

Ole Nørgaard Madsen:

Dansk regions- og regionalpolitik

Regions- og regionalpolitik afgrænses som påvirkning af den geografiske fordeling af vækstmuligheder mellem regioner og lokalisering heraf inden for den enkelte region. Og der påvises regions- og regionalpolitiske målsætninger i arealplanlægningen, egnsudviklings-, naturfrednings- og arbejdsmarkedspolitikken. De konstaterede målsætninger beskrives som specialisering, kompensation, service- og levevilkår, beskyttelse og besparelse. Hovedvægten er lagt på en diskussion af regions- og regionalpolitikens organisatoriske virkemidler, som kan bestå af fastlæggelse af beslutningselementer og af egentlige forvaltningsreformer. Med hensyn til beslutningselementer er udviklingen præget af politisk centralisering og forvaltningsmæssig kommunalisering. Forvaltningsreformerne er præget af vidt forskellige og modstridende tendenser. Nyere decentralistiske forvaltningsopfattelser har haft en vis gennemslagskraft i reformer af beslutningsforberedelsen, mens ledelsesreformer stadig er underkastet "den nødvendige samordnings" tyranni. Artiklen anbefaler en forvaltningsorganisation, der afspejler konflikterne i samfundet, og som kan danne ramme for en konfliktløsning mellem parterne efter et "sangturnerings"-princip.

- fuglen er et symbol på frihed. Vi går, den flyver. Vi laver krige, den synger. Blandt fugle afgøres de fleste kampe med sangturneringer.

Olivier Messiaen

1. Hvad er regions- og regionalpolitik? ²

Regions- og regionalpolitik har en så fremmedartet klang i relation til dansk politisk praksis, at en nærmere diskussion af afgrænsningen af disse fænomener vil være på sin plads.

- 1) Artiklen er primært baseret på et eksplorativt projekt om dansk regions- og regionalpolitikens udvikling, grundlag og indhold, som i 1979 blev gennemført ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, med støtte fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Der henvises til Ib Christensen, Ole Nørgaard Madsen, Poul Erik Mouritzen og Carl-Johan Skovsgaard, Regions- og Regionalpolitik i Danmark, Regions- og Regionalpolitisk Forvaltning, Rapport nr. 1, Århus: Institut for Statskundskab, 1980. Norman J. Pedersen, Teorier om Regional Udvikling og Ulighed, Regions- og Regionalpolitisk Forvaltning, Rapport nr. 2, Århus: Institut for Statskundskab 1980. Ole Nørgaard Madsen, Regions- og Regionalpolitisk Forvaltningsudvikling, Regions- og Regionalpolitisk Forvaltning, Rapport nr. 3, Århus: Institut for Statskundskab, 1980.
- 2) Udtrykket regionspolitik er valgt frem for regionplanlægning på grund af artiklens historiske perspektiv og bredere forvaltningsperspektiv, og fordi den behandler det politiske indhold i regionplanlægningen hidrørende fra forskellige sektorområder og ikke kun regionplanlovens procesregler.

Ole Nørgaard Madsen:

Dansk regions- og regionalpolitik

Regions- og regionalpolitik afgrænses som påvirkning af den geografiske fordeling af vækstmuligheder mellem regioner og lokalisering heraf inden for den enkelte region. Og der påvises regions- og regionalpolitiske målsætninger i arealplanlægningen, egnsudviklings-, naturfrednings- og arbejdsmarkedspolitikken. De konstaterede målsætninger beskrives som specialisering, kompensation, service- og levevilkår, beskyttelse og besparelse. Hovedvægten er lagt på en diskussion af regions- og regionalpolitikens organisatoriske virkemidler, som kan bestå af fastlæggelse af beslutningselementer og af egentlige forvaltningsreformer. Med hensyn til beslutningselementer er udviklingen præget af politisk centralisering og forvaltningsmæssig kommunalisering. Forvaltningsreformerne er præget af vidt forskellige og modstridende tendenser. Nyere decentralistiske forvaltningsopfattelser har haft en vis gennemslagskraft i reformer af beslutningsforberedelsen, mens ledelsesreformer stadig er underkastet "den nødvendige samordnings" tyranni. Artiklen anbefaler en forvaltningsorganisation, der afspejler konflikterne i samfundet, og som kan danne ramme for en konfliktløsning mellem parterne efter et "sangturnerings"-princip.

- fuglen er et symbol på frihed. Vi går, den flyver. Vi laver krige, den synger. Blandt fugle afgøres de fleste kampe med sangturneringer.

Olivier Messiaen

1. Hvad er regions- og regionalpolitik?²

Regions- og regionalpolitik har en så fremmedartet klang i relation til dansk politisk praksis, at en nærmere diskussion af afgrænsningen af disse fænomener vil være på sin plads.

- 1) Artiklen er primært baseret på et eksplorativt projekt om dansk regions- og regionalpolitikens udvikling, grundlag og indhold, som i 1979 blev gennemført ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, med støtte fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Der henvises til Ib Christensen, Ole Nørgaard Madsen, Poul Erik Mouritzen og Carl-Johan Skovsgaard, Regions- og Regionalpolitik i Danmark, Regions- og Regionalpolitisk Forvaltning, Rapport nr. 1, Århus: Institut for Statskundskab, 1980. Norman J. Pedersen, Teorier om Regional Udvikling og Ulighed, Regions- og Regionalpolitisk Forvaltning, Rapport nr. 2, Århus: Institut for Statskundskab 1980. Ole Nørgaard Madsen, Regions- og Regionalpolitisk Forvaltningsudvikling, Regions- og Regionalpolitisk Forvaltning, Rapport nr. 3, Århus: Institut for Statskundskab, 1980.
- 2) Udtrykket regionspolitik er valgt frem for regionplanlægning på grund af artiklens historiske perspektiv og bredere forvaltningsperspektiv, og fordi den behandler det politiske indhold i regionplanlægningen hidrørende fra forskellige sektorområder og ikke kun regionplanlovens procesregler.

I største almindelighed har regionalpolitik at gøre med direkte autoritative bestræbelser for at påvirke den geografiske fordeling af goder og ulemper mellem regioner og regionspolitik med autoritativt fastsat lokalisering heraf inden for den enkelte region. I direkte bestræbelser ligger, at vi ser bort fra implicitte regionale virkninger fra sagområder og sektorer, som ikke specifikt sigter på det geografiske aspekt i fordelingen som for eksempel skatte- og afgiftslovgivningen og boliglovgivningen. Undtaget er også lovgivning og myndigheder, der som eksempelvis klit- og digevæsen kun har relevans for de dele af landet, hvor disse forekomster findes. I sådanne tilfælde vil de politiske bestræbelser ofte sigte på sektorfænomenet isoleret end på den geografiske region, hvor fænomenet tilfældigvis måtte være placeret, selv om der naturligvis kunne tænkes at blive ført regions- og regionalpolitik gennem udtrykkelige geografiske hensyn i forbindelse med den pågældende sektorpolitik.

