

Nils Kruse:

## Regionplanlægningen - amtskommunen som element i det politisk-administrative system

Regionplanlægningen blev den første prøve på det amtskommunale selvstyre. Hvilke vilkår den blev udført under, og hvad resultatet blev, er problemstillinger, der søges belyst i denne artikel. Planlægningen var afhængig af samfundsmæssige og organisatoriske vilkår. Der skulle tages hensyn til mange modsatte interesser. Især blev der taget hensyn til kommunerne, men også administrative forhold og statslige tilkendegivelser fik betydning. Resultatet blev, at planerne blev meget generelle. Så regionplanlægningen er mere et eksempel på selvstyre af navn end af gavn.

I 70'erne er der kommet en lang række reformer inden for lovgivningen som for eksempel byrdefordelingsreform, planlovreform, socialreform og budget- og regnskabsreform. Forudsætningen for disse reformer var de større administrative enheder, der blev dannet med kommunalreformen.

Målet med disse reformer er dels forsøg på en stærkere styring af samfundets fremtidige udvikling, og dels at øge det kommunale selvstyre.

Reformerne indeholder derfor bestemmelser om en decentralisering i den betydning, at magten fordeles på selvstændige, lokale myndigheder. Selvstyret skal finde sted inden for grænser, der er fastsat af Folketing og centraladministration, og hertil er de anvendte midler rammestyring og bloktilskud. Samtidig indføres gennem budget- og regnskabsreformen og planlægningen - her især sektorplanlægningen - et informationssystem, der giver staten direkte indsigt i de lokale forhold, hvorved der åbnes mulighed for statslige indgreb. Modsætningen mellem centralstyring og decentral beslutningstagen er således indbygget i disse reformer fra starten.<sup>1</sup> I

---

1) En analyse af dette spørgsmål er foretaget af M. Højland og C.V. Jensen, "Bidrag til en analyse af det kommunale selvstyres stilling i Danmark", Tidskrift for politisk økonomi, 5. årg., nr. 2 (1978), RUC.

Nils Kruse:

## Regionplanlægningen - amtskommunen som element i det politisk-administrative system

Regionplanlægningen blev den første prøve på det amtskommunale selvstyre. Hvilke vilkår den blev udført under, og hvad resultatet blev, er problemstillinger, der søges belyst i denne artikel. Planlægningen var afhængig af samfundsmæssige og organisatoriske vilkår. Der skulle tages hensyn til mange modsatte interesser. Især blev der taget hensyn til kommunerne, men også administrative forhold og statslige tilkendegivelser fik betydning. Resultatet blev, at planerne blev meget generelle. Så regionplanlægningen er mere et eksempel på selvstyre af navn end af gavn.

I 70'erne er der kommet en lang række reformer inden for lovgivningen som for eksempel byrdefordelingsreform, planlovreform, socialreform og budget- og regnskabsreform. Forudsætningen for disse reformer var de større administrative enheder, der blev dannet med kommunalreformen.

Målet med disse reformer er dels forsøg på en stærkere styring af samfundets fremtidige udvikling, og dels at øge det kommunale selvstyre.

Reformerne indeholder derfor bestemmelser om en decentralisering i den betydning, at magten fordeles på selvstændige, lokale myndigheder. Selvstyret skal finde sted inden for grænser, der er fastsat af Folketing og centraladministration, og hertil er de anvendte midler rammestyring og bloktilskud. Samtidig indføres gennem budget- og regnskabsreformen og planlægningen - her især sektorplanlægningen - et informationssystem, der giver staten direkte indsigt i de lokale forhold, hvorved der åbnes mulighed for statslige indgreb. Modsætningen mellem centralstyring og decentral beslutningstagen er således indbygget i disse reformer fra starten.<sup>1</sup> I

---

1) En analyse af dette spørgsmål er foretaget af M. Højland og C.V. Jensen, "Bidrag til en analyse af det kommunale selvstyres stilling i Danmark", Tidskrift for politisk økonomi, 5. årg., nr. 2 (1978), RUC.

denne artikel forsøges at give et billede af, hvordan dette nye system har virket, set ud fra det amtskommunale niveau, og med eksempel i regionplanlægningen.

#### Rollerne ændres

Før kommunalreformen var der i amtet et embedsmandsstyre. Det var amtmanden -statens lokale repræsentant - der formelt traf beslutningerne. Som formand for byudviklingsudvalget traf han bestemmelser om de større byers bymæssige bebyggelse. Efter kommunalreformen er det lokalt valgte politikere, der skal træffe beslutningerne. Med planlovreformen blev det amtsrådet, der skulle fastlægge rammerne for kommunernes udvikling.

