

CENTRALADMINISTRATION OG BYPLANLÆGNING 1938- CA. 1975

Af Sven Illeris



CENTRALADMINISTRATION OG BYPLANLÆGNING 1938- ca.1975
Af Sven Illeris

Dansk Byplanlaboratorium
Byplanhistorisk skrift nr. 73

CENTRALADMINISTRATION OG
BYPLANLÆGNING 1938 – ca. 1975
Sven Illeris under medvirken af Vibeke Dalgas,
Povl Degener, Niels Helberg, Karsten Jørgen-
sen, Hans Kristensen, Frits Larsen, Kristian
Larsen, Kell Sahlholdt og Inger Vaaben

Byplanhistorisk skrift nr. 73

Copyright 2014: Dansk Byplanlaboratorium og
Sven Illeris

Grafisk tilrettelæggelse: Emil Egerod Hubbard

Forside: Holbergsgade 23, København. Foto
Karsten Jørgensen. Bygningen anvendes nu af
Det nationale forskningscenter for velfærd (tid-
ligere Socialforskningsinstituttet) og hovedind-
gangen er ændret til Herluf Trollesgade 11.

Bagside: Slotsholmsgade 12, København (i fol-
kemunde ”Tjæreborg” på grund af den mørke
facadebeklædning. Foto Henrik Schurmann.

Forfatteren har gjort sit bedste for at finde frem
til ophavsmanden til fotografiet af Erik Kauf-
mann, men uden held. Hvis ophavsmanden bli-
ver opmærksom på anvendelsen, bedes han/hun
kontakte Byplanhistorisk Udvalg.

Oplag 200

Skrifttype: Times New Roman

Tryk: Exakta, Malmö

Trykt med støtte af:
Veluxfonden samt
Lilian og Dan Finks Fond

ISSN: 0900-3274
ISBN: 87-87487-47-0

Dansk Byplanlaboratorium
Nørregade 36
DK-1165 København K
Telefon: +45 3313 7281
www.byplanlab.dk
db@byplanlab.dk

*Formålet med at udgive ”Byplanhistoriske skrifter”
er at bidrage til belysningen af den danske byplan-
historie i det 20. århundrede. Det sker blandt andet
ved at planlæggere og andre, der har medvirket,
med deres egne ord fortæller om den udvikling, de
har deltaget i.*

*Skrifterne kan bestå af notater, erindringer eller be-
skrivelser af særlige emner og begivenheder, såvel
som af arbejder af mere forskningsmæssig karakter.*

*Det er udvalgets håb, at disse ”byplanhistoriske
skrifter” vil inspirere til, at andre på samme måde
vil berette om deres oplevelser og erfaringer og så-
ledes bidrage til fremskaffelse af nyttigt baggrunds-
materiale for senere forskning – et materiale, som
det ellers ville være vanskeligt at skaffe til veje; og
til at inspirere til sådan forskning*

Indhold

Illustrationer	7
Forord	8
Indledning	10
<i>Skriftets afgrænsning og emne</i>	10
<i>Skriftets opbygning</i>	12
Fremgangsmåder	13
<i>Personlige erindringer som kilder</i>	13
<i>Upublicerede skriftlige kilder (arkiver)</i>	13
<i>Trykte skriftlige kilder</i>	14
1938-1949: Lovgivning og organisering	16
<i>Byplanloven af 1938</i>	16
<i>Cirkulæret af 1939 – opfindelsen af dispositionsplaner</i>	18
<i>Hvordan blev arbejdet organiseret?</i>	19
<i>Byreguleringsloven af 1949</i>	20
<i>Opgaver i de tidlige år</i>	22
1949-1959: Vækst i opgaverne	24
<i>Arbejdsopgaverne i 1950erne</i>	24
<i>Konkrete sager i 1950erne</i>	27
<i>Forholdet mellem staten og kommunerne</i>	28
<i>Livet hos den kommitterede</i>	30
<i>Ekspertisens betydning i centraladministrationen</i>	31
1959-ca. 1972: Nær centrum for den politiske interesse	33
<i>Landsplanlægningens start og indhold</i>	36
<i>Bataljen med Johannes Humlum</i>	40
<i>Ombudsmandssag mod Boligministeriet</i>	42
<i>Zoneplan 1962</i>	43
<i>Jordlovsbuketten og folkeafstemningen 1963</i>	45
<i>Ove Larsen-udvalget</i>	46
<i>Løbende opgaver i 1960erne</i>	47
<i>Nogle sager fra Herning, Hillerød og Hvidovre</i>	49
<i>Landsplanlægningen 1964-73 og livet i landsplansekretariatet</i>	50
<i>Egnsudvikling og hovedstadsudvikling</i>	52
<i>Den regionale befolknings- og erhvervsudvikling</i>	54
<i>Regionplanlægning, kommunalreform, regioninddeling</i>	54
<i>Levevilkår i Nordjylland (af Hans Kristensen)</i>	56
<i>Service, oplande, bymønstre</i>	56
<i>Naturfredning og arealplanlægning</i>	57
<i>Sanering og byfornyelse</i>	60
<i>Perspektivplanlægningen</i>	61
<i>Loven om by- og landzoner</i>	62
Ny lovgivning og organisation 1973 – ca. 1975	64
<i>Planlovsreformens fortsættelse</i>	64
<i>De løbende opgaver i midten af 1970erne</i>	69
<i>En ny ombudsmandssag</i>	70
<i>Bymønstre- og landsbydebat i 1970erne</i>	71
<i>Miljøministeriets 1975-struktur</i>	73

Ledende embedsmænd i centraladministrationen	76
<i>Kai Hendriksen 13.5.1884 - 15.1.1961</i>	76
<i>Ove K. Larsen 2.3.1895 – 22.7.1980</i>	77
<i>Edmund Hansen 17.4.1914 – 10.7.2006</i>	78
<i>Vagn Rud Nielsen 17.10.1918 – 9.3.1987</i>	80
<i>Erik Kaufmann 12.4.1919 – 12.12.1991</i>	84
<i>Bendt Andersen 3.3.1925 – 2.6.2008</i>	86
<i>Arne Gaardmand 19.2.1926 – 14.4.2008 (af Hans Kristensen)</i>	87
Noter	91
Bilag 1: Statistikserier: Personale og godkendte byplanvedtægter	92
Bilag 2: Oversigt over centraladministrationens organisation i forbindelse med byplansager 1938-1976	93
Bilag 3: Litteratur om centraladministration og byplanlægning 1938 -ca.1975	99
Bilag 4: Medvirkende personer i projektet	106

Illustrationer

1. Planlægningsadministrationens opbygning i Boligministeriet 1947-1967	10
2. Planlægningsadministrationens opbygning i Boligministeriet 1968-1973	11
3. Dispositionsplaner 1.9.1965	34
4. Byudviklingsområder 1.9.1965	35
5. Kaufmanns stjernebyskitse	36
6. Dansk Byplanlaboratorium-udvalgets 4 landsplanskitser	38-39
7. Telefontrafik omkring 1960	40
8. Humlums kort	41
9. Bo Bojesen-tegning af udflyttet Ministerium uden portefeuille Starcke	42
10. Zoneplan 1962, udsnit af Limfjordsområdet i 1:750.000	44
11. Kystkvalitet med henblik på ophold og badning	57
12. Bo Bojesen-tegning "En plads i solen"	58
13. Udkast til grøn zoneplan 1969	59
14. Oversigtskort over fredningsinteresseområdernes fordeling	59
15. Typiske træk ved fem udkast til lov om lands- og regionplanlægning 1972-73	65
16. §15-rammer for Københavns kommune 1977	68
17. Planlægningens niveauer	69
18. Kort over egnscenterfunktioner i debatoplægget om det fremtidige bymønster	72
19. Foto Kai Hendriksen	76
20. Foto Ove Larsen	77
21. Foto Edmund Hansen	78
22. Foto Vagn Rud Nielsen	80
23. Foto Erik Kaufmann	84
24. Foto Bendt Andersen	86
25. Foto Arne Gaardmand	87

Forord

Formålet med dette skrift er at skildre hvordan der i den danske centraladministration blev arbejdet med byplanlægning og andre former for fysisk planlægning i undersøgelsesperioden 1938 - ca. 1975. Hvilke opgaver blev taget op, og hvordan blev de løst? Hvilke bevæggrunde havde embedsmændene til at gøre som de gjorde?

Skildringen er bredt anlagt, som et sekundært formål er det også tilstræbt at skildre hvordan de centraladministrative organer, der arbejdede med disse opgaver, var organiseret, og hvordan livet formede sig for de ansatte: Hvordan var de ansattes holdninger og sociale relationer, hvordan var forholdet mellem lederne og det øvrige personale, hvordan var forholdet mellem de centraladministrative organisationer og de dele af det omgivende samfund - f.eks. kommunerne - som de havde mest kontakt med? Trods centraladministrationens store betydning i det danske samfund findes der ikke mange skildringer heraf, når der ses bort fra sådanne karikaturer som Hans Scherfigs "Den forsvundne fuldmægtig" og Finn Søeborgs "Sådan er der så meget". Og de skildringer, der findes i de fåtallige embedsmandserindringer - f.eks. Erik Ib Schmidts - fokuserer ret snævert på nogle få vigtige opgavers løsning. Kun for helt nylig er der i Grønnegård Christensen & Beck Jørgensens "Embedsmændenes verden af i går" (2014) fremlagt 11 kloge og tildels morsomme skildringer af livet i centraladministrationen efter 1970.

Skriftet henvender sig dermed ikke alene til fagets udøvere med interesse for deres fags historie, men også til et bredere publikum som et eksempel på arbejdet i centraladministrationen, der jo er en vigtig del af det danske samfund.

Projektet er først og fremmest empirisk. I tilknytning til afsnittet om "livet hos den kommitterede" har jeg dog indlagt en kort teoretisk diskussion om "ekspertisens betydning i centraladministrationen". En mere omfattende teoretisk diskussion tager jeg ikke op. Jeg kan her henvise til Arne Gaardmand, der selv arbejdede i centraladministrationen, og hvis forfatterskab i 1980'erne i høj grad tog disse emner op, især i bogen "Plan og politik" (1980), som jeg langt hen ad vejen er enig med.

Dette skrift udgives af Dansk Byplanlaboratorium, der er en selvejende institution. Det nedsatte i 1982 et Byplanhistorisk Udvalg med det formål at afholde seminarer om emnet og at udgive "byplanhistoriske skrifter", der kan bidrage til belysningen af den danske byplanhistorie i det 20. århundrede. Byplanlægning skal i denne forbindelse ikke forstås snævert som planlægning af byer og bydele, men også som fysisk planlægning af større områder, re-

gioner og hele landet; det vil sige planlægning af hvordan arealerne må anvendes og hvor forskellige funktioner må lokalisere sig. Der er nu udgivet over 70 skrifter herom.