Mens regionalpolitikken har til formål at regulere fordelingen mellem regionerne, er det regionspolitikkenes specifikke formål at regulere inden for regionen.³

Fælles for de to fænomener er, at de i funktionel forstand er udtryk for en autoritativ fordeling af vækstbetingelser eller vækstpotentiale på geografiske enheder. I definitionen indgår således ikke krav om en bestemt faktisk vækst. Vækst kan tænkes målt økonomisk, men for eksempel også ved hjælp af levevilkårsindikatorer.

Det understreges, at det er vækstpotentiale og ikke væksten som sådan, der er genstand for den fordelingsaktivitet, vi er interesseret i. Vækst kan være politikkenes formål, men er ikke dens definerende indhold.

Sven Illeris definerer med et rammende udtryk regionalpolitik som alle de foranstaltninger, det offentlige kan gennemføre for at påvirke udviklingen i de forskellige egne forskelligt.⁴

1.1. Regions- og regionalpolitiske målsætninger

Som klare eksempler på politiske sagområder med regions- og regio-

3) Ib Christensen m.fl., op.cit., pp. 25-38.

4) Sven Illeris, "Baggrunden for regionalpolitikken", Byplan, nr. 150, 1974, p. 33.

nalpolitiske aspekter kan nævnes arealplanlægning (dvs. politisk stillingtagen på geografisk grundlag til placeringen af eller den indbyrdes fordeling af erhverv, boliger, service og infrastrukturelle anlæg), egnsudviklings-, naturfrednings- og arbejdsmarkeds-politik. Disse områder kan tjene som en snæver afgrænsning af aktuell dansk regions- og regionalpolitik eller som "værtssektorer" for de seneste års danske regions- og regionalpolitik. Det må dog erindres, at denne fastlæggelse er tidsbundet, og at regions- og regionalpolitikken historisk har været præget af andre foranstaltninger, og at den sandsynligvis i fremtiden vil blive præget af atter andre.

Som vist i det foregående kan regions- og regionalpolitik under ét betragtes som autoritativ lokalisering af vækstpotentiale. Her skal forskellen mellem de to politiske områder imidlertid trækkes frem.

Regionalpolitik relaterer sig til regioner som fordelingsenheder, mens regionspolitik har at gøre med fordelingen på enheder inden for disse regioner.

Denne sondring fremhæves, fordi der ofte er knyttet væsentligt forskellige opfattelser til betydningen af en fordeling på regioner og en placering inden for de enkelte regioner. Det hænger sammen med opfattelsen af regionen som en subnational enhed med en højere kohæasionsgrad end nationen som helhed. Denne opfattelse er muligvis preskriptivt funderet og behøver ikke at være udtryk for empiriske forhold. Deskriptivt kan opfattelsen være forkert, eller der kan være andre kriterier, som dækker over mere betydningsfulde kohæasionsmønstre end det geografiske kriterium. Men ud fra den refererede opfattelse vil det naturligvis være forskellige vurderinger, der gør sig gældende, afhængigt af, om der med nationalt udgangspunkt fordeles vækstfaktorer regionalt, eller om der med regionalt udgangspunkt skal lokaliseres vækstfaktorer inden for regionen.

Regionalpolitikken har især knyttet sig til regionernes indbyrdes specialiseringsgrad. Som den ene yderlighed i denne dimension møder vi et specialiseringsprincip typisk begrundet af hensynet til Danmarks internationale konkurrenceevne eller hensynet til hovedstadsområdet's bæredygtighed med hensyn til anlæg (for eksempel international lufthavn), service (for eksempel kunstneriske udfoldelser

af exceptionel karakter), som kræver et internationalt metropolgrundlag. Synspunkter af denne art blev for eksempel i 1961 fremført af et udvalg vedrørende landsplanlægning nedsat af Dansk Byplanlaboratorium og Jysk Byplanråd.⁵ Og Lauge R. Kallestrup plæderer i 1974 for et specialiseringsprincip, hvor især hovedstadens særlige rolle fremhæves, i et både faktisk og normativt opgør med "skævheds"-optikken.⁶ I den forbindelse foreslår han arbejdsmarkedspolitikken anvendt som regionalpolitisk virkemiddel med sigte på økonomisk udvikling. Den anden yderlighed er den totale udligning mellem regioner, som kommer til udtryk i utopier, som går ud fra strukturering af ensartede kollektivenheder. "Oprør fra midten" repræsenterer det mest omtalte eksempel herpå.⁷

Mellem den størst mulige specialisering og den totale udligning mellem regionerne har vi et varierende spektrum af mål, som præger dansk regionalpolitik. Her kan vi hæfte os ved, at specialiseringsmål typisk har inddraget arbejdsmarkedspolitikken som det virkemiddel, hvormed man styrkede bestemte regioner i konkurrencen eller afbødede uheldige - normalt beskæftigelsesmæssige - virkninger af specialiseringen. Omvendt har udligningssynspunktet været forbundet med først industripolitikken og den infrastrukturelle udbygning som middel til at fremme en industriel udvikling i alle dele af landet og siden udflytning af serviceinstitutioner og tilrettelæggelse af serviceforsyningen i enheder, som muliggør spredning på regioner, efterhånden som arbejdspladser af denne art kom til at øve afgørende indflydelse på en regions velstandsniveau.

Regionale forskelle har det været vanskeligt at skabe forståelse for, uanset om de menes at hidrøre fra bevidste forsøg på regionsspecialisering eller fra mislykkede forsøg på at skabe balance mellem regionerne med hensyn til vækstmuligheder. Dette kan give anledning til, at der tildeles goder efter et kompensationsprincip, som indebærer, at de økonomiske muligheder eller det levevilkårsgrundlag, hvormed en region måtte være i underskud, helt eller delvis gives som "forbrugstilskud". I forhold til vores definition af

5) "Målene for dansk landsplan", Byplan, nr. 75/76, 1961, pp. 154-156.

6) Lauge R. Kallestrup, "Er det Nord- og Vestjylland - eller er det hovedstaden, der gør Danmark skævt?", Byplan, nr. 150, 1974, pp. 38-40.

