RESSOURCERNE OG DEN FYSISKE PLANLÆGNING[1])

POUL ERIK GROHNHEIT

1. PROBLEMSTILLING

Denne artikel er dels et forsøg på at give en kritisk vurdering af det økonomiske grundlag for den fysiske planlægning, dels et forsøg på at antyde, hvilke konsekvenser en sådan kritik måtte få for den fysiske planlægning – specielt kommunernes byplandispositioner.

Økonomi var oprindelig læren om den optimale anvendelse af knappe ressourcer; men økonomerne har taget ved lære af teknologien og ved nu at ressourcernes knaphed kan overvindes af den stadig fremadskridende tekniske udvikling, og fra psykologien har man lært at menneskenes behov er umættelige. Som en naturlig konsekvens heraf er den vigtigste målsætning for den økonomiske politik en økonomisk vækst karakteriseret ved en stadig større tilfredsstillelse af stadigt voksende behov, der lægger beslag på ressourcer. Økonomisk vækst spiller samtidig en central rolle for den fysiske planlægning.

Den fysiske planlægning spiller en vigtig rolle ved styringen af den kapitaldannelse, der er en afgørende forudsætning for den økonomiske vækst. Det er en central målsætning for den fysiske planlægning at medvirke til koordineringen, dimensioneringen og lokaliseringen af de fysiske anlæg og den infrastruktur, der skal betjene det stadigt rigere samfund, der bliver resultatet af den økonomiske vækst. Men den økonomiske vækst er samtidig en nødvendig forudsætning for realiseringen af sådanne projekter; anlæg og drift af kraftværker og transportanlæg samt indretningen af de nye byområder vil kræve en forøgelse af produktionen, der vil lægge beslag på en voksende mængde ressourcer, omfattende råstoffer, arbejdskraft og kapital samt bidrag til forureningen.

Spørgsmålene, om den øgede produktion også medfører øget velstand, og om den nødvendige stadig større mængde ressourcer vil være til rå-

[1]) De mere teoretiske problemer, der er omtalt i denne atrikel, findes uddybet i forfatterens notat *Byplan og ressourcer*. Statens Byggeforskningsinstitut 1971, SBI-NOTAT 18.

dighed, stilles ofte. I forlængelse heraf må man stille spørgsmålet om, hvilke konsekvenser det vil få for samfundets generelle målsætning om økonomisk vækst og for den fysiske planlægning, hvis disse spørgsmål må besvares benægtende.

2. PRODUKTIONEN SOM MÅL FOR VELSTANDEN

I »*Perspektivplanlægning 1970–1985*«[2]) hedder det i et afsnit med denne overskrift (p. 40*):

> »Et hovedemne for perspektivplanlægningen er størrelsen og anvendelsen af den produktion, der står til rådighed til at dække befolkningens behov.
>
> Udgangspunktet tages da sædvanligvis i nationalproduktet, som et udtryk for den forædlingsværdi, der opstår ved al økonomisk aktivitet i landet. (...)
>
> Denne målestok for samfundets samlede forsyning med varer og tjenester er et særdeles anvendeligt ståsted i den mere kortsigtede økonomiske politik og vil også i det følgende udgøre en væsentlig del af den baggrund, ud fra hvilken ændringerne i den økonomiske struktur og udviklingen i den offentlige sektor må bedømmes. Alligevel kan der være god grund til allerede her at trække frem, at denne bekvemme målestok er et primitivt redskab, specielt når det – som her – drejer sig om at vurdere udviklingen over længere perioder.«

Der sættes således her et forsigtigt spørgsmålstegn ved anvendeligheden af den samlede produktion som mål for velstanden. Kritikken mod nationalproduktet koncentrerer sig især om fire punkter: (i) kortere arbejdstid eller et mere roligt arbejdstempo kan være af større værdi for velstanden end en produktionsstigning, (ii) en del af produktionen har omkostningskarakter, men indgår alligevel i nationalproduktet, f. eks. transport mellem bolig og arbejdsplads, (iii) forureningsspørgsmålet, og (iv) de statistiske og tekniske vanskeligheder ved selve opgørelsen af det summariske produktionsmål.

Med de nævnte forbehold anvender de fleste samfundsøkonomiske rapporter – herunder perspektivplanen – stadig nationalproduktet som det vigtigste mål for velstanden, og væksten i nationalproduktet fremtræder da også som det vigtigste mål for den økonomiske politik.

Som begrundelse for at betragte den samlede produktion som et *helt uanvendeligt mål* for velstanden, kan fremføres følgende tre argumenter:

---

[2]) *Perspektivplanlægning 1970–1985. Redegørelse fra den af regeringen i november 1968 nedsatte arbejdsgruppe.* (1970) København: Schultz.

(i) Ufuldstændig behovstilfredsstillelse. Produktionen – og herved forstås såvel frembringelsen af varer som tjenester – er kun i stand til at tilfredsstille en del af befolkningens behov. Behovet for føde og beskyttelse mod klimaet kan kun tilfredsstilles gennem produktionen; behovene for oplevelse, hvile og kontakt med andre mennesker kan ikke alene tilfredsstilles gennem produktionen, og produktion er ofte ikke nogen forudsætning for tilfredsstillelsen af disse behov.

(ii) Negative bivirkninger. Produktion og forbrug har en række bivirkninger, der medfører en forringelse af befolkningens velfærd: forurening, trafikulykker, arbejdsulykker, sygdom, sociale ulykker o. s. v.

