FRA EGNSUDVIKLING TIL LANDSPLANLÆGNING

GUNNAR KLAVSEN

Det offentliges dispositioner har allerede længe før landsplanlægning og egnsudvikling var anerkendt som begreber, øvet en betydelig indflydelse på den erhvervsmæssige og befolkningsmæssige udvikling i de forskellige dele af landet. Som eksempler på sådanne dispositioner kan nævnes placeringen af offentlige institutioner samt udbygning af havne og andre trafikanlæg. I de fleste tilfælde blev disse dispositioner dog foretaget uden nogen hensigt om at påvirke erhvervs- og befolkningsudviklingen, men i efterkrigsårene er der gennemført foranstaltninger, som direkte har haft til formål at påvirke virksomhedernes placeringsvalg, og diskussionen omkring disse foranstaltninger har været meget omfattende.

Baggrunden for debatten (og indgrebene) var oprindelig overvejende af socialpolitisk karakter. Den skyldtes, at nedgangen i ledigheden i efterkrigsårene ikke gjorde sig gældende med samme styrke i alle landsdele, hvorfor nogle områder havde en i forhold til det øvrige land stor ledighed. Der fremkom derfor ønsker om at udligne denne »ulighed« ved at fremme erhvervsudviklingen i de egne, der havde særlig stor ledighed, dels for direkte at afhjælpe ledigheden, men også for at afværge en afvandring fra de pågældende områder. En sådan kunne nemlig medføre, at den tilbageværende befolkning blev for lille til, at det offentliges serviceydelser (skoler, hospitaler m. v.) kunne holdes på et rimeligt niveau.

Disse synspunkter tillægges stadig nogen vægt, men i de sidste år er det navnlig planlægningen af det offentliges anlægsvirksomhed og hensynet til at bevare frie områder, der kan tjene rekreative formål, som har dannet baggrunden for debatten.

Efterhånden som den tekniske udvikling – specielt motoriseringen – har medført, at de kollektive anlæg og institutioner bliver stadig mere omfattende, bliver konsekvenserne af deres placering også mere betydningsfuld, og interessen for deres placering øges naturligvis tilsvarende. Hertil kommer, at den stærke vækst i byerhvervene har aktualiseret behovet for udbygning af transportvæsenet, medens de seneste års kraftige beskæftigelsesstigning på den anden side har nødvendiggjort en begrænsning af det

offentliges anlægsvirksomhed, således at det er blevet nødvendigt at vælge mellem forskellige projekter. Herved er behovet for politiske retningslinier blevet åbenbart, og den seneste tids udvidelse af byggerestriktionerne, der indebærer, at der centralt skal tages stilling til, hvor der må bygges, vil yderligere aktualisere dette behov.

Samtidig har motoriseringen også skabt baggrund for landsplansdiskussionen ud fra helt andre synspunkter, fordi den har gjort det muligt for befolkningen at nå ud til de eftertragtede frie og naturskønne områder. Selv om denne udvikling for så vidt må anses for ønskværdig, har den ikke vakt udelt begejstring, og der er derfor rejst krav om regulering af bebyggelsen uden for byområderne.

EGNSUDVIKLINGSDEBATTEN

Det første bidrag til efterkrigsårenes diskussion om statens påvirkning af virksomhedernes placeringsvalg var Arbejdsmarkedskommissionens betænkning om arbejdsløshedsøerne.

Som det fremgår af titlen på betænkningen, var baggrunden for dette arbejde den ekstraordinært store arbejdsløshed, der fandtes i nogle ret snævert afgrænsede områder, især i Nord- og Vestjylland.

Formålet med kommissionens arbejde var at finde årsagerne til, at disse områder var specielt hårdt ramt af arbejdsløshed, og fremkomme med forslag, som var egnede til at afhjælpe arbejdsløsheden i disse områder.

Kommissionens undersøgelser viste, at koncentrationen af arbejdsløse i disse egne overvejende beroede på to forhold. Den skyldtes for det første, at disse områder var udprægede landbrugsområder, hvorfor nedgangen i landbrugets behov for arbejdskraft blev særligt mærkbart her, men hertil kom, at særlige forhold under krigen – befæstningsarbejderne og brunkulsbrydningen – havde fastholdt arbejdskraften.