Mange politikere tog udgangspunkt i den opfattelse, at embedsmændene havde haft for stor magt. Dette skulle nu ændres. Politikerne ønskede derfor at have kontrollen med og indsigten i enkelt-sagsbehandlingen. På det konkrete plan har dette nogle steder ført til, at kun forvaltningschefer er til stede ved udvalgsmøder, mens afdelingsledere kun er til stede, når sager fra deres eget område er til behandling. Den embedsmand, der har behandlet sagen konkret, er ikke den, der forelægger sagen for udvalget.

Heller ikke politikernes rolle var dog afklaret. Amtsrådsmedlemmerne har vanskeligheder med at overskue, hvad det vil sige at repræsentere hele amtet. Noget af årsagen hertil er valgsystemet. Amtsrådets medlemmer er opstillet lokalt, og mange af dem sidder både i amtsråd og kommunalbestyrelse. Det fører til, at nogle medlemmer åbent erklærer, at de sidder i amtsrådet for at varetage interesserne for den kommune, hvori de har hjemme. Når for eksempel Holbæk kommune kommer med indsigelser mod regionplanen, vil de medlemmer, der hører hjemme i området, fremføre denne kommunes synspunkter, og det ofte uanset den enkeltes partitilhørsforhold. Andre viser med deres holdninger, og den stilling de indtager i forskellige sager, hvilket lokalområde de hører til. Kun få medlemmer tænker regionalt.

Amtskommunen er en ung organisation, der endnu ikke har fundet sin rolle i det administrative system. Derfor er organisationen usikker på sig selv, ligesom omgivelserne ser med skepsis på den. Mange mener, at den bør nedlægges, og derfor må den træde varsomt.

### Interessemodsatninger

Amtskommunens handlinger må vurderes ud fra de interessemodsatninger, den indeholder, og som ligger bag dens adfærd. Det er i dette perspektiv, at man må vurdere afgørelser i enkeltsager eller udførelse af en planlægning. Man må også tage hensyn til, at embedsmænd og politikere ser på de opnåede resultater ud fra, at det er personer, der handler. Det er ikke systemer eller klasser. I dette perspektiv bliver handlinger ofte irrationelle og tilfældige - eller rettere, de får deres egen form for logik, der vanskeligt kan tilpasses generelle teorier.

### Samfundsmæssige vilkår

Regionplanlægningen kan selvfølgelig ikke ses isoleret. Den er blevet til som en del af samfundets historiske udvikling. Det er strukturelle forandringer af samfundet, der har skabt behovet for planlægning. Derfor er regionplanlægningens funktion, form og indhold bestemt af de ideologier, der dominerer i samfundet på et givet tidspunkt.

Loven om lands- og regionplanlægning er udformet ud fra en forestilling om vækst. Det er en forestilling, der også præger regionplanforslagene i dag. For eksempel hedder det i Ringkøbing amtskommunes regionplan:

Det er amtsrådets målsætning, at der også i fremtiden opnås et økonomisk vækst i amtskommunen, og at geografiske skævheder udlignes. (s. 143)

Indførelsen af regionplanlægningen begrundes blandt andet i de uheldige konsekvenser, der har været følgen af 60'ernes byvækst, der har ført til stagnation eller tilbagegang i periferiområder. Det hedder i loven, at planlægningen skal ske med henblik på at fremme en ligelig udvikling i landet. Det var en bestemmelse, som blev indført af Holger Hansen i sidste øjeblik for at få tilslutning til loven fra Venstre. I vækstområder har væksten skabt arealkonflikter, hvorfor der blandt andet skal ske en adskillelse af miljøbelastende aktiviteter og beboelse. Regionplanlægning skal handle om en fordeling af den samfundsmæssige vækst, hedder det i bemærkningerne til loven.

60'ernes teknologiske udvikling førte til, at effektivitet og rationalitet blev de centrale begreber. Derfor er planlægningspro-

ceduren fastlagt ud fra idealet om den rationelle beslutningsmodel, der indebærer en detaljeret mål-middel-styring og en udstrakt anvendelse af kvantitative metoder. Prognoser og modeller er derfor blevet væsentlige arbejdsredskaber i planlægningen. Planlægningen får skær af en teknisk rationalitet, der giver embedsmænd mulighed for at optræde i en videnskabelig og neutral rolle. En rolle, der ikke holder for en nærmere analyse.<sup>2</sup>

Udviklingen i samfundet bestemmer også de temaer, der får hovedvægten i planlægningsarbejdet. Efter energikrisen i 1973 er levevilkår i stadig stigende grad blevet et emne i planlægningen. I stedet for vækst taler man om, at i disse ressourceknappe tider er tiden inde til at tale om kvalitative forbedringer af miljøet. Når politikere så villigt tager denne debat op, kunne man få den mistanke, at det ideologisk er udtryk for, at befolkningen på denne måde lettere accepterer en reallønsforringelse.

