

Poul Mogensen, Laurids S. Lauridsen, Carsten Skovgård Nielsen

## Temaindledning

### I. Metodiske overvejelser i forbindelse med studiet af planlægning

#### 1. Planlægning som forskningsobjekt

1.1 Vort emne i denne artikel er nogle metodiske problemer i forbindelse med det at beskæftige sig med planlægning. Det kan nærmere konkretiseres og præciseres til spørgsmålet om hvad planlægningsobjektet er for en relevant planlægningsteori.

1.2 Der findes meget litteratur og mange teorier om planlægning, og da vi ikke kan gennemgå dem alle, og da teorierne er karakteriseret ved en manglende afgrænsning af planlægningsobjektet, vil vi indskrænke os til den systematisering og typologisering af planlægnings-teorier, som Naschold<sup>1)</sup> har foretaget. Naschold mener ud fra tre kriterier - den grundlæggende teoretisk-metodiske ansats, den erkendelsesledende interesse og den materielle teoris generelle ramme - at kunne identificere to karakteristiske paradigmer: dels et handlings- og beslutningsorienteret paradigme og dels et politøkonomisk paradigme.

Vi vil i det følgende koncentrere os om det førstnævnte paradigme. Analysens grundenhed er her systemelementernes (individers, grupper osv.) intenderede handlinger og afgørelser. Disse kan analyseres med hensyn til såvel deres determinanter som deres konsekvenser. Den erkendelsesmæssige interesse ligger i opretholdelsen og udvidelsen af de bestående samfundsmæssige uddifferentieringer, altså i de styringsproblemer, som det primært er det politiske systems opgave at løse. Den samfundsmæssige ramme er i dette paradigme en materiel teori om samfundsmæssig differentiering, ifølge hvilken den samfundsmæssige udvikling er karakteriseret ved en tiltagende kompleksitet gennem uddifferentieringen af relativt autonome subsystemer.

I det politøkonomiske paradigme er systemelementernes handlinger og afgørelser derimod resultatet af den nuværende samfunds-

---

1) Frieder Naschold: Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, i Politischen Vierteljahrschrift, Sonderheft 4/72.

Poul Mogensen, Laurids S. Lauridsen, Carsten Skovgård Nielsen

## Temaindledning

### I. Metodiske overvejelser i forbindelse med studiet af planlægning

#### 1. Planlægning som forskningsobjekt

1.1 Vort emne i denne artikel er nogle metodiske problemer i forbindelse med det at beskæftige sig med planlægning. Det kan nærmere konkretiseres og præciseres til spørgsmålet om hvad planlægningsobjektet er for en relevant planlægningsteori.

1.2 Der findes meget litteratur og mange teorier om planlægning, og da vi ikke kan gennemgå dem alle, og da teorierne er karakteriseret ved en manglende afgrænsning af planlægningsobjektet, vil vi indskrænke os til den systematisering og typologisering af planlægnings-teorier, som Naschold<sup>1)</sup> har foretaget. Naschold mener ud fra tre kriterier - den grundlæggende teoretisk-metodiske ansats, den erkendelsesledende interesse og den materielle teoris generelle ramme - at kunne identificere to karakteristiske paradigmer: dels et handlings- og beslutningsorienteret paradigme og dels et politøkonomisk paradigme.

Vi vil i det følgende koncentrere os om det førstnævnte paradigme. Analysens grundenhed er her systemelementernes (individers, grupper osv.) intenderede handlinger og afgørelser. Disse kan analyseres med hensyn til såvel deres determinanter som deres konsekvenser. Den erkendelsesmæssige interesse ligger i opretholdelsen og udvidelsen af de bestående samfundsmæssige uddifferentieringer, altså i de styringsproblemer, som det primært er det politiske systems opgave at løse. Den samfundsmæssige ramme er i dette paradigme en materiel teori om samfundsmæssig differentiering, ifølge hvilken den samfundsmæssige udvikling er karakteriseret ved en tiltagende kompleksitet gennem uddifferentieringen af relativt autonome subsystemer.

