Carsten Skovgård Nielsen, Laurids S. Lauridsen

I anledning af en betænkning

1. Indledning

Når vi har fundet det opportunt at fremkomme med disse overvejelser i anledning af en betæknings fremkomst, skyldes det, at denne betænkning ikke står alene, men snarere skal ses som et led i en længere proces. Denne proces er etableringen af en planlægningsdiskussion i Danmark, og udbredelsen af denne diskussion til større og større dele af den offentlige forvaltning. I betænkning 743 om Planlægning i centraladministrationen fremhæves nogle af de øvrige led i udviklingen, f.eks. siges det i indledningen: "Indholdet af nærværende betænkning er i vidt omfang en uddybning af de behov betænkning 629 og de to perspektivplanredegørelser har understreget, og et forsøg på at anvise, hvorledes nogle af behovene kan imødekommes."¹⁾ Andre steder nævnes betænkningerne fra administrationsudvalget af 1960,²⁾ man kunne f.eks. også nævne bet. 722 om det fremtidige regnskabssystem i kommuner og amtskommuner osv.³⁾

Vi mener, det er nødvendigt at diskutere disse forslag i sammenhæng og på en sådan måde, at det peger ud over rationalitetsdiskussionen, som den kendes fra forvaltningslære og andre steder.⁴⁾ I afsnit 2 har vi valgt at fremhæve planlægnings-, organisations- og samfundsopfattelsen i betænkningen; intentionen er at knytte forbindelsen mellem den samfundsmæssige udvikling og planlægnings- henholdsvis organisationsforståelsen, idet vi betragter dette som den eneste måde, hvorpå man kan komme ud over den gamle rationalitetsdiskussion. Åbningen af planlægningsbegrebet finder sted ved formulering af hypoteser om planlægning på baggrund af teorier, som på forskellig vis knytter den ovennævnte forbindelse. Overvejelserne i denne forbindelse peger på nødvendigheden af at inddrage den samfundsmæssige udvikling, men dette gøres ikke i det følgende, da det vil-

-
- 1) Planlægningen i centraladministrationen. Betænkning fra Udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed. Betænkning 743, København 1975. (fremover Bet. 743) Her citeret fra side 12.
 - 2) Bet. 743 s. 9.
 - 3) Se også afsnit 3.5 nedenfor.
 - 4) P. Meyer: Offentlig forvaltning, Kbh. 1970, s. 224 ff. med henvisninger.

Carsten Skovgård Nielsen, Laurids S. Lauridsen

I anledning af en betænkning

1. Indledning

Når vi har fundet det opportunt at fremkomme med disse overvejelser i anledning af en betæknings fremkomst, skyldes det, at denne betænkning ikke står alene, men snarere skal ses som et led i en længere proces. Denne proces er etableringen af en planlægningsdiskussion i Danmark, og udbredelsen af denne diskussion til større og større dele af den offentlige forvaltning. I betænkning 743 om Planlægning i centraladministrationen fremhæves nogle af de øvrige led i udviklingen, f.eks. siges det i indledningen: "Indholdet af nærværende betænkning er i vidt omfang en uddybning af de behov betænkning 629 og de to perspektivplanredegørelser har understreget, og et forsøg på at anvise, hvorledes nogle af behovene kan imødekommes."¹⁾ Andre steder nævnes betænkningerne fra administrationsudvalget af 1960,²⁾ man kunne f.eks. også nævne bet. 722 om det fremtidige regnskabssystem i kommuner og amtskommuner osv.³⁾

Vi mener, det er nødvendigt at diskutere disse forslag i sammenhæng og på en sådan måde, at det peger ud over rationalitetsdiskussionen, som den kendes fra forvaltningslære og andre steder.⁴⁾ I afsnit 2 har vi valgt at fremhæve planlægnings-, organisations- og samfundsopfattelsen i betænkningen; intentionen er at knytte forbindelsen mellem den samfundsmæssige udvikling og planlægnings- henholdsvis organisationsforståelsen, idet vi betragter dette som den eneste måde, hvorpå man kan komme ud over den gamle rationalitetsdiskussion. Åbningen af planlægningsbegrebet finder sted ved formulering af hypoteser om planlægning på baggrund af teorier, som på forskellig vis knytter den ovennævnte forbindelse. Overvejelserne i denne forbindelse peger på nødvendigheden af at inddrage den samfundsmæssige udvikling, men dette gøres ikke i det følgende, da det vil-

1) Planlægningen i centraladministrationen. Betænkning fra Udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed. Betænkning 743, København 1975. (fremover Bet. 743) Her citeret fra side 12.

2) Bet. 743 s. 9.

3) Se også afsnit 3.5 nedenfor.

4) P. Meyer: Offentlig forvaltning, Kbh. 1970, s. 224 ff. med henvisninger.

le sprænge rammerne for denne fremstilling. I det tredje afsnit har vi kort refereret betænkningens forslag. Det har været vores intention at sætte læserne i stand til, på baggrund af afsnit 2, at fortolke disse forslag som andet end administrationsteknik.

2. Planlægnings-, organisations- og samfundsopfattelse

2.1. Planlægning, organisation og samfund i betænkning 743

I centrum for udvalgets overvejelser står politiske og administrative beslutninger.⁵⁾ Planlægningen leder op til beslutningen, er grundlaget og forudsætningen for den fornuftige (rationelle) beslutning, uden dog at være bindende for denne. Nu er beslutning ikke noget entydigt, idet der kan være tale om politiske beslutninger eller administrative beslutninger; og alt afhængig af beslutningstype - dvs. aktørudsyn - får planlægningen da også forskelligt indhold. Set fra politikernes side er planlægning et led i en prioriteringsproces - altså en politisk opgave; set fra det administrative personales side er planlægningen en teknisk opgave, dels i forhold til den politiske beslutningsproces (man skal forbedre beslutningsgrundlaget) og dels i forhold til den departementale ledelsesfunktion.⁶⁾

Dualismen i administrationens planlægningsopgaver udtrykkes også i forordet.⁷⁾ Planlægning defineres her som: "... en bredere systematisk og langtidsorienteret udredning og vurdering af, hvorledes lovgivning og anden indsats kan tilrettelægges og udformes. Formålet er at forbedre grundlaget for den politiske stillingtagen, herunder prioriteringen mellem forskellige alternativer under hensyn til deres konsekvenser af økonomisk og anden art," og længere nede (punkt h) tales der om, at "Hensigten er alene at forbedre ministerens organisatoriske forudsætninger for at kunne lede og samordne planlægningen." (vores understregning). Den organisatoriske dimension fremhæves også andre steder f.eks. side 12: "Et hovedsigte ... er at fastlægge nogle generelle rammer for centraladministrationens planlægningsvirksomhed med henblik på en almindelig modernisering og effektivisering af departementernes ledelsesfunktioner."⁸⁾

5) Bet. 743 s. 14.