#### Organisatoriske vilkår

Modsætninger i den amtskommunale organisation er i høj grad bestemmende for regionplanlægningens konkrete indhold. Problemet er, om organisationens struktur er sådan, at den kan afveje forskellige sektorinteresser mod hinanden. Hver sektor varetager først og fremmest sine egne interesser. Først derefter ser man på helheden. I for eksempel en sygehusplanlægning tager man udgangspunkt i institutionernes funktion, mens de beskæftigelsesmæssige effekter for et lokalområde ikke indgår i overvejelserne. Problemet bliver om sygehusplanen skal være en forudsætning for regionplanen eller, om den skal underordnes regionplanens mål. På samme måde opstår der konflikter, når der diskuteres grusgravning eller placering af en losseplads i et fredningsværdigt område.

Ligeledes skaber den hierarkiske opbygning modsætninger. Der er formelle regler for, hvem der på forskellige områder har beslutningskompetence. Det giver sig for eksempel udtryk i, at det er oftest kun forvaltningschefer og afdelingsledere, der må underskrive breve. Det er ligeledes dette øverste niveau i hierarkiet, der træffer afgørelser om, hvad der skal forelægges politikerne.

---

2) Se f.eks. A. Sandberg, En frøga om metod, 1975; Prisma og M. Castells, City Class and Power, 1978, McMillan Press.

Menige embedsmænds synspunkter når således kun frem til politikerne, såfremt de er i overensstemmelse med lederne synspunkter. Eksempelvis vil et notat om regionplanens politiske konsekvenser næppe nå frem til at blive politisk behandlet. Embedsmænd må jo ikke beskæftige sig med politik, til trods for at det spørgsmål politikerne må stille sig er: hvordan tjener denne plan mine vælgere. Det er da også karakteristisk, at regionplanforslagene er så generelle, at de er blevet vedtaget med et flertal i de forskellige amtsråd, der dækker det politiske spektrum fra SF til konservative.

#### Den amtskommunale selvstændighed

Den direkte statslige styring sker gennem bekendtgørelser, cirkulærer og landsplandirektiver. Proceduren for tilvejebringelsen af regionplanen har været givet på forhånd. Der skulle fremlægges alternative skitser, selv om det ofte har været vanskeligt at finde flere end koncentration og spredning. Emnerne, der er gengivet i lands- og regionplanlovens §7, stk. 1, er blevet behandlet, mens få har brugt muligheden i §7, stk. 2, om at medtage andre forhold af væsentlig betydning. Endvidere har tidsfrister været bestemmende for, hvor dybt man kunne gå ind i udarbejdelsen af baggrundsmateriale til regionplanlægningen. Endelig er der kun kommet tre direktiver, et der på forhånd lagde ting fast om udpegning af områder til en eventuel placering af kernekraftværker, et om afgrænsning af kystnære områder, og et om areal-reservation til naturgasnettet.

Den statslige styring må siges at have været mild. De enkelte amtskommuner har haft frihed til at udarbejde regionplanen efter egne ideer og i overensstemmelse med lokale forhold, uden at staten direkte har blandet sig. Det skyldes dels usikkerhed fra statens side, men måske også at planstyrelsens forsøg på at komme med deres synspunkter på de alternative skitser, blev betragtet som utilbørlig indblanding. Over for Vestsjællands amtskommunes alternative skitser blev der af planstyrelsen rejst betænkeligheder ved muligheden for at gennemføre to af skitserne: decentralisering og koncentration langs Store Bælt. Det blev sammenlignet med, at en dommer kom med sin kendelse før retssagen var færdig. Dette notat til Vestsjællands amtskommune førte til, at de øvrige amtskommuner frabad sig sådanne foreløbige kommentarer, og der, hvor man havde

modtaget dem, blev de holdt tilbage til efter offentlighedsfasen. Denne holdning skyldes nok mere, at politikerne ikke ville acceptere, at embedsmænd i centraladministrationen skulle bestemme over det, som lokale politikere havde bestemt, end det, at borgerne kunne tage stilling til de statslige synspunkter.

Statslige tilkendegivelser i form af vejledninger og redegørelser bliver i højere grad opfattet som ideer, der kan følges eller ikke følges, som det passer til de lokale forhold. Amtskommunen har primært set på, hvor meget - eller snarere, hvor lidt der skal med i regionplanforslaget for, at det kan blive godkendt.

Når alle amtskommuner bygger deres regionplan op omkring et bymønster, kan det tages som et udtryk for, at man har fulgt ideerne i vejledninger og landsplanredegørelser. Det ses også, at næsten alle regner med, at et lokalcenter skal have et opland på 1200 indbyggere. Det er et normalt, der er fulgt uden hensyntagen til de lokale betingelser.

Disse forhold har betydet, at regionplanforslagene i deres emnevalg og deres udformning er forholdsvis ensartede. Der, hvor forskellene træder frem, er i den præcisering, som retningslinierne har fået i forslagene.

Loven skelner mellem redegørelse og retningslinier. Derfor er mange af regionplanforslagene delt i to bind. Denne deling er i Vestsjællands amtskommune så gennemført, at det kun er retningslinierne, der er vedtaget af amtsrådet, mens redegørelsen er udarbejdet på økonomiudvalgets foranledning.

