af problemstillingen, der er tilladelige uden at forvrænge billedet fuldstændigt. Man må nødvendigvis forsøge sig frem, hvorfor det vil være hensigtsmæssigt straks at præsentere planlægning som en læreproces og at indrette hver opgave, der tages op, som et modul, der kan bygges videre på.

10. Endnu har planlægning næppe vist sin duelighed på overbevisende måde inden for det offentlige. Udbyttet af den hidtidige indsats er utvivlsomt koncentreret hos den alt for snævre kreds, der har deltaget aktivt i problemformuleringen eller har udført den nødvendige databehandling. Arbejdet har tjent en vigtig uddannelses- og oplysningsfunktion, som imidlertid ikke kan stå alene i det lange løb. Planlægning kan kun få en reel betydning, hvis den kobles snævert til beslutningsprocessen og følges op gennem en modernisering af styrings- og kontrolfunktionerne i ledelsesprocessen. Dette kan opfattes som en undskyldning for den beskedne succes - men sandelig også som en udfordring til alle de implicerede parter.