Social og anden planlægning

Bent Elkjær Hansen

Der har i tidens løb været knyttet ikke så få modeord til overvejelserne om, hvordan den offentlige administration skal arbejde. Det er ikke så særligt længe siden, at man let kunne få det indtryk, at en forøget offentlig anvendelse af EDB måtte være alfa og omega med hensyn til administrationens funktionsduelighed. Man kan uden tvivl også få næsten hvem som helst til at skrive under på, at en rationalisering af centraladministrationens dunkle krinkelkroge er kolossalt påtrængende. Endelig kan man være næsten sikker på publikums applaus, hvis man står op og fastslår, at nu er det på høje tid at styrke den offentlige planlægning – i hvert fald hvis man udsøger sig et publikum, der ikke i for høj grad kommer fra centraladministrationen.

Ønsket om bedre planlægning passer altså smukt ind i den rige flora af besværgelseslignende krav til den offentlige administrations virksomhed. Det har naturligvis ikke styrket frugtbarheden af den spredte offentlige debat på området, og man har af og til været tilbøjelig til at glemme, at centraladministrationen selvfølgelig altid har varetaget visse planlæggende funktioner. Kravet om planlægning er derfor ikke et krav om noget principielt nyt. Det må snarere tolkes som et krav om en betragtelig intensivering af en virksomhed, som centraladministrationen i spredt fægtning har syslet med i mange år.

Sagen er vel i en nøddeskal, at man indtil de seneste år har savnet en tilstrækkelig dramatisk ansporing til at sætte fart i centraladministrationens systematiske planlægningsvirksomhed. Pp[1]'s hypotese om voldsomme stigninger i det offentliges aktivitet, ønsket om tilbageholdenhed i den offentlige udgiftspolitik og det deraf flydende behov for en mere bevidst ressourceanvendelse har formentlig endelig givet stødet til en intensivering af planlægningen.

Man kan imidlertid ikke kraftigt nok understrege, at en planlægning i og for sig er lige så egnet til at styre i retning af en udvidet offentlig aktivitet. Planlægningen er i princippet et politisk neutralt arbejdsredskab, hvis vigtigste funktion er at gøre ressourceanvendelsen i samfundet mere *bevidst* – hvad enten der er tale om en oppustning eller en neddæmpning af den offentlige aktivitet.

Når man har været med til at tage nogle af de første spæde skridt til opbyg-

ningen af planlægningsredskaber på det sociale område, føler man et behov for at få gjort op, hvilke formål der kan opnås med den planlægning, som nu så sagte er i gang, og hvilke opgaver der venter forude. Jeg tænker i denne forbindelse både på den virksomhed, som man kan forestille sig igangsat som led i planlægningen inden for en enkelt sektor som den sociale, og på de planlægningsmæssige relationer til det sociale områdes omverden.

På det sociale område udføres hovedparten og på længere sigt formentlig alle aktiviteter i marken i kommunalt og amtskommunalt regi. Det forekommer derfor rimeligt at koncentrere interessen om det led i den sociale planlægning, hvorved man knytter forbindelsen mellem det statslige og det kommunale/amtskommunale niveau, og dermed bringes udbygningsplanlægningen i henhold til den sociale styrelseslovs § 11 ind i billedet.

De planlægningsskemaer, som kommunerne og amtskommuner som led i udbygningsplanlægningen skal have indsendt til socialstyrelsen senest den 15. maj 1975, er i princippet ganske enkle. Man skal blot svare på, hvor mange pladser og hvor meget personale, man har for de enkelte foranstaltningstypers vedkommende og derpå angive, hvorledes man agter at lade dette billede udvikle sig igennem en 5-årig planperiode.

Det er imidlertid ikke så enkelt, at planlægningen på det kommunale niveau slet og ret skal bestå i en mekanisk udfyldelse af skemaerne. Man kan med rimelighed opdele arbejdet i 3 faser :

En *behovsvurderingsfase,* hvor man vurderer omfanget af de befolkningsgrupper, som man i planperioden skal betjene med en given social og sundhedsmæssig indsats.

En *målsætningsfase,* hvor man fastlægger en politik med hensyn til, hvorledes man vil dimensionere og sammensætte indsatsen af de institutions- og foranstaltningstyper, der findes i det sociale og sundhedsmæssige serviceapparat. Det må indgå i disse overvejelser, at flere foranstaltningstyper ofte kan opfylde det samme formål, og at forskellige foranstaltningstyper undertiden kan supplere hinanden.

En *planlægningsfase,* hvor man på grundlag af målsætningsovervejelserne og behovsvurderingen udmønter en kommunal social- og sundhedspolitik i tal, som sættes ind i skemaerne.