Hermed er lagt op til, at processen er vigtigere end en vurdering af planens konsekvenser. Det er vigtigere, at planen kan administreres, end at den skal danne grundlag for en debat.

#### Regionplanens detaljeringsgrad

Retningslinierne er regionplanens bindende indhold, hvorfor udformningen af denne har ført til den hidtil skarpeste debat omkring regionplanlægningen. Denne debat blev især ført omkring vejledning nr. 3,<sup>3</sup> der skulle angive, hvor detaljeret regionplanen skulle være. Planstyrelsen gik ind i denne debat med den holdning, at alt, hvad

---

3) Miljøministeriet, Vejledning i regionplanlægning nr. 3, Udarbejdelse af regionplanforslag, 1978.

der ikke direkte er forbudt, er tilladt. Dette var en følge af, at vedtagelsen af kommuneplanloven i 1975 førte til, at man gik fra en godkendelsesordning af enkeltsager til en rammestyringsordning. Herefter kan kommunerne selv bestemme arealanvendelsen i deres kommune- og lokalplanlægning inden for rammerne af regionplanlægningen. Er der ingen rammer, kan kommunerne gøre, som de vil.

Der kom en konsekvensændring i lands- og regionplanlovens §15, stk. 1, hvor det tidligere hed, at "amtsrådets og kommunalbestyrelsernes planlægningsvirksomhed og udførelse af anlægsdispositioner ikke måtte stride imod en godkendt regionplan", hedder det nu, at de "ikke må stride imod regionplanlægningen".

Dette skal forstås på følgende måde:

Det kan i den forbindelse bemærkes, at de forarbejder til regionplanforslaget, som amtsrådet fremlægger efter afslutningen af den offentlige debat om de alternative skitser, vil være omfattet af begrebet regionplanlægningen og vil derfor have de ovenfor beskrevne retsvirkninger. Dette gælder også amtsrådets oplæg til forhandling med kommunerne, jvf. loven §13, stk. 1. (Cirkulæreskrivelse af 18. maj 1978).

Dette vakte en del furore hos amtspolitikerne. Nu var de pludselig i den situation, at de dele af regionplanlægningen, som de på det pågældende tidspunkt havde vedtaget, blev bindende. Ja, der var sågar dele af regionplanlægningen, der ikke var blevet behandlet i amtsrådet, men kun godkendt af planlægningsudvalget (Økonomiudvalget). Før havde regionplanlægning været uforpligtende - men nu kom deres vedtagelser til at få konsekvenser.

Politikerne huskede ikke, selv om de var blevet gjort opmærksomme på det, at der allerede i bekendtgørelsen af lov om lands- og regionplanlægning 19. september 1975 i en note stod "tidspunktet for ikrafttrædelse af §15, stk. 1 fastsættes af miljøministeren". Havde politikerne gjort sig klart, hvad det betød, ville oplægget til regionplanlægningen nok have været endnu blødere formuleret end tilfældet var.

Resultatet af diskussionen omkring vejledning nr. 3 blev, at vejledningen kom til at rumme så mange forhold og så store ønsker om data, at det kun vil blive få regionplaner, der kan blive godkendt, såfremt alle ønsker skal opfyldes. Kommunernes Landsforening (KL) havde da også store betænkeligheder ved at acceptere vejledningen. Derfor står der i forordet til den således:



Der har været forhandlet med de kommunale organisationer fra begyndelsen af arbejdet med vejledningen. Der har selvsagt ikke kunnet opnås fuld enighed på alle punkter. Men der er efter miljøministeriets opfattelse nået en balance mellem de synspunkter, som de kommunale organisationer hver især har gjort gældende, og de hensyn som ifølge lovens bestemmelser må iagttages.

Et resultat var, at Kommunernes Landsforening talte om alt for stor detaljeringsgrad. Mange af de amtslige kommuneforeninger holdt møder, hvor de søgte at nå en fælles holdning til det, der blev betragtet som indgreb i det kommunale selvstyre. Synspunkter var, at der intet var overladt til kommuneplanlægningen. Et synspunkt der stærkt prægede de videre forhandlinger om regionplanen.

Vejledningen betjener sig af et særligt sprogbrug. Ordet "skal" anvendes til at dække emner, der forlanges behandlet, ordet "kan" til emner, hvor amtsrådet har kompetence til at medtage det, og ord som "hovedregel", "af regional betydning", og lignende for emner, der eventuelt kan behandles i regionplanen. Dette er et sprogbrug, der i udstrakt grad også er anvendt i regionplanforslagenes retningsliniedel.

Som blot et enkelt eksempel kan nævnes fra Ribe amtskommunes regionplanforslag:

§24. Siloanlæg i større højde end foreskrevet i kommunelandlovgivningen, større antennemaster og fritstående vindmøller samt andre høje tekniske anlæg må normalt ikke etableres i naturområder.