6) Ibid., s. 12.

7) Ibid., s. 6 f.

8) Se også side 16 og 72.

Denne tendens til teknificering (afpolitisering) af planlægningen har sin begrænsning og udvalget er da også selv opmærksom på dette, når de skriver: "Dette (at planlægningsvirksomheden anses for et ministeranliggende af særlig stor betydning - LSL, CSN) hænger sammen med, at selve dette at tage et planlægningsinitiativ ... kan være en af de vigtigste faser i beslutningsprocessen. Ofte tages der hermed implicit en slags standpunkt til behovet for ændringer, ligesom oplægget let giver den reelle ramme for det, som skal udredes, og dermed også for de alternativer, som senere kan tænkes lagt til grund".⁹⁾ Med disse overvejelser har udvalget selv fremhævet planlægningens politiske indhold, og vi vil senere vende tilbage til dette. I det følgende skal vi først se på, hvorledes problemet løses indenfor rammerne af organisationsopfattelsen.

Ministeren opfattes som det personificerede forbindelsesled mellem planlægningen som politisk aktivitet, og planlægningen som en teknisk opgave. Ministeren er på samme tid forvaltningschef og politisk udpeget (ansvarlig). Denne dobbeltrolle kommer også til udtryk i ministerens ledelsesopgaver, idet der både er tale om indadrettede, udadrettede og fremadrettede ledelsesopgaver. Endelig har ministeren en opgave som bindeled mellem ministerium og omverden.¹⁰⁾ Planlægningens organisatoriske dimension bliver derfor også til et spørgsmål om: "hvorledes man sikrer den enkelte minister en effektiv og hensigtsmæssig tilrettelagt sekretariatsbetjening ved ministerens udøvelse af de ledelsesfunktioner, der påhviler ham."¹¹⁾ - altså en fastholdelse af planlægning som på den ene side en teknisk ekspertopgave, og på den anden side en politisk opgave, hvor det er embedsmændenes opgave at optræde i rollen som upolitisk eksperter, en opfattelse som f.eks. også kommer frem i afsnittet vedrørende den fordelingspolitiske planlægning.¹²⁾

Fordelingspolitikken er præget af stærke ideologiske bindinger, og derfor vil fordelingspolitiske beslutninger nok altid i nogen grad være præget af tilfældighed, men hvis man forsøger at tilvejebringe et bedre beslutningsgrundlag kunne graden af tilfældighed, men hvis man forsøger at tilvejebringe et bedre beslutnings-

9) Ibid., s. 6.

10) Ibid., s. 29.

11) Ibid., s. 29.

12) Ibid., s. 66 f., se også afsnit 3.5 om den fordelingspolitiske planlægning.

grundlag kunne graden af tilfældighed minimeres. Netop tilvejebringelsen af et bedre beslutningsgrundlag er embedsmændenes opgave, og man foreslår nedsættelse af et samordningsorgan på ekspertniveau. Dette ekspertorgan skulle kunne varetage to opgaver: a) forbedring af datagrundlaget og b) udformning af konsekvensanalyser, men "Her-til kunne så føjes den mere politisk betonedede opgave at fremsætte forslag til ændringer i lovgivningen ..." ¹³⁾ Modsætningsvis må de to andre opgaver opfattes som apolitiske, dvs. tekniske opgaver.

Betænkningen er således udtryk for en webersk bureaukratiopfattelse. Det næste spørgsmål der rejser sig er, hvorfor denne opfattelse forsøges bevaret på trods af problemerne hermed? Inden dette problem tages op, vil vi dog se på, hvilken rolle den offentlige sektor spiller i forhold til samfundet som helhed, og hvilken samfundsopfattelse betænkningen iøvrigt udtrykker.

I forhold til det øvrige samfund opfattes statsmagten som styrende instans. ¹⁴⁾ Denne styring må baseres på analyser som går ud over forskellige særinteresser som f.eks. etablerede "fag-, erhvervs- og organisationsgrænser", ¹⁵⁾ dvs. styringen sker ud fra "en samfundsmæssig helhedsbetragtning". ¹⁶⁾ Derved kommer statsmagten til at spille rollen som den der i egentlig forstand er udtryk for den samfundsmæssige totalitet, i modsætning til andre instansers særinteresser. Det betyder til gengæld, at statsmagten må kunne mediere disse modsætninger, få det til at se ud som om den gør det eller begge dele. På den ene eller anden måde må systemet i hvert fald kunne rumme modsætningerne.

Selvom staten opfattes som styringscentrum i forhold til det øvrige samfund, betyder det dog ikke, at der ikke opstår styringsproblemer. Disse opstår bl.a. i det omgivende samfund (men ikke alene her), og vi vil her ganske kort se på nogle af de samfundsmæssige problemer, der fremhæves i betænkningen, som årsag til planlægningsproblemer.

Med henvisning til perspektivplan-redegørelserne fremhæver betænkningens forfattere fire grunde til at indføre mere omfattende planlægning. Den første grund er det, man kunne kalde komplek-

13) Ibid., s. 67.

14) Ibid., s. 33 hvor der tales om: "statsmagtens styring af samfundslivet".

15) Ibid., s. 59.

16) Ibid., s. 68.

sitetsproblemet, da det som følge¹⁷⁾ af styringsproblemerne voksende kompleksitet er nødvendigt, at gøre en mere planmæssig indsats. Som anden grund nævnes nødvendigheden af en decentralisering. Hvis centralisering skulle løse styringsproblemerne ville det medføre en alt for omfattende centraladministration, og derfor er det nødvendigt at decentralisere. På den anden side er forudsætningen for decentralisering, at der fra centralt hold gives vejledende retningslinier udarbejdet på baggrund af en overordnet planlægning. Det tredje problem er den økonomiske udvikling, hvis autonomitet (se også s. 70 og 80)¹⁸⁾ i så vid udstrækning som muligt må beskæres ved en mere planmæssig indsats. Det sidste problem, der nævnes i betænkningen, er energi- og miljøproblemerne, som peger på nødvendigheden af en samlet planlægning for ressourceforbruget.