I det politøkonomiske paradigme er systemelementernes handlinger og afgørelser derimod resultatet af den nuværende samfunds-

---

1) Frieder Naschold: Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, i Politischen Vierteljahrschrift, Sonderheft 4/72.

formations strukturbetingelser. Den samfundsmæssige ramme udgøres af en kapitalismeanalyse og den erkendelsesmæssige interesse er en kritik og en transformation af de eksisterende systemstrukturer.

Inden for det handlings- og beslutningsteoretiske paradigme skelner Naschold mellem fire typer af planlægningsteorier:

- 1) Planlægningsteorier som planlægningsteknik. Planlægning bliver vidtgående identificeret med anvendt planlægningsteknik. De centrale mangler i den politiske proces ligger i den manglende anvendelse af analytiske teknikker.
- 2) Planlægningsteorier som managementteorier. Den centrale svaghed ved de politiske processer og strukturer er den manglende topmanagementledelse. Moderne managementsystemer med integrerede informations- og kontrolsystemer skal mildne disse svagheder.
- 3) Mikro- henholdsvis makroøkonomiske orienterede planlægningsteorier. De baserer sig på den økonomiske rationalitetskalkyle og fælles er, at de mener, at den politiske proces savner den økonomiske rationalitetskalkyle, og at en rationalisering vil kræve en indbygning af denne.
- 4) "Planlægning som politisk proces"-teorierne, der dels betragter den politiske rationalitetskalkyle som dominerende i forhold til alle andre rationaliseringer, og dels anser alle planlægningssystemer som havende udgangspunkt i den pluralistiske proces- og fordelingspolitikspecifikke lovmæssigheder.

Om handlings- og beslutningsprocesparadigmet kan man i øvrigt generelt sige, at planlægningssystemernes opståen forsøges forklaret ud fra den eksponentielle stigning i den systemiske kompleksitet, som følge af samfundets uddifferentiering. Denne proces kan kun opfanges af planlægning forstået som forbedring af informationsbearbejdnings- og koordinationsprocesserne i regering og forvaltning. I strukturel henseende opfattes planlægning primært som et regeringsorganisationsinternt problem. Som et centralt åbent spørgsmål står bestræbelserne på en styring af den isolerede ressortplanlægning og den punktuelle indgrebspolitik på baggrund af langfristede og generelle beslutningspræmisser. Gennem en tilsvarende opbygning af et langtsigtet opgaveplanlægningssystem, som primært bliver forstået som et informationsbearbejdnings-, koordinations-, organisations og managementproblem, forsøger man at løse disse problemer såvel planlægningsteoretisk som planlægningspraktisk.

Denne placering af de forskellige former for planlægning i systematisk form, der i sig selv er frugtbar, løser dog ikke det afgrænsningsproblem som opstår, når man vil beskæftige sig med planlægning som et materielt fænomen, idet objektet forudsættes uproblematisk for så vidt det ikke tematiseres.

1.3 En mulig, og så vidt vi kan bedømme meget anvendt, fremgangsmåde ved afgrænsningen af planlægningsobjektet, er at tage udgangspunkt i det man nu kalder planlægning - altså en "nominalistisk" tilgang til problemet. Fremgangsmåden anvendes for eksempel af Erik Kaufmann,<sup>2)</sup> der i en skematisk oversigt over planlægningens fremvækst under former for planlægning indruller såvel økonomisk planlægning og landsplanlægning som magelægsplaner og markplaner. En lignende tilgang synes at ligge bag de utallige opdelinger og underopdelinger af planlægning, som findes i planlægningslitteraturen. Her skal blot nævnes et enkelt eksempel: Man kan operere med økonomisk planlægning som dækkende såvel ressourceplanlægning i almindelighed som den statslige budgetlægning, med fysisk planlægning som vedrørende planlægning, hvor planen er en områdeplan eller en lokaliseringsplan, med sektorplanlægning dækkende planlægning indenfor forskellige statslige sektorer og med organisatorisk tilpasning som udtryk for de forskellige strukturændringer på centralt og decentralt niveau.