Hvis man i vejledningen kun hæfter sig ved de steder, hvor ordet "skal" er anvendt, må det siges, at der er ret vide rammer for amtsrådenes muligheder for at udarbejde regionplanforslaget efter egne krav og ønsker. Hvis alle "kan" og "af regional betydning" medtages vil det indebære så snævre rammer, at der med rimelighed kan tales om en stramning. Derfor har regionplanforslagene også for det meste holdt sig til steder, hvor ordet "skal" er anvendt.

#### Den statslige godkendelse

Med retten til at godkende regionplanerne har staten muligheden for at afgrænse amts- og primærkommunernes handlingsspillerum. Ligeledes sikrer staten sig information om status og udvikling, ligesom den fastlægger en lang række normer. Så det kan forventes, at der efter 1. generation af regionplaner vil ske en ensretning og op-

stramning af regionplanerne. Dette vil især ske igennem de krav, der vil blive stillet til tillæg til regionplanen. Muligheden for med hjemmel i §14 i lands- og regionplanloven at stille krav om tillæg betyder, at de nuværende regionplanforslag næppe kan undgå at blive godkendte. For hermed behøver staten kun at godkende dele af forslagene. Dette vil højst sandsynligt blive tilfældet, da staten ikke, uden at det vil skabe store vanskeligheder med overhovedet at gennemføre en regionplanlægning, kan nægte godkendelse.

Endnu er kun Bornholms amtskommunes og Hovedstadsrådets regionplanforslag godkendt. I godkendelsesskrivelsen til Bornholms amtsråd ses, at der stilles krav om to tillæg. Ligeledes ses, at staten ikke ønsker at blive bundet af regionplanen i særlig høj grad. I Bornholms regionplan står om statslig virksomhed generelt:

Ved omlokalisering af en statslig virksomhed og evt. lokalisering af ny statslig virksomhed skal der henses til regionplanens centerstruktur.

Om denne retningslinie hedder det i statens godkendelse:

Ministerier og styrelser har måttet afvise at kunne forpligtes til at disponere som anvist i regionplanforslagets afsnit om statens opgaver.

Derfor er retningslinien overført til handlingsprogrammet, der så ikke er omfattet af godkendelsen.

#### Primærkommunernes muligheder

Hovedtesen i regionplanarbejdet har for en stor del været: undgå konflikt med kommunerne.

I regionplanforslagene er overskriften på de fleste: decentralisering. Den opfattes som en spredning af byfunktionerne. Dette forklares som et resultat af offentlighedsfasen. Befolkningen gav jo udtryk for, at den ønskede en decentralisering. Det er dog i høj grad uklart, hvad der ligger i dette ønske. Der er da også forskel på, hvordan decentraliseringen er udformet i de forskellige amters regionplanforslag. Som årsag hertil peger Vejle amtskommune i sin "Regionplan 1980" på:

Det er en almindelig forskel mellem regionplanforslaget og offentlighedsfasens indlæg, at regionplanforslaget emnemæssigt er mere begrænset end offentlighedsindlæggene. Ligeledes er regionplanforslaget mere generelt regelskabende, mens offentlighedsindlæggene gennemgående stiller meget konkrete forslag.

Det ses, at regionplanernes hovedlinier er påvirket af borger-  
nes synspunkter. Uden offentlighedsfase ville planerne nok have  
været mere i overensstemmelse med 60'ernes planlægningsdogme om,  
at koncentrationen er mere økonomisk rationelt og effektivt. Der-  
imod er borgernes indflydelse på sektorplanlægningen og enkelt-  
sagbehandlingen begrænset. Her er det de økonomiske strukturer og  
sagernes politiske konsekvenser, der tæller. Det er et spørgsmål  
om, hvilke interesser der er involveret og om styrkeforholdet mel-  
lem dem.

Heri kan findes en anden og måske rigtigere forklaring på de-  
centraliseringen. Der er så mange forskellige interesser indblan-  
det, at amtsrådet for at tilgodese alle parter nødvendigvis må for-  
dele ligeligt i hele amtet. Især må amtsrådet være forsigtig med  
at begunstige nogle kommuner på bekostning af andre.

I Viborg amtskommunes forslag til regionplan hedder det:

Dette vil kræve tilbageholdenhed fra de egne, der i dag har et  
veludbygget bymønster. Amtsrådet finder det dog ikke hensigts-  
mæssigt at forsøge at begrænse byudviklingen i disse dele af  
amtskommunen ved en stærk restriktiv politik. Den ændrede for-  
deling af byudviklingen søges først og fremmest opnået gennem  
en positiv støtte til de svagere egne.