Ovenstående påpeger nødvendigheden af planlægning, men fremhæver samtidig vanskelighederne, der er af et sådant omfang: "at det ikke er realistisk at stile mod en toatlplanlægning - hverken af økonomien eller samfundsudviklingen overhovedet."¹⁹⁾ Andre grunde hertil er f.eks. de forskellige interesse modsætninger som findes i samfundet, modsætninger der ikke umiddelbart kan ophæves og som man derfor er tvunget til at leve med.²⁰⁾

Det totalbillede betænkningen efterlader kan beskrives på følgende måde. I en kompleks samfundsstruktur kan der lokaliseres et styringscentrum af overordnet karakter, men samtidig er der i og med kompleksiteten angivet, at dette styringscenter ikke er suverænt, at der findes andre mere eller mindre selvstændige enheder, og at disse andre centre til en vis grad har modsatrettede interesser. For at sikre systemets fortsatte eksistens må det overordnede styringscenter derfor være i stand til at mediere disse modsætninger. Denne opgave er til en vis grad en informationsopgave, men samtidig også en politisk opgave. Informationsopgaven er af teknisk karakter og varetages af forvaltningspersonalet og andre ekspertgrupper, mens den politiske opgave henlægges til Folketinget og andre politiske organer, hvor beslutningen træffes på baggrund af de opsamlede infor-

17) Ibid., s. 56 f.

18) Se hertil også s. 70 og 80.

19) Ibid., s. 80, se også afsnit 3.6 nedenfor.

20) Forskellige politiske modsætninger nævnes side 80, modsætningerne mellem forskellige erhvervs, fag- og organisationsinteresser nævnes side 59.

mationer.

Planlægningens opgave er at medvirke til en reduktion af systemets kompleksitet i og med en blotlæggelse af systemets faktiske tilstand (informationsopgaven), men også ved prognoser og konsekvensberegninger.

2.2 Diskussion af planlægnings-, organisations- og samfundsopfattelsen

Det følgende er ikke et forsøg på at diskutere alle problemer i forbindelse med planlægnings-, organisations- og samfundsopfattelsen i betænkningen. Perspektivet er en kritik af den tilbøjelighed til at teknificere problemstillingen, som er fremhævet ovenfor. Denne kritik mener vi er nødvendig for at komme ud over de rent forvaltningsinterne overvejelser, dvs. knytte forbindelsen mellem de organisatoriske problemer og forvaltningens omgivelser.

Kritikken fremsættes i forbindelse med, eller på baggrund af Webers bureaukratimodel. Weber fremdrages fordi han på udmærket måde knytter forbindelsen mellem bureaukrati og samfund, hvorved også det politiske indhold i den bureaukratiske organisering fremhæves. Denne udvikling fortsættes af Habermas ved dennes reformulering af Webers rationalitetsbegreb, og det er denne reformulering vi kort skal se på.

Ved at anvende den skitserede strategi overfor problemstillingen lader vi andre mulige strategier ude af betragtning. Problemet kunne også angribes på videnskabsteoretisk grund,²¹⁾ men den valgte strategi er efter vores opfattelse mere perspektivrig.

Webers bureaukratimodel er som bekendt en idealtipe, derfor en enkelt bemærkning om vores brug af Weber. Når vi foretager sammenligninger mellem det, der kommer til udtryk i betænkning 743, og Webers rationelle bureaukrati, så er det ikke hensigten at måle afstanden mellem idealtypen og det faktisk eksisterende danske bureaukrati. Derimod opfattes Webers model som en blotlæggelse af bureaukratiets væsen, og derfor som inspirationskilde for problematiseringer af empiriske fænomener. Med dette ønsker vi at fremhæve, at

21) For en kort oversigt henvises til: Jytte Strøm: Menneske, værdier og samfund, Kbh. 1975, kapitel 1 med henvisninger. Se også Jürgen Habermas: Legitimationsproblemer i senkapitalismen, Kbh. 1975 side 109 ff.

kendskab til det danske bureaukrati (og empiriske fænomener i det hele taget) ikke blot er et spørsmål om empiriske analyser, men også et spørsmål om diskussion på baggrund af empiriske iagttagelser.

Rationelt bureaukrati diskuteres af Weber i forbindelse med, eller som en form for legitimitet, nemlig som legalt herredømme (Herrschaft): "legalt herredømme, dvs. herredømme i kraft af love",²²⁾ indenfor det legale herredømme findes forskjellige typer, men: "Den reneste type er byråkratisk herredømme".²³⁾ Bureaukratiet karakteriseres på følgende måde:

- I. Man har prinsippet om faste kompetanseområder for utøvelse av myndighet ...
- II. Man har prinsippet om embetshierarki og høyere og lavere instanser ... Når den byråkratiske type er fullt utviklet, er embetshierarkiet ordnet på en monokratisk måte ...
- III. ... Den moderne form for organisering av myndighet skiller ... embetsvirksomheten fra privatlivets sfære ...
- IV. (Bureaukratiet) forutsetter som regel en inngående teoretisk skolering ...
- V. Når embetet er fullt utviklet, legger det beslag på embetsinnehavernes fulle arbeidskraft ...
- VI. Embetsutøverne skjøtter sine stillinger i henhold til generelle regler ...

Alt dette har følgende konsekvenser for embetsmannenes stilling innad og utad:

- I. Embetet er et "livskall"... (dvs.) embetsmannens stilling har preg av å være en plikt ... Men plikten til troskap gjelder et upersonlig formål ...
- II. Samtidig arter embetsmannens personlige stilling seg på følgende måte:
 1. ... Hans sosiale posisjon er garentert av en reglementert rangordning ...
 2. Den typisk byråkratiske embetsmann blir utnevnt av en overordnet instans ...
 3. Embetsmannen er vanligvis ansatt på livstid ...
 4. Embetsmannen avlønnes regelmessig med penger ...

22) Max Weber: Makt og Byråkrati, Oslo 1971, side 91.

23) Ibid., s. 91.

5. ... embetsmannen innstilt på en "løpebane" ...²⁴⁾

På denne måte beskriver Weber selve organisationen, men det interessante i vores sammenheng er denne organisations egenskaper, og forbindelsen til den samfundsmæssige utviklingsprosess.

Den bureaukratiske organisation er alle andre overlegne, når det drejer sig om nøjagtighed, hurtighed, entydighed osv. Den er altså teknisk overlegen i forhold til kollegiale organisationsformer,²⁵⁾ og det er denne tekniske overlegenhet, man forsøker at styrke med betænkning 743, når det anføres, at: "Et hovedsigte ... er at fastlægge nogle generelle rammer for centraladministrationens planlægningsvirksomhed med henblik på en almindelig modernisering og effektivisering af departementernes ledelsesfunktioner" (jvf. ovenfor). Når (hvis) man imidlertid udelukkende vil gøre planlægningsproblemet til et teknisk problem tager man fejl, netop fordi bureaukratiet skal ses i forlængelse af en samfundsmæssig udvikling må også planlægningsforslagene ses i denne forbindelse.