For at afhjælpe den ekstraordinært store arbejdsløshed i disse egne foreslog kommissionen to sæt af foranstaltninger. Det første sæt havde til formål at fremme fraflytningen fra arbejdsløshedsøerne, bl. a. ved effektivisering af arbejdsanvisningen, ydelse af tilskud til transportudgifter og ved at give fraflyttede præference ved leje af bolig andetsteds, medens det andet sæt af foranstaltninger havde til hensigt at fremme beskæftigelsen på stedet ved ydelse af statstilskud til landvinding og oprettelse af nye erhvervsvirksomheder.

Den del af kommissionens forslag, der gik ud på at fremme fraflytningen fra områderne, blev ikke fulgt. Den anden, der gik ud på at fremme beskæftigelsen i de såkaldte arbejdsløshedsøer, blev fulgt i et vist omfang, idet der blev vedtaget love, hvorefter der kunne gives særlige gunstige vilkår for afdrag på forskellige statslån (lån til landvinding, fiskeri og op-

rettelse af industri- og håndværksvirksomheder), der ydedes til virksomheder i arbejdsløshedsøerne.

Det såkaldte Vest-udvalg, som havde til opgave at klarlægge hvilke foranstaltninger, der kunne træffes til fremme af erhvervslivet uden for hovedstadsområdet, kom i sin betænkning, der blev afgivet i 1958, til det resultat, at den relativt store ledighed, der fandtes i visse dele af Jylland, måtte tilskrives erhvervsstrukturen i disse egne i forbindelse med den omstændighed, at afvandringen, på grund af det lave aktivitetsniveau, var meget lille. Udvalgets betænkning, der først fremkom efter, at egnsudviklingsloven var vedtaget, indeholdt da heller ikke egentlige forslag ud over et om oprettelse af en erhvervslokaliseringstjeneste, men udvalget fremkom med en række henstillinger om, at der vistes særligt hensyn til udbygningen navnlig af skoler og andre undervisningsanstalter i Nord- og Vestjylland.

De øvrige bidrag til diskussionen omkring egnsudviklingen, hvoraf det mest kendte er den af direktør Gunnar Andreasen fremsatte Vestjyllandsplan, var af mere speciel karakter. De argumenterede for planer og projekter til udbygning af erhvervslivet i bestemte områder ud fra de velforståede lokale interesser, der kan være i en sådan, men de indeholdt sjældent argumenter, der påviste, at specielt disse projekter burde gennemføres ud fra et helhedssynspunkt.

Vestjyllands-planen indeholdt dog i sit oplæg den generelle betragtning, at de offentlige investeringer – herunder også de koncessionerede selskabers – har været således fordelt, at der i nogle dele af landet ikke var sådanne faciliteter – transport- og kommunikationsmæssigt – at man kan starte erhvervsvirksomheder, og at der, hvis disse forhold blev ændret, ville ske en erhvervsmæssig ekspansion i disse egne.

Vestudvalget gik i sine undersøgelser nøjere ind på disse spørgsmål, men fandt ikke, at disse forhold kunne have spillet nogen afgørende rolle for udviklingen.

EGNSUDVIKLINGSLOVEN

Resultatet af denne diskussion blev, dels de love, der blev udarbejdet på grundlag af Arbejdsmarkedskommissionens betænkning, dels egnsudviklingsloven. Ifølge denne lov kan der ydes råd og vejledning samt lån og garantier til personer, der vil starte erhvervsvirksomheder i egne med særlig stor ledighed, og lån til kommuner i sådanne områder til udlægning af industriarealer og til bygning af værkstedshuse. Endvidere giver loven Egnsudviklingsrådet, der forestår administrationen, adgang til i et vist omfang selv at tage initiativet til udformning af projekter.

Loven var dog ikke blot tænkt som et instrument til at fremme erhvervsudviklingen i egne med særlig stor ledighed. Loven blev også be-

tragtet som en foranstaltning til fremme af den samlede produktion og beskæftigelse samt andre gode formål.

Under debatten i folketinget blev der således lagt megen vægt på, at de senere års industrielle udvikling havde været »skæv« og »usund« – hvad disse udtryk så ellers måtte betyde – og at ophobningen af befolkningen i hovedstadsområdet var upraktisk og skabte mange problemer.