(iii) »Behovsinflation«. En række af de behov som produktion og forbrug skal tilfredsstille er netop skabt af stigende produktion og forbrug. Kritikken mod forbrugersamfundet og reklamen – der skaber kunstige behov for de varer, som industrien ønsker at producere – er velkendt; men også den fysiske planlægning bidrager til at skabe nye til dels kunstige behov ved at være et led i en proces, hvor individuelle og kollektive behov gensidigt stimulerer hinanden. Det bedste eksempel er byen og bilen. Forbruget af biler skaber et behov for ombygning af byen, der igen skaber et behov for flere biler, fordi afstandene bliver større, cykling bliver umulig og den kollektive transport bliver ringere. Forurening og forureningsbekæmpelse rummer uanede muligheder for behovsinflation: produktionen medfører forurening, hvis bekæmpelse skaber behov for yderligere produktion. Eksempler kan nævnes også inden for andre sektorer, især social- og sundhedssektorerne. Samfundets specialisering og omstrukturering skaber øgede behov for forebyggende og behandlende indsats i disse sektorer[3]).

På denne baggrund vil velstandsvirkningen af en produktionsstigning kunne blive både positiv, negativ og neutral, afhængig af hvor vigtig tilfredsstillelsen af produktionskrævende behov bliver betragtet sammenlignet med andre behov, hvor meget man er rede til at acceptere af negative bivirkninger, og hvordan man vurderer »behovsinflationen«. Den gamle økonomiske sætning om et godes faldende grænsenytte, må også kunne anvendes på nationalproduktet som helhed. Det kan så diskuteres om græn-

[3]) En del af den kritik, der er fremført her, findes udførligt behandlet i John Kenneth Galbraith: *Det rige samfund.* København: Gyldendal, især kap. X *Forbrugsefterspørgslens imperativ* og kap. XI *Afhængighedseffekten* (= »behovsinflation«). Men Galbraith retter sin kritik mod en økonomi, hvor der gennem reklame skabes kunstige behov for en stadig større mængde private forbrugsvarer på bekostning af nødvendige og forsømte kollektive goder som trafik, sundhedsvæsen, socialvæsen m.v. Galbraith nærmest overser, at en del af behovet også for sådanne kollektive goder kan være skabt af produktionen.

senytten efterhånden er blevet nul eller måske endog negativ, på grund af produktionens negative bivirkninger.

Det er imidlertid tvivlsomt, om denne primitive totalvelfærdsbetragtning – der tilmed ser bort fra ethvert fordelingsproblem mellem befolkningsgrupperne – er den virkelige begrundelse for de fleste – også rige – landes erklærede målsætninger om økonomisk vækst.

En OECD-rapport fra december 1970 »*The Growth of Output 1960–1980*«[4]) nævner som den første af to begrundelser for økonomisk vækst som en central målsætning for den økonomiske politik, at givet at den moderne økonomi har stærke indbyggede kræfter, der arbejder for en øget produktivitet, vil et stigende efterspørgsels- og udbudsniveau være nødvenigt for opretholdelsen af den fulde beskæftigelse. Den anden begrundelse er, at øget produktion også giver mulighed for øget velstand.

Altså: Vi bliver desværre mere og mere effektive, så vi må producere og forbruge mere og mere for at kunne få noget at bestille.

3. PRODUKTIONSFAKTORSYNSPUNKTET OG RESSOURCESYNSPUNKTET

I teorien for økonomisk vækst betragtes produktionen som en funktion af de to produktionsfaktorer arbejde og kapital. Hensigten er at beskrive produktionens vækst over tiden som et resultat dels af den tilvækst i kapitalapparatet, der er en følge af de løbende investeringer, dels af den forøgelse af kapitalens og arbejdskraftens produktivitet, der vil blive en følge af anvendelsen af tekniske fremskridt. Den samlede mængde af råstoffer forudsættes ubegrænset, men tilvejebringelsen af råstoffer kræver indsats af produktionsfaktorer. Tilsvarende forudsættes omgivelserne at være uendelige, således at forurening ikke akkumuleres eller får irreversible økologiske konsekvenser, hvorimod forureningsbekæmpelse kræver indsats af produktionsfaktorer.

Økonomien er her anskuet ud fra et *produktionsfaktorsynspunkt*. Klodens muligheder er ubegrænsede, og produktion, forbrug og velstand begrænses alene af menneskets arbejdsindsats, dets redskaber og dets tekniske snilde. Det er derfor en naturlig målsætning for den økonomiske politik at tilstræbe en forøgelse af produktionsfaktorernes mængde og produktivitet med det formål at øge produktion, forbrug og velstand.

Forudsætningerne om ubegrænsede råstofmængder og forureningsmuligheder har selvfølgelig aldrig været opfyldt, men har været betragtet som en rimelig modelforenkling. Den modsatte modelforenkling, der kan tænkes som grundlag for en økonomisk teoridannelse, vil være at betragte

[4]) OECD (1970) *The Growth of Output 1960–1980: Retrospect, Prospect and Problems of Policy*. Paris.

kloden som et rumskib, hvor alt er stærkt begrænset[5]). Økonomien må da anskues ud fra et *ressourcesynspunkt,* hvor hovedinteressen ikke er produktionens forøgelse, men begrænsningen i forbruget af knappe ressourcer, der omfatter såvel produktionsfaktorerne arbejde og kapital som råstoffer og omgivelsernes muligheder for at uskadeliggøre forurening.