Udvalget er i de senere år kommet ind på at udgive mere oversigtlige skrifter om hvordan forskellige planlæggende organisationer har arbejdet. Skrifterne nr. 65 og 66 handlede således om "Byplankonsulenttegnestuerne i 1960'erne og 70'erne" (se litteraturlisten under Vibeke Dalgas). Nærværende skrift er et videre skridt i denne retning, idet det bringer en oversigt over det arbejde med fysisk planlægning, der er sket i den statslige centraladministration fra 1938, hvor den første effektive byplanlov trådte i kraft, til ca. 1975, hvor centraladministrationens opgaver blev radikalt ændret. I denne periode var godkendelse af kommunale planer centraladministrationens vigtigste opgave, hvortil kom lovforberedelse, vejledning og efterhånden overordnet landsplanlægning samt stillingtagen til regionale planer.

Enkelte af Byplanhistorisk Udvalgs skrifter er blevet kritiseret for at bestå af "partsindlæg fra folk med mange aktier i dansk planlægnings konfliktfyldte historie" (Tim Knudsen 1988, se litteraturlisten). Knudsen mener ganske vist at det er fortjenstfuldt at udgive planlæggernes egne erindringer, men at der har været for lidt opmærksomhed om at de er subjektive partsindlæg, der kun anskuer arbejdet fra én bestemt vinkel. I nærværende skrift har jeg - der selv har arbejdet med fysisk planlægning i centraladministrationen, men det er dog 35 år siden - forsøgt at samle vidnesbyrd fra så mange forskellige sider som muligt, og dermed mindske subjektiviteten. Vel vidende at en fuldstændig "objektiv" historieskrivning ikke er mulig.

Disse vidnesbyrd er af meget forskellig art, og adskillige nu pensionerede planlæggere har bidraget til indsamlingen. Sociologerne Hans Kristensen og Niels Helberg har været til stor hjælp gennem hele skriftets tilblivelse. De har også interviewet arkitekt Karsten Jørgensen, landinspektør Frits Larsen, økonomen Kell Sahlholdt og juristen Inger Vaaben. Hans har tillige bidraget med sine egne erindringer og har skrevet to af afsnittene. Også forstkandidat Povl Degener, juristen Inger Vaaben og arkitekterne Vibeke Dalgas og Kristian Larsen har fortalt om deres erindringer, stillet privat arkivmateriale til rådighed og kommenteret udkast til skriftet. En stor tak til dem alle. Mine egne erindringer og arkiver er naturligvis også anvendt. Desuden har jeg læst de relevante dele af den ganske omfattende litteratur om emnet samt en del af de kolossale mængder af "sager" fra centraladministrationen, der ligger i Rigsarkivet. Alle fejl og mangler i skriftet er mit ansvar.

En stor tak til Veluxfonden samt Lilian og Dan Finks Fond, der har ydet støtte til trykningen og udsendelse af dette skrift

Sven Illeris

Indledning

Skriftets afgrænsning og emne

I forordet er skriftets formål og målgrupper kort angivet. Jeg skal her uddybe hvordan og hvorfor emnet er afgrænset og defineret, og skriftet er opbygget.

Undersøgelsesperioden er afgrænset således at den begynder med udformningen og vedtagelsen af den første effektive byplanlov her i landet i 1938.

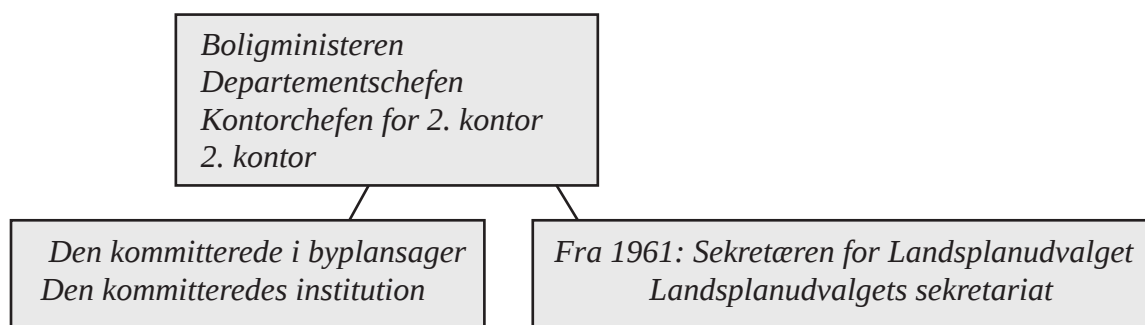
Undersøgelsesperioden slutter på den tid, hvor nye planlove trådte i kraft, centraladministrationens opbygning blev ændret, og hvor desuden de gennem lang tid ledende embedsmænd på dette felt blev afløst af andre. Centraladministrationens opgaver inden for feltet blev med kommuneplanloven, vedtaget i 1975 med virkning fra 1977, ændret radikalt, idet den efter en overgangsordning fratog ministeren godkendelsesfunktionen for de kommunale planer. Lovene om lands- og regionplanlægning fra 1973, der trådte i kraft i 1974, lovfæstede den statslige landsplanlægning samt gav ministeren en godkendelseskompetence over for de ny regionplaner. I 1973 blev den fysiske planlægning flyttet fra Boligministeriet til det nyoprettede Miljøministerium. Det er valgt at medtage planlovreformen og flytningen til Miljøministeriet, men ikke igangsættelsen af det nye system med vejledning om de nye loves anvendelse og godkendelser af regionplaner. De kommunale overgangsplaner (§15-rammerne) er kun sporadisk omtalt. Medvirkende til at slutte omkring 1975 er at Hans Kristensen og jeg, der begge indtil da havde arbejdet i centraladministrationen, forlod den i slutningen af 1970'erne. Det har dog vist sig hensigtsmæssigt at ikke at tage tidsrammen alt for præcist – nogle af de opgaver, der blev arbejdet med i 1975, fortsatte i de følgende år, og dette arbejde er så inddraget i skildringen.

Ved den danske centraladministration (Færøerne og Grønland er ikke medtaget) forstås ministerier og derunder liggende statslige organer der bidrager til statsmagtens udførende funktioner: Først og

fremmest udøvelse af statens magt, som fastsat i lovene og andre bestemmelser. For den fysiske planlægnings vedkommende – i den udstrækning det i undersøgelsesperioden var fastsat i lovgivningen – især godkendelse af planer udformet i kommunerne. Derudover planlægger centraladministrationen på overordnet niveau anvendelsen af arealet, lokaliseringen af forskellige funktioner og løser en række andre opgaver. Og ikke mindst udarbejdes ny lovgivning næsten altid i centraladministrationen, inden lovforslag overleveres til den lovgivende magt, Rigsdagen/Folketinget. Skellet mellem statens udøvende magt og den lovgivende magt bliver imidlertid noget udvisket når ny lovgivning udarbejdes. Jeg har valgt også kort at resumere det videre arbejde i Rigsdagen/Folketinget og deres udvalg frem til den form, lovene fik ved den endelige vedtagelse. Projektets emneområde, i skriftets titel kaldet ”byplanlægning”, omfatter regulering af arealets anvendelse: Hvad må arealer bruges til og ikke bruges til? Hvor kan bygninger og anlæg til forskellige formål lokaliseres? I mange sammenhænge nøjes jeg som sagt med at kalde det ”byplanlægning”, men det omfatter også – mindre detaljeret – arealanvendelsen og lokaliseringsspørgsmålene på regionalt og landsdækkende niveau.

Inden for dette område findes nogle centrale emner og love og en række mere perifere. Da opgaven under alle omstændigheder er særdeles arbejdskrævende, har jeg begrænset den til de udpræget centrale emner. Det vil sige at undersøgelsen omfatter de opgaver der er nedfældet i byplanloven (vedtaget 1938), byreguleringsloven (1949), by- og landzone-loven (1969), lov om lands- og regionplanlægning samt lov om regionplanlægning i Hovedstadsområdet (begge 1973) og kommuneplanloven (1975). (Nogle af disse love trådte først i kraft et eller to år senere). Jeg har udeladt de mindre lovændringer, som disse love – ligesom de fleste andre – blev underkastet fra tid til anden. For byreguleringslovens

Ill. 1. Planlægningsadministrationens opbygning i Boligministeriet 1947-1967:



vedkommende er kun udarbejdelsen af lovforslag medtaget. De byudviklingsplaner, som var baseret på denne lov, skulle godkendes af et blandet politisk-fagligt organ, Byplannævnet, der først og fremmest bestod af repræsentanter for de kommunale organisationer, og som derfor ikke i snæver forstand kan siges at høre til centraladministrationen. Forarbejdet skete ganske vist i Boligministeriet, men blev fra slutningen af 1960'erne lagt i et kontor, der også havde ikke-byplanmæssige opgaver. Behandlingen af byudviklingsplanerne er derfor ikke medtaget. Medtaget er derimod centraladministrationens arbejde med fysisk planlægning på egns-, regions- og landsniveau, også før disse former for planlægning blev lovfæstet. Hele den nævnte lovgivning blev i 1991 samlet i én "planlov", der trådte i kraft ved årsskiftet 1992/93 - men det ligger uden for undersøgelsesperioden.

Der er mange andre love, der rummer bestemmelser om arealers anvendelse ud fra mere specielle hensyn, f.eks. trafik, erhvervs- og servicelokalisering og energiforsyning. I centraladministrationen er en række sektorministerier og -styrelser ansvarlige for disse opgaver, men på grund af den fysiske planlægnings sammenfattende karakter må også de organer, der arbejder med den fysiske planlægning, forholde sig til disse opgaver. Kontakt med sektormyndighederne er derfor en vigtig del af arbejdet i centraladministrationen af planlægningen. Dette projekt har dog kun beskæftiget sig med dem i det omfang de har været afgørende for den sammenfattende fysiske planlægning. Naturbeskyttelse og byfornyelse har i nogle perioder i centraladministrationen hørt under den fysiske planlægning, men i andre perioder under andre organer, og disse opgaver er kun medtaget her i begrænset omfang, og kun når den sammenfattende fysiske planlægning har beskæftiget sig med dem. Regionalpolitik (egnsudvikling) har altid været opfattet som en central bestanddel af fysisk landsplanlægning, men havde i 1958-90 sin

egen lov, der hørte under Handelsministeriet (nu Erhvervsministeriet), og er - med enkelte undtagelser - også kun medtaget i det omfang, den fysiske planlægning blev involveret. Planlægning af saneringen, der først omkring 1970 fik større betydning, forblev i Boligministeriet, da den fysiske planlægning i 1973 blev flyttet til Miljøministeriet, men blev en væsentlig bestanddel af planlægningen af byfornyelsen, der blev placeret i Miljøministeriet.