Selv om egnsudviklingsloven ikke alene havde til formål at afhjælpe arbejdsløsheden i de såkaldte arbejdsløshedsøer, var afhjælpningen af denne dog det afgørende argument for dens gennemførelse. De øvrige argumenter, såsom den »skæve« erhvervsfordeling, sammenklumpningen i hovedstaden og de i forbindelse med sammenklumpningen opståede trafikproblemer, har da heller ikke været taget i betragtning ved administrationen af loven.

Loven mødte i øvrigt en del kritik allerede ved vedtagelsen, idet det blev gjort gældende, at de indbreb, loven gav mulighed for, ikke kunne forøge den samlede beskæftigelse, men højst påvirke beskæftigelsens lokale fordeling. Loven kunne derfor kun omfordele ledigheden, hvilket ikke kunne betragtes som en så påtrængende opgave, at den kunne retfærdiggøre en subsidiering af erhvervslivet i bestemte egne, dels fordi den forholdsvis store ledighed i disse områder navnlig skyldtes det lave aktivitetsniveau i det øvrige land, men også fordi ledighedsprocenten gav et overdrevet indtryk af de sociale problemer, arbejdsløsheden medførte, fordi de egne, der havde den høje ledighedsprocent, havde en lille befolkningstæthed og en lav organisationsprocent.

Diskussionen om egnsudviklingsloven fik dog ikke noget større omfang, dels fordi loven ikke fik nogen væsentlig betydning, dels fordi den stigning, der indtrådte i den økonomiske aktivitet fra 1958 – altså samtidig med lovens ikrafttræden – løste problemerne, således som lovens kritikere og Vestudvalget havde forudsagt.

Stigningen i den økonomiske aktivitet medførte nemlig, så vidt det kan skønnes, en kraftig udbygning af erhvervslivet i en række områder, hvor det indtil da havde været forholdsvis svagt. Der var dog ikke tale om nogen afgørende ændring i udviklingen, idet de oplysninger, der foreligger om industribeskæftigelsen i efterkrigsårene, synes at vise, at frygten for en koncentration af industrien i hovedstadsområdet og en deraf følgende affolkning af andre dele af landet ikke havde nogen reel baggrund. Tallene synes tværtimod at vise, at tilvæksten i industribeskæftigelsen især er foregået uden for hovedstadsområdet. Med den almindelige stigning i beskæftigelsen blev denne udvikling imidlertid, så vidt det kan skønnes, accentueret, men der foreligger desværre ikke oplysninger, der kan godtgøre det.

Når udbygningen af industrien i højere grad end tidligere er foregået uden for hovedstadsområdet, skyldes det formentlig navnlig motoriseringen,

der på den ene side har gjort det muligt at placere virksomheder på steder, hvor transportomkostningerne tidligere umuliggjorde anlæg af industri, og på den anden side har forøget arbejdskraftens mobilitet således, at det er blevet muligt at skaffe et tilstrækkeligt udbud af arbejdskraft i områder, hvor befolkningstætheden er forholdsvis lille. Sænkningen af transportomkostningerne har imidlertid også bevirket, at placeringen i nærheden af de store afsætningscentre er blevet af mindre betydning, og dette i forbindelse med stigningen i eksportproduktionen har betydet, at hovedstadsområdet er blevet forholdsvis mindre tiltrækkende som industriområde.

Det har i denne forbindelse også været nævnt, at udviklingen kunne være påvirket af byggereguleringen, som navnlig har været sat ind i hovedstadsområdet. Det forekommer dog ikke meget sandsynligt, at byggeriet i hovedstadsområdet ville være blevet væsentligt større, hvis det ikke var blevet reguleret, men den omstændighed, at det har været teknisk og økonomisk umuligt at udvide boligproduktionen, kan have været en hæmsko for tilflytningen.

LANDSPLANLÆGNINGEN

Samtidig med, at stigningen i den økonomiske aktivitet løste de sociale problemer, der havde skabt egnsudviklingsideerne, opstod der andre, som gav anledning til en debat om en ny form for offentligt indgreb i virksomhedernes og de privates placeringsvalg. Disse offentlige indgreb, der tænkes udformet som fysiske begrænsninger i placeringsvalget, har fået betegnelsen egns- og landsplaner.