Fælles for såvel Kaufmann som de nævnte opdelinger er, at der tages udgangspunkt i et allerede givet objekt, uden at der stilles spørgsmålstejn ved, hvorvidt der er den materielle ensartethed til stede, som kan begrunde at give fænomenerne fælles navn. Selvom ressourceplanlægning og budgetplanlægning begge vedrører penge, er det jo ikke sikkert at dette kan retfærdiggøre en placering af disse to fænomener under samme kategori. Den afgørende fejl er altså det ureflekterede forhold til empirien, og den lukkethed som karakteriserer en sådan fremgangsmåde ved afgrænsning af planlægningsobjektet.

1.4 En anden afgrænsningsstrategi kommer frem i Lundberg-Petersens<sup>3)</sup>

2) Erik Kaufmann: 27 slags planer. pp. 7.

3) J.V. Lundberg-Petersen: Et forsøg på at afklare begreberne planlægning, fysisk planlægning, økonomisk planlægning og funktionsplanlægning, i Fem faglige bidrag 1973.

nærmest definitoriske konstruktion af objektet. Efter en gennemgang af planlægningsbegrebets indhold hos flere forfattere når Lundberg-Petersen frem til følgende hensigtsmæssige afgrænsning af begrebsindholdet: Planlægning er en proces, der omfatter, 1) formulering af mål, 2) formulering af operationelle mål, 3) udarbejdelse af en oversigt over de nuværende forhold på det betragtede område, 4) analyse af den exogen givne udvikling fremover, 5) opregning af eventuelle restriktioner, "man pålægger sig selv", 6) den egentlige udarbejdelse af en plan (evt. planalternativer), 7) beregning af planens (planalternativernes) konsekvenser i forhold til de opstillede mål og andre værdier og 8) beslutningstagen med hensyn til om planen (hvilken plan der) skal føres ud i livet.

Denne afgrænsning af planlægning hæfter sig meget ved det tekniske ved planlægning. Herved bliver afgrænsningen principiel ret åben, men faktisk er den alligevel lukket, idet den fokuserer og abstraherer sig frem til noget, der materielt set er sekundært. Det bliver blot et konstrueret skema, som ikke giver nogen vejledning m.h.t. hvilke forekomster man skal lede efter. Denne abstrakte normative afgrænsning kan altså kun i ringe grad bidrage til en konkret afgrænsning af planlægningsobjektet. Hertil kommer, at en sådan planlægningsopfattelse let fører til en ideologisk sløring i form af en teknificerende planlægningsforståelse.

Det helt afgørende er imidlertid igen den helt ureflekterede og uproblematiske tagen udgangspunkt i empirien, som den foreligger umiddelbart i ideologisk fordrejet form. Det fører i retning af, at en frugtbare afgrænsning og typologisering af planlægning må ske indenfor en teoretisk ramme, altså inden for rammen af en teori om samfundsformationen.

## 2. Metodiske tilgange

### 2.1 Afledningsstrategien

Ovenfor har vi forsøgt at sandsynliggøre nødvendigheden af at forstå planlægning indenfor rammerne af en teori om samfundsformationen. Vi skal ikke her fremlægge en sådan teori, men blot rejse spørgsmålet: hvad det egentlig vil sige at tage et teoretisk udgangspunkt. Lad os illustrere problemet med overvejelser i forbindelse med følgende citat: "What I regard as the real issue is something like this: Social scientists can be roughly and crudely divided into two main groups: those who regard social processes as

preceding, so to speak, under their own steam, according to their own nature and laws, and dragging the people involved along with them; and those who regard social processes as the complicated outcome of the behaviour of human beings."<sup>4)</sup> Netop denne antydende teoretiske modstilling er en falsk modstilling - der gælder ikke noget enten eller, men et både og, hvilket vil sige, at det ikke er muligt at reducere sociale processer til empiriske adfærdsstudier, samtidig med, at man naturligvis ikke kan se bort fra de agerendes faktiske adfærd. Sagt på anden vis - ved enhver analyse af sociale fænomener er udgangspunktet naturligvis et korpus af allerede fastlagte sammenhænge, men dermed er ikke sagt, at analysen udelukkende er deduktivt anlagt, enhver tilgang vil være såvel "deduktiv" som empirisk. Det som er det egentlige problem, er hvor grænsen går for den "deduktive" tilgangs anvendelighed - eller anskuet fra empiriens standpunkt (som også men ikke alene er dialektikkens): hvilken ordningsstruktur sætter sig reelt igennem? Når det hævdes, at empiriens standpunkt også, men ikke alene er dialektikkens, er det fordi det ikke drejer sig om at opsamle empirien i dens modsigelsesfrie ensartethed, men tværtimod er det væsentlige modsigelserne og deres formidling, men - og det er væsentligt - samtidig lader empirien sig ikke reducere til et spørgsmål om logik. Alt dette lader sig også formulere som spørgsmålet om teoriens genstandssensitivitet.