Socialministeriet lægger megen vægt på, at udbygningsplanlægningen er indpasset i kommunernes og amtskommunernes tværgående planlægning. Herved vil man først og fremmest søge at undgå, at udbygningsplanen blot bliver en socialpolitisk ønskeseddel, som sprænger alle realistiske økonomiske rammer, og som derfor er uden betydning for en rationel styring af kommunens løbende arbejde. Men denne indpasning skal samtidig trække i retning af overvejelser om målsætningen med hensyn til kommunens eller amtskommunens samlede servicepolitik. Som nævnt er der en sammenhæng mellem de forskellige sociale

foranstaltninger. Men det er også klart, at en ringe udbygning af plejehjemsområdet vil forøge presset på hospitalsvæsenet, ligesom en udbygning med ungdomsklubber i henhold til undervisningsministeriets regler vil formindske behovet for fritidshjem. Der er altså tale om påvirkning på tværs af de traditionelle sektorområder, og indpasningen i den tværgående planlægning skal derfor også tjene til en faglig koordinering på tværs af sektorerne.

Endelig kræves det, at udbygningsplanerne skal forhandles mellem amtskommunen og de enkelte kommuner, således at kommunerne får mulighed for en indbyrdes tilpasning af deres planer samt for en tilpasning mellem de kommunale udbygningsplaner og amtskommunens planlægning for så vidt angår dens egne institutioner og foranstaltninger.

Ved en vurdering af udbygningsplanlægningens rolle i den fremtidige offentlige planlægning må man tage udgangspunkt i de to samarbejdslinier, der set med socialministerielle øjne stråler ud fra socialministeriet: For det første *den vertikale samarbejdslinie,* d.v.s. samarbejdet mellem den centrale socialforvaltning og de kommunale og amtskommunale myndigheder, og for det andet den *horisontale samarbejdslinie,* hvorigennem man gerne skulle sikre det harmoniske samspil mellem den sociale sektor og de andre samfundssektorer, herunder sikre en politisk acceptabel indpasning af socialvæsenets ressourceforbrug i den samlede offentlige anvendelse af penge, personale og arealer.

For så vidt angår de vertikale samarbejdslinier giver udbygningsplanlægningen i statslige instanser et indblik i den poltik, som man på kommunalt og amtskommunalt plan på planlægningstidspunktet forventer at skulle føre i de nærmeste 5 år og det ressourceforbrug, der i denne anledning vil blive tale om. Udbygningsplanerne vil derfor blive et væsentligt grundlag for den statslige budgettering af de procentrefusioner, som man på det sociale område må forvente at skulle yde kommunerne. Endvidere kan man foretage et overslag med hensyn til den kapacitet, som de sociale uddannelser skal have for at gøre kommunernes planer realisable.

Udover disse formål vil udbygningsplanlægningen kunne tjene som led i honoreringen af den pligt, som den centrale socialforvaltning må have til at følge udviklingen inden for sit område. Med planerne vil man kunne belyse, på hvilket *standardniveau* den enkelte kommune eller amtskommune har tænkt sig at lægge sit sociale servicetilbud, idet standardniveauet vel endnu næppe kan belyses på anden vis end ved en sammenligning af de enkelte kommuners og amtskommuners forventede ressourceforbrug set i forhold til relevante demografiske data.

Derudover vil man kunne få et indtryk af, hvorledes den enkelte kommune eller amtskommune planlægger at *sammensætte* sin sociale indsats på alternerende institutioner og foranstaltninger. F. eks. på daginstitutionsområdet m. v. vil det således kunne belyses, om man satser på aldersopdelte eller -integrerede

institutioner, eller om man foretrækker at dække behovet for pasning af børn i dagtimerne ved at lægge hovedvægten på kommunal dagpleje frem for på institutioner.

Udbygningsplanlægningens igangsætning vil derfor snart betyde en systematisering og intensivering af informationen »opad«, d.v.s. fra kommuner/amtskommuner til staten. Det er klart, at staten opnår en tiltrængt opfyldelse af informationsbehovet på social- og sundhedsområdet.

Det er imidlertid også indlysende, at udbygningsplansystemet endnu ikke fungerer som en kanal for information fra staten til kommunerne. En sådan information findes selvfølgelig inden for rammerne af centraladministrationens traditionelle hjælpemidler – jeg tænker i denne forbindelse på lovgivning og cirkulærer m.v. samt på den rådgivende og vejledende virksomhed, som centraladministrationen i betydeligt omfang udfører over for kommunerne i forbindelse med behandlingen af enkeltsager.