Baggrunden for debatten om lands- og egnsplanlægningen må navnlig søges i de store projekter om udbygning af trafiknettet, som er nødvendiggjort af stigningen i automobiltrafikken, men projekterne vedrørende udbygningen af det offentliges servicevirksomheder – skoler, hospitaler, vandforsynings- og kloakanlæg – spiller også en rolle i diskussionen.

Planerne om anlæg af broer og gennemgående motorveje måtte naturligvis give anledning til interessekonflikter mellem de forskellige egne af landet, fordi deres muligheder for at tiltrække erhvervsvirksomheder antages at blive påvirket såvel af selve anlæggenes placering som af den rækkefølge, hvori de bliver bragt til udførelse.

Planerne om disse trafikanlæg gav da også anledning til en heftig debat, der navnlig har drejet sig om linieføringen for den kommende jyske motorvej, om hvorvidt Fugleflugtslinien eller den faste forbindelse over Storebælt skulle have 1. prioritet, og om den kommende Øresundsbros placering. Spørgsmål nummer to er afgjort, men diskussionen om det første fortsætter, og diskussionen om det tredje er først lige begyndt.

Denne diskussion, som ikke følger partilinier, har voldt betydelige politiske vanskeligheder, og der opstod derfor behov for retningslinier, som kunne danne basis for den konkrete afgørelse af disse spørgsmål.

I modsætning til, hvad der ofte har været tilfældet, var der nemlig ikke nogen mulighed for at træffe afgørelserne ud fra økonomiske overvejelser. For det første, fordi der i nogle tilfælde alene er tale om prioriteringen af forskellige anlæg, for det andet, fordi omkostningsforskellene navnlig i betragtning af, at omkostningerne først forfalder i en ret fjern fremtid, ikke forekommer overvældende, og for det tredje, fordi nytten af de respektive projekter er fuldstændig uoverskuelig.

Regeringen nedsatte derfor i sommeren 1961 Landsplanudvalget, der fik til opgave at tilvejebringe fastere retningslinier for placeringen af de offentlige investeringer, som er af betydning for virksomhedernes placering og den fremtidige bydannelse.

I kommissoriet var det anført, at der var behov for at sikre overensstemmelse mellem styrelsernes dispositioner og de tendenser, der gør sig gældende i erhvervslivet, samt at det ville være af betydning at få klarlagt i hvilket omfang, der bør tilstræbes en spredning af erhvervsudviklingen, og hvorvidt det vil være muligt at henlægge en del af den planlægning, som især vedrører udviklingen inden for enkelte landsdele eller større byområder med opland til kommunale eller andre lokale organer. Herudover fik udvalget til opgave at analysere de faktorer, der bestemmer befolkningens og erhvervslivets geografiske fordeling, og endelig fik udvalget den konkrete administrative opgave at bidrage til en koordination af de centrale styrelsers dispositioner.

Udvalgets kommissorium var således meget vidtspændende, idet det åbnede mulighed for, at udvalget kunne gribe problemerne an ud fra to helt forskellige synsvinkler. Den del af kommissoriet, der omhandlede egentlige pålæg, indeholdt ganske vist alene en henstilling om at udarbejde retningslinier for de offentlige investeringer på grundlag af en prognose over den sandsynlige fremtidige udvikling indenfor erhvervslivet, men de indledende bemærkninger indeholdt herudover en opfordring til at tage spørgsmålet om hele organisationen af det offentliges lokale investeringer op til overvejelse.

At udvalget har undladt at forsøge at udforme retningslinier for en egentlig fysisk planlægning af det offentliges anlægsvirksomhed på basis af en prognose over erhvervs- og befolkningsudviklingen i de forskellige dele af landet, kan man ikke bebrejde det. Denne opgave er simpelthen uløselig. For det første, fordi udformningen af de anlæg, der skal planlægges, er af helt afgørende betydning for prognosens resultat, således at man, hvis man forsøgte denne metode, måtte arbejde med flere alternative løsninger, og for det andet, fordi kendskabet til de faktorer, der bestemmer

erhvervs- og befolkningsudviklingen inden for lokale områder, er så ringe, at prognoserne ville få karakter af rent gætteværk. I øvrigt ville en opstilling af alternative muligheder ikke indeholde nogen vejledning, men blot gøre det politisk endnu vanskeligere at træffe en afgørelse.