Konkret er følgende organers arbejde med sammenfattende fysisk planlægning medtaget:

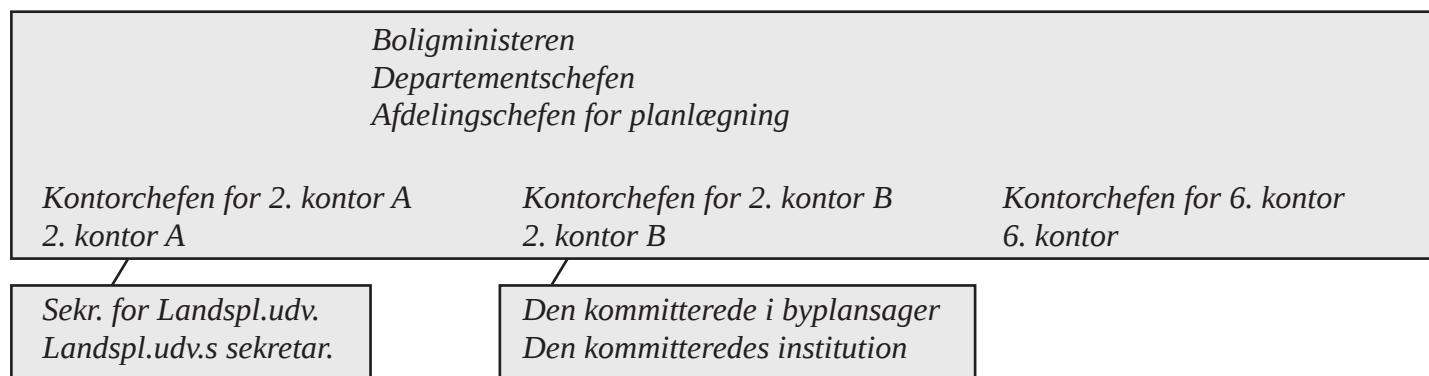
I 1938-47 Indenrigsministeriet, den derunder hørende kommitterede i byplansager (oprettet 1941, forkortet d.k.) og Bygningsdirektoratet (oprettet 1943). I 1947-73 Boligministeriet, hvortil også den kommitterede blev flyttet. (Det samme gjaldt Bygningsdirektoratet, men det tog sig ikke længere af byplansager og blev nedlagt i 1952). Under Boligministeriet blev i 1961 oprettet Landsplanudvalgets sekretariat. Illustration 1 og 2 viser boligministeriets opbygning af et departement (foroven) og underliggende organer (forneden) i henholdsvis 1947-67 og 1968-73.

I 1975 blev der under Miljøministeriet oprettet en Planstyrelse, der overtog den kommitteredes og landsplansekretariatets opgaver samt de fleste tidligere departementale funktioner med hensyn til fysisk planlægning.

Enkelte byplanopgaver der blev løst i statsligt regi, men kun omfattede en del af landet, er ikke medtaget: Byudviklingsudvalgenes sekretariater 1949-1975, Egnsplanssekretariatet for Storkøbenhavn 1958-67, Køge Bugt-udvalgets sekretariat 1961-1975.

Med hensyn til målgruppen er det forudsat at læserne kender til de store træk af landets historie i den periode, det drejer sig om, især til hvordan centraladministrationen var opbygget af departementer, kontorer og styrelser, ledet af henholdsvis departementschefer, kontorchefer og direktører. Det er også

Ill. 2. Planlægningsadministrationens opbygning i Boligministeriet 1968-1973:



forudsat at læserne kender grundlovsændringen i 1953 hvorved Landstinget blev afskaffet, mens såvel Folketingets ombudsmand som muligheden for folkeafstemninger blev indført, samt kommunalreformen i 1970, der medførte en sammenlægning af de fleste kommuner og amter til større enheder.

Skriftets opbygning

Efter denne indledning følger et kapitel, hvori undersøgelsens metode er beskrevet og begrundet.

Inden for undersøgelsesperioden er det praktisk at arbejde med under-perioder. Det er oplagt at sætte skel i slutningen af 1950'erne, hvor den fysiske planlægnings betydning i samfundet hurtigt voksede, hvilket også stærkt påvirkede centraladministrationens arbejde med hensyn til omfang, organisering og lovgivning. Dermed kommer såvel starttidspunktet 1938, periodeskellet ca. 1960 som sluttidspunktet ca. 1975 til at falde sammen med periodiceringen i Arne Gaardmands bog om dansk byplanlægning (1993). Der er dog lagt endnu et periodeskel ind omkring 1949, hvor centraladministrationen afsluttede opbygningsperioden med lovgivning og organisering og gik over til at bruge de fleste kræfter på de opgaver, der dermed var afstukket for den, først og fremmest vurdering og godkendelse af de kommunalt udarbejdede planer. Endvidere et periodeskel omkring 1972/73, hvor det løbende arbejde efter den gamle lovgivning trådte i baggrunden til fordel for gennemførelse af ny lovgivning og ny organisation.

Hovedteksten om centraladministrationens arbejde med fysisk planlægning er derfor opdelt i de fire delperioder. Heri er indføjet brede beskrivelser af livet hos den kommitterede og i landsplansekretariatet, og i beskeden omfang en beskrivelse af livet i departementet.

Arbejdet med fysisk planlægning i centraladministrationen blev stærkt præget af de ledende embedsmænd i centraladministrationen, som vi derfor har forsøgt at karakterisere i særlige afsnit om Kai Hendriksen, Ove Larsen, Edmund Hansen, Vagn Rud Nielsen, Erik Kaufmann, Bendt Andersen og Arne Gaardmand.

I bilag 1 er samlet de få statistikker, der belyser centraladministrationens arbejde med fysisk planlægning gennem flere dele af undersøgelsesperioden. Statistiske data, der kun foreligger for et enkelt tidspunkt, er derimod oftest indpasset i den tekst, der behandler den pågældende tid.

I bilag 2 er givet en oversigt over den organisatoriske opbygning under hver regering og i hvert år af den relevante del af centraladministrationen, samt navnene på ministrene og embedsmændene på kontorchef-/afdelingsarkitektniveau og derover.

Bilag 3 omfatter en udførlig litteraturliste.

Bilag 4 rummer ultrakorte cv'er for dem, der som interviewpersoner og/eller ved at kommentere udkast til manuskriptet har givet oplysninger til projektet.

Fremgangsmåder

En række metoder er taget i brug for at nå formålet med denne beretning. De varierer fra periode til periode.

I mange tilfælde er kilden til de enkelte oplysninger i skriftet angivet. Når kilden er sager i Rigsarkivet, er der for særligt interessante oplysninger sat et henvisningstal, og bagerst i skriftet er for disse noter angivet de pågældende sagers betegnelse.

Direkte citater er kursiveret. Sidespring i forhold til hovedtekstens tankegang (f.eks. eksempler) er anbragt i ”bokse” med grå baggrund.

Personlige erindringer som kilder

Interviews med nulevende personer er en vigtig kilde, men rækker kun tilbage til omkring 1960. Denne del af projektet er udført af Hans Kristensen og Niels Helberg, der har anvendt såkaldt semi-strukturerede interviews, dvs. på forhånd har lavet en liste over emner, de ønskede belyst, men i øvrigt har ladet interviewet afhænge af hvilke spørgsmål interviewpersonerne viste sig at have særlig viden om og interesse for. Interviewerne har efterfølgende lavet en 5-6 siders sammenfatning af hvert interview, som er sendt til interviewpersonen til rettelse/godkendelse. Når der i skriftet er citeret interviewudtalelser, er de fra det godkendte interview. Povl Degener, der nu bor i det østlige Småland, er blevet udspurgt gennem en mail-korrespondance. Også Hans Kristensens og mine egne erindringer indgår selvsagt som kilder. Hans arbejdede i centraladministrationen i 1966-72 og 1975-76, jeg i 1959-79. Personlige erindringer er især velegnede til at belyse atmosfære, subjektive forhold og overordnede tendenser, mens faktuelle forhold kan være fordrejet i erindringen og er såvidt muligt blevet kontrolleret ved hjælp af andre metoder.

Upublicerede skriftlige kilder (arkiver)

For den ældre del af undersøgelsesperioden må skildringen udelukkende baseres på skriftlige kilder, først og fremmest Rigsarkivets bestand af ”sager” samt enkelte private arkiver, desuden trykt litteratur. Centraladministrationens arbejde foregår i vid udstrækning ved hjælp af ”(journal)sager”, der i undersøgelsesperioden udelukkende bestod af beskrevet papir. I sagerne blev spørgsmål og henvendelser rejst, udkast til afgørelser nedfældet, cirkuleret blandt de relevante personer og diskuteret. Heri blev også opbevaret referater af møder og brevveksling med relevante personer og organisationer uden for den berørte institution samt indsamlet materiale der havde betydning for de trufne afgørelser. I sager vedrørende byplanvedtægter ligger den godkendte plan normalt i sagen, mens dispositionsplaner – der

efterhånden blev ret omfattende værker – aldrig ligger i sagerne. Efter sagernes afslutning blev de opbevaret i vedkommende institution i en årrække og så overdraget til Rigsarkivet, hvor de – med visse begrænsninger der er fastsat i arkivloven – er offentligt tilgængelige. Nogle sager er dog i tidens løb blevet kasseret som mindre interessante.

For en undersøgelsesperiode af denne længde og et sagsområde af denne bredde ligger der i Rigsarkivet et uhyre stort materiale, som det er fuldstændig umuligt at inddrage i sin helhed. Jeg har brugt meget tid på at udvælge de sager, der så mest interessante ud. Fra Boligministeriets departement og Landsplanudvalgets sekretariat har jeg overvejende udvalgt sager der behandlede spørgsmål af generel eller principiel betydning, såsom lovforberedelse, udarbejdelse af nærmere forskrifter og oversigter over centraladministrationens arbejde. For den kommitteredes vedkommende består stikprøven fra og med 1956 især af konkrete sager fra 3 kommuner, som jeg af forskellige grunde har et ret indgående kendskab til: Herning, Hillerød og Hvidovre. Udvælgelsen har måttet tilpasses efter hvad der var overkommeligt. Arkivalierne om lovforberedelsen under ”planlovsreformen” 1969-75 fylder for eksempel i højden op mod 50 cm for hver lov, hvilket det ikke har været muligt at gennemlæse – til gengæld er dette arbejde ret indgående beskrevet i den trykte litteratur.

Selv hvis det havde været muligt at inddrage alle arkivalierne i Rigsarkivet, er der en række problemer ved derudfra at rekonstruere centraladministrationens funktionsmåde.