7) Niels J. Meyer, K. Helveg-Petersen & Villy Sørensen, Oprør fra midten, København: Gyldendal, 1977.

regionalpolitik som beroende på vækstpotentiale eller "investerings-synspunkter" er dette indirekte regionalpolitik. Udgangspunktet er betragtningen om vækstpotentialets regionale fordeling, men bivirkningerne af en specialiseringspolitik i så henseende fører til, at der af regionalpolitikken udspringer krav til andre sektorer. En begrundelse for at anvende kompensationsprincippet kan også være omkostningerne ved regionalpolitiske virkemidler. Således antydede Richard Larsen på NordREFOs symposium på Voksenåsen i 1969, at omkostninger ved en stærk regionalpolitik med sigte på en ensartet erhvervsmæssig udvikling i hele landet måske overstiger gevinsterne. Han peger i den forbindelse på kompenserende serviceforanstaltninger som regionalpolitisk alternativ til forbedring af forholdene for beboere i egne med begrænsede muligheder.⁸ Dette synspunkt er senere udviklet i to henseender. Som det kommer til udtryk i en publikation fra Institut for Grænseregionsforskning kan de erhvervsmæssige virkemidler helt miste status som regionalpolitiske virkemidler og i stedet fremtræde som en given forudsætning, der motive- rer til kompenserende indsats.⁹ En anden udvikling er forskydning fra serviceforsyning til levevilkår som grundlag for kompenserende indsats.¹⁰ Hvor service repræsenterer en indsats på forskellige områder karakteriseret ved, at hver serviceenhed, der stilles til rådighed, forudsættes at have lige stor værdi for enhver borger, hvortil den rettes, uanset borgerens regionstilhørsforhold eller situation i øvrigt, repræsenterer levevilkårssynspunktet en helhedsvurdering af borgerens totale situation og valget af kompense- rende virkemidler individuelt sat i forhold hertil. Som politisk realitet er dette i sin vorden, men der er nok god grund til at se kimen til fremtidens danske regionalpolitik heri.

Det er ikke muligt at dække kompensatoriske virkemidler systema- tisk, idet de spreder sig over et meget bredt politisk spektrum.

8) Richard Larsen, "Principielt om regionalpolitikens mål og midler", Rapport fra nordisk seminar om regionalpolitikens mål og midler, Nordisk arbejds- gruppe for samarbejde om forskning vedrørende lokaliseringspolitiske spørgs- mål, Voksenåsen - Oslo 24.27. marts 1969, pp. 118-130.

9) Ole Therkildsen, "Mål og midler i regionplanlægningen", Regionplanlægning, Egnsudvikling og miljøbeskyttelse, Institut for Grænseregionsforskning, 1979, pp. 7-18.

10) Se for eksempel Planstyrelsens opgaver 1977-82. Status og udviklingstenden- ser for den fysiske planlægning, Miljøministeriet, Planstyrelsen, 1977, p. 44.

Der kunne især være grund til at fremhæve byrdefordelingen som et eksempel herpå, men den er indgående behandlet af andre.

De overordnede problemer for specielt den regionspolitiske indsats, som vedrører lokalisering af vækstpotentiale inden for regionen, kan også knytte sig til service- og levevilkårshensyn i forlængelse af de regionalpolitiske aspekter. Ikke mindst har dette været fremtrædende under regionplanlægningens offentlighedsfase, hvor afstanden til de forskellige former for offentlig og privat service har været et centralt punkt i debatten med for eksempel krav om bevaring af landsbyskoler og forbud mod lavprisvarehuse.

Derudover er der en klar linie gående ud på placering af vækstpotentiale i regionen ud fra beskyttelseshensyn. Det kan være hensynet til det åbne land, hvor vi kan nævne zoningspolitikken, og egentlige fredningsinteresser. Beskyttelsen kan også tilsigte muligheder for udnyttelse af andet vækstpotentiale, således som tilfældet kan være i råstofspørgsmål og sikring af jordbrugserhverv.

De seneste års politiske udvikling har kraftigt øget mængden af beskyttelseshensyn og deres betydning. Ikke mindst fremkomsten af en egentlig miljøpolitik har været befordrende for denne udvikling.¹¹

Endelig kan vi også her henvise til den omkostningsmæssige side af sagen. For eksempel fremhæver Miljøministeriet i 1977 de omkostningsmæssige sider af boligbyggeriets lokalisering på grund af de afledte serviceinvesteringer.¹² Det giver besparelseshensynet en plads i regionspolitikken, som også fremhæves i regionplanvejledningen.¹³

1.2. Regions- og regionalpolitiske enheder

Stefan Ott definerer en region som et område, der ved indre ensartethed og fælles vilkår adskiller sig fra naboområderne, og begrundet denne definitions relevans i det for en umiddelbar betragt-

11) Arealplanlægning. Status og problemstillinger, Landsplansekretariatet, 1974, Planstyrelsens opgaver 1977-82. Status og udviklingstendenser for den fysiske planlægning, Miljøministeriet, Planstyrelsen, 1977, p. 44.

12) Miljøministeriets opgaver 1977-82. Status og udviklingstendenser på miljøområdet, Miljøministeriet, Departementet, 1977, p. 14.

13) Vejledning i regionplanlægning nr. 3. Udarbejdelse og regionplanforslag, Miljøministeriet, 1978, p. 36.

ning stærkt homogene danske samfund med henvisning til kulturelle særpræg (for eksempel dialekter), fællesskab om byer, erhvervsmønstre og transportruter. Som mulige operationelle kriterier peger han på indkøbsmønstre, avisudbredelse og telefontrafik.¹⁴ På linie hermed er pendlingskriteriet, som blandt andet anvendes i PP I¹⁵ og i et NordREFO-studie.¹⁶

I lands- og regionplanlægning anvendes det mest funktionelle og entydige kriterium, nemlig den administrative inddeling, idet en region i lands- og regionplanlovens forstand er lig med et amt.

Regionalpolitik forudsætter geografisk sammenhængende enheder, hvorimod regionspolitikken som regel formuleres på grundlag af kriterier, som henfører mange og spredt beliggende områder til samme enhedstype.

Et grundlag for afgrænsningen af den regionspolitiske enhed har vi i de arealtyper, som fremkommer ved arealklassificering. Et sådant forslag er i 1974 udarbejdet ved SBI for Danmarks vedkommende som led i et nordisk byplanforsknings samarbejde.¹⁷ Et andet udgangspunkt, som man i højere grad støder på i officielle eller halvofficielle redegørelser, er en opdeling i kommunegrupper eller byklasser. Ikke mindst i 70'erne er sådanne opdelinger blevet aktualiseret, blandt andet som følge af diskussionen om egns-, kommune og lokalcentre, som har spillet en væsentlig rolle som grundlag for mange regionplaners udformning.

Ideelt må en afgrænsning af regioner være egnet til at opsplitte landet i geografiske enheder med en høj indre kohæsion med hensyn til kombination af vækstfaktorer og til at adskille de regionalpolitiske og regionspolitiske aspekter fra hinanden.¹⁸

Ovennævnte afgrænsningsforsøg kan alle i større eller mindre grad betegnes som entydige og praktiske, men næppe nogen af dem opfylder de ideelle krav til en adækvat regionsafgrænsning. Den ad-

14) Stefan Ott, "Regionplan - vejledende eller bindende", Planlovreform. Byplanmøde i Århus 1972, Dansk Byplanlaboratoriums Skriftserie 4, 1972, pp. 20-24.

15) Perspektivplanlægning 1970-1985. Bilag, København, 1971, pp. 87-91.

16) Steen Engelstoft, Udviklingen i de nordiske bysystemer 1960-75, Rapport fra gruppen om forskning i de nationale bysystemer, NordREFO, september 1972.