Flere steder fremhæver Weber forbindelsen mellem kapitalismen og bureaukrati: "De i kvantitativ henseende største eksempler i historien på nogenlunde klart utviklet byråkrati er: a) ... f) den moderne kapitalistiske storbedrift - og i desto høyere grad jo større og mer komplisert den er."²⁶⁾ og længere nede: "I våre dager er det i første rekke fra den moderne kapitalistiske markedsøkonomi at kravet stilles om at embetsopgaver blir utført så raskt som muligt ...".²⁷⁾ Senere beskrives hvordan den økonomiske rationalitet setter sig igennem i statsapparatet via juraen: "... økonomien, som i tiltagende grad ble rasjonalisert, krevet rasjonal bevisførsel ... (men) Først i den epoke da statssystemet ble byråkratisert, ble romerrettens rasjonalisering fullbyrdet ...".²⁸⁾ Bureaukratiet opfattes således af Weber som midlet, som: "... det spesifikke middel til å omdanne alminnelig samhandling til rasjonale, regulerte sosiale relasjoner."²⁹⁾ Dette lader antyde at kapitalismens utvikling samtidig er ophevelse af modsigelserne i den samfundsmæssige utvikling.

24) Ibid., s. 107 ff.

25) Ibid., s. 126.

26) Ibid., s. 115 ff.

27) Ibid., s. 127.

28) Ibid., s. 130 f.

29) Ibid., s. 141.

Den nuværende krise viser, at såvel politiske som økonomiske modsigelser stadig eksisterer - betyder det at bureaukratiseringen ikke er ført til strækkeligt langt?

Svaret er bekræftende for så vidt som en fuldstændig bureaukratisering i Webersk forstand ville være ensbetydende med etableringen af en fuldstændig logisk ordning af samfundet. Men dette er selvfølgelig en absurd tankegang, derfor skal svaret også søges et andet sted, nemlig i det kapitalistiske organisationsprincip som sådan. Kapitalismens organisationsprincip er de modstående økonomiske interessers princip.³⁰⁾ Rationalitet og regulering af sociale relationer skal netop forstås i relation hertil; det er de økonomiske modsætningers rationalitet.

Når bureaukratiet umuliggør revolution,³¹⁾ betyder det derfor at bureaukratiet er en garanti for kapitalismens fortsatte eksistens, og dvs. en garanti for en ganske bestemt organisering af produktionsprocessen og dennes styring over profitten, men dette har også videre politiske konsekvenser: "... fremfor alt gir byråkratiseringen størst mulighed for å gjennomføre arbeidsdelingens prinsip i administrasjonen ut fra rent faglige hensyn ... At oppgaverne skjøttes på en "saklig" måte, betyr i dette tilfelle i første rekke at de skjøttes "uten persons anseelse" i forhold til forut beregnelige regler. "Uten persons anseelse" er imidlertid også markedets parole og i det hele tatt parolen til alle som forfølger rene og skjære økonomiske interesser. Den konsekvente gjennomføring av det byråkratiske herredømme betyr ... at "klasesituasjonen" blir universelt rådende."³²⁾ At apparatet derfor kan tjene enhver, som er i stand til at bemægtige sig det,³³⁾ er derfor ikke ensbetydende med, at de besiddelsesløse masser kan erobre apparatet og gjøre det til redskap i deres interesser. Bureaukratiet er fremmed for: "... enhver form for "folkets justis" ... (og) enhver form for sterk påvirkning av administrasjonen gjennom den såkaldte "offentlige mening".³⁴⁾

Hvilke konsekvenser har dette nu for den planlægningsfor-

30) Jvf. også bemærkningerne om Hirsch nedenfor.

31) Ibid., s. 141 f.

32) Ibid., s. 127.

33) Ibid., s. 142.

34) Ibid., s. 133.

ståelse, der kommer til udtryk i betænkning 743?

I det omfang planlægningsforsøgene er udtryk for rationaliseringsbestræbelser, kan de opfattes som led i en bureaukratiseringsproces, som skildret ovenfor, men det vil sige rationaliseringsbestræbelser, kan de opfattes som led i en bureaukratiseringsproces, som skildret ovenfor, men det vil sige rationalisering i forhold til en ganske bestemt, nemlig en kapitalistisk organisering af samfundet. Dette skal forstås positivt: planlægningskravet er et økonomisk krav - og negativt: man må ikke med planlægningsforsøgene gribe ind i økonomien på en for denne uhensigtsmæssig måde (herved rejses naturligvis også problemet om, hvad der er uhensigtsmæssigt i forhold til økonomien). I betænkningen opfattes forholdet mellem planlægning (organisation) og økonomi kun negativt, økonomien er kun det restelement man ikke kan styre,³⁵⁾ og netop ved at knytte bureaukrati og kapitalisme sammen bestemmer Weber økonomien - ikke som reststørrelse - men som udgangspunktet.

Vi vil på denne baggrund formulere vor første tese om planlægning:

Planlægning er et bureaukratiseringsfænomen, og som sådan et ledsagefænomen i forhold til den kapitalistiske økonomis udvikling.

I det foregående har vi skildret, hvorledes Weber opfatter de rationalisering (bureaukratisering) som et af elementerne i den kapitalistiske udviklingsproces. Intentionen med rationalitetsbegrebet hos Weber var, at forstå den teknisk videnskabelige udviklings tilbagevirkninger på samfundets institutionelle ramme, dvs.: "... å konstruere begrepsmessig den institusjonelle forvandling som fram- tvinges gjennom utvidelsen av sub-systemer av målrasjonell handling."³⁶⁾ Men hvad er 'målrational handling'?

Hos Habermas er målrational handling det samme som arbejde, dvs. formålsbestemt arbejdsproces. Denne proces kan beskrives som instrumentel handling, rationelt valg eller en kombination af disse. Til forskel herfra udvikler Habermas begrebet om kommunikativ adfærd, der kan forstås som symbolsk formidlet interaktion i overensstemmelse med gældende normer.

På baggrund af disse begreber reformulerer Habermas nu Webers rationalitetsbegreb, idet han opfatter rationaliseringspro-

35) Jvf. henvisningerne ovenfor til betænkning 743 side 56 ff, 70, 80.

36) Jürgen Habermas: Vitenskap som ideologi, Oslo 1969, side 26.

cessen som en udvidelse af området for målrationel handling ind over området for kommunikativ adfærd. Den kapitalistiske produktionsmådes overlegenhed i forhold til alle tidligere ligger netop i denne dobbelthed i rationaliseringsprocessen: på den ene side en økonomisk overlegenhed i form af en vedvarende udvikling af produktivkræfterne, og på den anden side "skapelsen af en økonomisk legitimering som kan tilpasse herredømmesystemet til disse fremadskridende subsystemers nye rasjonalitetskrav".³⁷⁾