For det første er det svært at sammenfatte og afveje alle de hensyn der må tages, når det drejer sig om at bestemme hvordan arealer må benyttes og funktioner lokaliseres i vore dages komplicerede samfund. Når alt afhænger af alt andet er det også vanskeligt at lave systemer for hvilke spørgsmål der skal anbringes og diskuteres i hvilke ”sager”, med andre ord at klassificere sagerne i et ”journal-system”. Birkelund (2008) beskriver journaliseringsmetoden i begyndelsen af undersøgelsesperioden som ”kancellisystemet”, der stammede fra ”Danske Kancelli” i enevældens tid. Inden for hvert forvaltningsområde blev sager tildelt et nummer inden for sagens oprettelsesår, f.eks. 1937 nr.1,2, osv. De implicerede embedsmænd kunne formodentlig overskue og huske hvilke sager der rummede hvad. Men efterhånden løb det årlige antal sager inden for f.eks. Indenrigsministeriets kontorer op i flere tusinder, det blev et problem at finde frem til hvilken sag der rummede materiale om et givet spørgsmål. Sagerne fra 1930erne og 40erne synes helt overvejende at dreje sig om konkrete godkendelser, mens

jeg så at sige ikke har fundet overvejelser om ny lovgivning og lignende strategiske spørgsmål. Er de druknet i de tusinder af andre sager, er de blevet kasseret, eller er sådanne spørgsmål kun blevet drøftet mundtligt? (Jeg har dog fundet nogle få relevante indenrigsministerielle sager der stadig var under behandling da byplanlægningen i 1947 blev flyttet til det nyoprettede Boligministerium og omklassificeret der).

Birkelund beskriver hvordan kancellisystemet i løbet af 1950erne og 60erne gradvist – og på forskellige måder i de forskellige dele af centralforvaltningen – blev afløst af et såkaldt ”fastnummersystem”, hvor sagerne blev klassificeret efter de emner, de behandlede. Således fik i Boligministeriet sager om dispositionsplaner fastnummeret 31 og sager om byplanvedtægter fastnummeret 32. Boligministeriet beholdt dog længe også inddelingen efter årstal, sådan at hver sag blev identificeret med et fastnummer, et løbenummer inden for oprettelsesåret og fastnummeret, samt oprettelsesåret. Sagerne blev efterhånden forsynet med et navn der karakteriserede indholdet, og der blev oprettet stikordsregistre hvor det efter alfabetisk ordnede emner var angivet hvilke sager der behandlede hvert emne. Den kommitterede (fra 1956) og Landsplanudvalgets sekretariat indførte sådanne lettelser tidligere end Boligministeriets departement og droppede helt årstalsinddelingen.

Kell Sahlholdt erindrer at han ved gennemførelsen af den ny struktur i Miljøministeriet i efteråret 1975 kom til at arbejde med at etablere en fælles journal for ministeriet. *”Der var vidt forskellige journaler i ministeriet, kontorerne havde ofte hver sin journal, og det var temmelig kaotisk. Der var 30-40 journalmedarbejdere i ministeriet, og mange af dem havde aldrig mødt hinanden. Jeg havde fornøjelse af at samle dem og diskutere hvordan en fælles journal kunne etableres. Meningerne var vidt forskellige, og alle var bange for at miste deres job”.*

For det andet tages mange beslutninger mundtligt, så at de skriftlige papirer i ”sagen” giver et mangelfuldt og måske fordrejet billede af hvilke faktorer der er tillagt afgørende vægt. Men selv hvis beslutningen er nedfældet, kan argumenterne bag den mangle. Karsten Jørgensen citerer en undersøgelse hos den kommitterede, hvor dette var tilfældet – antagelig fordi beslutningen var politisk ømtålelig.

For det tredje mangler i en del sager den endelige beslutning og det evt. producerede dokument (f.eks. et cirkulære). Alle implicerede kender på dette tidspunkt beslutningen og dokumentet, og man glemmer at tænke på eftertidens behov for dokumentation.

For det fjerde er sagerne næsten aldrig blevet ordnet, inden de blev afleveret til Rigsarkivet. De rummer derfor ofte argumentationer, mødereferater, avisudklip, skrivelser og meget andet i vild forvirring, som det er særdeles tidskrævende at få hoved og hale på. (Kopier af udgående officielle skrivelser udgør en undtagelse, de ligger kronologisk ordnet i særlige ”kopibøger”, men mangler i reglen underskrift, da denne, der skulle være håndskrevet, kun findes på originalen).

Vagn Rud Nielsen har fortalt Povl Degener følgende lille historie: Som ganske ung sekretær blev Rud Nielsen sendt til et møde i Jylland med båden København-Århus, mens chefen Ove Larsen tog lyntoget på 1. klasse. Sagsmappen, Rud Nielsen havde fået med, var meget stor og tung, og overfarten tog sin tid. Som den tjenstivrige medarbejder han var, begyndte han at sortere i sagsmappen, der forekom ham temmelig rodet. Især var der mange kopier af samme dokument og – efter hans mening – helt overflødige papirer. Overtallige kopier og uinteressante papirer havnede successivt i Kattegat, hvorefter sagen – til Rud Nielsens store tilfredshed – var blevet let og overskuelig. Han glædede sig til at vise det udførte sorteringsarbejde for chefen, der imidlertid til hans store overraskelse blev direkte rasende og truede med at afskedige Rud Nielsen på stedet. Og så kom moralen: *”Der lærte jeg en af de vigtigste love for sagsbehandling: Smid aldrig, aldrig noget papir i en sag væk. Det er ikke meningen at en sag skal være overskuelig for andre end en snæver kreds.”*

Som arbejdspapirer har jeg skrevet referater (længde mellem 3 linier og 3 sider) af 483 journalsager, nogenlunde ligeligt fordelt mellem ministeriernes departementer (incl. Bygningsdirektoratet 1943-46), den kommitterede og Landsplanudvalgets sekretariat.

Herudover rummer Rigsarkivet ledende embedsmænds og politikeres personlige arkiver. Mens Boligministeriets departementschef i 1947-69 Axel Skalts' arkiv ikke rummer meget om byplanlægning, er Vagn Rud Nielsens arkiv en vigtig kilde. Materialet heri er ret rodet og papirerne er ofte udaterede.

Trykte skriftlige kilder

En effektiv lovgivning om fysisk planlægning kom i Danmark senere end i de fleste af de lande, vi normalt sammenligner os med, og det var i lang tid næppe bredt accepteret at grundejere ikke selv kunne bestemme hvad de ville bruge deres grunde til. Hertil kom at der ikke i 1938 var mange mennesker, der var professionelt uddannet til at udarbejde

byplaner. Men skulle man vente på at der var velkvalificerede mennesker til at føre ny ideer ud i livet overalt, ville verden aldrig komme nogen vegne. Centraladministrationen påtog sig i de første årtier som en hovedopgave at oplyse politikere, kommunale forvaltninger og offentligheden bredt om hvad fysisk planlægning var, og hvilken gavn samfundet kunne have af den. Helt fra 1921 havde der eksisteret en privat organisation med dette formål, Dansk Byplanlaboratorium. Det afholdt de fleste år – selv i det transportmæssigt meget vanskelige år 1944 – et ”byplanmøde”, der var til stor nytte for oplysning omkring og uformelle kontakter mellem planlægningsparter, incl. kommunale politikere. I 1948 blev der også startet et tidsskrift, Byplan, og i 1962 en byplanafdeling ved forskningsinstitutionen Statens Byggeforskningsinstitut. Ledende embedsmænd fra centraladministrationen kom i bestyrelsen/redaktionen af disse tre formidlings- og videninstitutioner, og holdt også nær kontakt med tidens vigtigste uddannelsesinstitutioner, Kunstakademiets arkitektskole og Polyteknisk Lærestalt/Danmarks Tekniske Højskole. De havde således mange strenge at spille på i deres oplysningsarbejde, og der eksisterer en betydelig litteratur som udgør væsentlige kilder til planlægningshistorien.

Fra slutningen af 1950erne - hvor den økonomiske vækst og forbruget af arealer til mange formål accelererede - opstod der en langt større offentlig og politisk interesse for den fysiske planlægning, langt bredere kredse indså at der måtte en vis orden til i dette mere dynamiske samfund, og der blev udarbejdet langt flere og grundigere argumenterede planer. Mens litteraturen om planlægningen, der tidligere mest havde været oplysende, blev litteraturen i 1960erne og 70erne i højere grad til en diskussion om mål og midler, herunder ny måder at lovgive om og organisere planlægningen på. Aviser og andre medier tog byplanlægning op som populært stof. De er dog næsten ikke er anvendt i denne undersøgelse. Ledende embedsmænd var langt fra alene om at ytre sig; også politikere, almindelige borgere og forskere fra de nu talrige højere uddannelsesinstitutioner, der tog fysisk planlægning op, blandede sig i debatten. Der er en overraskende stor litteratur der siger noget om hvordan centraladministrationen arbejder med fysisk planlægning og hvorfor dette arbejde foregår som det gør, og har de resultater det har. Både centraladministrationens egne medarbejdere og iagttagere udefra har bidraget til den.

Som arbejds papirer har jeg skrevet referater (3 linier – 3 sider) af 190 publikationer.

Litteraturlisten i bilag 3 er baseret på en – nødvendigvis subjektiv – udvælgelse af de vigtigste publikationer.

1938-1949. Lovgivning og organisering

Dette kapitel om perioden fra 1938 til ca. 1950 er overvejende baseret på udvalgte trykte kilder. I Rigsarkivet er der – trods hjælp fra personalet – kun fundet få sager om arbejdet med byplanlægningen før 1946, og jeg har stort set udeladt arkivalierne som kilde til Indenrigsministeriets overvejelser under udformningen af forslaget til byplanloven af 1938 og cirkulæret af 1939.

Byplanloven af 1938

Denne fremstilling tager sin begyndelse ved udarbejdelsen af den første effektive byplanlov, der blev vedtaget af Rigsdagen i 1938.

Det var sent i forhold til de lande, vi normalt sammenligner os med, især England, Holland og Sverige. Man kan undre sig over hvorfor der i Danmark ikke var kommet en byplanlovgivning tidligere, men den slags negative spørgsmål er det svært at give noget fornuftigt svar på. Der foregik her i landet allerede i anden halvdel af 1800-tallet og i 1900-tallets begyndelse en vis fysisk planlægning, som også er skildret i den historiske litteratur. En kreds af interesserede planlæggere, der især kom fra arkitektmiljøerne, oprettede som nævnt i 1921 den selvejende institution ”Dansk Byplanlaboratorium”. Den mente i begyndelsen at det var bedst at byplaner blev lagt fast af fagfolk. For at få noget igennem gik den dog i alliance med nogle embedsmænd i Indenrigsministeriet, som tog initiativet til en byplanlov i 1925. Her blev magten over planerne lagt hos de myndigheder, der i øvrigt tog sig af lokale sager,

Beretninger om tilblivelsen af 1938-byplanloven

I et festskrift i anledning af jura-professoren Frederik Vinding Kruses 60 års dag har Københavns stadsingeniør Olaf Forchhammer (1940) skrevet en artikel om fødselarens indsats for en effektiv byplanlovgivning – især mht ejendomsret. I Vinding Kruses 5-binds værk herom hedder det: *”I dansk ret er det således, gennem det ovenfor fremhævede om forskellen mellem ekspropriation og almindelige indskrænkninger i ejendomsretten, klart, at når indskrænkningerne virkelig er almindelige, altså foretages efter almene hensyn og skelnemærker, og ikke vilkårlig er rettet mod enkeltpersoner, kan retsordenen iværksætte de videst gående indgreb i den private ejendomsret, også i ejendomsretten til fast ejendom.”* Byplanloven af 1925 stred gennem sine erstatningsbestemmelser mod dette princip. Men ifølge festskriftets redaktør, Erik Reitzel-Nielsen, har Vinding Kruse også *”som medlem af de af Indenrigsministeriet nedsatte snævrere udvalg haft væsentlig betydning ved udarbejdelsen af såvel Byplanloven af 1938 som Københavns byggelov af 1939”*. Ifølge Jens Evalds Vinding Kruse-

biografi var han endda formand for det udvalg der udarbejdede Københavns byggelov. Han var desuden medlem af et udvalg der forberedte den ny naturfredningslov af 1939.