Eksempelvis er landbrugets ønsker i meget høj grad slået igennem  
i regionplanerne. "Områder med særlige fredningsinteresser anven-  
des hovedsagelig til land- og skovbrug. Sådant anvendelse kan fort-  
sætte som hidtil under hensyntagen til fredningsinteresserne", hed-  
der det som retningslinie i Storstrøms amtskommunes Regionplan  
1980-92. Den store indflydelse landbruget har fået er følge af en  
holdningsændring, der er sket i løbet af offentlighedsfasen. Før  
denne var landbrugsinteresserne forholdsvis lavt prioriteret i  
forhold til for eksempel fredningsinteresserne.

Industrirådet har ligeledes i et vist omfang fået de ønsker til-  
godeset, som det har udtrykt i pjecen "Industrien og den fysiske  
planlægning". Som retningslinie hedder det i Vestsjællands amts-  
kommunes regionplan:

Regionale erhvervsområder udlægges normalt ved egns- og område-  
centre. Ved placeringen af disse områder lægges der vægt på en  
god trafikabeliggenhed, forsyning med kraft og vand og en  
veludbygget spildevandsafledning.

Industrirådets syn på at egnscentre - eller som det kalder det,  
basisbyer - ikke må være mindre end 5.000 indbyggere, er også sam-

menfaldende med de synspunkter, der er udtrykt i landsplanredegørelserne.

Arbejderbevægelsens erhvervsråd har tilkendegivet en række generelle synspunkter, som ligelig adgang til beskæftigelse og uddannelse og kort afstand mellem bolig og arbejdsplads. Det er synspunkter, der genfindes i regionplanernes overordnede mål. Men samtidig peger de på, at lokalisering af virksomheder skal finde sted i de større byer. Det er et synspunkt, der medvirker til, at Fællesorganisationernes Samvirke i Vestsjælland er kommet med indsigelse mod graden af decentralisering i Vestsjællands amtskommunes regionplan.

Det at tilgodese disse mange interesser har været amtsrådets opgave. Da mange forskellige synspunkter blev udtrykt af befolkningen i offentlighedsfasen er det nemmest, at legitimere regionplanernes udformning ved at henvise til, at den er i overensstemmelse med befolkningens (læs vælgernes) ønske.

#### Forhandlingsrunder

Regionplanlægningen har været opfattet som prøven på amtskommunerne berettigelse. Der har da også været en udstrakt grad af samarbejde mellem amtsråd og kommunalbestyrelse. Et samarbejde der uden tvivl har ført til et bedre forhold mellem de to myndigheder, blandt andet som følge af de mange forhandlinger, der har været ført dem imellem.

Amtsrådets holdning i disse forhandlinger har været præget af, at vi lever i et repræsentativt demokrati. Det betyder, at amtsrådet i højere grad lægger vægt på de folkevalgte råds synspunkter end på tilkendegivelsen fra borgerne. Dermed er forhandlinger med kommunalbestyrelserne vigtigere end en debat med borgerne. Det viser sig ved, at offentlighedsaktiviteter ud over den lovbestemte offentlighedsfase har været meget få. Her ved slutningen af processen er der en udbredt træthed hos både politikere og embedsmænd over at deltage i offentlige møder om regionplanen. En træthed der nærmest slår over i modvilje.

Planlægningsudvalgets holdning i forhandlingerne har gennemgående været den - som den også har været i møderne i offentlighedsfasen - at de er kommet for at lytte, for at høre synspunkter. Ofte bruges staten til at legitimere forhandlingsoplægget med. Der hen-

vises til, at man kun følger loven. Der citeres fra landsplanredogørelserne. Dermed fremstår amtsrådets holdning som uklar. Udvalget kunne derved tage hensyn til kommunernes synspunkter om de lokale forhold, mens det kunne fastholde hovedlinierne i deres eget oplæg.

Et eksempel herpå har været udvælgelsen af lokalcentre. Her har Vejle amtskommune udpeget lokalcentre med følgende forbehold:

Klassificeringen af kommunecentre og lokalcentre må betragtes som foreløbig. Den lokale og kommunale service er som tidligere anført overvejende et kommunalt anliggende, og bymønstret vil først kunne fastlægges endeligt i forbindelse med kommuneplanlægningen.

Derimod har Storstrøms og Vestsjællands amtskommuner fastlagt lokalcentrene som en éntydig retningslinie. De er fastlagt efter forhandling med kommunalbestyrelserne ud fra et af amtsrådet udarbejdet oplæg. Men så har der været åbenhed fra amtsrådets side med hensyn til ændringer, som kommunalbestyrelserne har ønsket. Dvs. at det endelige resultat er godkendt af kommunerne.

Men om denne godkendelse dækker over en reel enighed vil først vise sig ved kommuneplanlægningen. I hvor høj grad vil kommunerne efterleve de tildelte byggekvotes, og hvordan vil de fordele den på de enkelte centertyper? Hertil kommer fordelingen af kommunale centerfunktioner osv. Dette vil være nogle af de spørgsmål, der skal tages stilling til ved kommuneplanlægningen.