Den økonomiske rationalisering karakteriserer Habermas som rationalisering nedefra, mens udviklingen i legitimeringsgrundlag karakteriseres som rationalisering ovenfra, hvorved: "de herredømmelegitimerende og handlingsorienterede overleveringer, specielt de kosmologiske verdensfortolkninger, mister sin forpliktende kraft ut fra målrasjonalitetens nye målestokker".³⁸⁾ Dette beskrives af Weber som sekularisering. Herved etableres en situation hvor: "De legitimeringer som er gået i opløsning erstattes af nye, som på den ene side utgår fra kritikken af dogmatikken i de overleverte verdensfortolkninger og gjør krav på vitenskapelig karakter, men som på den annen side beholder legitimeringsfunksjoner og holder faktiske maktforhold unna både analyse og offentlig bevissthet."³⁹⁾ Konsekvensen af denne udvikling er, at: "En kvasi-autonom utvikling av vitenskap og teknikk framstår ... som uavhengig variabel, en variabel som den viktigste enkelte system-variable, nemlig den økonomiske vekst, i virkeligheten avhenger av ... Dette framskritts immanente lovmessighet synes å produsere den sakstvang en politikk som adlyder funksjonelle behov må følge. ... Denne ideologi har den eiendommelige virkning, at samfunnets selvforståelse blir dratt bort fra den kommunikative atferds referansesystemer og den symbolsk formidlede interaksjons begreber og erstattet med en vitenskapelig modell."⁴⁰⁾ Resultatet er altså, at den tekniske rasjonalitet selv er blevet legitimeringsgrundlag. Vi vil på denne baggrund formulere vores anden tese om planlægning:

Planlægning er i det kapitalistiske samfund et ideologisk fænomen i kraft af, at det som led i rationaliseringsprocessen ud-

37) Ibid., s. 33.

38) Ibid., s. 34.

39) Ibid., s. 34.

40) Ibid., s. 40.

gør en del af legitimationsgrundlaget.

Når forfatterne til betænkning 743 rejser planlægningsproblemet som et teknisk fænomen, gør de sig skyldig i en ideologisk tilsløring, som har sin baggrund i de to teser som er skitseret ovenfor.

Hensigten med disse overvejelser har været at etablere en forbindelse mellem planlægning, organisation og samfund, en forbindelse som ikke findes i betænkningen - af ideologiske grunde. Vi har fundet det nødvendigt at gå denne "omvej" for at komme uden om en gold rationalitetsdiskussion, eller argumenter a la 'der er jo politiske overtoner i forslagene'. Det skulle på denne baggrund være muligt mere perspektivrigt at diskutere betænkningens forslag, som ganske kort er refereret nedenfor.

3. Udvalgets løsningsforslag

3.1

Som et argument for en central planlægningsstyring fremfører betænkningens forfattere bl.a. at "for det andet må nogen holde øje med, at det komplicerede og spredte maskineri fungerer rationelt og velsmurt".⁴¹⁾ Det citerede kan udmærket indirekte bruges til en karakteristik af de forslag til forbedringer af statsadministrations virksomhed, som er indeholdt i betænkningen.

Vi vil i det følgende dels forsøge at gengive hovedindholdet af betænkningen og dels trække de elementer frem, der forekommer os særlig interessante.

3.2

Kapitel I (Indledning), som først placerer udvalgets arbejde i forlængelse af A-60 udvalget, Korsbækudvalget og P-planerne og dernæst diskuterer forskellige planlægningsopfattelser, er allerede blevet omtalt i forrige afsnit, og skal derfor ikke behandles videre her.

3.3

Kapitel II (Det bestående regeringssystem)⁴²⁾ beskæftiger

41) Betænkning 743 p. 72. Der henvises endvidere til begyndelsen af afsnit 2.1, samt til rationalitet i forbindelse med Weber afsnit 2.2.

42) Kapitlet indeholder i øvrigt ikke meget nyt i forhold til: Erik Ib Schmidt: "Regeringsarbejdet må reformeres" i Situation 74, oktober 1974 pp. 11-17, især 11-13.

sig med planlægningen som et hjælpemiddel i regeringsarbejdet. Med udgangspunkt i vanskelighederne ved at benytte erfaringer fra det private erhvervsliv i regeringsarbejdet diskuteres de eksisterende samarbejdsformer (koordinerende ministre, ministerudvalg og interdepartementale embedsudvalg) og deres svagheder. Udvalget foreslår konkret "at der i videre omfang end hidtil sker en skriftlig præcisering af de forskellige udvalgs opgaver og kompetence", samt at udvalgene tillægges initiativpligt.⁴³⁾

3.4

I det følgende kapitel - kapitel III (Planlægningsvirksomheden i departementerne) tager betænkningen fat på, hvorledes man kan sikre en mere effektiv varetagelse af planlægningsopgaven i departementerne. Det fremhæves indledningsvist, at det er vanskeligt at opstille en almengyldig model for, hvorledes centraladministrationens planlægning skal tilrettelægges, hvorfor det kan være hensigtsmæssigt at opdele ministerierne efter de typiske arbejdsopgaver. Der skelnes mellem tre arbejdsopgavetyper: regulerende opgaver, overordnet ledelse af produktionen og koordinerende ledelsesopgaver.

Et nødvendigt led i planlægningsprocessen er ifølge udvalget udarbejdelse af prognoser og fremskaffelse af information til støtte for planlægningen og budgetlægningen. I de enkelte departementer bør man i højere grad udarbejde prognoser over udviklingsperspektivet inden for de enkelte ministerielle områder, dels fireårige prognoser, der kan støtte budgetarbejdet, og dels prognoser med længere tidshorisont f.eks. 15 år - departementale perspektivplaner. For at kunne muliggøre udarbejdelsen af disse prognoser må der opbygges et fast rapporterings- og informationssystem, der producerer systematiske tilstandsbeskrivelser. Behovet for en sådan prognosevirksomhed er i øvrigt størst for de producerende ministeriers vedkommende.

Yderligere er udvalget inde på nødvendigheden af dels en styrkelse og en mere rationel tilrettelæggelse af det lovforberedende arbejde og dels en opprioritering af konsekvensanalyser af den nye lovgivning.

For at kunne gennemføre en systematisk og helhedsorienteret planlægning i departementerne må der ske en række organisatoriske tilpasninger. Først og fremmest må man aflaste departementerne

43) Bet. 743 s. 27 samt afsnit 2.2 pkt. I, VI.

for de flest mulige enkeltsager. Her ligger betænkningen i direkte forlængelse af de tidligere administrationsbetænkninger.

Allerede administrationsudvalget af 1960 (A-60)⁴⁴⁾ slog til lyd for en opdeling af hvert ministerium i et departement og et eller flere direktorater. Blandt andet for at fremme varetagelsen af planlægningsfunktionen skulle alle konkrete sager med rutinepræg henlægges til direktoraterne, medens departementet - ministerens sekretariat - skulle koncentrere sig om centrale og planlæggendeopgaver. Med hensyn til departementets interne opbygning foreslog A 60 en overgang til en funktionel arbejdsdeling, til afløsning af den anvendte sagsbestemte arbejdsdeling.