Vagn Rud Nielsen (1971) skriver: *”Indenrigsministeren lod embedsmændene udarbejde udkast til en ny byplanlov, på hvis udformning – navnlig af bestemmelserne om den stærkt begrænsede adgang for grundejerne til at kræve erstatning – professor Fr. Vinding Kruse havde betydelig indflydelse..... Man modificerede desuden frivilligheden ved i lovforslaget at foreslå at Indenrigsministeriet kunne pålægge en kommune at udarbejde en byplan. Men denne adgang til at pålægge udarbejdelsen af en byplan vakte store betænkeligheder hos de kommunale organisationer, og de foretrak frem for adgangen til at meddele pålæg om at udarbejde en byplan at der i byplanloven blev indføjet en almindelig pligt for købstæderne og samlede bebyggelser med mere end 1000 indbyggere til inden 5 år at gennemføre en byplan.”* Ministeriets mulighed for at pålægge en kommune byplanpligt blev bibeholdt, men i praksis ikke anvendt. Det skal tilføjes at ”gennemførelsen” indbefatter tinglysning af byplanen på alle berørte ejendomme.

Knud Bidstrup (1971) skriver: *”Endelig forelagde indenrigsminister Bertel Dahlgaard i 1938 i Rigsdagen forslag til en ny byplanlov. Det var først tanken at frivillighedsprincippet fra den gamle lov skulle bibeholdes, men efter at forslaget havde været til udtalelse hos de kommunale organisationer, ændrede Rigsdagen det enstemmigt, således at alle købstæder og alle bymæssige bebyggelser med over 1000 indbyggere fik pligt til at udarbejde byplaner.”* Og det skulle ske inden 5 år.

Sven Allan Jensen og Svend Jensen (1984) skriver: *”I 1938 fik vi den første brugbare byplanlov..... Her var der tale om en slags parløb mellem Hendriksen og Steen Eiler Rasmussen..... For mens man i Indenrigsministeriet (der var Hendriksens miljø) sad og skrev på den ny byplanlov, sad der på Københavns rådhus (hvor Steen Eiler Rasmussen var ansat) en anden gruppe og skrev på den nye Københavns byggelov, som kom til at indeholde en række moderne byplanbestemmelser.”* Hertil må bemærkes at Kai Hendriksen på dette tidspunkt var kontorchef i Landbrugsministeriet samt formand for Dansk Byplanlaboratorium. Ikke desto mindre synes han at have været inddraget i Indenrigsministeriets lovforberedelse, idet jeg i sagen om Steen Eiler Rasmussens klage i 1961 til ombudsmanden - som omtales i et senere afsnit - har fundet et brev af 5.9.1962 fra Steen Eiler Rasmussen til ombudsmanden, hvori han bl.a. skriver: *”Kort efter lovens vedtagelse (i 1938) drøftede jeg spørgsmålet (om byplanpligt) med Kai Hendriksen, som havde været med til at skrive loven”*.

Edmund Hansen, der i 1944 blev ansat hos den kommitterede, skriver (1987A og 1987B): *”En sekretær fra Indenrigsministeriet, Ove Larsen, som jo..... blev den person, der stod bag byplanloven af 1938.”*

nemlig kommunerne. Loven viste sig imidlertid at være næsten ubrugelig, hvilket tilskrives de uklare bestemmelser om erstatning til grundejerne. Og da den ikke gjorde byplanlægning obligatorisk, benyttede kun de færreste kommuner sig af den.

Om tilblivelsen af byplanloven af 1938 (lov nr. 181 af 29. april 1938) er der ikke lavet nogen grundig undersøgelse. Indenrigsministeren, Bertel Dahlgaard, har næppe været særlig interesseret - han nævner kun loven på en enkelt linie i sine erindringer. I boxen er citeret nogle af de foreliggende andenhånds-beretninger.

Men også personer, der ikke engang har andenhånds kendskab til byplanlovens tilblivelse, har interesseret sig for den, se boxen:

1938-byplanloven

Helle Blomquist (1991) har undersøgt de implicerede ideologiske ståsteder og skriver: *"Som et sidestykke til Vinding Kruses konservativt systemkritiske opfattelse kunne man fremhæve kontorchef Ulrich, hvis opfattelse fremtrådte som en ideologi, der ville befolkningens vel ved reformer fra oven."* (Kay Ulrich var konstitueret kontorchef i Indenrigsministeriet i 1925 og departementschef i 1938, fra 1939 amtmand over Frederiksborg amt). Hun konkluderer imidlertid (i en fodnote): *"Den omstændighed, at byplanlæggerne brød professionelt igennem i slutningen af 1930'erne, og det forhold at de kommunale foreninger først blev hørt hovedkulds og sent i forbindelse med lovrevisionen tyder på at 1938-revisionen var byplanbevægelsens værk."* (1938-loven må dog snarere kaldes en ny lov end en revision – dens sidste paragraf ophæver 1925-loven).

Jørgen Skov, der som jurist har arbejdet under Vagn Rud Nielsen i mange år, mener at huske at Rud Nielsen har nævnt Arne Wamberg som hovedforfatter til 1938-lovforslaget.

Alt i alt synes landspolitikerne ikke at have påvirket udformningen af loven meget. Centraladministrationens embedsmænd, en pressionsgruppe som de kommunale organisationer, igen arkitekter og andre planlæggere organiseret i Dansk Byplanlaboratorium, og endelig helt fritstående personer som jura-professoren Vinding Kruse har alle haft større indflydelse.

Af "Rigsdagstidenden" og "Aarbog for Rigsdags-samlingen 1937-38" fremgår at lovforslaget, der blev fremsat d. 9.2.1938, gjorde byplanlægning til en frivillig sag for kommunerne (ligesom i 1925-loven). Foruden byplaner kunne kommunerne lave "markplaner", der kunne omfatte flere kommuner, og kunne disse ikke blive enige, kunne Indenrigsministeriet nedsætte et udvalg hvori også "sagkundskaben"

var repræsenteret. Under alle omstændigheder skulle planerne godkendes af Indenrigsministeriet. Undervejs i udvalgsbehandlingen hørtes de kommunale organisationer – det var ikke sket før fremsættelsen af lovforslaget – og på deres foranledning blev frivilligheden erstattet af en pligt for købstæder og kommuner med bymæssige bebyggelser over 1000 indbyggere til inden 5 år at lave byplaner, mens andre kommuner kunne byplanlægge frivilligt. Udvalgene for markplaner omfattende flere kommuner udgik.

Byplanloven, der altså var ændret i forhold til lovforslaget, blev vedtaget enstemmigt både i Folketinget og Landstinget. Ved en lovændring i 1949 blev det muligt for ministeren at nedsætte samarbejdsudvalg for (by)områder, der bestod af flere kommuner; de fik ikke klare kompetencer og sjældent større betydning.

Nogle vigtige bestemmelser om hvor stort og højt der må bygges i forskellige bydele blev ikke indarbejdet i byplanloven. For Københavns kommune har der i flere århundreder været bestemmelser som regulerede bebyggelsens tæthed. Flere efterfølgende revisioner førte frem til Københavns byggelov af 1939. For Frederiksberg har der tilsvarende været bebyggelsesregulerende bestemmelser og en særlig byggelov siden midten af 1800-tallet. Byggelovgivningen i Københavns kommune må opfattes som en sidste rest af de særlige privilegier, København fik i forbindelse med enevældens indførelse i 1660, som det daværende bystyre havde medvirket aktivt til. I resten af landet blev sådanne bestemmelser indføjet i den i 1960 tilkomne landsbyggelov. Bendt Andersen (1961) skriver herom, at byplanloven af 1938 og den københavnske byggelov ikke blev indbyrdes koordineret. Denne komplikation blev først udryddet ved 1970ernes planlovreform.

Byplanloven rummer – ligesom alle senere planlægningslove - bestemmelser om planlægningens procedurer og ansvarsfordelinger samt om hvilke spørgsmål en byplan for et bymæssigt område skulle og kunne indeholde bestemmelser (ordet byplanvedtægt findes ikke i loven). Loven havde desuden bestemmelser om "markplaner" for ikke-bymæssigt bebyggede arealer – de er næsten aldrig blevet anvendt. Men hvordan planerne skulle være står der så godt som intet om i loven – det var op til kommunerne, der dermed fik tildelt den centrale stilling i planlægningen. Planerne skulle som nævnt godkendes af Indenrigsministeriet, og dette skulle have tilslutning af et "Byplannævn". Dette skulle bestå af en af Indenrigsministeren udnævnt formand (en topembedsmand i ministeriet), tre medlemmer fra de kommunale organisationer og et fra Dansk Byplanlaboratorium, samt to sagkyndige medlemmer

uden stemmeret. Også afgørelse af indsigelser, klager og dispensationer skulle godkendes af Indenrigsministeriet. Bortset fra ekspropriation til offentlige formål gives der kun erstatning i helt specielle tilfælde, og kun til en værdi efter arealets hidtidige anvendelse.

En hyppigt anvendt paragraf var §9, ifølge hvilken Indenrigsministeriet efter begæring fra en kommunalbestyrelse kunne nedlægge forbud mod at bebygge et areal på en måde der ville komme i strid med en plan som kommunen var ved at udarbejde. Et sådant forbud gjaldt kun for et år og kunne kun forlænges en gang.