Hvor snævre rammerne er vil vise sig i kommuneplanlægningen. Her vil det nok af borgerne blive opfattet som en begrænsning, idet deres mulighed for at pege på lokalcentre er begrænset. Lokalcentrene vil indgå som en forudsætning, og er ikke lagt åbent ud i den kommende debat omkring kommuneplanlægningen. Borgerne får her ved kun mulighed for at komme med indsigelser enten mod regionplanen eller senere mod kommuneplanen.

Et svar på, i hvor høj grad regionplanlægningen begrænser det kommunale selvstyre, kan næppe gives, før den konkrete planlægning skal gennemføres. Meget afhænger af styrkeforholdet mellem amtsråd og kommunalbestyrelser. Hvilken stilling vil amtsrådet tage, hvis en kommunalbestyrelse ikke efterlever regionplanen? Det vil blandt andet afhænge af, om der i amtsrådet kan opnås enighed om at følge regionplanens retningslinier.

### Den amtskommunale organisation

Siden 1970 har amtskommunen som organisation været i vækst. Mange nye opgaver er blevet tilført i decentraliseringens navn. Behovet for personale og økonomiske ressourcer er øget i takt med opgavernes antal, og organisationen er blevet presset både udefra og indefra. Sammen med strukturelle forandringer i samfundet har det ført til, at de ideer politikere og embedsmænd gjorde sig, da de gennemførte kommunelreformen ikke er blevet opfyldt.

Konsekvensen er, at ved indgangen til 80'erne har man en organisation, der er formet ud fra 60'ernes forestilling om stadig vækst, men kravet i dag er vækstbegrænsning. Organisationens struktur og samfundets struktur er kommet ud af balance.

Organisationen må derfor forandre sig. Men det er det offentlige hierarkiske system dårligt egnet til, fordi beslutningskompetence og indsigt med bevægelser i organisationen er samlet i hierarkiets øverste niveauer. Et øget pres fører derfor til flere regler, mere kontrol og større centralisering. "Menige" medarbejders mulighed for at udtale sig til pressen bliver begrænset. Flere enkelt-sager skal forelægges de politiske udvalg. Samarbejdsudvalg bliver anset som værende besværlige.

Den store stigning i personale har bureaukratiseret forvaltningerne - stadig flere afdelinger skal hører i behandlingen af en sag. De nye opgaver har øget antallet af eksperter, hvilket har gjort forvaltningsområderne mere tekniske. Dermed får faglige og egne interesser en væsentlig indflydelse på den måde, hvorpå organisationen handler. Eksperter ønsker selv at kontrollere, eller at kontrollen kommer fra eksperter inden for samme område. Herved kommer de i konflikt med dels de gældende regler og dels med eksperter fra andre områder.

Disse udviklingstendenser medvirker til at politisere planlægningen. Det mærkes umiddelbart i sektorplanlægningen. Det er her de overordnede mål får en konkret udformning. En beskæring af den offentlige budget mærkes som en begrænsning i anlægsaktiviteterne. Der kommer mangel på plejehjemspladser med lange ventelister til følge. Sygehusaktiviteterne kan ikke udvides, og resultatet bliver manglende effektivitet. Der ønskes en omlægning af de økonomiske ressourcer, hvorfor der foreslås ændringer i de mindre sygehuses funktion. Befolkningen stiller krav til politikerne ud fra enkelt-

interesser. Baggrunden kan være nedlæggelse af den lokale skole, risiko for at den sidste købmand lukker, eller placering af en forurenende virksomhed. De politiske problemer øges som konsekvens heraf. Planlægningsinitiativer bliver pludselig til politiske "sager". "Byggeren" i København og PVC-fabrik ved Skælskør er eksempler herpå.

Hvis tilmed det politiske flertal er ustabil, skærpes kravet om politisk kontrol. En konsekvens heraf bliver, at antallet af sager på dagsordenen for de stående udvalgs møder vokser, politikernes arbejdsbyrde vokser voldsomt, og embedsmændene føler, at deres arbejdsområde indsnævres. Muligheden for at administrationens behandling af de konkrete sager skal skabe politiske problemer, fører til et ønske om større indsigt med denne sagsbehandling hos de ledende i det administrative hierarki. Der oprettes for eksempel en central journal. Dvs. at alt materiale, der går ind og ud af administrationen, bliver registreret samme sted. Det er en centralisering, der fører til en følelse af indgreb hos de menige embedsmænd.

Det giver usikkerhed og utilfredshed, og administrationen kommer til at fungere dårligere. De indre hierarkiske modsætninger bliver til konflikter, og det at løse organisatoriske problemer bliver det vigtigste.