17) Erik Kaufmann, Eilert Løvborg & Vibeke Hein Olsen, Arealklassificering, SBI-byplanlægning 27, Statens Byggeforskningsinstitut, 1974.

18) Ib Christensen m.fl., op.cit., pp. 64-68.

ministrative inddeling er dog klart at foretrække ud fra bekvemmelighedshensyn. Den er samtidig grundlaget for størstedelen af faktisk politisk praksis.

2. Regions- og regionalpolitiske virkemidler

I det foregående er det søgt sandsynliggjort, at man med rimelighed kan tale om en dansk regions- og regionalpolitik, selv om dette politiske sagområde måske ikke umiddelbart lader sig identificere i forvaltningsapparatet som en traditionel sektor.

I dette hovedafsnit vil vi antyde denne regions- og regionalplanpolitik's indhold ved at anskueliggøre dens virkemidler, således som de opfattes af de politiske aktører som følge af den normative og empiriske viden, man råder over om regions- og regionale forhold i samfundet.¹⁹

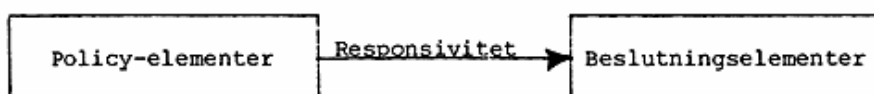
Virkemidlerne beskrives organisatorisk. Det indebærer i negativ forstand, at vi ikke beskæftiger os med regions- og regionalpolitikens virkninger i de sociale omgivelser, hvilket er den mest almindelige synsvinkel at anskue politiske virkemidler under. Berettigelsen af at anlægge et organisatorisk perspektiv vender vi tilbage til i afsnit 3.

De organisatoriske virkemidler kan være responsive og give sig udslag i fastlæggelse af beslutningselementer eller innovative i form af forvaltningsreformer.

2.1. Beslutningselementer

Vi lægger en model til grund, hvor produktionen af beslutningsgrundlag sker organisatorisk i policy-elementer og udnyttelsen deraf i beslutningselementer. Responsivitet er udtryk for den form for "policy-making", hvor et beslutningsgrundlags enkeltbestanddele fastlægges, jvf. figur 1.

19) Ib Christensen m.fl., op.cit., pp. 161-245; Normann J. Pedersen, op.cit., Ib Christensen, "Regionsforskning - et dyr med mange hoveder", Byplan, 1980, pp. 167-170.



Figur 1. Responsivitetsmodel

Ved en undersøgelse af faktisk forekommende regions- og regionalpolitiske beslutningselementer påvistes de i tabel 1 opregnede organer at indgå i et regions- og regionalpolitisk forvaltningsapparat som beslutningselementer. Organerne er i tabellen karakteriseret efter, hvilket - eller evt. hvilke - bidrag de politisk er tiltænkt at skulle yde i en eller flere regions- og regionalpolitiske beslutningstyper.²⁰

Karakteristikken bygger på en kategorisering af beslutningsgrundlaget, som organerne er bærere af, ved hjælp af to dimensioner med hver to værdier. Den ene dimension er beslutningsgrundlagets materielle indhold, som kan bestå af et ressourcegrundlag (for eksempel bevilling, afgiftpålæg) eller et præmisgrundlag (for eksempel påbud, forbud). Og den anden dimension er beslutningsgrundlagets ydre form, der kan være tilskyndelse (for eksempel tilskud, vejledning) eller restriktion (for eksempel erstatning, pålæg).

Organerne i tabel 1 er kun karakteriseret som bærere af regions- og regionalpolitisk beslutningsgrundlag, og de kan i anden opgavesammenhæng være karakteriseret på anden måde.

Tabellen viser, hvilke organer der er relevante for en nærmere undersøgelse af beslutningsmønstre i dansk regions- og regionalpolitik og har praktisk betydning som en oversigt over, hvem der indgår i det bestående regions- og regionalpolitiske beslutningssystem.

Udviklingen i det regions- og regionalpolitiske beslutningssystem har i de seneste to årtier været karakteriseret af en voksende lovnormering forstået på den måde, at lovgivningsmagten som policyelement i stigende grad har influeret på, hvilke elementer der skal indgå i de regions- og regionalpolitiske beslutningssystemer. Dermed er der lagt en basis for at angribe de regions- og regionalpolitiske problemstillinger ud fra såkaldte samfundsmæssige helhedsbe-

20) Ib Christensen m.fl., op.cit., pp. 107-160.

Tabel 1. Regions- og regionalpolitiske beslutningselementer

Materielt indhold Ydre form	Ressourcegrundlag	Præmisgrundlag
Tilskyndelse	Handelsministeriet Egnsudviklingsråd Egnsudviklingsdirektorat Arbejdsministeriet Arbejdsformidlingskontorer	Planstyrelsen Offentlighedsorganer Regionale egnsudviklingsudvalg Lokale erhvervsråd Arbejdsmarkedspolitisk udvalg Landsarbejdsnævn Arbejdsmarkedsnævn Fredningsstyrelsen Amtsråd Kommunalbestyrelser
Restriktion	Miljøministeriet Overtaksationskommission Taksationskommission Amtsråd Kommunalbestyrelser Overfredningsnævn Fredningsnævn	Tilbudspligtnevne Danmarks Naturfredningsforening

tragtninger og overordnede målsætninger i modsætning til tidligere, hvor især faglige, lokale, økonomiske og andre interessegrupperinger så ud til at spille en væsentlig rolle som umiddelbare regions- og regionalpolitiske policy-elementer.

Denne udvikling har sine fortalere. Men den kan også kritiseres for politisk centralisering. Demokratiteoretisk strider udviklingen mod ideologier som kommunalt selvstyre og nærdemokrati. Man kan også frygte, at vidensgrundlaget snævres ind. En analyse af netop regions- og regionalpolitikken tyder på, at ikke mindst lovgivningsmagten synes at halte noget bagefter med hensyn til at

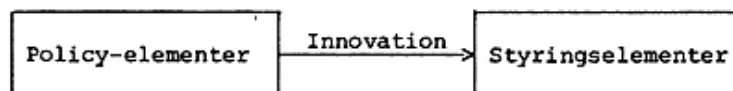
lægge et gennemarbejdet vidensgrundlag til grund for sin udformning af beslutningsgrundlag, og at forældet viden her har overlevelsesmuligheder som politiske normer.²¹ Hertil kommer den langsommelighed og fremmedgørelseseffekt, som præger mange lovgivningsprocesser.

Det regions- og regionalpolitiske beslutningssystem er i højere grad blevet lovstyret ved at blive mere præget af elementer med lovnormerede opgaver og bevillinger og underlagt lovgivningsmagts intentioner. På den anden side omfatter lovnormeringen dog også for eksempel offentlighedsorganer, hvis præmisgrundlag ikke kan forventes lovgivningsstyret, ligesom fuldmagtslovgivning og lignende muliggør, at elementer kan være bærere af præmisser, som ikke er lovgivningsinitierende, i hvert fald indtil der i folketingsalen sker en politisering af det pågældende organs optræden.