Cirkulæret af 1939 – opfindelsen af dispositionsplaner

På mange måder var byplanloven en god lov, hvad dens 39 år lange eksistens – med mindre ændringer – jo også vidner om. Men den havde unægtelig et stort problem. I det herrens år 1938 var den ubrugelig. Selv med den tids beskedne faglige krav til byplaner var det oplagt at de godt 200 byplanpligtige kommuner, hvoraf kun få havde ansatte med bare en elementær byplanuddannelse, umuligt kunne løse opgaven. Formanden for Dansk Byplanlaboratorium Kai Hendriksen udtalte allerede i sommeren 1938 at loven blev forstærket på sin gang gennem Rigsdagen – han sigtede antagelig til byplanpligten for et stort antal kommuner. Han udtalte også at *”de 5 år skal sikkert ikke tages alt for rigoristisk”*. Kontorchef Wamberg siger i et foredrag fra 1951 (trykt 1952) at *”det har vist sig at være aldeles umuligt for kommunerne at tilvejebringe byplaner inden for 5 års fristen”*.

Hvad gjorde ministeriet ved det? Det skrev et cirkulære, der nærmest satte loven ud af kraft (cirkulære nr. 186 af 21. oktober 1939). Uden at det står i cirkulæret, har ministeriet senere argumenteret for at lovens paragraf 1, stk. 5, giver hjemlen hertil: *”Indenrigsministeren kan dog efter Andragende fra Kommunalbestyrelsen indrømme Fritagelse for eller Lempelse af Forpligtelserne ifølge foranstaaende Bestemmelser”* (om byplanpligten). En af ministeriets jurister, Erik Dencker, indrømmede i 1960, at det var at gøre en undtagelsesbestemmelse til en hovedregel. Det var også ombudsmandens opfattelse, se afsnittet om ombudsmandssagen 1961-63. Det var Ove Larsen der blev kendt som manden der – efter forhandling med de kommunale organisationer – skrev cirkulæret. Efter en udførlig argumentation for at byplanerne bør være ordentligt gennemtænkte og formulerede, hed det heri at *”Indenrigsministeriet vil for sit Vedkommende formene, at Forpligtelsen i adskillige Tilfælde paa fyldestgørende Maade vil kunne anses for opfyldt indtil videre gennem den*

i det foregaaende antydede, trinvis Planlægning, hvorefter Gennemførelsen umiddelbart i Henhold til Loven begrænses til partielle Planer, i hvert fald naar der kan forelægges Ministeriet og Byplannævnet fyldestgørende Redegørelse for den paagældende Kommunes Byplandispositioner i det hele, for de paatænkte Fremgangsmaader til disses successive Gennemførelse og for Indholdet og Beskaffenheden af det vedtægtsmæssige eller øvrige retlige Grundlag for de paatænkte Fremgangsmaader”. Oversat fra denne snørklede kancellistil betød det at *”redegørelsen for kommunens byplandispositioner”* (herefter kaldt en dispositionsplan) plus efter behov partielle tinglyste byplanvedtægter for mindre områder var tilstrækkeligt. Cirkulæret lægger generelt vægt på at holde så mange detaljer som muligt åbne længst muligt.

På byplanmødet i 1943 kunne Kai Hendriksen gøre rede for de første års erfaringer med 1938-loven. De var temmelig fåtallige – byggeriet lå jo ret stille under besættelsen – men denne situation benyttede han til at opfordre kommunerne til at planlægge i tide. Og til at drøfte deres tanker med den kommitterede inden de vedtog noget. Hans vigtigste bud-

Plan for hele kommunen/partielle planer i Søllerød

Slaget mellem lovens tinglyste byplan for hele byen og cirkulærets ikke-tinglyste dispositionsplan plus efter behov tinglyste partielle byplanvedtægter stod ikke alene i ministeriet, men også ude i de første kommuner, der tog byplanlægningen op. Arkivar C. Christiansen (2011) beretter således om en større batalje i den daværende Søllerød kommune (nu del af Rudersdal).

En første byplan blev i begyndelsen af 1940'erne udarbejdet af kommuneingeniør H.C.Bache og indsendt til Indenrigsministeriet med henblik på godkendelse og derefter tinglysning. Den omfattede hele kommunen og rakte 90 år ud i fremtiden. På grundlag af en fremskrivning af folketallet skulle der til den tid regnes med 80-100.000 indbyggere, og 53% af arealet skulle bebygges. Denne plan blev imidlertid udsat for en på denne tid usædvanlig kritik fra borgerne, som ønskede langt større arealer i den naturskønne kommune friholdt. De blev støttet af kommunens konsulent Steen Eiler Rasmussen, som dels kritiserede befolkningsprognosen, dels tinglysningen af detaljer, som først skulle realiseres så langt ude i fremtiden. Resultatet blev at det regerende konservative parti blev sprængt, og ved valget i 1943 blev 13 af 15 kommunalbestyrelsesmedlemmer udskiftet. Det nye sogneråd tilbagekaldte Baches plan fra Indenrigsministeriet, hvilket dette gik med til. Bache blev fyret (andre grunde medvirkede dog hertil), og et helt nyt byplanarbejde blev igangsat, hvor tinglysning blev begrænset til aktuelle partielle planer.

skab var 1939-cirkulærets: *Opdel byplanarbejdet i dispositionsplan og partielle byplanvedtægter!*

Ove Larsen gjorde på Dansk Byplanlaboratoriums byplanmøde 1944 status over byplanarbejdet efter 1938-loven på en anden måde. Endnu her lægger Ove Larsen vægt på at Indenrigsministeriet ved 1939-cirkulæret *"har valgt en lemfældig fremgangsmåde ved lovens gennemførelse i praksis."* Han minder imidlertid tilhørerne om at dispositionsplanen kun "indtil videre" opfylder byplanpligten, men er bestemt til at afløses af endelige planlægninger. Denne opfattelse fordampede lige så stille i de følgende år.

Karsten Jørgensen siger i interviewet – mange år senere – at *"det var lidt tilfældigt og spredt, hvor der blev lavet byplanvedtægter. Byplanvedtægterne blev især lavet i tilfælde hvor der var statslige midler involveret, f.eks. almennyttige boligbyggerier, saneringsplaner mv. Mange kommuner arbejdede også med byplaner for de centrale byområder, centerplaner osv"*.

Som altid i den tidlige byplanlægning var frygten for jordspekulation central, hvilket i begyndelsen havde fået nogle kommuner til at lade dispositionsplanerne forblive fortrolige dokumenter. Den opfattelse var nu forladt, men Ove Larsen frarådede på byplanmødet kommunerne at fremlægge dispositionsplanerne offentligt!

Jeg har altid undret mig over at ministeriet i 39 år levede med en uoverensstemmelse mellem loven og praksis. Ingvar Nørgaard, sognerådsformand i Lyngby 1928-60, gav udtryk for det samme, da han ved byplanmødet 1951 spurgte *"Skal vi blive ved at leve som lovovertrædere?"*. Når jeg spurgte ministeriets jurister, var svaret at det jo gik meget godt med dispositionsplan-systemet. Men de senere omtalte ombudsmandssager sætter unægtelig en sort plet på lovens omdømme.

Det fremgår i øvrigt af sager i Rigsarkivet at Vinding Kruse flere gange i de følgende mange år gennem avisartikler og henvendelser til ministerier og ministre agiterede for sine yndlingstanker, især at slå byplan- og naturfredningslovgivningen sammen, indtil statsminister H.C.Hansen (der havde naturfredningen under sig) i 1957 viftede ham af ved at sige at *"han ville overveje sagen nærmere"*, hvilket tydeligvis betød at Vinding Kruse kunne rende og hoppe¹.

Hvordan blev arbejdet organiseret?

Indenrigsministeriet er ofte blevet kaldt "ministeriernes moder", idet adskillige sagsområder i årenes løb er blevet udskilt herfra og har fået deres egne ministerier. Bygge- og boligsagerne lå endnu i 1938 under dette ministerium, hvis embedsmænd alle var

jurister. Det var placeret i Slotsholmsgade 2, en fornem adresse.

Juristerne må hurtigt efter byplanlovens gennemførelse have følt at de manglede teknisk sagkundskab til at vurdere og godkende de byplanforslag, kommunerne skulle sende ind, for i 1941 fik ministeriet oprettet en teknisk rådgiverstilling, benævnt "den kommitterede i byplansager". ("Kommitteret" er en stillingsbetegnelse der i centraladministrationen undertiden bruges om stillinger, der ikke passer ind i det almindelige hierarki). Den blev besat med den fra Landbrugsministeriet hentede landinspektør Kai Hendriksen. Han er portrætteret i kapitlet om ledende embedsmænd. Hans fremgangsmåde har efter alle udsagn helt præget denne institution, der startede med 3 ansatte, men gradvist blev udvidet, efterhånden som byplanforslagene kom ind. Den kommitterede fik lokaler i Holbergsgade 3, i nærheden af Slotsholmen.

Ikke mindst er det takket være Kai Hendriksen at det blev knæsat at den kommitteredes folk rejste ud til kommunerne, beså problemerne på stedet og drøftede dem med de lokale politikere og planlæggere. Gaardmand (1993) mener at baggrunden for denne skik var Kai Hendriksens erfaringer fra Dansk Byplanlaboratorium i de "lovløse" 1920'ere, hvor at rejse ud og prøve at overbevise de lokale beslutningstagere var den eneste måde at opnå indflydelse på. Det var i hvert fald helt modsat centraladministrationens normale fremgangsmåde, som var at tilkalde kommunernes folk til møder i København.

Men også inden for Indenrigsministeriets departement voksede under besættelsestiden problemerne omkring byggespørgsmålene, ikke mindst arbejdet med at fremskaffe og fordele byggematerialer. I årene 1939-41 eksisterede der en særlig "ejendomsafdeling" (i 1941 omdøbt til 4. kontor) ledet af Ove Larsen. I 1943 blev det besluttet at oprette et særligt "byggningsdirektorat" med Ove Larsen som direktør og med direkte adgang til ministeren; herunder blev også byplansagerne lagt. Det fik lokaler i Slotsholmsgade 16.

Under besættelsen blev der på tysk forslag i 1941 taget det første spadestik til "Fugleflugtslinien" (spaden knækkede). Besættelsesmagten gennemførte en række store flyvepladsanlæg (Tirstrup, Karup, Vandel, Skrydstrup, Beldringe, udvidelse af Aalborg) og udbygningen af forsvarsanlæg langs den jyske vestkyst som et led i "Atlantvolden". Men herudover tyder intet i sagerne på at den blandede sig i den fysiske planlægning.

Boligbyggeriet var under besættelsen beskeden, og det samme gælder byplanlægningen, se Gaardmands tal i bilag 1, tabel 2. Efterspørgslen efter boliger steg imidlertid – ikke mindst på grund af de

”store fødselsårgange”. Den første socialdemokratiske regering efter befrielsen, der blev dannet i 1947, gjorde det til et politisk hovedmål at få øget boligbyggeriet. Den oprettede et ”Boligministerium” og satte den håndfaste tidligere fagforeningsmand Johannes Kjærbo i spidsen for det. Helt frem til 1960 og igen i 1968-71 måtte boligministrene dog også passe et andet ministerium, oftest Arbejds- eller Indenrigsministeriet. Men på embedsmandsniveau udgjorde Boligministeriet imidlertid sit eget departement, der arvede Bygningsdirektoratets lokaler i Slotsholmsgade 16. Det overtog både den kommitterede og bygningsdirektoratet, men flyttede den juridiske og politiske vurdering af byplansagerne fra bygningsdirektoratet til ministeriets departements 2. kontor. (Da Ove Larsen i 1952 blev stiftamtmand i København, blev resten af direktoratet nedlagt og sagerne flyttet til departementet).