Imidlertid må man påpege, at der som hovedregel ikke er tale om en systematisk informationsvirksomhed, der sigter på en løbende stillingtagen til og revision af den lidt bredere prioriterng. For lovgivningens og cirkulærernes vedkommende er der endvidere principielt tale om énvejskommunikation, idet tilløbene til en tovejskommunikation – i bedste fald – ikke er systematiske.

Man må derfor stille sig tvivlende over for, om den traditionelle kommunikation fra stat til kommune er tilstrækkelig som led i de nødvendige planlægningsprocesser. Man må vel endog tvivle på, om den overhovedet er tilstrækkelig i et administrativt system som det sociale, hvor der som nævnt er tale om en høj grad af kommunalisering af arbejdsopgaverne. Jeg tror, at man i langt højere grad må indrette kommunikationen med henblik på en arbejdsdeling, der på den ene side er præget af kommunernes nære kontakt i marken til klienterne, og på den anden side er præget af centraladministrationens nære kontakt til den overordnede prioriteringsproces, der bør foregå omkring regering og folketing.

Med dette udgangspunkt forekommer det rimeligt, at de sociale myndigheder løbende forsyner kommunerne med et materiale, der kan tjene som et beslutningsgrundlag med hensyn til planernes indhold. Dette materiale kunne man for eksempel udsende én gang om året som led i eller i forbindelse med den vejledning, der skal ligge til grund for kommunernes og amtskommunernes revision af deres udbygningsplaner for det pågældende år.

Det må være indlysende, at *bindende* retningslinier – hvis de overhovedet kommer på tale – må være lidet detaillerede, hvis en udlægning af sociale opgaver til kommuner og amtskommuner overhovedet skal have nogen mening.

Dette udelukker dog ikke, at man i princippet kunne anvende bindende retningslinier til at angive rammer for de kommunale dispositioner med hensyn til foranstaltningsudbuddets *sammensætning*. Hvis man ønskede at erstatte institutionsydelser med anden service, kunne man f. eks. angive en maksimal

dækningsprocent med vedkommende institutionsydelse og eventuelt i forbindelse hermed en minimal dækningsgrad med den alternerende serviceydelse.

Hvis man sigter mod en bevidst og afbalanceret anvendelse af de offentlige ressourcer, så må det være klart, at sådanne centrale påvirkninger med hensyn til foranstaltningsapparatets sammensætning må respektere det til enhver tid politisk fastlagte *udgiftsniveau*. Hvis den nævnte synsvinkel anlægges, må beslutninger om den enkelte sektors ydelsesniveau formentlig tages som led i en systematisk tværgående planlægning, der bl. a. indeholder en vurdering af planlægningens økonomiske aspekter.

Sådanne bindende retningslinier, der altså næppe kan blive andet end et undtagelsesvis anvendt styringsmiddel, vil altså helt overvejende kunne bruges til at påvirke kommunernes valg mellem alternative foranstaltninger. Jeg kan kun forestille mig to undtagelser herfra. Hvis man inden for et afgrænset geografisk område bruger så meget af en knap ressource som f. eks. uddannet personale, at andre områder berøves muligheden for at opbygge en tilfredsstillende service, kunne dette tale for at fastsætte maksimumsgrænser for dækningen ved de pågældende foranstaltningstyper. Hvis man endvidere finder, at enkelte kommuner klart ikke opfylder lovgivningens forpligtelser til at tilvejebringe social service kunne dette tale for, at man for vedkommende kommune fastsatte minimale dækningsgrader. Det må i denne forbindelse nævnes, at sociallovgivningens krav til det kommunale serviceniveau som hovedregel er yderst vage, og fastsættelse af minimale dækningsgrader vil derfor formentlig kun i meget ringe omfang kunne komme på tale og med yderst begrænsede økonomiske konsekvenser på landsbasis.

Talen om eventuelle bindende retningslinier må imidlertid ikke bortlede opmærksomheden fra, at den rådgivende og vejledende virksomhed formentlig vil blive statens vigtigste bidrag til den kommunale udbygningsplanlægning.

Den decentralisering, der i høj og stigende grad præger det sociale område, bliver som nævnt meningsløs, hvis man ikke vil acceptere ganske vide rammer for de kommunale dispositioner og i den forbindelse forskelle fra kommune til kommune med hensyn til opgavernes løsning. Dette indebærer imidlertid ikke nødvendigvis, at man fra statens side glædestrålende kan vaske sine hænder i tanken om, at alle de intrikate problemer nu er kommunernes sag, og at de ikke behøver at give centraladministrationens folk grå hår i hovedet.