På decentralt niveau er der sket en markant kommunalisering og konsolidering ved nedlæggelse af en række elementer (egnsplanudvalg, byudviklingsudvalg, samordningsudvalg og fredningsplanudvalg) og overførsel af disse elementers opgaver til amtsråd og kommunalbestyrelser. Under vurdering af effekten heraf må der nok tages højde for den udvikling, der er sket i 70'erne med hensyn til den kommunale sektors placering i forvaltningsapparatet, og som nok har betydet, at kommunerne i højere grad er blevet statsmagts forlængede arm.

2.2. Forvaltningsreformer

Regions- og regionalpolitisk innovation er at forstå som politikker, der udvikler og fornyer den administrative opbygning af betydning for evnen til konfliktløsning. Gennem innovation fastlægges et konfliktløsningsgrundlag, hvis organisatoriske manifesteringer kaldes styringselementer. Se figur 2.



Figur 2. Innovationsmodel

21) Ibid., p. 220.

Begrebet konflikt dækker over konstaterbar modstrid mellem beslutninger og i beslutningsgrundlag og behøver ikke at være udtryk for ydre stridigheder som for eksempel åbenlyse personstridigheder.

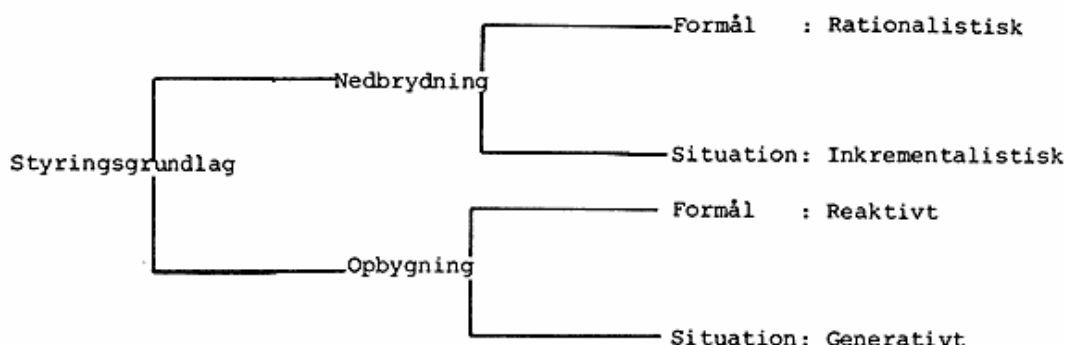
Denne form for "policy-making" tager sigte på indretning af forvaltningsapparatet strukturelt med hensyn til ledelse (= ansvarlig for valg mellem beslutningsgrundlag eller beslutningsmuligheder) og sekretariat (= ansvarlig for bearbejdelse af beslutningsgrundlag).

Måden, hvorpå denne indretning sker, kan organisationsteoretisk karakteriseres ved, om konfliktbehandlingen sker efter et nedbrydnings- eller et opbygningsprincip. Denne sondring har vi lånt fra budgetteorien, hvor nedbrydningsprincippet indebærer, at der tages udgangspunkt i en overordnet prioritering, hvori beslutninger af faldende rækkevidde eller normativ betydning integreres, således at et lavere beslutningsniveau til stadighed afhænger af et højere, og hvor opbygningsprincippet er udtryk for, at der lægges op til en prioritering som resultat af konkurrerende - eller i hvert fald usammenhængende - beslutningsadfærd startende "fra ned" med de mindst vidtrækkende beslutninger som grundlag. Nedbrydningsprincippet er udtryk for et helhedsbetonet udgangspunkt for indretningen af forvaltningsapparatet, mens opbygningsprincippet står for en atomistisk fremgangsmåde, hvor udgangspunktet er de mindste bestanddele.

Uanset om konfliktbehandlingen sker efter et nedbrydnings- eller et opbygningsprincip, kan den være enten formåls- eller situationsbestemt. Formål er som prioriteringsgrundlag et fremtidsbillede med en hertil knyttet udviklingslinie, som er ensbetydende med realisering af dette fremtidsbillede, mens situationen er et aktuelt virkelighedsbillede med et hertil knyttet sæt af valgmuligheder for politisk handling.

Det giver os mulighed for at definere fire kategorier for styringsgrundlaget som vist i figur 3.²²

22) Ole Nørgaard Madsen, op.cit., pp. 13-24.



Figur 3. Kategorisering af styringsgrundlaget

En undersøgelse af reformtendenser i perioden 1958-78 i den regions- og regionalpolitiske forvaltnings administrative indretning har påvist iværksættelse²³ af i alt 81 tilfælde af ledelsesinnovation og 66 tilfælde af sekretariatsinnovation. Fordelingen af disse innovationsbestræbelser på de fire organisationsteoretiske værdier er anført i tabel 2.²⁴

Det mest iøjnefaldende i denne tabel er den dominerende rationalistiske tendens i ledelsesreformerne og den ligeledes markante reaktive tendens i sekretariatsreformudviklingen. Men inden vi går nærmere ind på tolkning af dette og andre resultater, vil vi med nogle konkrete eksemplificeringer antyde, hvilke organisatoriske strukturer der ligger til grund for den foretagne kategorisering.

2.2.1. Ledelsesreformer

Der er kun registreret ét tilfælde af reaktiv ledelsesorganisering. Det er egnsudviklingsrådets overtagelse af tildelingen af egnsudviklingsstøtte uden mulighed for indbringelse af afgørelserne for anden administrativ myndighed. Bag denne opgaves ledelsesmæssige indplacering ligger et formål sigtende på øget industrialisering i såkaldte udkantsregioner, men i en form for selvstyre, som berettiger til at kalde ændringen reaktiv.

22) Ole Nørgaard Madsen, op.cit., pp. 13-24.

23) Dvs. at forslag og forsøg, som ikke har ført til noget påviseligt resultat, ikke er medregnet.

24) Ib Christensen m.fl., op.cit., pp. 246-300.

Tabel 2. Fordelingen af gennemførte innovationer af den regions- og regionalpolitiske forvaltnings konfliktbehandlede styringselementer i perioden 1958-78¹

Form \ Struktur	Ledelsesopbygning	Sekretariatsopbygning
Rationalistisk	71,6 (58)	15,1 (10)
Inkrementalistisk	23,5 (19)	7,6 (5)
Reaktiv	1,2 (1)	59,1 (39)
Generativ	3,7 (3)	18,2 (12)
Ialt	100 (81)	100 (66)

1) Tabellen viser den procentvise fordeling af konstaterede cases af ledelses- og sekretariatsinnovation i perioden 1958-78 på det regions- og regionalpolitiske område. Absolutte tal i parentes.