Ressourcesynspunktet er uforeneligt med en målsætning om fortsat økonomisk vækst. Råstofkilderne, jordens areal, og naturens evne til at akkumulere forurening er begrænsede. Ligeledes er de forhåndenværende mængder af kapital og arbejdskraft begrænsede. Af speciel nationaløkonomisk interesse som ressourcebegrænsning er desuden betalingsbalancen, idet mulighederne for import af råstoffer, maskiner og forbrugsgoder begrænses af produktion og afsætning af eksportvarer. Ressourcesynspunktet udelukker hverken kapitaldannelse eller tekniske fremskridt; men hovedinteressen er at økonomisere med de ressourcer, hvis knaphed i den givne situation anses for mest akut. En konsekvent anvendelse af ressourcesynspunktet i en situation med befolkningseksplosion, forudsigelig udtømning af råstofkilderne og en tiltagende forurening af ikke blot vandløb og byluft, men også oceaner og atmosfære, må føre til en målsætning om genskabelse af eller tilnærmelse til én eller anden form for økologisk balance[6]).

Den økonomiske politik vil altid indeholde elementer af både produktionsfaktorsynspunktet og ressourcesynspunktet. Hvilket synspunkt, der vil være det dominerende vil være bestemt af et mere eller mindre bevidst politisk valg, der vil være stærkt påvirket af hvor alvorlige ressourcebegrænsninger, man står over for.

Under besættelsen og helt frem til slutningen af 1950'erne har ressourcesynspunktet været mere eller mindre dominerende, først begrundet i manglende leverancer af nødvendige råstoffer; siden af valutavanskeligheder. Fra slutningen af 1950'erne har produktionsfaktorsynspunktet fået lov til at dominere næsten fuldstændigt. I »Perspektivplanlægning 1970–1985« dominerer produktionsfaktorsynspunktet stadigvæk, men selve redegørelsens fremkomst vidner om, at ressourcebegrænsningen er ved at blive følelig; der nævnes særlig to områder: betalingsbalancen over for udlandet og det offentliges forbrug af arbejdskraft. Derimod savner man fuldstændigt ressourcesynspunktet anvendt på forureningsproblemet. Dette er måske det helt centrale kritikpunkt for perspektivplanen, der jo ikke er en plan for hvad der skal gøres, men en redegørelse for grundlaget for en perspektiv-

[5]) Kenneth E. Boulding (1966) *The Economics of the Coming Spaceship Earth* i H. Jarrett (ed.) *Environmental Quality in a Growing Economy.* Baltimore: John Hopkins Press. pp. 3–14.

[6]) En kortfattet og konsekvent formulering af en sådan målsætning er givet af Peter Naur: *Speederen i bund – fuld fart mod afgrunden* i Villy Sørensen (red.) (1971) *Midler uden mål. Kommentarer i perspektivplanlægningen.* København: Spektrum pp. 9–13.

planlægning. Forureningen betragtes ikke som en ressourcebegrænsning, som langtidsplanlægningen er nødt til at respektere; men betragtes primært som et selvstændigt problem, hvis løsning kræver udvikling af teknik og en produktiv indsats med henblik på forureningsforebyggelse og rensning.

De nationalproduktbegreber, der beregnes og anvendes i de fleste lande er i det væsentlige udarbejdet ud fra produktionsfaktorsynspunktet. Selv om nationalproduktet betragtes som uanvendeligt som mål for velstanden, forbliver det et vigtigt udtryk for den økonomiske aktivitet. I relation til ressourcesynspunktet bliver nationalproduktet et udtryk for det samlede ressourceforbrug. En mere *økologisk* vurdering af den økonomiske aktivitet vil herudover kræve opstilling af en *materialebalance,* der beskriver det økonomiske systems samlede interaktion med de naturgivne omgivelser. Hensigten med opstillingen af sådanne materialebalancer eller materialestrømme er at finde veje til at begrænse det gennemløb, der finder sted når råstoffer graves op af jorden, anvendes til produktion og forbrug og vender tilbage til jorden som forurening; og at finde veje til at affaldsstoffer kan genanvendes i nye produktionsprocesser[7]).

4. PLANLÆGNINGEN OG DEN ØKONOMISKE VÆKST

Perspektivplanredegørelsen er den vigtigste kilde til vurdering af de produktionsmæssige rammer for den fysiske planlægning. Der regnes her med en årlig vækst i den samlede produktion i de næste 15 år på 3,2 pct. mod 5 pct. i 1960'erne (p. 50*), d. v. s. en ikke uvæsentlig reduktion af den vækst, man hidtil har været vant til. Der kan tilmed fremføres i hvert fald to argumenter for, at selv denne reducerede vækst er overvurderet. Den noget utilstrækkelige behandling af forureningen er allerede omtalt. Det andet argument hænger sammen med produktionens uanvendelighed som mål for velstanden. Jo mindre produktionen kan betragtes som et udtryk for velstanden, jo mindre må man forvente, at den enkelte vil være villig til at yde en indsats for at forøge produktionen. Dette kan allerede iagttages idag; mange unge mennesker søger idag væk fra erhvervslivet og væk fra de erhvervsbetonede uddannelser. Den økonomiske vækst kan således blive yderligere reduceret ved, at færre vil yde den nødvendige produktive indsats.