Decentraliseringen indebærer selvfølgelig, at kommunerne får en betydelig frihed til at vælge, hvorledes de intrikate problemer skal løses. De kommunale problemer er imidlertid ofte af en så vanskelig men ensartet karakter, at det forekommer mig at være en klar statslig opgave over for kommunerne at pege på, hvorledes opgaverne *kan* løses, eller staten kan i det mindste bidrage til beslutningsgrundlaget med henblik på løsningerne.

Statens rolle i så henseende vil i høj grad kunne blive af informationsformidlende karakter. Gennem udbygningsplanerne vil man få mulighed for at belyse

forskellige kommuners måder at udbygge den sociale service på, og det vil uden tvivl forekomme, at visse kommuner skiller sig ud ved en særlig elegant løsning af sociale problemer. Det vil være rimeligt, at staten videregiver sådanne oplysninger, så de kan udnyttes af andre kommuner.

Betydningen af staten som en slags informationsbank må formentlig vurderes som væsentlig, men der er ingen grund til, at den centrale socialforvaltning skal blive stående ved rollen som velkvalificeret postkontor. Staten har større muligheder for at anvende sin forvaltning som analyseapparat, end kommunerne har, og en sådan service over for de kommunale beslutningstagere vil jeg anse som én af statens vigtigste opgaver inden for et decentraliseret administrativt system.

Sådanne analyser kunne rumme oplysninger om udgifterne ved alternative foranstaltninger, således at kommunerne kunne afbalancere sådanne oplysninger med deres viden om de enkelte foranstaltningers nytte for klienterne, og på denne baggrund kunne man så tage de lokalpolitiske beslutninger om udbygningen af den sociale service.

Disse analyser bør formentlig ikke i det lange løb stå alene. De bør efter min opfattelse suppleres med modeller for, hvorledes kommunen kan styre det sociale område, således at udbygningsplanlægningens målsætninger i det ønskede omfang kan realiseres. F. eks. på omsorgsområdet kunne man tænke sig en rubricering af klientellet efter plejebehov suppleret med beskrivelse af de til rådighed stående foranstaltninger, idet man inden for rammerne af lovgivningen tilstræber en situation, hvor foranstaltningerne udviser et kontinuum fra den letteste til den tungeste pleje. Man kunne yderligere forestille sig, at staten stillede forslag om, i hvilket omfang de enkelte klientkategorier kunne visiteres til de forskellige foranstaltningstyper. Endelig kan disse vejledende retningslinier udbygges med forslag til de fornødne styringsprocesser på kommunalt plan.

Der er altså en mulighed for, at udbygningsplansystemet kan udvikles til en formaliseret udveksling af oplysninger og synspunkter mellem staten, amtskommunerne og kommunerne. Resultatet må formodes bl. a. at blive en statslig påvirkning af kommunernes dispositioner og dermed i realiteten en styring. Intensiteten i denne styring vil i det væsentligste være afhængig af de centrale embedsmænds og politikeres dygtighed.

Gensidigheden i systemet vil desuden formentlig betyde, at man via udbygningsplanlægningen kan opnå et mere smidigt og gnidningsfrit statsligt/kommunalt samarbejde, end man har kendt det i relation til andre statslige styringsformer over for kommunerne.

Selv om disse overvejelser først og fremmest tager sigte på det sociale område, rummer de formentlig en model, der kan anvedes på andre ressourcekrævende decentraliserede områder.

Desuden kan modellen udmærket anvendes inden for rent statslige områder, fordi den i realiteten er fuldstændig fleksibel med hensyn til intensiteten i den

styring, som man fra ministeriernes side ønsker at udøve. Jeg tror, at udbygningsplanlægningen vil være et hensigtsmæssigt middel til at løse op for det erfaringsmæssigt vanskelige samarbejde mellem centraladministrationens »bureaukrater« og »eksperterne« i marken.

Hvis der imidlertid som foreslået skal udarbejdes et statsligt grundlag for den kommunale udbygningsplanlægning, kræver det en indsats fra statens side med henblik på løbende justering af målsætningen inden for de enkelte ministeriers område.

På det sociale område tænkes dette problem løst under inspiration fra principperne bag Pp², d.v.s. gennem en rullende 15-årig planlægning. Det betyder, at man skitserer alternativer med hensyn til den målsætning, som man på planlægningstidspunktet vil sigte på at have opnået ved planperiodens slutning. Disse målsætningsbeskrivelser må endvidere suppleres med konsekevnsanalyser, hvor man belyser det enkelte alternativs konsekvenser for pengeforbruget, personaleforbruget samt konsekvenserne for de tilgrænsende ministeriers områder.