Derimod kan man nok undre sig over, at udvalget ikke har taget spørgsmålet om selve administrationen af det offentliges lokale anlægsvirksomhed op til nærmere overvejelse, og man kan især undre sig over, at udvalget i stedet har fundet anledning til at udsende Zoneplanen 1962, som ikke kan bidrage til løsning af de problemer, udvalget har fået til opgave at overveje.

ZONEPLANEN 1962

Zoneplanen 1962 indeholder en opdeling af landet i 4 arter af områder: By- og industriudviklingsområder, dvs. områder, der allerede er udlagt til byudvikling, interesseområder for by- og industriudvikling, dvs. områder, der foreslås udlagt til fremtidig byudvikling, interesseområder for sommerhusbebyggelse og fredning, der fremover kun må benyttes til landbrug og rekreative formål, og landbrugsområder, hvor der foruden landbrug kun må anlægges specielle offentlige anlæg. Fastlæggelsen af interesseområderne for by- og industriudvikling – de områder, der ud fra den foreliggende problemstilling påkalder størst opmærksomhed – er imidlertid sket helt skematisk omkring de allerede eksisterende byområder, og udvalget har da også understreget, at størrelsen af de arealer, der er udlagt de forskellige steder, ikke kan tages som udtryk for en forventning om hverken omfanget eller styrken i byudviklingen i de pågældende områder.

Planens faktiske indhold er derfor kun et forslag om at indføre restriktioner vedrørende udnyttelsen af visse – i øvrigt meget store – arealer. Nogen vejledning med hensyn til placeringen af offentlige anlæg indeholder den derimod ikke. Udvalget har da heller ikke i sin argumentation for planen forsøgt at tage stilling til hvilken udvikling, der måtte anses for hensigtsmæssig, men har kun taget hensyn til to synspunkter: Skabelsen af rekreative områder og begrænsning af de offentlige investeringer i vandforsynings- og kloakanlæg.

Der skal ikke her tages nærmere stilling til, hvorvidt det er rimeligt at gennemføre de foreslåede restriktioner på dette grundlag, idet det afgørende er, at planen ikke kan danne grundlag for løsning af de problemer, udvalget har fået forelagt, men det forekommer umiddelbart noget overraskende, at man i en dispositionsplan for arealanvendelsen ikke har ment at burde tage hensyn til virksomhedernes økonomisk betingede placeringspræferencer og befolkningens ønsker om boligernes placering, men har nøjedes med at tage stilling alene ud fra nogle almindeligt holdte betragt-

ninger over nytten af frie arealer og betimeligheden af at begrænse investeringerne i vand- og kloakanlæg.

EGNSPLANLÆGNINGEN

Egnsplanlægningsbestræbelserne er ligesom landsplanlægningen udsprunget af behovet for retningslinier for placering af trafikanlæg og offentlige institutioner, men andre hensyn som adskillelse af erhvervsområder – specielt industriområder – fra boligområder samt sikring af fritidsarealer for de større byers befolkning har også spillet en meget stor rolle i dette arbejde.

Egnsplanlægningen må i øvrigt ses som en fortsættelse af byplanlægningen. Det legale grundlag for dette arbejde er byplanloven, der blev vedtaget i 1938 (ændret i 1949 og 1962). Ifølge denne lov skal der, for enhver samlet bebyggelse, der overvejende omfatter andet end landbrugsbygninger og omfatter mere end 1000 indbyggere, udarbejdes en plan, der bl. a. fastlægger vejenes beliggenhed og bredde, beliggenheden af torve og offentlige pladser og bestemmer de forskellige bebyggelsesarters placering inden for området. Herved undgås det, at erhvervsvirksomheder påfører boligområderne unødige gener, og der skabes et grundlag for såvel de offentlige myndigheders som de privates dispositioner. Byplanerne tilvejebringes af kommunalbestyrelserne og godkendes af boligministeren. Byplanlægningen, der nu har stået på i en del år, har ikke mødt større modstand og har alt i alt virket tilfredsstillende.