Herefter er diskussionen om det teoretiske korpus ikke en diskussion om et sådant korpus overhovedet, men derimod om karakteren af et sådant. Der skal ikke her redegøres for kritikken af den politiske økonomis betydning for en planlægningsforståelse, blot skal i forbindelse med ovenstående fremhæves et problem nemlig den teoris karakter af almen begrundelsessammenhæng. Det betyder på den ene side, at visse problemer på forhånd er sat på dagsordenen, f.eks. "... foregår (den kapitalistiske vækst) også endnu i dag ved koncentration af virksomheder såvel som ved centralisering og forskydning af kapitalejendom, som gør ekspropriation og omfordeling af kapital til en normal foreteelse. Netop denne normalitet bliver tvivlsom i samme grad, som staten gør fordring på rollen som ansvarlig planlægningsinstans ..." (Habermas: Legitimationsproblemer ...

---

4) O'Neill: Modes of Individualism & Collectivism, London 1973, p. 335 note 26 - citeret efter Henrik Jess Madsen: Planlægning som værdifordelende system - et par skitser.

p. 77). At dette problem på forhånd er sat på dagsordenen, er ikke det samme, som at hævde det også på forhånd er løst, netop fordi teorien er almen, og ikke gør krav på at kunne blotlægge de særlige og enkeltstående gennemslagsformer. Præcis denne fejlslutning (dvs. mangel på præcisering af de almene bestemmelseres rækkevidde) opstår let i forbindelse med den såkaldte afledningsstrategi (Altvater, Läpple, Flatow/Huisken m.fl.), men netop fordi det er en fejlslutning falder diskrepanser mellem slutning og empiri ikke tilbage på strategien, derimod på anvendelsen af den og forventningerne til den. Spørgsmålet om afledningsstrategi contra empirisk tilgang er derfor heller ikke et enten eller, her som i alle andre tilfælde må man gå på to ben.

Teoriens almenkarakter implicerer for så vidt, at det ikke alene på teoretisk grundlag er muligt at konkretisere planlægningsstrukturerne. Det er endog heller ikke muligt på teoretisk grundlag at udstikke metoden for den empiriske tilgang. Det vil derfor også være rimeligst at bevare størst mulig åbenhed i denne tilgang. Disse krav om åbenhed og empirisk tilgang tages op i det følgende.

## 2.2 Komparativ empiri

Resultatet af de ovenstående betragtninger var i væsentlig grad, at uanset vi ikke har et fuldstændigt afklaret billede af, hvad der egentligt er vort analyseobjekt, er der ingen vej uden om på et eller andet trin i undersøgelserne at forsøge en ikke-deduktiv tilgang til empirien. Selv om den metodiske stringens i en teoretiseringen over det temmeligt konturløse "planlægning som interventionsform i bred forstand" forekommer utilfredsstillende, må et sådant fænomens eksistens ikke desto mindre forudsættes som reel, hvorfor der i det mindste i hypoteseGENERERENDE øjemed må kræves en indfaldsvinkel, der er tilstrækkelig åben.

Hvilke konkrete veje er så farbare? Umiddelbart forekommer det relevant alment at undersøge, hvilke forekomster der i de udviklede lande faktisk benævnes planlægning. I første omgang accepterer vi altså de implicerede aktørers perception af deres egne aktiviteter. Derved ville vi uden tvivl få greb om en del af vor genstand.