Hvis man centralt skal tage stilling til spørgsmålet om valg af målsætning på det sociale område kommer man imidlertid ikke i det lange løb uden om en systematisk indpasning af sektorplanlægningen i en systematisk samordnet offentlig planlægning.

Dermed kommer man nødvendigvis ind på det spørgsmål om tværgående eller sammenfattende planlægning, som kommunerne forståeligt nok er stærkt interesseret i.

Ønsket om tværgående planlægning er i realiteten et ønske om en bedre central koordinering, og en stillingtagen til spørgsmålet forudsætter derfor en klarlæggelse af, hvad det er, der skal koordineres.

Med henblik herpå kunne man f. eks. opdele planlægningsvirksomheden i følgende 3 typer:

a. *Økonomisk planlægning,* d.v.s. planlægning med hensyn til de målsætninger, der kan beskrives i rent økonomiske termer (indtægter, udgifter, beskæftigelse, inflation, betalingsbalance etc.).

b. *Fysisk planlægning,* d.v.s. planlægning med hensyn til udnyttelsen af landets areal.

c. *Ydelsesplanlægning,* der stort set bliver et resedual efter a og b – d.v.s. planlægningen med hensyn til indholdet af de ydelser, der skal stilles til borgernes rådighed.

Det er imidlertid vigtigt at gøre sig klart, at der ikke hermed er opstillet 3 afgrænsede selvstændige former for planlægning. Planer om udbygning af undervisningsforanstaltningerne har såvel økonomiske som arealmæssige konsekvenser, medens en beslutning om nedskæring af alle statslige udgifter med 3,4 pct. naturligvis har både ydelsesmæssige og arealmæssige implikationer.

Der er således tale om 3 forskellige aspekter, der med forskellig indbyrdes vækst er impliceret i al offentlig planlægning. Den tværgående planlægning

kunne derfor tage sit udgangspunkt i bestræbelser på koordinering af de statslige målsætninger med hensyn til hvert af de nævnte aspekter.

En *økonomisk* koordinering vil sige, at man sikrer sig, at ydelsesplanlægningens og den fysiske planlægnings ideale fordringer ikke indefører et uhensigtsmæssigt højt (eller – i princippet – lavt) offentligt udgiftniveau. Denne koordinerende virksomhed kunne f. eks. foregå i budgetdepartementet, således som det allerede sker i betydeligt omfang.

Det er vel ret indlysende, hvad der ligger i en *arealmæssig* koordinering. Enhver kan vist indse det uhensigtsmæssige i, at man placerer en svovlsyrefabrik og et lungesanatorium klods opad hinanden midt i et rekreativt område. Den arealmæssige koordinering ligger vel allerede hensigtsmæssigt i miljøministeriet.

Problemet om en *ydelsesmæssig* koordinering synes i sig selv at rumme to aspekter. For det første et *substitutionsaspekt,* idet ydelser inden for to forskellige ministeriers områder i et vist omfang kan erstate hinanden. Det gælder f. eks. indlæggelser på henholdsvis plejehjem og sygehus. For det andet rummer koordinatinsproblemet et *komplementaritetsaspekt,* idet virksomheden på ét område forudsætter en bestemt grad af virksomhed på andet ministeriums ressort. Til en given udbygning af børnehaver (socialministeriet) svarer således et nogenlunde givet behov for børnehavepædagoger (undervisningsministeriet). Den ydelsesmæssige koordinering finder vel egentlig sted i meget begrænset omfang, selv om indenrigsministeriet, undervisningsministeriet og socialministeriet, der er opmærksomme på problemet, forsøger at afhjælpe det ved nedsættelse af koordinationsgrupper.

Medens der altså er mere eller mindre håndfaste bestræbelser på at klare koordineringen inden for hvert af de 3 aspekter, findes der mig bekendt ingen forsøg på systematisk at dække det indlysende koordinationsbehov mellem de 3 aspekter indbyrdes.

Hvis man ad anden vej kan klare koordineringen inden for de 3 aspekter hver for sig, har man formentlig banet vejen for den indbyrdes koordinering. Det er imidlertid også givet, at man derved har fået en ubehagelig klar beskrivelse af så store og sprængfarlige prioriteringsproblemer, at disse spørgsmål meget hurtigt lander på regeringsmødet. På denne baggrund forekommer det rimeligt at placere denne koordinationsfunktion så nær regeringens chef som vel muligt, og den er vel i øvrigt mindst ligeså væsentlig som hovedparten af de opgaver, der i dag beskæftiger statsministeriet.