I 1970 nedsatte regeringen ikke mindst på baggrund af den kraftige vækst i den offentlige sektor og den ændrede opgavefordeling mellem stat og kommune en særlig arbejdsgruppe vedrørende central-administrationens organisation. (Korsbækudvalget). Det følgende år fremkom arbejdsgruppens betænkning.⁴⁵⁾ Udvalget fremhævede ligesom A 60 behovet for en styrkelse af ministerens og departementets planlæggende og ledende funktioner. Flertallet fandt at et middel hertil var en henlæggelse af opgaver til direktoraterne, således at departementets opgaver begrænses "til de elementer af beslutnings- og administrationsprocesserne ..., som er nødvendige for at ministeren på tilfredsstillende og effektiv måde kan varetage styringen af sit forretningsområde." Man forestillede sig et lille departement på 30-40 sagsbehandlere. Organisatorisk foresloges en opdeling af departement i 3 enheder - en planlægnings- og udviklingsenhed, en ~~administrations- og styringsenhed og et sekretariat.~~

Det er i denne sammenhæng, at man skal se betænkning 743 - udvalgets overvejelser over departementerne mm. Som A 60 fremhæver udvalget departementernes placering som ministerens sekretariat.⁴⁶⁾ Ligeledes fastslås behovet for en aflastning af departementerne ved en udlægning af enkeltsager, således at man her kan opprioritere planlægningsvirksomheden. Denne udlægning af sager kan for en lang række områders vedkommende ske til direktorater, men på andre områ-

44) Betænkning nr. 301, 1962 (se endvidere Bet. 743 s. 9-11, Bent Christensen, "Centraladministrationens indretning" i Nordisk Administrativt Tidsskrift 1972 s. 205-07, og Poul Meyer, Offentlig Forvaltning 1970 s. 62-68 og 138-143).

45) Betænkning nr. 629, 1971. (Se endvidere Bent Christensen op.cit., 208-11, Bet. 743 11).

46) Bet. 743, 30.

der, hvor kommunalreformen har betydet meget omfattende overførsler af opgaver til amtskommuner og kommuner, vil en traditionel direktoratsløsning ikke være hensigtsmæssig.

Som et andet område for organisatorisk tilpasning nævnes departementernes interne opbygning, hvor udvalget især fremhæver behovet for nye arbejdsformer - således foreslås konkret en projektorienteret arbejdsform⁴⁷⁾ i forbindelse med ministeriernes planlægningsvirksomhed. En sådan arbejdsform muliggør ad hoc brug af medarbejdere fra andre organisatoriske enheder i departementet, i underordnede styrelser og på universiteter, forskningsinstitutter m.m..

I forlængelse af PP 2⁴⁸⁾ foreslår udvalget en smidiggørelse af statens personalepolitik som en væsentlig forudsætning for en styrkelse af planlægningsvirksomheden inden for centraladministrationen. At en sådan smidiggørelse, der bl.a. omfatter en større personalemobilitet, også kan ses som et led i en forringelse af de statslige ansattes vilkår - en proletariseringstendens - nævner forfatterne dog ikke.

3.5

I kapitel IV (Sektorplanlægning) og kapitel V (Sammenfattende planlægning på mellemniveau) bredes perspektivet til de samordningsproblemer, der eksisterer såvel vertikalt som horisontalt i det statslige system. I de senere år er der på forskellige områder⁴⁹⁾ sket en afvikling af den traditionelle sektorstyring, hvor centraladministrationen løbende forholdt sig til de lokale dispositioner i kommuner og amter. I stedet optræder der nu i lovgivningen bestemmelser, der pålægger kommunerne en planlægningsforpligtelse. De kommunale planer skal desuden samordnes amtsvis. Udvalget mener, at det især er tre formål som ønskes tilgodeset med sektorplanlægningen, nemlig:

- 1) Koordinering af opgaver i forskelligt regi.
- 2) Forbedring af det kommunale beslutningsgrundlag.
- 3) Sikring af sektorministeriets indseende med og indflydelse på den kommunale forvaltning af ressortopgaver-

47) Denne arbejdsform - matrixorganisation - anvendes allerede nu f.eks. i forbindelse med EDB-arbejde. Vi opfatter ikke arbejdsformen som et brud med den arbejdsform, Weber er udtryk for, men tværtimod som en styrkelse af princippet om saglighed.

48) PP 2, 614-617.

49) F.eks. sygehusvæsenet, skolevæsenet, vejvæsenet. (Se endvidere Sven Bislevs artikel tidligere i dette nummer).

ne.⁵⁰⁾

Især det tredje punkt er værd at uddybe. Tendensen i de sidste års politik har klart været en overførsel af opgaver til kommuner og amtkommuner, samt en svækkelse af de centralt fastsatte standarder og normer for den kommunale virksomhed. På dette felt står man imidlertid over for en modsætning mellem på den ene side kravet om lokalt selvstyre og på den anden side kravet om lighed i det offentlige serviceudbud geografisk set. I denne sammenhæng er det interessant, at bemærke udvalgets udsagn om, at "historisk set har den politiske holdning til decentralisering været svingende, og man kan derfor regne med en reaktion til bage til centralisering, hvis selvstyret bliver brugt anderledes, end folketinget har forestillet sig ved gennemførelsen af kommunalreformen m.m."⁵¹⁾ Her bliver det særligt tydeligt, at det er centraladministrationens mænd, der skriver.

I sit eget forslag til udfyldning af sektorplanbestemmelserne fremhæver udvalget dog, at hovedvægten skal lægges på en mere effektiv betjening af de lokale beslutningsprocesser - altså det andet formål. Dette må ske via en lokal sektorplan henholdsvis sektorplanlægning, som omfatter en konkretisering af de kommende års ydelsespolicy med tilhørende investeringsprogram og produktionsprogram, således at planen kan danne baggrund for såvel anlægs- som driftsbudgetter. Netop herved kan de lokale sektorplaner blive den centrale informationskilde vedrørende kommunernes serviceopgaver.

Da det er sektorministerierne, som skal tilse, at de statslige og kommunale aktiviteter er indbyrdes afstemte, vil det være naturligt - mener udvalget - at disse udarbejder en sammenfattende sektorplan, der omfatter alle administrative niveauer.

Om sektorplanlægning skal det lige med, at udvalget foreslår en modulopbygning af disse. Herved skulle man kunne undgå som nu at skulle nedskære samlet på visse aktiviteter i sparetider. I stedet skulle man benytte "et beredskab af mere begrænsede eller "skrabede" moduler, hvis kvalitet i givet fald kan afvejes med den forsinkelse, som en fastholdelse af den oprindelige udformning indebærer i en beskæringssituation."⁵²⁾

De her refererede tanker om sektorplanlægning er ikke nye -

50) Bet. 743, 49.

51) op.cit., s. 49.