På trods af de argumenter, der kan fremføres mod såvel ønskeligheden af som muligheden for en stadig økonomisk vækst, er dette fortsat den vigtigste og hyppigst fremhævede målsætning for den økonomiske politik. Noget uvidenskabeligt kan man påstå, at dette først og fremmest skyldes

7) Allen V. Kneese (1971) Background for the Economic Analysis of Environmental Pollution. *The Swedish Journal of Economics* Vol. 73, no. 1, pp. 1–24

en *vækstmani*[8]). Vækst, udvidelse, ekspansion, effektivitet betragtes traditionelt som goder i sig selv. En påstand om det modsatte vil stemple den person, der fremsætter den, som drømmer og romantiker. Maskinstormer har i snart 200 år været et skældsord. En teknisk avanceret løsning må dog foretrækkes frem for en mindre avanceret, selv om omkostningerne måske er større. Snarere end økonomiske ræsonnementer er dette nok udtryk for en mentalitet – der netop i de senere år er ved at ændre sig; men en stor del af den økonomiske teori og den økonomiske debat har indrettet i overensstemmelse med denne mentalitet. Det er vanskeligt at angribe ét område af økonomien ud fra en forestilling om, at økonomisk vækst ikke er særlig ønskelig, uden at løbe ind i selvmodsigelser på andre områder. En målsætning, der tilsigter at begrænse den økonomiske vækst, vil komme i konflikt med andre vigtige målsætninger for den økonomiske politik. Der vil således være en indbygget modsætning mellem en kortsigtet politik, der tilsigter fuld beskæftigelse gennem en *forøgelse* af den økonomiske aktivitet, og en langsigtet politik, der tilsigter ressourcebesparelse gennem en *begrænsning* af den økonomiske aktivitet. En begrænsning af den økonomiske vækst vil ikke mindst være i konflikt med de kræfter, der er et resultat af, at samfundet består af mange beslutningstagere, der hver følger deres egne målsætninger.

Ligesom enhver anden videnskab er økonomien opbygget på grundlag af forenklinger og generaliseringer af begrænset gyldighed. Der er her grund til at hæfte sig ved to vigtige forudsætninger for den centrale økonomiske teori, der bliver stadig mere urealistiske.

For det første ser den centrale økonomiske teori bort fra det forhold, at virksomheders og husholdningers produktion og forbrug kan være en fordel eller ulempe for andre end dem, der producerer eller forbruger. Disse eksterne fordele og ulemper har været en hovedpine for økonomer gennem mere end 50 år; men løsningen af de problemer, der er en følge af eksterne fordele og ulemper, har været hovedopgaven for fysiske planlæggere. Alligevel vil enhver økonomisk lærebog gennemføre de centrale ræsonnementer under denne forudsætning om fravær af eksterne virkninger; og derpå bemærke at dette selvfølgelig er urealistisk, og at man må modificere resultatet af sit ræsonnement i overensstemmelse hermed.

I en økonomi, hvor forureningen udgør en stigende trussel mod velstanden, forekommer denne behandling af de eksterne ulemper mere og mere urimelig[9]).

Inden for rammerne af en liberalistisk økonomi er »internalisering« af

[8]) Udtrykket (Growthmania) er hentet fra E. J. Mishan (1967) *The Costs of Economic Growth*. London: Stables Press.

[9]) Dette er udgangspunktet for den ofte citerede artikel Robert U. Ayres og Allen V. Kneese (1969) Production, Consumption and Externalities, *American Economic Review* Vol. 59, pp. 282–297.

eksterne omkostninger et vigtigt middel til bekæmpelse af forureningen. I praksis betyder det at produktionen belastes med afgifter i forhold til den forurening den er skyld i[10]).

En anden afgørende forudsætning for den centrale økonomiske teori er forudsætningen, om at økonomien består af små konkurrerende virksomheder, der har som målsætning at maksimere deres profit; medens sandheden er den, at økonomien domineres af store private korporationer og offentlige institutioner, der alle har som målsætning at overleve og øge deres egen betydning.

På grund af eksistensen af eksterne fordele og ulemper, er efterspørgsel og behov størrelser, der kan påvirkes (jvf. »behovsinflation«). En virksomheds – og særlig en stor virksomheds – omsætning kan øges gennem reklame og ved at sætte produktionen ind på områder, hvor mulighederne for »behovsinflation« er størst.

De eksterne virkninger gør det også muligt for virksomhederne at »eksternalisere« nogle af deres omkostninger, d. v. s. spare nogle af deres egne omkostninger ved at lægge dem over på kunderne eller det offentlige. Dette fænomen går ofte under betegnelsen »rationalisering«. Som særlig oplagte eksempler kan nævnes bilistvarehuse, hvor varehusene sparer omkostningerne til en dyr centergrund, medens kundernes transportomkostninger forøges, og det offentlige kan blive tvunget til at foretage dyre kapacitetsudvidelser af veje. Yderligere kan det medføre fjernelse af eksistensgrundlaget for småhandlende med udgifter for de sociale budgetter og forringelse af serviceniveauet i boligområderne til følge. Køres processen videre kan byens service blive fuldstændig afhængig af bilistvarehuse. Dette er blot ét eksempel på, hvordan »behovsinflationen« kan ske via virksomhedernes eksternalisering af omkostningerne.