De tre generative ledelsesstrukturer fra henholdsvis 1961, 1964 og 1969 vedrører for den førstes vedkommende den første landsplanlægningsorganisation. Landsplanlægningen henhørte da under forskellige samarbejdsformer mellem ministrene og under den minister, hvorunder den pågældende enkeltsag af betydning for landsplanlægningsopgaven sorterede. Tilsvarende blev der i forlængelse af dette landsplanarbejde i 1964 lagt op til en regionplanlægning, som indebar et samarbejde mellem en lang række lokale myndigheder. Og endelig er det sidste eksempel dispensation fra tilbudspligt til kommunerne ved jordsalg. Kommunalbestyrelsens ønske om udnyttelse af tilbudspligten kunne kræves vurderet af et nævn med medlemmer fra interesseorganisationer og de kommunale organisationer.

Valget mellem modstridende beslutningsgrundlag forudsættes at ske ved et participativt samspil mellem de involverede parter på grundlag af deres vurdering af situationens udviklingsmuligheder.

Fælles for de ovenfor behandlede ledelsesstrukturer er opbygningsprincippet. Ledelsesopbygningen beror på en samling af konstaterede interesser og parter. De to dominerende ledelsestyper i oversigten - den rationalistiske og den inkrementalistiske - er begge karakteriseret ved nedbrydningsprincippet. Således ligger der også bag den inkrementalistiske ledelsesstruktur en overordnet prioritering, men denne prioritering tager da stilling til, hvilke problemtyper forvaltningsapparatet skal reagere overfor, og ikke - som tilfældet er for den rationalistiske ledelsesstruktur - hvilke formål der skal forfølges med henblik på en samfundsudvikling, som peger frem mod en given fremtidig tilstand. Det giver sig for det inkrementalistiske mønsters vedkommende udslag i en organisering, som sikrer en reaktion på det opståede problem. Prioriteringen viser sig organisatorisk i de forskellige organisatoriske ressourcer, der ud fra et helhedssyn er sat ind på de enkelte opgavers løsning.

En væsentlig del af de inkrementalistisk karakteriserede cases finder vi inden for naturfredningsområdet, hvor fredning kan besluttes af et særligt fredningsnævn alene ud fra hensyn til landskabsbevaring o.l. Disse nævns virksomhed er situationsbestemte, idet sagerne kommer op som aktuelle problemer i bestemte tilfælde og ikke som bestræbelser for at skabe et udviklingsforløb med et veldefineret sigte. Det er dog klart erkendt, at denne virksomhed ikke er uafhængig af anden offentlig virksomhed, men tilmed meget let vil kunne foregå i direkte konflikt med andre opgavers løsning. Sådanne konflikter kan henskydes til overfredningsnævn, ankenævn o.l., hvor de modstående interesser i forhold til fredningen har endnu en mulighed for at gøre sig gældende. Den organisatoriske placering af fredningsopgaven er udtryk for en høj prioritering af denne opgave.

I det rationalistiske ledelsesmønster afspejler organisationen en stillingtagen til en given forvaltningsopgaves indplacering som formål prioriteret i forhold til andre opgaver gennem en vertikal organisationsstruktur. Ledelsen af de forskellige opgaver søges placeret således i forhold til hinanden, at de forskellige formål

bringes til at hænge sammen i en form for målstruktur, som angiver deres indbyrdes forhold: hvilke der er forudsætninger eller betingelser for andre; hvilke der må vige eller gå forud for andre; hvilke der kræver andres iværksættelse osv.

Denne rationalistiske organisering er klart den mest fremtrædende reformtendens i det undersøgte materiale. Den gør sig gældende på snart sagt alle regions- og regionalpolitiske opgaveområder. I sin ydre form kan den fremstå som et formelt over/underordningsmønster, ofte på den måde, at en bestemt opgave henlægges til et organ, hvis beslutninger er underordnet et organ med et bredere opgavesæt eller en anden opgave, som derved bliver afgørende for den underordnede opgaves varetagelse, hvis styringsmuligheden udnyttes. Der behøver dog ikke at være tale om et egentligt over/underordningsforhold. Bemærkelsesværdig er i så henseende den fysiske planlægning, hvor ministeriel vejledning, rådgivning m.v. kan erstatte ordrer, omgørelse m.v., men med reelt samme styringsfunktion.

2.2.2. Sekretariatsreformer

De generative sekretariatsstrukturer er knapt så sparsomt repræsenteret blandt de identificerede cases som på den tilsvarende ledelsesværdi.

Denne sekretariatsopbygning indebærer, at beslutningsgrundlaget bearbejdes af en egalitært sammensat personkreds, som selv tilrettelægger sin arbejdsform. Dette forudsættes at frembringe situationspræmisser efter et opbygningsprincip.

Halvdelen af de tolv tilfælde knytter sig til halvfjerdsernes planlovsreform, hvor tilvejebringelse af det beslutningsgrundlag, hvorpå en planbeslutning skal træffes, forudsættes at involvere alle interesserede parter, herunder offentligheden, hvis interesse tilmed kræves bevidst vakt. Andre egalitære sekretariatsformer kan bero på det kontradiktoriske princip, som for eksempel anvendes ved fredningstaksationer, åstedsforretninger o.l. I 1958 fastsættes det, at støtte til industriarealer og værkstedshuse skal udspringe af det lokale initiativ, som rundt i landet bliver taget

af de den gang nydannede særlige initiativudvalg o.l. Og i 1969 finder vi en lovgivning, som henlægger rejsning af fredningssag til ikke blot særlige fredningsudvalg, men også anerkendte foreninger og institutioner og ejere, som rammes af fredningsplanlægningens virkninger.

Den mindste gruppe af sekretariatskategorierne er den inkrementalistiske. Den viser sig som høringspåbud eller inddragelse på anden måde af andre organer med henblik på ganske bestemte bidrag til produktion af et egnet beslutningsgrundlag.

Den rationalistiske sekretariatsform er ligeledes - måske overraskende - svagt repræsenteret i materialet. Men vi finder dog enkelte eksempler på en sekretariatsopgaves henlæggelse til et hierarkisk opbygget bureaukrati. Her må vi dog erkende, at kravet om manifeste udtryk i materialet meget let kan forvride vores resultat i forhold til den faktiske virkelighed. Det skyldes, at denne form er den traditionelle sekretariatsopbygning i for eksempel ministerier. Og i for eksempel lovgivningssproget ser man som regel ikke noget behov for at normere disse sekretariats delttagelse i arbejdet, hvorimod det mere "usædvanlige" i forhold til dette traditionelle sekretariatsmønster beskrives eksplicit.

Det vil sige, at vi kun med forbehold kan betegne det reaktive sekretariatsmønster som den mest fremtrædende reformtendens. Den reaktive bearbejdelse af beslutningsgrundlag er pr. definition formålsorienteret efter et opbygningsprincip.