Stigningen i bybefolkningen, som skyldes både den almindelige stigning i folketallet og afvandringen fra landbruget til de øvrige erhverv, har imidlertid medført, at byreguleringen og de nødvendige dispositioner med henblik på fremtiden i en række tilfælde ikke længere kan udføres inden for byplanlovens rammer. De større byer er nu vokset langt ud over kommunegrænserne, således at planlægningen af disse områder forudsætter et samarbejde mellem flere kommuner. Dette samarbejde har det imidlertid vist sig meget vanskeligt at etablere, fordi en sådan planlægning uundgåeligt vil blive bestemmende for de enkelte kommuners fremtidige skatteniveau og influere på det sociale miliø i kommunerne.

Der har derfor været gjort forsøg på at finde andre udveje for at få gennemført denne videregående byplanlægning. Ifølge loven om regulering af bymæssige bebyggelser fra 1949 er der således nedsat byudviklingsudvalg med den opgave at udarbejde byudviklingsplaner for i alt 23 områder. Byudviklingsplanerne indeholder imidlertid udelukkende en zonedragning, dvs. en opdeling af området i en inderzone, hvori der må bygges, en mellemzone, hvori der kan forventes senere at blive givet tilladelse til at bygge, men hvor der i øjeblikket kun må bygges, udstykkes og iværksættes

byggemodning med udvalgets samtykke, og en yderzone, hvor der hverken må bygges eller træffes forberedelser til byggeri. Udvalgenes virksomhed er således af restriktiv karakter, men selve fastlæggelsen af zonegrænserne kan give en vis vejledning med hensyn til udbygning af veje og andre trafiklinier.

I denne forbindelse kan det også nævnes, at der i 1961 blev vedtaget en lov om planlægning af Køge Bugt-området. Ifølge denne kunne boligministeren nedsætte et udvalg med medlemmer fra de implicerede kommunalbestyrelser og amtsråd med den opgave at udarbejde en dispositionsplan for området, som kommunerne – forudsat at den fik byplannævnets tilslutning – skulle følge. Boligministeren kunne endvidere give udvalget bemyndigelse til at udarbejde en byplan for området. Formentlig for at få tingene til at glide lettere fik udvalget samtidig beføjelse til at afgive indstilling om, at boligministeren erhverver arealer, som det af hensyn til planen er vigtigt at råde over, eller som det er af interesse at råde over for at skaffe et udbud af byggegrunde til rimelige priser.

Hvorvidt der vil komme noget ud af denne sidste indsats må indtil videre stå hen, men det forekommer ikke særlig sandsynligt, idet der jo heller ikke i dette tilfælde er gjort noget for at afværge de interessekonflikter, der hidtil har stået i vejen for en løsning af problemerne.

Ligesom for landsplanlægningens vedkommende er der jo her tale om problemer, der ikke findes nogen klar og éntydig løsning på, og de forsøg, der tidligere har været gjort på at finde frem til en plan for udbygningen af hovedstadsområdet ud fra almindelige betragtninger og vurderinger, har da også lidt en krank skæbne. Den første plan, egnsplansekretariatets »Fingerplan« fra 1948, der regnede med et hovedstadsområde med 1,6 mill. mennesker, er sprængt, og sekretariatets principskitse fra 1960, som kalkulerede med et indbyggertal på 2,5 mill., er forkastet af et af byplannævnet nedsat udvalg. Udvalget har dog ikke kunnet enes om andet end ikke at foretage sig noget, der kan foregribe en senere plan, som forudsættes udarbejdet på basis af den landsplan, der ikke foreligger og formentlig heller aldrig kommer til eksistens.

LANDS- OG EGNSPLANLÆGNINGENS FORHOLD TIL JORDLOVENE

Selv om de hidtidige bestræbelser på at skabe retningslinier for tilrettelæggelsen af de offentlige investeringer inden for Landsplanudvalget og byudviklingsudvalgene ikke har været kronet med held, fortsætter arbejdet stadig ad disse baner, og de nu fremsatte og til dels vedtagne jordlovsforslag indeholder ikke bestemmelser, der medfører afgørende ændringer i disse organers opbygning og beføjelser. En gennemførelse af dette lovkompleks vil dog betyde, at hele landet direkte eller indirekte inddrages

under reguleringen, at der sker en indskrænkning af byudviklingsudvalgenes bemyndigelse, og at Zoneplanens ideer om koncentration af boligområder og erhvervsvirksomheder lovfæstes. Dette sidste fremgår ikke direkte af forslagene,men ligger implicit i bestemmelserne om fredningsplanudvalgenes beføjelser og naturfredningslovens konserveringsbestemmelser.