Samfundets stigende specialisering forøger muligheden for at private virksomheder og offentlige institutioner kan eksternalisere omkostninger, og gør samtidig de enkelte økonomiske enheder mere sårbare og mere afhængige af hinanden. Der er en lang tradition for at betragte specialisering og arbejdsdeling som bidrag til at forøge økonomiens effektivitet. Effektivitet vil sige, at den samme produktion kan gennemføres ved indsats af færre ressourcer, men hvis en »effektivitetsforøgelse« medfører eksterne omkostninger, der lægger beslag på flere ressourcer end dem, der blev sparet, er det ikke en effektivitetsforøgelse; tværtimod – en sådan foranstaltning er efter økonomiens egen definition ineffektiv.

Det har længe været den offentlige planlægnings opgave – på det fysiske såvel som det sociale område – at forbedre mulighederne for en øget specialisering og arbejdsdeling og at forebygge og afhjælpe de skader som

[10]) Erik Dahmén (1970) *Sæt pris på miljoet,* København: Spektrum.

denne udvikling medfører. Herved har den offentlige planlægning utvivlsomt bidraget til at forøge økonomiens effektivitet og velstanden. Men den samme offentlige planlægning har tillige været med til at muliggøre den ineffektivitet, der ligger i en eksternalisering af virksomheders og institutioners omkostninger, og har hermed givet et væsentligt bidrag til en økonomisk vækst, der i højere grad er karakteriseret ved en forøgelse af ressourceforbruget, end ved en forøgelse af den samlede velstand.

5. MÅLSÆTNINGER OG STRATEGI

De målsætninger, der motiverer beslutningerne vedrørende den økonomiske politik og den fysiske planlægning, er langt fra altid begrundet i bevidste politiske valg. Snarere tværtimod; målsætninger er ofte »nødvendiggjort« af samfundets struktur og af den tekniske udvikling. Også den måde den fysiske planlægning er organiseret på er med til at udvikle og fastholde målsætninger.

Der er ingen dansk tradition for klare politisk formulerede målsætninger, som bliver genstand for politisk debat og beslutning. Og selv om man havde en sådan tradition er det usikkert, hvilken betydning dette ville have for valget af målsætninger. Målsætninger er i meget høj grad et udtryk for beslutningstagernes *gensidige forventninger* om hverandres handlinger; og sådanne gensidige forventninger lader sig ikke uden videre ændre ved markante politiske beslutninger. Målsætninger ændres ikke ved at man beslutter, at de skal ændres; men ved at nogle beslutningstagere handler i overensstemmelse med andre målsætninger, og der herigennem sker ændringer i de gensidige forventninger. Væsentligt for en sådan proces vil det være, om de enkelte beslutningstagere er i stand til at foretage et valg mellem handlingsalternativer, der indebærer forskellige konsekvenser.

I bogen »*Local Government and Strategic Choice*«, der er udarbejdet på grundlag af fire års studier af planlægningsprocessen i Coventry, definerer Friend og Jessop planlægning som en *proces af strategiske valg*. »Valg« angiver at der er tale om beslutninger, der på én eller anden måde er motiveret i nogle målsætninger, »proces« angiver et tidsforløb, og »strategi« antyder problemerne med mange beslutningstagere, og usikkerhed såvel med hensyn til konsekvenserne af trufne beslutninger som vurderingen heraf[11]).

Planlægning er således andet og mere end en beskrivelse af fremtidige ønskværdige tilstande. Der er tale om fortløbende beslutninger, der inde-

[11]) J. K. Friend og W. N. Jessop (1969) *Local Government and Strategic Choice*, London: Tavistock.
Bogens centrale afsnit er gengivet som artikel »Hvad er planlægning« *Byplan* nr. 135, 1971, pp. 134–140.

bærer valg mellem handlingsalternativer med konsekvenser for fremtiden. Som kriterium for valget mellem foreliggende handlingsalternativer, er det ikke nok at det valgte alternativ »peger frem mod« en fremtidig tilstand, der er optimal set ud fra foreliggende målsætninger. Et andet vigtigt kriterium er, at pres for løsning af aktuelle problemer efterkommes, herunder at der træffes beslutninger, der er forpligtigende og troværdige, således at planlægningen kan tjenes om beslutningsgrundlag for andre beslutningstagere. For det tredje er det vigtigt at sikre sin fremtidige beslutningsfrihed. En fleksibilitet, der indebærer at mange muligheder holdes åbne, er særlig vigtig i en situation, hvor der hersker usikkerhed om i hvilket omfang eksisterende målsætninger også vil gælde i fremtiden.

6. MÅLSÆTNINGER OG OMKOSTNINGER

Målsætningsproblemet kan forekomme forholdsvis enkelt, når man alene beskæftiger sig med enkelte fysiske anlæg. Anlægget af en skole kan således være motiveret i at give børnene i et nyt boligområde den undervisningsstandard, som loven kræver. Vanskeligere bliver det, når man skal tage stilling til prioriteringer mellem forskellige typer af anlæg, eller når man skal vurdere en dispositionsplan for en by. Endnu vanskeligere bliver det, når man søger at vurdere elementer af den fysiske planlægning på baggrund af mere fundamentale målsætninger. Overvejelser vedrørende velfærd og resourcer indgår på én eller anden måde i de fleste planlægningsbeslutninger. Hvis målsætningen om økonomisk vækst var eneafgørende, kunne man vurdere et planlægningsvalg alene ved effekten på nationalproduktet. I erkendelsen af at dette mål er et utilstrækkeligt og til dels misvisende udtryk for velstanden, har man inden for socialvidenskaberne og fremtidsforskningen i de senere år arbejdet på konstruktionen af *sociale indikatorer,* i et forsøg på at frembringe bedre og mere direkte mål for velstanden end nationalproduktet. Sådanne indikatorer kan omfatte mål for sundhedstilstand, uddannelse, boligstandard, miljøværdier, kulturværdier, demokrati, retssikkerhed, arbejdsforhold, overlevelsesmuligheder og meget mere.