Dette er ikke stedet for en opregning af alle de eksplícitte planlægningsprocesser i de omhandlede samfundsformationer;

og slet ikke for et forsøg på at opstille generelle forklaringssammenhænge. Hvis vi derimod nøjes med at kaste et blik på den danske virkelighed lader det sig uden store forudsætninger gøre at nævne en række eksempler på processer, der af såvel implicerede som ikke-implicerede tendentielt anses for at være af planlægningskarakter: P-planer, den fysiske planlægning, sektorplanlægningen, budgetplanlægningen osv. Men er det virkelig det hele? Er det rimeligt blot at skue hunden på hårene? Sådan som spørgsmålet er stillet mener vi ikke, det er til at besvare uden at bringe en bredere empirisk referenceramme ind i billedet.

Det der foreslås her er, at tage udgangspunkt i et "komparativt vue" over flere industrialiserede vestlige samfund for derved at få et indtryk af, på hvilke måder og under hvilke former planlægningsprocesser er institutionaliserede. Forudsætningen for at en sådan fremgangsmåde vil være anvendelig som vejleder til DK-studier er en hypotese om at planlægningsfænomenet er et tilsyneladende adækvat og alment nødvendigt svar på problemer, der er fælles for de omtalte lande. Denne hypotese begrundes ikke nærmere her; den skal kun tjene som retfærdiggørelse for den helt igennem eklektiske karakter et "komparativt vue" får.

Den materiale-mæssige baggrund vil selvfølgelig være et eget problem. Inden for rammerne af denne indledning vil vi indskrænke os til at give en generel henvisning til en titel af sekundær karakter, der indeholder en del oversigtsmæssig empirisk materiale, som vil kunne være brugeligt i en første sonderende fase, Andrew Shonfield: *Modern Capitalism*.<sup>5)</sup>

Den nærmere hypotesegenererende funktion, som de eklektiske metoder efter vort skøn kan have, søges skitse-mæssigt illustreret på to områder.

- 1) Ved anvisning af objektafgrænsningen.
- 2) Ved anvisning af kausale hypoteseelementer, eller måske snarere ved anvisning af relevante spørgsmål - selv om det sådant set ikke er vort emne.

#### Objektafgrænsning

Som et eksempel på, at det ikke ville være tilstrækkeligt at afgrænse sit objekt under henvisning til hvad der kaldes/ikke

---

5) Andrew Shonfield: *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*. Oxford 1969.



kaldes planlægning kan den tyske praksis for koordineringstiltag tjene.

Trods en udpræget liberal ideologi hvad angår central styring synes forskellige ikke-offentlige institutioner at spille en samordnende rolle, som en formel indfaldsvinkel ville blokere for indsigt i. F.eks. eksisterer en kraftig infiltration imellem bankvæsenet og det store erhvervsliv, som hos førstnævnte skulle indebære en dybtgående kontrol med - såvel som retningsgivende funktion overfor - industrien. Bankerne leverer undertiden teknisk-videnskabelig bistand til virksomhederne og besætter vigtige poster i de såkaldte "Aufsichtsräte", der eksisterer i de fleste virksomheder.

Endvidere kan nævnes den særlige funktion, der tilfalder de forskellige industrisammenslutninger med hensyn til udarbejdelse af langsigtede prognoser og planer, der især har fundet anvendelse i stålindustrien.

Frankrig anskueliggør, at det almene kreditvæsen er værd at ofre et øjeblikks opmærksomhed på, hvis ikke dele af objektet skal falde uden for analysen. Det samme gælder den nærmere udformning af afskrivnings- og skatteregler.

Sverige antyder endnu et instrument, der ellers ikke ville falde i øjnene, arbejdsmarkedspolitikken. Dennes konsekvenser er ikke blot relevant i en umiddelbar beskæftigelsesmæssig sammenhæng; også erhvervslivets struktur opfattes som et potentielt målområde.

Sammenfattende kan påpeges, at det er tænkeligt, at tilsvarende - ikke eksplicerede - samordningsforsøg kunne operere helt eller delvist i Danmark, og at en bred forståelse for "planlægningsniveauet" her med udbytte kunne inddrage erfaringer fra udlandet. Hvordan fungerer afskrivningsregler, arbejdsmarkedspolitikken, fondsdannelser, bank- og kreditvæsenet egentligt herhjemme? Kunne de tænkes intentionelt at udøve funktioner, der er analoge med ovenstående eksempler?