Ifølge de fremsatte forslag kan boligministeren nedsætte byudviklingsudvalg efter forhandling med byplannævnet – efter den hidtidige lov krævedes det, at udvalgets nedsættelse var nødvendig for at sikre hensigtsmæssig udvikling af en bymæssig bebyggelse – og samtidig bliver de områder, der ikke underlægges et byudviklingsudvalg, underlagt fredningsplanudvalg, således at der, som det fremgår af bemærkningerne til forslaget til lov om regulering af bymæssige bebyggelser, bliver »tilvejebragt den retstilstand, at overgang fra landbrug m. v. til bymæssig bebyggelse kræver en tilladelse fra en planlægningsmyndighed«. Endvidere indeholder forslagene bestemmelser om, at byplannævnet kan foretage de ændringer i planerne, som det finder hensigtsmæssige – udvalgene undergives altså en central instans.

Herudover indeholder forslagene bestemmelser om nedsættelse af regionplanudvalg, der skal udarbejde retningslinier af samme karakter som dem, landsplanudvalget har fået til opgave at udarbejde for hele landet. Udarbejdelsen af retningslinierne skal dog ske inden for de rammer, der måtte være fastlagt ved en landsplanlægning. Før planerne forelægges boligministeren, skal de forelægges byplannævnet og de implicerede kommunalbestyrelser, og ministeren kan herefter vælge, om han vil godkende planen eller foranledige, at regionplanudvalget overvejer den på ny. Der sker således en decentralisering af den lokale planlægning, men landsplanlægningen forudsættes gennemført i samme form som oprindeligt bestemt.

Endelig kan det nævnes, at der er fremsat forslag om støtte til kommuners jordkøb. Motiveringen herfor er et ønske om at støtte kommunernes aktive jordpolitik med det formål at fremskaffe et udbud af byggegrunde til rimelige priser. Støtten kan ydes til kommuner, som ifølge en godkendt byudviklingsplan forudsættes at skulle modtage en væsentlig befolkningstilvækst, og omfatter ethvert tab ved eventuelle kommunale fejlinvesteringer ved jorderhvervelsen og byggemodningen, der påløber 5 år efter tilsagnets meddelelse. Herved bliver det muligt for kommunerne i byudviklingsområderne ganske risikoløst at konkurrere om befolkningstilvæksten.

Forslagene indfører imidlertid ikke nogen principielle ændringer i de organer, der forestår lands- og egnsplanlægningen, men deres gennemførelse vil medføre et stærkt forøgelse af behovet for retningslinier for den fremtidige udvikling, fordi det regulerede område er blevet udvidet, og fordi de centrale myndigheder har fået tillagt større beføjelser.

KAN LANDS- OG EGNSPLANLÆGNINGEN LØSES AF ANDRE ORGANER?

Der er i det foranstående givet udtryk for skepsis med hensyn til, hvorvidt de eksisterende organer vil vise sig i stand til at løse de opgaver, de har fået overdraget. Baggrunden for denne skepsis er dels de beskedne resultater af disse organers hidtidige virksomhed, men også en formodning om, at de foreliggende problemer ikke er egnede til at løses af staten. I det følgende vil dette synspunkt blive nærmere belyst.

De problemer, lands- og egnsplanlægningsmyndighederne har fået overdraget at løse, er ganske overvejende opstået som følge af ændringen i transportteknikken – specielt motoriseringen – og væksten i byerhvervene. Motoriseringen har for det første skabt et behov for anlæg af broer og udvidelse af landevejsnettet. Desuden har den i forbindelse med den stærke vækst i byerhvervene sprængt de gamle bysamfund og skabt et behov for trafikale forbedringer i disse samt for byggemodning af store arealer og udbygning af de offentlige serviceinstitutioner. Dette behov er blevet yderligere forøget, fordi motoriseringen har muliggjort en spredning af bebyggelsen. Endelig har motoriseringen i forbindelse med den almindelige velstandsstigning medført et betydeligt sommerhusbyggeri, der har indskrænket ikke-sommerhusejernes adgang til de særligt eftertragtede frie arealer, og som ydermere fra nogle sider anses for uæstetisk. Motoriseringen og tilgangen til byerhvervene har således skabt et stærkt behov for forøgede investeringer i kollektive anlæg og et behov for bebyggelsesregulering i områder, hvor en sådan ikke hidtil har været påkrævet.