Problemerne i forbindelse med vurderingen af omkostningerne ved anlæg og drift af de projekter, der indgår i planlægningsbeslutninger er nok til at beskæftige en hel budgetvidenskab, indeholdende en lang række teorier og metoder som *investeringsteori, programbudgettering, cost-benefit analyse, lineær programmering m. v.* Disse metoder skal ikke beskrives her, kun skal problemstillingen belyses med udgangspunkt i den *kommunale planlægning.*

Traditionelt har den kommunale budgetlægning været begrænset til *ét-årsbudgettet.* I de senere år er der sket en udvikling i retning af *flerårsbudgetter* og *fysisk-økonomisk planlægning,* således at man ved anlægs-

beslutninger systematisk kan tage hensyn til projektets konsekvenser for kommunens udgifter i såvel anlægsperiodens enkelte år som i den efterfølgende driftsperiode[12]).

Sådanne metoder er nødvendige for at kommunen kan økonomisere med én af sine mest knappe ressourcer, nemlig budgetbegrænsningen; og jo mere følelig budgetbegrænsningen bliver gennem skatteloft og låneramme, jo vigtigere bliver det for kommunen at finde metoder, således at den kan løse sine opgaver inden for denne ressourcebegrænsning.

Set fra et ressourcesynspunkt er det en udmærket idé at staten pålægger kommunerne en skrap budgetbegrænsning. Det giver den kommunalbestyrelse, der har fantasi til at løse sine opgaver ved indsatsen af færre ressourcer en fordel over for den, der kun har haft fantasi til at udnytte refusioner og finde nye lånemuligheder. (Metoden forudsætter selvfølgelig en hæderlig skattegrundlagsudligning og visse tilskud efter objektive kriterier). Men – stadig ud fra et ressourcesynspunkt – rummer metoden visse ulemper fordi kommunale udgifter i kroner og øre er et utilstrækkeligt og primitivt mål for ressourceforbruget.

De kommunale udgifter er et utilstrækkeligt mål for ressourceforbruget, fordi udgifterne kan medføre et afledet ressourceforbrug (eller ressourcebesparelse) der ikke mærkes på kommunens udgifter. Reguleringen af et farligt vejkryds kan spare penge i hospitalssektoren; udvidelsen af vejkapaciteten kan medføre øget biltrafik og dermed større benzinforbrug og luftforurening.

De samlede udgifter målt i kroner er desuden et primitivt mål for ressourceforbruget. Der er jo tale om en sammenvejning af inkonvertible fysiske ressourcer ved hjælp af et prissystem, der gerne skulle afspejle ressourcernes relative knaphed. Prissystemets afspejling af ressourcernes relative knaphed er imidlertid noget tvivlsom; dels er prissystemet et udtryk for markedskræfter, der blandt andet ikke sætter pris på f. eks. forurening, dels har lovindgreb gennem tiden fået til resultat at visse prisrelationer kan virke ganske tilfældige (f. eks. boligmarkedet). Selv om der tages hensyn til inflationsproblemet vil en fremskrivning af et ressourcemål angivet i penge være principielt forkert; normalt vil det nemlig indebære en implicit forudsætning om konstante prisrelationer over tiden. En fremskrivning af ressourceforbruget over en længere periode og for et større område (f. eks. hele landet) må nødvendigvis foretages i fysiske størrelser. For en enkelt kommune spiller dette problem ikke den helt store rolle, med mindre det er vanskeligt at skaffe arbejdskraft, kommunen mangler admi-

[12]) *Skitseforslag til en økonomisk langtidsplanlægning i Roskilde kommune* (1970) Kommunernes Landsforening, Statens Byggeforskningsinstitut, Roskilde kommune. Kurt Egelund Larsen og Johannes Møllgaard (1970) At planlægge er at ville, *Byplan* nr. 126, pp. 52–56.

nistrativ kapacitet eller andre ressourcer lokalt viser sig at være meget knappe; kommunens ind- og udbetalinger sker jo netop i penge, og kommunens forbrug af bestemte ressourcer vil ikke have nogen afgørende indflydelse på det samlede forbrug heraf – og dermed på prissystemet.

7. DEN OVERORDNEDE PLANLÆGNING

Den overordnede planlægning har to hovedopgaver, dels at lokalisere og dimensionere anlæg, der har betydning for hele landet – motorveje, broer, lufthavne, jernbaner m. v.; dels at forsyne kommunerne med normer vedrørende byplaner, lokal offentlig service, bygninger, kloakker, rensningsanlæg og meget mere. Den overordnede planlægnings målsætning er ikke blot at koordinere; men tillige at sikre befolkningens forsyning med anlæg, der svarer til et fremtidigt højere niveau. Der er tradition for, at den overordnede planlægning er sektorstyret (trafikministerium, boligministerium o. s. v.); og hver enkelt sektor planlægger at skulle tilfredsstille de stigende behov, der er en følge af økonomisk vækst. Overvejelser over tilstedeværelsen af de nødvendige ressourcer spiller en mere beskeden rolle. Perspektivplanen er en spæd begyndelse til en samlet ressourceovervejelse for samtlige sektorer, idet man dog forudsætter, at en – ganske vist behersket – økonomisk vækst vil sikre tilstedeværelsen af en begrænset men dog voksende mængde ressourcer.