52) op.cit., s. 53.

de var allerede fremme i PP 2.⁵³⁾ Her som i bet. 743 tales om nødvendigheden af en sammenkobling af sektorplanlægningen med en tværgående økonomisk styring omfattende de samlede offentlige udgifter. "Hermed sikres den mest effektive ressourceanvendelse og det - efter omstændighederne videst mulige selvstyre."⁵⁴⁾

Den økonomiske side af dette integrerede budget- og planlægningssystem på lokalt og centralt niveau er så småt under opbygning i og med gennemførelsen af den nye kommunale budget- og regnskabsreform.⁵⁵⁾ Denne reform skal danne grundlag for opstilling af et samlet, flerårigt overslag over de totale offentlige udgifter til fremlæggelse i folketinget, således at de samlede offentlige udgifter kan holdes indenfor det man kalder en samfundsøkonomisk for-svarlig ramme.

Selvom denne økonomiske ramme "må fremkomme som et resultat af fælles drøftelser",⁵⁶⁾ må man nok forvente en vis skepsis fra kommunernes side. Allerede da PP 2 luftede ideen om en rammestyring af kommunerne reagerede kommunerne ved at opstille et alternativ til P-planens "centraldirigerede system", det såkaldte "tilpassede system",⁵⁷⁾ som væsentligst fokuserede på en løsning af informations-problemerne inden for det offentlige.

Det foreslåede budget- og planlægnings"samarbejde", der via sektorstyring regulerer indholdet af og via budgetstyring omfanget af kommunernes politik fører til, at man med rimelighed kan spørge sig selv om, hvor meget der reelt er tilbage af det lokale selvstyre. Et spørgsmål som selvfølgelig først lader sig besvare endeligt, når man har set statens anvendelse af disse styringsmulig-heder. Problemstillingen er ikke fremmed for udvalget, som netop nævner "det tilsyneladende selvmodsigende i på den ene side at overlade en større dispositionsfrihed til kommunerne og på den anden side, at ønske en strammere styring af de samlede offentlige udgifter."⁵⁸⁾

53) PP 2, 607 ff.

54) Bet. 743, 50.

55) Betænkning nr. 722 vedrørende Det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtkommuner, 1974.

56) Bet. 743, 63.

57) Kommunerne og samfundsøkonomien. Et debatoplæg om overensstem-melse mellem statens og kommunernes økonomiske politik. Maj 1974.

58) Bet. 743, 61.

Som overordnet organ i forhold til denne planlægning af den samlede offentlige udgiftspolitik foreslår udvalget et center på mellemniveau, som konkret kunne bestå af et ministerudvalg, samt et fast stedfortræderudvalg.

Dette center er et af de fire centre for sammenfattende planlægning på mellemniveau, som udvalget arbejder med.⁵⁹⁾ De tre

andre skal omfatte erhvervspolitikken, fordelingspolitikken samt den fysiske planlægning. Udvalget ser disse fire centre i forlængelse af de allerede eksisterende samordningsbestrebelselser på mellemniveau - f.eks. regeringens økonomiudvalg og samordningen af ministrenes deltagelse i EF-politikken.

Centret for planlægning vedrørende erhvervspolitik skal sætte sig ud over de mange særinteresser som findes i de eksisterende erhvervsministerier - skal være "et centrum for arbejdet med at

59) Se figur 1.

formulere en langsiktig generell erhvervspolitik på tvers af etablerte fag-, erhvervs- og organisationsgrænser".⁶⁰⁾ En vigtig basis for denne strategiske erhvervsplanlægning bliver analyser af hovedtendenserne i den teknologiske udvikling og i forbrugermønstret, samt analyser af de samlede muligheder på kapital- og arbejdsmarkedet. Udvalget foreslår organisatorisk, at der oprettes et ministerudvalg kombineret med et stedfortræderudvalg.

Den fordelingspolitiske planlægning tænker udvalget sig henlagt til et særligt samarbejdsorgan på ekspertniveau. Udvalgets primære opgave skulle være at sikre et mere fyldestgørende beslutningsgrundlag for de fordelingspolitiske beslutninger.

Sammenfatningen af den fysiske planlægning kan ske via regeringens planlægnings- og miljøudvalg samt et embedsmandsudvalg.

I slutningen af kapitel V⁶¹⁾ nævner udvalget at det har overvejet og forkastet muligheden af et center på mellem-niveau til dækning af de hensyn der falder ind under udtrykket livskvalitet. "Udviklingen vil givetvis gå i retning af, at man i stadigt flere sammenhænge vil lægge vægt på, at der tages hensyn til de vanskeligt definerbare og håndterlige sider af tilværelsen, som der tænkes på, når man siger livskvalitet. Det gælder såvel, når der drøftes arbejdsmiljø, boligmiljø, og rekreative muligheder, som når der planlægges institutionsindretning, forbrugerpolitik, uddannelsespolitik og kulturpolitik, og når der tales om nærdemokrati og medbestemmelse. I forlængelse heraf må nævnes spørgsmål om ligestilling i samfundet i en række henseender, tryghed og selvsikkerhed for det enkelte individ." Man ser altså, hvorledes udvalget medtænker de legitimationsproblemer, som staten har fået i de senere år på de nævnte områder.⁶²⁾

60) Bet. 743, 59.

61) op.cit., s. 71.

62) Habermas, op.cit., s. 37: "Det formal-demokratiske herredømme i den statslig regulerede kapitalismes systemer er utsatt for et legitimeringskrav som ikke lenger kan opfylles ved at man griber tilbake til før-borgerlige legitimeringsformer. Derfor kommer i stedet for ideologien om det frie bytte en surrogatprogrammatik som ikke orienterer seg mot de sosiale følger, men mot følgene av en statlig virksomhet som kompenserer for den frie byttevirksomhets dysfunksjoner. Den forbinder borgerlig ytelsesideologi (som riktignok forskyver statusfordelingen etter de individuelle ytelsers målestokk fra markedet og til skolesystemet) med en garanti for velferdsminima, med utsikten til såvel sikre arbeidspladser som stabil inntekt." Se også Habermas: Legitimationsproblemer i senkapitalismen s. 70 (jfr. afslutningen - afsnit 4).

3.6

På figur 1 er der over de lige omtalte fire centre placeret et centralt planlægningscenter. Den nærmere funktion og opbygning af dette center diskuteres i kapitel VI (Den centrale styring af planlægningen).