Denne stigning i behovet for trafikinvesteringer og investeringer i lokale serviceinstitutioner er indtruffet på et tidspunkt, hvor der også kan konstateres et stærkt stigende behov for offentlige investeringer på andre felter blandt andet i undervisnings- og forskningsinstitutioner, og det har ikke været muligt at dække dem fuldt ud.

Det har derfor været nødvendigt at gennemføre en begrænsning af disse investeringer, og da de for langt den overvejende dels vedkommende finansieres af staten, har det været dens opgave at foretage begrænsningen og udvælge de projekter, der skal gennemføres.

Det må imidlertid anses for overordentligt tvivlsomt, om staten, dvs. den centrale administration, er velegnet til eller overhovedet har mulighed for at løse denne opgave.

Der foreligger naturligvis nogle opgaver, f. eks. bygningen af de store broer, som har en så landsomfattende betydning, at folketinget er det rigtige forum for en vurdering, men i de langt flere tilfælde, hvor det drejer sig om opgaver, hvis løsning kun har betydning for en del af landet, er det næppe hensigtsmæssigt at lade løsningen foregå centralt.

Når der ikke foreligger en helt indiskutabel samfundsmæssig interesse i en bestemt løsning, er de centrale myndigheder nemlig henvist til at dis-

ponere ud fra generelle retningslinier og kan ikke søge frem til konkrete løsninger, der medfører særlige indgreb inden for specielle områder. Fordelingen af de beløb, der står til rådighed, må under dette system altid ske efter en ligelighedsnorm, eventuelt tilpasset efter sociale synspunkter.

I det her foreliggende tilfælde, hvor det drejer sig om valg mellem forskellige alternative løsninger – f. eks. hovedvejes linieføring og byggemodning af forskellige områder i landet – har de centrale organer da også vist sig ganske ineffektive, og den eneste løsning, de har kunnet anvise, har været en indskrænkning af valgmulighederne.

Hvis man vil have en egentlig vurdering af, hvorledes problemerne omkring oplandstrafikken og trafikken mellem hjem og arbejdsplads skal løses, må denne vurdering overlades til en forsamling, der repræsenterer de interesserede, dvs. beboerne i det pågældende område, som så – naturligvis – også må skabe de finansielle muligheder for løsningen af problemerne. Opgaver af den karakter, der er tale om her, har da også hidtil været overladt til lokale organer, og den omstændighed, at de eksisterende lokale enheder er for små til at varetage opgaverne, giver ikke basis for at overlade dem til staten, men bør medføre en ændring i lokale enheders organisation.

Selv om en decentralisering af planlægningsmyndigheden vil muliggøre en bedre vurdering af de forskellige investeringers relative nytte og skabe mulighed for løsninger, som de centrale myndigheder ikke kan gennemføre, kan det dog ikke forventes, at alene dette, at man overlader ansvaret for by- og egnsplanlægningen samt administrationen af trafikanlæggene til regionale råd, vil være tilstrækkeligt til at sikre en økonomisk administration.

De beløb, der nu skal anvendes for at opretholde en rimelig trafikstandard, er så betydelige, at der må ske en økonomisering med midlerne, men hvis en sådan økonomisering skal lykkes, må omkostningerne ved trafikanlæggene inddrages i rækken af placeringsbestemmende faktorer.

Hvis dette ikke sker, må begrænsningen af de offentlige investeringer gennemføres ved restriktive indgreb, som ikke gør det muligt at tilgodese virksomhedernes omkostningsmæssige fordele ved andre placeringer og de privates præferencer med hensyn til boligplaceringen.

Såfremt disse hensyn skal tilgodeses, vil det derfor være nødvendigt at omlægge skattesystemet således, at det offentliges investeringsudgifter pålignes dem, der skaber behovet for investeringerne.