Den hertil svarende sekretariatsorganisation forudsættes at bestå af en personkreds, hvis indbyrdes forhold er betinget af en bestemt opgaves løsning, men som hver især har en repræsentativ tilknytning til andre organisatoriske strukturer i samfundet. Disse forekomster vil ofte være kollegiale organer, hvis medlemmer er knyttet til en interesseorganisation eller et forvaltningsorgan med denne tilknytning som den direkte begrundelse for deltagelse i den pågældende sekretariatsopgaves løsning. Inden for fredningsopgaven finder vi et karakteristisk eksempel på, hvorledes den repræsentative sekretariatsstruktur kan adskille sig fra den egalitære. Vi har foran behandlet rejsning af fredningssag (1969) som et egalitært sekretariatsmønster. I dette tilfælde var intentionen at afgrænse en bred kreds af sagsrejsere uden forpligtelse til at rejse sag. I andre tilfælde tilsigtes et repræsentativt mønster, ved at

specielt det daværende fredningsplanudvalg blev pålagt en forpligtelse til at rejse fredningssag, dvs. foretage en bearbejdning af beslutningsgrundlag som led i afgørelsen af et fredningsproblem.

2.2.3. Reformtendenser

Hvis vi kan tillade os at gå ud fra de fremlagte hovedresultaters gyldighed (rationalistisk hovedtendens i ledelsesinnovation og reaktiv hovedtendens i sekretariatsinnovation), har vi dermed påvist en forvaltningsudvikling i de sidste tyve år på det regions- og regionalpolitiske område i Danmark, som falder udmærket i tråd med de anbefalinger, som Normann Pedersen har kunnet udlede som de teoretisk fremherskende på baggrund af litteraturstudier på innovationsområdet:

Konfliktidentificeringen synes at varetages bedst ved en lav grad af formalisering, en lav grad af centralisering samt en høj grad af kompleksitet, hvilket indicerer, at anvendelsen af projektgrupper eller projektorganisatorisk løsning synes at være den organisationsform, der bedst kan tilgodese konfliktidentificeringsdimensionen.

Konfliktløsningen fremmes derimod ved en høj grad af formalisering, en høj grad af centralisering samt en lav grad af kompleksitet, hvorfor konfliktløsningen bedst varetages i det eksisterende organisationshierarki.²⁵

Med henvisning til indtryk indvundet i forbindelse med undersøgelsesarbejdet og til de andre undersøgelser²⁶ finder vi god grund til at antage, at der i perioden fra 1958 er sket en ændring i det ideologiske holdningsmønster, som går i retning af at supplere det rationalistisk orienterede holdningsmønster med generative træk. Det generative er især markant på det bevidste debatplan og fremtrædende i mange former for aktivt politisk arbejde af for eksempel græsrods karakter. Derimod er der nok grund til at tro, at rationalistiske holdninger stadig har et sikkert tag i mange og optræder som motiverende for mere spontane eller ubevidste holdningstilkendegivelser, for eksempel om arbejdsfordelingen mellem

25) Norman J. Pedersen, Samordningsfunktionens varetagelse i kommunerne, Specialeopgave, Institut for Statskundskab, 1979, p. 71.

26) Ib Christensen m.fl., op.cit.; Poul Erik Mouritzen i samarbejde med Niels Refslund Poulsen og Finn Breinholdt Larsen, Borgerdeltagelse og græsrodsbevægelser, Århus: Politica, 1978; Ole Nørgaard Madsen, "Nærdemokrati og forvaltningsreformer", Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr. 3, 1977, pp. 195-204.

politikere og embedsmænd og arbejdet i kommunalbestyrelser. Dette sidste vil dog næppe forhindre reaktiv og generativ legitimering i at sætte sig fast som et supplement til den mere traditionelle rationalistiske og inkrementalistiske organisationstendens.

Lovgivningen er dominerende som leverandør af den beskrevne innovationspolitik. Muligvis kan vi igen tillade os at konstatere, at netop denne policy-strukturs tungt arbejdende apparat vanskeligt omstiller sig til brug af ny viden som policy-grundlag.

Ikke desto mindre er der sket så mange administrative nydannelser på det regions- og regionalpolitiske område, at disse ændringer af forvaltningsapparatets styringsberedskab i visse henseender repræsenterer interessante og nyskabende forvaltningsreformtendenser. Den refererede eksplorative undersøgelse har alene omfattet virkningerne af en national regions- og regionalpolitik. Ekstra interessant vil det utvivlsomt være, om også lokale fænomener kunne gøres til genstand for analyse, da administrative nyskabelser hidrørende fra andre policystrukturer end lovgivningsmagten sikkert vil kunne påvises i betydeligt omfang.²⁷

Imod opfattelsen af den regions- og regionalpolitiske påvirkning af forvaltningsapparatet som særligt nyskabende taler dog, at traditionelt rationalistiske organisationsformer, som udspringer af regions- og regionalpolitisk innovation får en stigende vægt i løbet af den 20-årige periode, som ligger til grund for innovationsundersøgelsen. Måske er den konstaterede tendens til nyskabelse udtryk for det muligvis almene fænomen, at reformområder i starten er præget af organisatoriske nydannelser for med tiden at falde tilbage i et mere traditionelt mønster.

Som forsvar for den rationalistiske løsning i debatten bruges ofte "den nødvendige samordnings" argument. Man går her ud fra en indretning af forvaltningsapparatet, som accepterer de reaktive og generative strømninger i alle andre henseender end på ledelsesplanet, hvor det rationalistiske præg søges opretholdt som innovationsprincip. Dette kompromis skulle sikre både åbenhed og sammenhæng. Heroverfor står imidlertid i debatten frygten for, at de generativt inddragne strukturer ikke opnår den nødvendigt motiverende indflydelse for fortsat deltagelse i overensstemmelse med de lagte

27) Se Peter Emmerich Hansens artikel i dette nummer af Politica.

rammer. Hvis bidraget til beslutningsgrundlagets bearbejdelse ikke ses at have indflydelse i det endelige beslutningsresultat, og hvis man ikke i kraft af egentlig deltagelse i den endelige afgørelse kan se grunden til en eventuel tilsidesættelse, frygtes det at kunne resultere i enten passivitet eller overgang til politiske selvtægtsaktioner.

Vi har ikke mulighed for kontant at opstille de generative organisatoriske midler, som i givet fald kunne bringes i anvendelse. Vi må i princippet indskrænke os til at pege på et behov for forskning med dette formål for øje. Denne forskning behøver dog ikke at blive rent spekulativ. Der er empiriske forekomster, som kunne behandles som eksempler eller forsøg.