Sagerne hober sig op, og for hurtigt at få bunken til at blive mindre er det nemmest at følge de normdannende og regelsættende statslige cirkulærer, bekendtgørelser osv., der i en stadig strøm tilflyder forvaltningerne. Hos amtskommunen øges denne tilbøjelighed yderligere som følge af et pres fra kommunerne. Embedsmændene, og også politikerne, legitimerer deres handlinger ved henvisning til, at de kun opfylder lovens krav. Man laver ikke regionplanlægning, fordi man selv synes om det, men fordi Folketinget har bestemt det. Eksempelvis indledes alle regionplanforslag med henvisning til lands- og regionplanloven.

Det at gøre sig overvejelser over at føre en politik på egne betingelser bliver en mangelvare.

Siden regionplanlægningens start i amtskommunerne i 1973-74 er den blevet mere og mere konkret og bindende. Interesse modsætningerne er i løbet af denne proces blevet stadig mere åbenbare. På det politiske niveau er det en udbredt opfattelse, at planlægning er indgreb i den personlige frihed. Det er en holdning, der afspejler sig i, at

mange af regionplanens mål og retningslinier formuleres i brede vendinger. Regionplanlægningen betyder også begrænsninger i de områder, hvor de politiske udvalg kan træffe deres egne skønmæssige afgørelser. Derfor ses for eksempel, at udvalget for teknik og miljø mod sædvanlig praksis og mod forvaltningens indstilling, tillader en virksomheds udvidelse i landzonen. Derfor er det et udbredt politisk ønske - et ønske der følges op af dele af administrationen - at antallet af konkrete retningslinier i regionplanen bliver så få som muligt. Dette afspejler sig i regionplanernes sektorretningslinier. For eksempel har Storstrøms amtskommuner ikke et afsnit for sygehus- og gymnasieplanlægning.

Planlægning er et nyt område, der kræver nye rutiner i forhold til den traditionelle sagsbehandling. Det giver usikkerhed med hensyn til, hvordan man skal løse opgaverne. Derfor betragtes sagsbehandlingen som vigtigere end planlægningen. Det overlades dermed til planlæggerne at opstille de politiske mål for regionens fremtidige udvikling.

Inden for organisationen har der været problemer med at indplacere regionplanlægningen. Da den er sammenfattende går den på tværs af den hierarkiske opbygning. Sammenfatningen betyder, at den skal koordinere sektorernes planlægning, og dermed også dens konkrete behandlinger. Det sætter selvfølgelig nogle bindinger på sektorernes handlingsspillerum. Kompetence til at afveje de forskellige interesser bliver da af betydning for en regionplans indhold. Det samtidig med, at de enkelte sektorer ser deres eget område som det væsentligste.

Fordelingen af magtressourcer bliver da afgørende for resultatet af de forhandlinger, der er ført med sektorerne om, hvad der skal stå i regionplanens retningslinier. Magtressourcerne kan være at henvise til formelle regler, at udnytte den information man er i besiddelse af, og at fastholde sin faglige ekspertise inden for eget område. I forhandlingsspillet kan man forbedre sin position ved at henvise til, at sagen endnu ikke er forelagt det politiske udvalg eller godkendt af forvaltningschefen. Man kan derfor ikke videregive oplysninger til brug for andre sektorers planlægning, før det er sket.

Alt i alt betyder det, at administrationen ikke er passiv i forhold til indholdet af planlægningen. Det overlades ikke kun til det



politiske niveau at træffe beslutninger om organisationens mål. Embedsmændenes egne politiske holdninger er også en vigtig faktor. Embedsmænd er ikke neutrale og værdifri i de beslutningsgrundlag, de udarbejder til politikerne, sådan som traditionen byder dem at være det. Derfor medvirker embedsmændene til at give regionplanlægningen en ideologisk karakter. For eksempel udtrykkes en retfærdigheds- og lighedsforestilling i følgende fra Vestsjællands amtskommunes regionplanredegørelse:

I ethvert land findes en lang række love, som gælder for alle landets indbyggere, og som giver dem nogle rettigheder og pålægger dem nogle pligter ... Egentlige love såvel som uskrevne regler har stor betydning for den enkelte borgers levevilkår. Alle disse samfundsbetingede forhold er givne, og det er inden for disse rammer, at regionplanen skal søge at forbedre levevilkårene.

Den langsigtede planlægning, som regionplanlægningen er, skulle netop være udtryk for det lokale folkevalgte råds egen formulerede politik. Friheden til i en dialog med befolkningen selv at bestemme over egen fremtid begrænses blandt andet af, at befolkningen ikke kan se politikernes synspunkter, af at den ikke forstår deres afgørelser. Den begrænses også af, at planlægningsinitiativer ikke ses som en helhed, men som enkeltfænomener. Dette fører til, at overordnede myndigheder i højere grad er i stand til at udnytte deres beføjelser til at koordinere. Så om amtskommunerne alligevel har haft mulighed for at udarbejde regionplanerne på egne vilkår, er meget tvivlsomt. Begrænsninger, der er sat af befolkning, organisationer, kommuner og stat, har i hvert fald gjort et lokalt selvstyre meget vanskeligt.