Allerede i begyndelsen af forrige kapitel⁶³⁾ forklarede udvalget det urealistiske i forestillinger om en samlet plan for hele det danske samfund - et synspunkt som gentages i dette kapitel. Selvom udvalgets udgangspunkt er det eksisterende politisk-økonomiske system, så mener det dog alligevel at der er "behov for en samlende hånd", der kan bygge bro "mellem planlægningsbestræbelserne på de forskellige felter, så de kan indpasses i fælles forestillinger om samfundsudviklingen og afpasses efter de politiske målsætninger, som regeringen og folketinget er eksponenter for".⁶⁴⁾

Den centrale problematik er hvorvidt, der kan opnås en mere hensigtsmæssig organisering af regeringsarbejdet, så de beslutninger, der træffes, faktisk får de tilsigtede virkninger. En stor del af kapitlet består i en opregning af de koordineringsopgaver, som udvalget mener kunne placeres i et overordnet planlægningscenter". Den vigtigste og afgørende opgave for "centret" er, "at formulere og afgive indstillinger til regeringen om de forudsætninger, som må lægges til grund for det samlede planlægningsarbejde."⁶⁵⁾

Herudover nævner udvalget mere konkret:

- a. Kontrol med at der sker den fornødne planlægningsindsats i lovforberedelsesfasen.
- ~~b. Udtaleret med henblik på kommissionskommissorier.~~
- c. Kontrol med at beredskabsplanlægning (for så vidt angår økonomiske, økologiske og sociale krisesituationer) finder sted.
- d. Holde styr på hele planlægningsapparatet.
- e. Overvågning af ressortfordelingen.
- f. Sikring af en formaliseret samordning af planlægningen på forskellige niveauer (synkronisering i tids- og datamæssig henseende).
- g. Sikring af den nødvendige informationsformidling, herunder tilbagemelding.
- h. Initiativ til og formulering af nye perspektivredege-

63) Op.cit., s. 57.

64) Op.cit., s. 72.

65) Op.cit., s. 79.

relser.

- i. Sikring af at forskellige indstillinger og forslag følges op.

Organisatorisk foreslår udvalget en kombination af ministerudvalg, departementchefudvalg (udvalgsformænd for planlægningen på mellemniveau eller ledere af sektorplanlægning) og et sekretariat.

Det samlede indtryk af de ovennævnte opgaver er, at de er af meget begrænset karakter. Dette svarer til udvalgets afvisning af opbygningen af en central planlægningsinstitution ("kommissariatsmodellen") som værende "i modstrid med hele den grundbetragtning på planlægningsfunktionen, som er anlagt i denne redegørelse."⁶⁶⁾

Endvidere er det interessant, at udvalgets forfattere afviser en stærk centralisering ud fra det synspunkt, "at de særlige hensyn og interesser, som varetages i de forskellige ministerier og institutioner vil blive trængt i baggrunden. Med den decentraliserede opbygning bevares derimod den værdi, der ligger i, at de forskellige enheder kan arbejde relativt selvstændigt og i nær føling med de særlige vilkår og synspunkter, som gør sig gældende på hvert enkelt område."⁶⁷⁾

Udvalgets synspunkter kan med fordel sammenholdes med de overvejelser den tyske politolog J. Hirsch har over mulighederne for en overordnet statslig planlægning.⁶⁸⁾ Hirsch's synspunkt er, at det administrative apparat nødvendigvis må være organiseret partikularistisk og tendentielt kaotisk, idet det skal være samlingscenter for konkurrerende kapitalgrupper og kapitalers divergerende interesser, samtidig med at forholdet til de ikke-kapitalistiske klasser og lag opretholdes. Heroverfor står et stadigt stigende krav om en administrativ planlægning, som et svar på den kriseagtige reproduktion og den stadigt stigende samfundsmæssiggørelse. Hirschs pointe er altså, at der består en konflikt mellem problemstrukturens og organisationsstrukturen, hvor sidstnævnte er bestemt af det borgerlige statsapparats grundlæggende struktur og funktions-

66) Op.cit., s. 85.

67) Op.cit., s. 85.

68) J. Hirsch: Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals. Suhrkamp 1974, s. 217-65 (især s. 235-52). Hirsch behandles her meget stedmoderligt, hvorfor der henvises til bogen, samt anmeldelsen heraf i POLITICA 7. årgang, nr. 4-5.

bestemmelser. Den partikulariserede organisationsstruktur er basis for "non-decisions" samt selektive beslutningsprocesstrukturer, som netop vil blive fjernet af forsøg på en langsigtet og sammenfattende systematisering af den statslige politik. Herved ville nemlig den klassespecifikke selektivitet i systemet blive åbenbar - og modsigelserne og konflikterne i samfundet ville blive tematiseret på det konkrete politiske plan. Hirsch prøver altså, at påpege nødvendigheden af det, som i betænkningen blot uproblematisk fremhæves som ønskeligt.

4. Afslutning

Til slut vil vi endnu engang gøre opmærksom på rationaliseringstendensen, og dennes politiske dimension, idet vi opfatter dette som et af de væsentligste træk ved fremstillingen af planlægningsproblemerne i betænkning 743.

Den weberske beskrivelse af rationaliseringstendensen er stadig gyldig som empirisk beskrivelse, hvilket betænkning 743 klart er udtryk for. Også andre har naturligvis været opmærksom på denne tendens i den offentlige forvaltnings udvikling, jvf. f.eks. Poul Meyers bemærkninger i Offentlig Forvaltning, om et uniformt system.⁶⁹⁾

Rationaliseringstendensen udspringer selvsfølgelig ikke af aktørernes hoveder⁷⁰⁾ - det gør de naturligvis også - men årsagerne skal snarere søges i et økonomisk krav, dels på langt sigt i et evolutionsteoretisk perspektiv, dels på kort sigt som et led i den konjunkturrelle udvikling.

Rationaliseringsbestræbelserne skal også opfattes som et ideologisk fænomen, jvf. vores anden tese. Planlægningsforslagene kan derfor opfattes på den måde, at de er elementer i en proces, der skal muliggøre samfundets fortsatte eksistens som legitimt samfund. Dette sker ved, at planlægningsbestræbelserne gør det muligt at indløse de krav økonomien stiller, og dermed forhindrer klassemodsatningernes åbenlyse fremtræden. - Det er nok umuligt at gennemføre en totalplanlægning,⁷¹⁾ men ved at rationalisere administrationen, udvider man statsmagtens muligheder for at indløse de krav, der

69) Op.cit., s. 131.

70) Jvf. overvejelserne der fører op til vores første tese.

71) Jvf. ovenfor afsnit 2.1 og afsnit 3.6.

stilles til den i og med opfattelsen af statsmagten, som styrende i forhold til det øvrige samfund.⁷²⁾

Hermed er ideologiens muligheder ikke udtømt. Ved at gøre planlægningsproblemet til et teknisk problem afpolitiseres problemerne. Knas i maskineriet er nu ikke udtryk for politiske modsætninger, men for tekniske vanskeligheder, som kan løses. - Ekspertorga-
nernes arbejde kan kun gøres til genstand for andre eksperters be-
dømmelse, ikke for politisk diskussion.

72) Jvf. ovenfor afsnit 3.3.