Dermed var den organisation, der skulle klare byplanspørgsmålene, lagt fast for de næste 14 år. Magten var samlet hos kontorchefen for Boligministeriets 2. kontor og den kommitterede i byplansager, mens departementschefen, der havde nok at gøre med at fremtrylle boliger, ikke blev meget indblandet i byplansagerne.

Livet i Indenrigsministeriet i 1940'erne

Om livet i Indenrigsministeriet i denne tid giver sagerne i Rigsarkivet kun få oplysninger. Ministeriet omtales endnu som ”det høje Ministerium”, mens de senere tilkomne institutioner som den kommitterede og Bygningsdirektoratet ikke var ”høje”. Man skrev på uhåndterlige ark i folio-format, først omkring 1960 indførtes A4. De ansatte var De's, de omtaltes som hr, fru eller frk, og i skrivelser til enkeltpersoner anførtes ikke alene disses titel, men også om de var dekorerede, f.eks. ”R(idder) af D(annebrog)”. Forfremmelser skete normalt efter anciennitet.

Gaardmand beskriver under overskriften ”selvforståelse” byplanlæggernes og administratorernes verden i den første efterkrigstid som idyllisk. Det er uklart hvor meget denne karakteristik gælder centraladministrationen, men det gør den nok – i hvert fald må det have været behageligst at opfatte det sådan i tiden hvor den kolde krig accelererede, da der i personalet var både kommunister og klare anti-kommunister; men det udfoldede man ikke på arbejdspladsen. Et enkelt angreb i 1949 fra den venstreorienterede arkitekt Vagn Kaastrup på ”lederen af statens arkitektoniske censurvæsen og hans stab af emsige og anonyme bureaukrater” vifter Gaardmand af med en påstand om at der i det væsentlige var faglig enighed om principperne i planerne.

Byreguleringsloven af 1949

Til den grundlæggende lovgivning om fysisk planlægning må også regnes byreguleringsloven af 1949 (lov nr. 210 af 23.4.1949). Endnu i 1938 tænkte man i Indenrigsministeriet stort set kun i den traditionelle administrative inddeling af landet i købstæder og sognekommuner. Københavns stadsingeniør Olaf Forchhammer havde dog påpeget at loven manglede regulering af byggeriet uden for de bymæssige områder (Steen Eiler Rasmussen 1954). Imidlertid var de større byer vokset ud over kommunegrænserne, hvorved byggemulighederne i en kommune påvirkede mulighederne i andre kommuner. Især havde dette allerede længe været tilfældet i Storkøbenhavn, og det havde vist sig umuligt at klare problemet ved indlæmmelser, som man i første omgang havde gjort i 1901. Nu blev på Dansk Byplanlaboratoriums initiativ en egnsplanlægning, omfattende 29 kommuner, iværksat i 1945. Resultatet, den såkaldte Fingerplan, forelå ved årsskiftet 1947/48 og blev hilst med udbredt tilfredshed. Den havde imidlertid ingen lovgivning bag sig, byplanloven havde den svaghed at den ikke satte grænser for hvor langt ud på landet den bymæssige bebyggelse måtte strække sig, og den havde ingen mekanisme til at få de forskellige kommuner i de større bysamfund til at samarbejde.

I denne situation tog fire af ministeriets yngre, lovende jurister initiativ til i deres fritid at udarbejde et lovforslag, hvor i hvert fald den afgørende grænse mellem hvor byudviklingen skulle ske og hvor den ikke skulle ske kunne planlægges for hele byområdet under ét. Dette initiativ er beskrevet af flere af hovedaktørerne, se boxen.

Byreguleringslovens tilblivelse

Arne Wamberg (1984), der var kontorchef i Bygningsdirektoratet, har nok givet den mest dækkende beskrivelse: ”Vi var unge og idealister. Krigen og dens værste eftervirkninger var slut, og nu skulle en ny tid komme, hvor man ikke skulle have lov til at bygge hvor og hvordan det passede de enkelte bygherrer; nej, det skulle ske efter forud lagte planer, og det skulle vi overbevise politikerne om rigtigheden af..... Det hold der tog fat bestod af Viggo Nørby, Vagn Rud Nielsen, Johan Garde og mig. Vi startede i 1947 ”for os selv”, vi mødtes i hinandens hjem med kulinarisk bistand af vore koner, og vi fik efterhånden fabrikeret et lovudkast”. Det skal her bemærkes at Nørby blev afdelingschef for Boligministeriets støtte til boligbyggeri og senere direktør for Byggeriets Realkreditfond, Garde blev viceformand i Overfredningsnævnet, Wamberg blev amtmand i Vejle

og formand for Byplanlaboratoriets sideskud Jydsk Byplanråd (men bredere kendt som formand for Kontroludvalget for Politiets Efterretningstjeneste).

Wamberg fortsætter: *"Den 28. oktober (1947) var der folketingsvalg, som førte til..... den socialdemokratiske regering Hans Hedtoft, der bl.a. oprettede et nyt ministerium for byggeri og boligvæsen under ledelse af Johannes Kjærboel..... som vi præsenterede vort lovudkast for..... Han var straks fyr og flamme, og allerede den 1. april 1948 stod han på Folketingets talerstol og forelagde forslag til lov om regulering af bymæssige bebyggelser..... Jeg husker en skarp ordveksling mellem Kjærboel og venstremanden Axel Kristensen, der til sidst blev helt rød i kammen. Men Axel Kristensen havde nu en stor andel i æren for at forslagene efter nogle ændringer blev enstemmigt vedtaget af både Folketing og Landsting (6 folketingsmedlemmer undlod dog at stemme)".*

Johan Garde (1999) nævner at Wamberg *"i kontoret igangsatte et arbejde (en studiekreds) uden at prøve at få direktørens indforståelse, endsige ministerens. Tiden var efteråret 1947, hvor ministeriet Knud Kristensen sang på sit sidste vers. Wamberg lagde til grund at der hurtigt kunne ventes valg og en socialdemokratisk regering, som ville oprette et boligministerium".* Garde huskede *"hvor forbløffede, og noget imponerede det nye ledelseshold, Kjærboel og Skalts, var over straks ved ankomsten til det nye ministerium..... at blive præsenteret for et lovudkast".*

Rud Nielsen (1971) hæfter sig ved andre sider af lovudarbejdelsen: *"Begyndelsen er ret kuriøs. Samordningsudvalget af 1944 for de vest for København liggende sognekommuners byplanlægning, hvis formand var kommitteret Kai Hendriksen, måtte erkende at samordning af de begyndende forstæders planlægning var ét, men det legale grundlag for at hindre en spredt og tilfældig byvækst noget andet. Bl.a. med baggrund af viden, hentet ad mærkelige kanaler, om tankerne om planlægning i England under krigens sidste del, fremkom udvalget med et udkast til en byplanlovbestemmelse til hindring (heraf)..... I ministeriet arbejdede nogle embedsmænd med samordningsudvalgets lovudkast om aftenerne i hinandens hjem."..... "Gennemførelsen af byreguleringsloven..... blev meget støttet af at de mere abstrakte betragtninger, der ledsagede lovfor-slaget, blev overbevisende illustreret ved udsendelsen i 1947/48 af skitseforslag til egnsplan for Storkøbenhavn (Fingerplanen)".*

Herom siger Steen Eiler Rasmussen (1954): *"Loven passede til planen som handsken til hånden..... Men rent historisk er egnsplanskitsen og byudviklingsloven opstået uafhængigt af hinanden".*

Ifølge "Rigsdagstidenden" argumenteres der i bemærkningerne til det lovforslag, der blev fremsat i april 1948, kraftigt for de besparelser, samfundet kan opnå ved at begrænse nybyggeriet geografisk og dermed anlæg af veje og tekniske forsyninger til de mindst mulige områder. Også bevaring af ubebygget åbent land taler herfor. Byudviklingsudvalgene var i bemærkningerne tænkt som bestående af 3-5 personer (i store byudviklingsområder dog flere), og at der blandt disse skulle være repræsentanter for de tekniske forvaltninger, samt at formændene skulle være personer med indsigt i juridiske og administrative forhold (i praksis amtmændene) - mens der ikke burde være personer *"der kan befrygtes at varetage en enkelt kommunes interesser"*.

Lovforslaget blev ikke færdigbehandlet i Rigsdags-samlingen 1947-48, men blev genfremsat i den følgende samling. "Aarbog for rigsdagssamlingen 1948-49" redegør for lovgivningsprocessen, der var præget af omfattende skepsis fra Venstres og de konservatives side. Ved indrømmelser til disse partier lykkedes det alligevel for regeringen at få vedtaget loven enstemmigt, idet dog de 6 kommunister i Folketinget undlod at stemme, fordi de fandt indrømmelserne for store. Blandt indrømmelserne var at der blev indført "mellemzoner", hvor folk med begrænsede midler kunne købe jord, mens den var billig, og så spare op til at påbegynde et byggeri senere. Endvidere at godkendelse af byudviklingsplanerne blev henlagt til Byplannævnet i stedet for ministeriet. Lovens gyldighed blev begrænset til 5 år, derefter skulle Rigsdagen tage stilling til eventuel forlængelse. (Dette viste sig ikke at give problemer). I realiteten blev byudviklingsudvalgenes sammensætning, der ikke var lovbestemt, domineret af politiske repræsentanter for alle involverede kommuner – det fremgår ikke om dette var et underhåndsløfte fra regeringen.

Ifølge byreguleringsloven blev der nu nedsat byudviklingsudvalg i hvert af landets fire største byområder. Loven åbnede mulighed for at sådanne udvalg også kunne nedsættes for andre byområder, og i årenes løb kom antallet af byudviklingsområder op på 42. Hvert byudviklingsudvalg skulle udarbejde en byudviklingsplan der opdelte området i inderzoner, hvor byudvikling var tilladt, og yderzoner hvor alt andet end landbrugsbyggeri var forbudt, samt mellemzoner i venteposition. Normalt skulle der ikke ydes erstatning til grundejerne. I inderzonerne skulle der være areal til de næste 15 års forventede byggeri; ved en lovændring i 1965 blev det bestemt at inderzonerne skulle have en størrelse svarende til det dobbelte af 15 års forventede byggeri for at undgå at et for lille udbud af grunde pressede priserne op.