Den overordnede planlægnings handlingsalternativer er forholdsvis vidtgående, især når det drejer sig om beslutninger, hvis konsekvenser ligger langt ude i fremtiden.

Hvis man analyserer den overordnede planlægning ud fra et ressourcesynspunkt ved hjælp af fysiske mål for forbruget af arbejdskraft og råstoffer samt for forureningen, er det næppe usandsynligt, at både de planlagte store anlæg, og de normer kommunerne skal planlægge efter vil lægge beslag på ressourcer, der ikke eksisterer.

Det er næppe politisk tænkeligt, at man motiveret af et ressourcesynspunkt vil foretage drastiske ændringer af beslutninger, der vil få konsekvenser for den nærmeste fremtid. Men det må være rimeligt, når det gælder langsigtede afgørelser at lade ressourcesynspunktet spille en afgørende rolle for valget mellem vidt forskellige alternativer.

En lang række af de restriktive normer kommunerne og borgerne skal rette sig efter i dag medfører mere ressourceforbrugende anlæg end normer man tidligere har fulgt; byggelovgivningen rummer mange eksempler herpå. Måske kunne der spares en del ressourcer ved at slække på sådanne normer og overlade flere beslutninger til lokal fantasi og omtanke. Derimod vil en meget restriktiv politik over for kommunerne være ressourcebesparende, når det gælder sikringen af lokaliseringsmuligheder, linjeføring og udvidelsesmuligheder for landsdækkende anlæg. Et særligt grelt eksempel

på en utilstrækkelig restriktiv planlægning er konflikten mellem Kastrup Lufthavn og Amager-kommunerne, hvor den overordnede planlægning ikke har kunnet hindre kommunernes godkendelse af opførelsen af de byområder i støjzonerne, der nu bruges som argument for lufthavnens flytning til Saltholm.

8. DEN LOKALE PLANLÆGNING

Kommunernes muligheder for at vælge mellem forskellige alternativer for deres udvikling begrænses af en lang række forhold, nemlig den overordnede planlægnings dispositioner med hensyn til lokalisering af trafikanlæg og institutioner, planlægningslovgivningen, en lang række normer og forskrifter, og den præjudicerede udvikling, der er et resultat af beslutninger, der allerede er truffet af kommunen eller andre, samt potentielle private dispositioner inden for rammerne af den juridisk bindende planlægning. Endelig er kommunens valgfrihed begrænset af den organisation, de metoder og den »ideologi«, der er nedfældet i selve planlægningsprocessen.

Den tilbageblevne beslutningsfrihed rummer betydelige muligheder for ret forskellige alternativer. Man behøver blot at kaste et blik på kommunerne rundt om København. Nord-kommunernes ret spredte parcelhusområder, Høje Gladsaxe, Ballerups sociale boligbyggeri, Glostrups industri, og Herstedernes trafikdifferentiering. Disse forskelle er et udtryk for et kompliceret spil mellem en historisk udvikling, kommunalpolitiske prioriteringer og private dispositioner.

Alligevel vil kommunens valgmuligheder i konkrete beslutningssituationer ofte blive fremstillet som meget snævre, hvad enten det drejer sig om et enkelt projekt eller om en hel dispositionsplan.

Kommunen kan have visse valgmuligheder med hensyn til, hvor den vil placere byudviklingen, i hvilket omfang den vil søge at tiltrække industri, om den vil udbygge sit eksisterende center eller opbygge et nyt på bar mark, om udvidelsen af en overbelastet vej skal gennemføre nu eller udskydes til senere. Set fra et ressourcesynspunkt er alle disse alternativer såre marginale. Der kan højst være tale om besparelser på nogle få procent, hvorimod en radikal anvendelse af ressourcesynspunktet vil kunne kræve, at milliardprojekter blev erstattet af millionprojekter.

Nu er det meget få kommuner, der er i stand til at erstatte milliardprojekter med millionprojekter. Dette er hovedsageligt en opgave for den overordnede planlægning, for hovedstadsregionens ikke-eksisterende samlede planmyndighed, og for enkelte meget store kommuner; men det er vigtigt at påpege, at en meget stor del af den forøgelse af det samlede ressourceforbrug, der planlægges at ske de næste 15 år, vil være en følge af kommunernes planlægning.

Forskellige bystrukturer stiller vidt forskellige krav til ressourcer. Dette kan tydeligst illustreres ved forskellen i ressourceforbruget til tilfredsstillelse af transportbehovet. Et storbyområde, der ligger spredt over et betydeligt areal, der næsten udelukkende betjenes af biler, og hvor der er store afstande fra bopæl til arbejdsplads og detailhandel, kræver langt flere ressourcer end et storbyområde, hvis areal ikke er større end hvad der må krævcs for at sikre de nødvendige friarealer, hvor der er tilstræbt størst mulig bopæl-arbejdsplads balance, hvor den vigtigste detailhandel er placeret inden for gangafstand, og som i størst muligt omfang trafikbetjenes af cykler og kollektiv transport. Hvor den samlede velstand er størst, kan ikke umiddelbart afgøres; kun er personer, der på grund af alder, økonomi og helbred er afskåret fra at køre bil, langt ringere stillet i den første bystruktur end i den sidste.