#### Relevante spørgsmål

Med udgangspunkt i objektafgrænsningen opstår i hvert fald 2 spørgsmål. Hvad betinger de former, planlægningsintentioner slår igennem under, og hvad betinger den intensitet, de udviser. Shonfield kobler primært planlægningsformen sammen med det pågældende politiske systems stil, tradition, jvf. f.eks. den velkendte forskel imellem fransk og tysk praksis, medens intensiteten varierer alene

som følge af forskelle i udviklingsgrad. Den internationale konkurrence og dens imperativer vil/må tvinge samordningstendenser frem internt, dog modificeret med hensyn til forskellig placering og forudsætninger i den internationale økonomi. Hvad kan vi bruge dette noget summariske referat af et forklaringsforsøg til?

Først og fremmest til at angive de muligheder, der ligger i en komparativ tilgang også til kausalsammenhænge bag planlægningsfænomenet. Hvilke frihedsgrader eksisterer i Danmark vis a vis andre lande med hensyn til modificering af relativt autonome samfundsmæssige udviklingstendenser? Hvorfor lykkes indkomspolitik ikke? Hvorfor eksisterer der ikke nogen sammenhængende strukturpolitik? Hvorfor er selektive indgreb næsten et uartigt ord? Er disse påstande overhovedet rigtige; en falsifikation i overensstemmelse med den oven for anførte bredere objektafgrænsning ville være af en selvstændig værdi.

Men fastholder vi påstandene, kunne spørgsmålene omformuleres til hvorfor de ikke er dækkende andre steder. Hvorfor og hvordan kunne Holland føre en forholdsvis virksom indkomst-/lønpolitik i lange perioder efter 1945? Hvorfor og hvordan er det lykkedes Frankrig at fremskynde innovationstakten væsentligt i de højproduktive erhverv? Hvorfor og hvordan kan Sverige føre en selektiv arbejdsmarkeds politik? Forståelsen af de sidste spørgsmål ville i væsentlig grad lette besvarelsen af de første. Dels vil det evt. oplyse hidtil upåagtede gennemslagsformer for planlægning, dels vil det - og kun det - skabe muligheden for en omfattende vurdering af planlægningsintensiteten i Danmark. Endelig vil det sammenlignende udgangspunkt være velegnet til antydning af forklarende faktorer for forskelle landene imellem. Herunder vil interessen for almene økonomisk strukturelle udviklingslinier - og de forskellige betingelser, de aflejrer i lande med forskellig placering i den internationale økonomi - givetvis aktualiseres.

Denne del af indledningsafsnittet er på ingen måde en introducering af de følgende artikler, men derimod en introduktion af problemer, der er knyttet sammen med det fælles tema - planlægning.

## II. Præsentation af nummeret

I de senere år er planlægning i stadig videre omfang dukket op i såvel den statslige politik som den politiske debat, hvor der har været en tendens til at betragte planlægning i alle dets aspekter, som løsningen på de problemer som det danske samfund befinder sig i.

Formålet med dette temanummer om planlægning er at tage fat på det kæmpeområde, der går under betegnelsen planlægning. Det søges gjort alment dels i indledningens første del, som ser på planlægningen som forskningsobjekt, dels i Sven Bislevs artikel, der placerer planlægningstiltagene i Danmark i en historisk ramme.

De følgende tre artikler forsøger at afdække udvalgte dele af problemområdet. Niels Refslund Poulsen behandler den danske egnsudviklingsplanlægning under et styrings- og planlægningsaspekt. Carsten Skovgård Nielsen og Laurids S. Lauridsen skriver om en ny betænkning om planlægning i centraladministrationen og interesserer sig især for den planlægnings-, samfunds- og statsopfattelse, som ligger bag betænkningens behandling af planlægningen i centraladministrationen. Endelig placerer John Houman Sørensen i en kort præsentation af sit speciale uddannelsesplanlægningen i en statsteoretisk ramme.

I den sidste artikel bevæger vi os ud over dansk planlægning i form af Johannes Andersens analyse af udviklingen af den franske planlægning siden 2. verdenskrig. Hermed er emnet planlægning selvfølgelig ikke udtømt, men nogle indledende betragtninger i et ellers forsømt emne er dog præsenteret.