Der har været tilløb til generativ ledelsesorganisering i løsningen af danske regions- og regionalpolitiske opgaver, også ud over folkeafstemninger. Ikke mindst i forbindelse med regionplanlægningen har vi set offentlighedsfaseindslag og konferencer indgå i en reel ledelsesfunktion. Der har givetvis været spørgsmål, som har fundet deres løsning i kraft af en markant holdningstendens i offentlighedsfasen eller på en særlig konference eller lignende med deltagelse fra offentligheden eller de interesserede parter (for eksempel lavprisvarehuse). Det afgørende for en videreudvikling heraf, for eksempel i kommunerne, vil være, at sådanne organisatoriske fænomener på forhånd udnævnes til at være afgørende for sagens udfald, og at de folkevalgte prøver at finde en rolle som "kampdommere", som leder slagets gang på en forsvarlig måde, udligner "vægtklasseforskelle" og påtager sig det endelige ansvar for vurdering af, hvorledes kampen er faldet ud, hvis resultatet ikke er ganske åbenbart.

3. Regions- og regionalpolitisk implementering

Vi har forsøgt at identificere eksplicit dansk regions- og regionalpolitik og at finde frem til strukturer, som måtte bidrage med en betydende regions- og regionalpolitisk indsats. Vel er det svært at finde en klar, entydig og langsigtet målsætning af denne art i Danmark. Og vel er det vanskeligt at tale om en regions- og regionalpolitisk sektor uden som noget, der i de seneste år ser ud til at være i sin vorden. Det kan være, fordi der ikke har været nogen

regions- og regionalpolitik. Men det kan også være, fordi den har haft en karakter, som ikke lader sig beskrive traditionelt sektoralt og rationalistisk.

Hverken regions- eller regionalpolitikken behøver at være entydig i den forstand, at policy-processen leder frem til en entydig formulering baseret på en afklaret målstruktur. Sådanne rationalitetsprægede synsvinkler har i øvrigt langt større magt over almen sprogbrug og tænkemåde, end de nogen sinde har haft videnskabsteoretisk.

De videnskabeligt anvendte rationalitetsmodeller sætter gennemgående spørgsmålstejn ved rationalitetsforudsætningerne som empiriske fænomener. Derimod antages disse forudsætninger ofte ukritisk i den almene politiske debat. Disse almindelige forestillinger forudsætter som regel, at der inden for et politisk sagområde sker en fastlæggelse af en overordnet målsætning og delmålsætninger i en lovgivnings- eller hertil svarende proces, som samler de forskellige opfattelser gennem kompromis eller stillingtagen, og som resulterer i en entydig formulering af den ønskede politik. Det betragtes ligeledes som en forudsætning, at denne politik føres ud i livet af forvaltningsapparatet i overensstemmelse med de politiske målsætninger.

De teoretiske rationalitetsmodeller sætter som nævnt spørgsmålstejn ved disse forudsætninger som empiriske fænomener. De accepterer imidlertid som udgangspunkt det normative indhold i disse almene forestillinger, og deres empiriske formål er netop at påvirke diskrepanser mellem dette normative idealbillede og den faktiske virkelighed og at finde frem til konstruktive anvisninger på at mindske eller fjerne sådanne diskrepanser.

Vi kan imidlertid gå det skridt videre også at ophæve den normative forudsætning om, at der bør ligge en logisk sammenhængende målstruktur til grund for forvaltningens opbygning og adfærd. Det er muligt, at der findes et andet normativt rationale bag regions- og regionalpolitikken i den idéverden, som udfolder sig i forbindelse med regions- og regionalpolitikken tilblivelse og effektivering.

Alle bestræbelser i samfundet, som udfoldes med henblik på at give regions- og regionalpolitikken et bestemt formål og indhold, kanaliseres ikke kun gennem lovgivningsprocessen eller andre proces-

ser, som afsluttes med Folketingets stillingtagen. I funktionel forstand er der andre policy-strukturer i samfundet end lovgivningsorganet. Det er ikke alene af interesse at undersøge, hvilken vægt disse har i forhold til lovgivningsorganet, og hvordan de klarer sig i konkurrencen med lovgivningsorganet om indflydelse på, hvilken regions- og regionalpolitik, der føres, men det er også et centralt spørgsmål, om der kan påvises ideer, som legitimerer, at dette finder sted, og om disse ideer konstituerer en moderne demokratiopfattelse, som bryder med forestillinger om Folketingets monopolstilling for så vidt angår evne til at legitimere politisk regulering af samfundet.

På denne måde forventes der ikke alene at være konfliktmuligheder og uoverensstemmelser i den førte regions- og regionalpolitik som følge af, at det ikke lykkes i lovgivningsprocessen at identificere forekommende konflikter og bringe dem ud af verden som led i policy-processen, men også som følge af, at andre policy-strukturer søger at gennemføre en konkurrerende regions- og regionalpolitik. Og hvad mere afgørende er: vi forventer at finde et idégrundlag, som legitimerer disse tilstande. Vi binder os dermed ikke til den problemstilling, hvordan konflikter og uoverensstemmelser bringes ud af verden gennem styrkelse af Folketingets monopolstilling med hensyn til policy-formulering.

Hvis regions- og regionalpolitikken ikke er entydig formuleret og præget af en logisk sammenhængende målstruktur, er det ikke meningsfuldt at betragte forvaltningen i rollen som den, der bringer den fastlagte politik til udførelse. Forvaltningen står over for et konfliktmønster og ikke en klar entydig politisk retningslinie. Rationalitetsteorien går ud fra, at dette empirisk er tilfældet i større eller mindre omfang, men ser det som sin opgave at give konstruktive anvisninger på, hvordan forvaltningen orienterer sig i konfliktmønstret med henblik på at udsøge den af lovgivningsmagten fastlagte politiske retningslinie som handlingsgrundlag. Men heroverfor er det muligt at konstatere et andet idégrundlag som legitimering af forvaltningens adfærd i et konfliktmønster, som i forhold til den regions- og regionalpolitiske forvaltning har karakter af konstante, modstridende pres mod dens organisatoriske strukturering og forsyning med krav og ressourcer fra mange sider.

Det er muligvis ikke et særligt interessant og hensigtsmæssigt implementeringsproblem, om forvaltningen styrer samfundets faktiske udvikling i en bestemt retning. Svaret er måske selvindlysende, at noget sådant overhovedet ikke ville være muligt i virkelighedens verden. Men på det konstruktive plan tvinger problemstillinger af rationalistisk art måske - for at opnå forbedring af den sociale effekt i forhold til en overordnet samfundsmålsætning - til indførelse af forvaltningsorganisatoriske ændringer, som fremmer centralisme og en totalitær udvikling.

Alternativt kunne man forestille sig organisation som et forum, der afspejlede konflikterne i samfundet og lod disse udspille sig på en måde, som indholdt acceptable grænser for konfliktløsningens omkostninger og bivirkninger. Grundlaget for en sådan organisation vil ikke være gennemførelsen af en overordnet og sammenhængende samfundsmålsætning, men produktion af viden om naturkræfters udvikling, samfundets materielle udvikling samt om individers og andre samfundsenheders handlinger og disses effekter.

Implementering har da at gøre med det mål af konfliktrelevant viden, organisationen er udstyret med, og dens evne til at være "sangturnering" eller "slagmark" for konfliktløsning i stedet for konfliktformer med uforudsigelige og ukontrollable risici.