Transporten er langt fra det eneste element i bystrukturen, hvor forskellige alternativer kan betinge vidt forskellige ressourcekrav; boligernes størrelse, bolig- og erhvervsområdernes udformning, center- og detailhandelsstruktur, samt sanering og byfornyelse rummer alternative muligheder med vidt forskellige ressourcekrav.

Imidlertid er byen og bilen nok det vigtigste eksempel på »behovsinflation«, der omfattes af den fysiske planlægning, og transportsystemet er et af de væsentligste elementer i bystrukturen. »Bilen ud af byen« er tilmed ved at blive et populært slagord. Men det er vigtigt at fremhæve, at transporten kun udgør en ret begrænset andel af det samlede kraftforbrug, der er en af de mest kritiske ressourcer både med hensyn til råstofforbrug og forurening. Kraftforbruget til såvel industrien som til boligopvarmning vejer langt tungere end kraftforbruget til transport. Noget i sig selv så vidtgående som en politik, der går i retning af privatbilismens afskaffelse, vil måske om 15–30 år blive betragtet som én af de mindre vidtgående konsekvenser af ressourcernes knaphed.

Der findes ret få undersøgelser om ressourceforbruget ved byudvikling, og ingen af dem søger at analysere forskelle i ressourceforbruget ved alternative bystrukturer.[13])

Ved dispositionsplaner for byer og regioner vil der ikke sjældent blive

---

13) Bilag 5 til »Perspektivplanlægning 1970–1985« *Notat om byudviklingsomkostninger* udarbejdet af Landsplanudvalgets sekretariat.
Knut Olav Moen, Trygve M. Sigholt (1970) *Byplankostnader,* en undersøkelse av arealudnyttelse og kostnader ved ulike former for boligbenyttelse, Oslo, Norsk Institutt for by- og regionsforskning.
P. A. Stone (1970) *Urban Development in Britain*: Standars, Costs and Resources. Vol. 1. Population Trends and Housing, Cambridge University Press.
David E. Boyce, Norman D. Day, Chris McDonald (1970) *Metropolitan Plan Making*: An Analysis of Experience With the Preparation and Evaluation of Alternative Land Use and Transportation Plans, Regional Science Research Institute. Monograph Series Number Four, Philadelphia.

udarbejdet alternative forslag til bystrukturer, som beslutningstagerne – og i enkelte tilfælde tillige offentligheden – vil kunne tage stilling til. Sådanne alternativer vil ofte være udpræget fysiske: skal byudviklingen gå mod øst eller mod vest? Skal dette eller hint område udlægges til boliger eller industri? Sjældent vil alternativerne have andet end marginale økonomiske konsekvenser, og der er tilmed en udbredt tro på at forskellige bystrukturalternativer ikke vil kunne få særlig vidtgående økonomiske konsekvenser. Årsagerne hertil er vel at samtlige alternativer respekterer nogenlunde de samme ressourcekrævende normer, og – sagt meget forenklet – at den fysiske planlægning skal respektere den økonomiske politiske målsætning om at fremme den økonomiske vækst.

Men hvad kan motivere en individuel kommune til at planlægge ud fra anvendelsen af et mere radikalt ressourcesynspunkt? Det forekommer af mange grunde absurd og urealistisk at anføre hensynet til globale økosystemer, råstofressourcerne, og forureningen af atmosfæren og oceanerne. Mere nærliggende motivationer må nødvendigvis anføres, og de vil omfatte hensynet til den lokale forurening, kommunens budget, og forventninger om den overordnede planlægnings fremtidige dispositioner.

Det er ikke opgaven her at gå ind på detaljer vedrørende forureningen. Hensynet til kommunens budget er allerede omtalt; men det må fremhæves, at kommunens budget vil være afhængigt af skattegrundlaget, der jo er fundamentalt afhængig af den generelle økonomiske udvikling i samfundet, således at en svagere økonomisk vækst vil medføre et ringere skattegrundlag.

Der er al mulig grund til at forvente at den overordnede planlægnings dispositioner langsomt vil blive mere og mere præget af et ressourcesynspunkt; perspektivplanlægningen er et første varsel herom. Det er allerede erkendt at der ikke vil være ressourcer til at gennemføre alle de store anlæg, der står på de forskellige ministeriers ønskesedler. Hvilke prioriteringer og hvilke alternativer, der vil fremkomme gennem et fortsat arbejde med perspektivplanlægningen er endnu meget usikkert. Arbejdet med perspektivplanlægningen vil også med tiden kunne føre til en revision af nogle af de ressourcekrævende normer, der i dag pålægges kommunerne. En sådan usikkerhed kunne motivere kommunerne til en betydelig forsigtighed med hensyn til en planlægning, der bygger på en forudsætning om gennemførelsen af store overordnede anlæg, eller som direkte eller indirekte lægger beslag på betydelige ressourcer. En sådan forsigtighed behøver ikke at medføre, at kommunen helt undlader at føre nogen politik. Tværtimod vil det stille store krav til planlægningsprocessen og kræve, at der i kommunens planlægning lægges stor vægt på planlægningens fleksibilitet.