Byreguleringsloven var klart tænkt, og for Rud Nielsen blev byreguleringsloven grundstenen for hans karriere, der er nærmere præsenteret i kapitlet om ledende embedsmænd.

Opgaver i de tidlige år

Vurderingen af byudviklingsplanerne

Amtskontorchef A. Bachs vurdering i 1954 var at byudviklingsplanerne i praksis viste sig at være nemme og hurtige at udarbejde og at administrere.

Rud Nielsen har indrømmet at *”det var en svaghed at man ved arbejdet i byudviklingsudvalgene i meget høj grad har søgt at nå til enighed mellem de berørte kommuner”*².

Amtmand i Århus amt N. Møllmann, der var formand for flere byudviklingsudvalg, skrev i 1975 at *”Det er min erfaring at arbejdet..... gennemgående er forløbet glat, idet kommunerne har indset nødvendigheden af at gå ind i et samarbejde med nabokommunerne, selv om det kunne betyde resignation med hensyn til realisering af egne storhedsdrømme..... Selvom kommunalbestyrelsesmedlemmerne normalt havde flertallet i udvalgene, har de sjældent misbrugt dette til interne studehandler”*. Han tilføjer at byudviklingsudvalgene har været gode mistænke for samarbejdet i de nye 1970-kommunalbestyrelser.

Edmund Hansen skriver dog som pensionist i 1984 at *”i starten mødte man navnlig i de store kommuner modstand mod en sådan indblanding i kommunale opgaver. Men da selv Unmack Larsen (borgmesteren) i Århus opdagede at en byudviklingsplan også kunne være til stor og uomtvistelig fordel for centralkommunen i et område, gik det lettere”*. Ingen kommune blev inddraget uden at der i forvejen var indgående forhandlinger på stedet. Og *”der blev holdt hundreder af møder med erfarne og interesserede kommunalfolk, og drukket spandevs af kaffe.”*

Arne Gaardmand (1987) erindrer fra sin tid hos den kommitterede adskillige besøg af både vest- og ikke mindst østeuropæiske planlæggere, som misundte os denne lov.

På den anden side omtaler Holger Hansen, der udover at være miljøminister 1973-75 også havde været kommunalbestyrelsesmedlem, i 2003 byudviklingsudvalgene som *”i mange kommunale kredse forkætrede”*.

Der er dog næppe tvivl om at byudviklingsplanerne har været afgørende for at mange naturskønne områder ikke blev spoleret af bebyggelse.

I en situation hvor kun få byplanpligtige kommuner havde personale med nærmere kendskab til byplanlægning, var der selvfølgelig behov for vejledning. Senere blev denne opgave varetaget af centraladministrationen, men første gang blev den i 1942 taget op af Dansk Byplanlaboratorium, der nedsatte et udvalg med Steen Eiler Rasmussen som formand og Vilhelm Mallings som sekretær. Udvalget udsendte i 1945 en vejledning for udarbejdelsen af dispositionsplaner, baseret på indsamlet materiale fra stadsingeniører o.l. Den fyldte kun 14 sider (inkl litteraturliste), var holdt i generelle vendinger og behandlede kun de helt grundlæggende spørgsmål. Det har antagelig været netop hvad der var brug for på dette tidspunkt.

I den følgende box omtales enkelte eksempler fra Bygningsdirektoratets/Boligministeriets og den kommitteredes sager før 1949. En del af sagernes indhold er rykkerskrivelser til kommunerne: Nu må I se at komme i gang! Det skal bemærkes at de fleste sager, når de kom i gang, kun indebar mindre problemer – de her nævnte er udvalgt som særligt interessante, ikke som typiske.

Arbejdet i 1940'erne

Hvidovre kommune har i 1946 indsendt et forslag til dispositionsplan, som ligger i en sag. Det fylder 12 maskinskrivne foliosider med 1½ linieafstand – en ikke ualmindelig størrelse på denne tid – plus en række kort. Det blev genstand for langtrukne forhandlinger mellem den kommitterede og stadsingeniøren. Iflg. forslaget skulle der langs kommunens vigtigste forretningsgader (bl.a. Hvidovrevej) tillades byggeri i 3 – 3 ½ etage, hvilket den kommitterede fandt ville bevirke kaotiske og farlige trafikforhold og i stedet foreslog at samle etagehus-bebyggelsen i udvalgte områder. Desværre fremgår det endelige resultat ikke af sagen, men dele af Hvidovrevej er i dag præget af høj randbebyggelse og farlige trafikforhold.

Området i Hvidovre mellem Gl. Køge Landevej og Kalvebod strand (Beringgård-arealet) har givet anledning til flere kontroverser. Et strandareal, ejet af kommunen, var i dispositionsplanen udlagt til park. Den meget aktive grundejerforening for de omgivende ejere protesterede siden mod at kommunen ville sælge arealet til bebyggelse. Den kommitterede måtte belære kommunen om at en indsendt dispositionsplan ikke kan fraviges uden ministeriets tilladelse.

Herning har en lang tilblivelseshistorie for sin første dispositionsplan. Den er her oprullet med støtte fra Lokalarkivet i Herning, mens jeg ikke har fundet meget om den i Rigsarkivet. Kommunen begyndte hurtigt efter lovgivningen i 1938/cirkulæret 1939 på arbejdet, og engagerede to unge arkitekter, Thyge Olsson og Knud Bartholdy, til arbejdet. De fremlagde i 1943 et dispositionsplansforslag, hvis hovedkort er vist s. 28 i Arne Gaardmands ”Dansk Byplanlægning 1938-1992”. En udførlig beskrivelse findes i Herning Folkeblad d. 21.9.1944. De to arkitekter var på samme tid ansat hos den kommitterede i byplansager. Forslaget blev indsendt i 1945, men blev af ministeriet tilbagesendt med bemærkninger om at nogle forslag måtte ændres. Kommunens personale arbejdede videre med sagen og et nyt forslag med store arealudlæg blev tiltrådt af byrådet i 1950 (Herning Folkeblad 8.2.1950). Den kommitterede var trods byens hastige vækst betænkelig ved straks at frigive så store arealer og foreslog at udlæggene blev etape-inddelt. I 1951 blev en revideret dispositionsplan godkendt.

Hillerød rummer på grund af brande meget få ældre bygninger, men dog på sydsiden af Bakkegade en række små og beskedne, men kønne bolighuse. En byplanvedtægt, der fastholdt denne husrækkes anvendelse og udstrækning, blev godkendt i 1943. Byrådets dispensationsadgang blev begrænset sådan at karakteren af området ikke måtte ændres. Sagen synes forinden at have været drøftet mellem stadsingeniøren og den kommitterede.

En sag, der er belyst ved Bygningsdirektoratets/Boligministeriets sager³ drejer sig om en dispositionsplan for Nykøbing S. Sagen er oprettet i 1945, hvor Bygningsdirektoratet udbad sig oplysninger om hvordan det gik med byplanarbejdet. Byrådet svarede at en dispositionsplan kunne forventes indsendt inden et halvt år, men blev dog først forelagt i 1950. Den blev tilbagesendt i 1953 med bemærkninger om ønskelige ændringer. Efterhånden kom der gang i forhandlinger om enkeltsager, især om zoneinddelingen. Den blev kompliceret af at fredningsmyndigheden (Statsministeriet) og den kommitterede gerne så en landbrugszone mellem byen og sommerhusområdet langs Kattegatkysten, mens Boligministeriets 2. kt. (Rud Nielsen) ikke var enig heri. Boligministeriets sag slutter uden afklaring i 1963.

En af de – ikke særlig talrige – sager fra Københavns kommune er en byplanvedtægt for et område i Sundbyøster, vedtaget af magistraten (underskrevet af den byplan-positive borgmester Johannes Hansen) i 1949 og samme år godkendt af Boligministeriet.

1949-1959: Vækst i opgaverne

Hovedkilderne for denne delperiode er arkivalierne i Rigsarkivet samt den omfattende trykte litteratur. 1950erne var præget af vækst i byplanopgaverne i centraladministrationen, og den kommitterede flyttede i 1949 til Tordenskjoldsgade 3, hvor man blev nabo til Byplanlaboratoriet og Arkitektskolen; nogle personer arbejdede i 2 eller 3 af disse institutioner, deraf betegnelsen "Tordenskjoldsgades soldater". I 1956 flyttede den kommitterede dog videre til Holbergsgade 23, en bygning der var opført som "Den kgl. Mønt" i 1873. Under besættelsen havde den været beslaglagt af den tyske værnemagt, og derefter rykkede forskellige statskontorer ind (Edmund Hansen 1986).

Nu var rammerne lagt med hensyn til lovgivning og organisation, og så nogenlunde med hensyn til fremgangsmåder. Danmarks økonomiske vækst var 1950erne ret svag i sammenligning med det meste af Vesteuropa, præget af valutaproblemer og gentagne opbremsninger. Byggeriet og dermed kommunernes interesse for byplanlægning øgedes dog efterhånden, og et stigende antal byplanvedtægter kom ind til godkendelse, som det fremgår af bilag 1, tabel 2. Der kom også mange små sager om "§ 9-forbud" (midlertidigt forbud mod byggeri mens kommunen udarbejder en byplanvedtægt), stillingtagen til kommunens behandling af indsigelser mod planer, dispensationer, klager, byplanmæssig godkendelse af byggeri med statslån samt materialebevillinger. Men dispositionsplanlægningen gik det lidt trægt med. Edmund Hansen (1987B) nævner at sidst i 1950erne var alle ca. 250 byplanpligtige kommuner dog i gang med byplanlægning, og ca. 100 andre kommuner. Rud Nielsen (1958) nævner med tilfredshed at der som erstatninger fra statskassen til grundejerne i byplanlovens første 20 år kun er udbetalt ca. 380.000 kr!

I Boligministeriets 2. kontor blev der ifølge journalen i de vigtigste kategorier nyoprettet flg. antal sager:

	Disp.planer	Bypl.vedtægter	Blandede sager
1949	12	32	231
1954	12	40	124
1959	20	60	312

Bemærk: Kategorien blandede sager er ikke helt sammenlignelig over perioden, idet nogle sagstyper på forskellige tidspunkter blev udskilt herfra.

Svarende hertil blev personalet efterhånden forøget. Det akademisk uddannede personale hos den kommitterede steg iflg. bilag 1, tabel 1, fra 19-22 i 1951 til 29 i 1956 (incl. "formiddagsfolk" med hovedbeskæftigelse andetsteds). Svarende hertil fremgår det

af bilag 2, at der hos den kommitterede i 1953 blev oprettet en mellemlederstilling på kontorchefniveau – kaldet afdelingsarkitekt - og senere flere.

Arbejdsopgaverne i 1950erne

Litteraturen og arkiverne viser utvetydigt at blandt de boligministerielle byplanopgaver var godkendelse af kommunale planer de vigtigste.

Her var det naturligvis afgørende hvordan forholdet var mellem Boligministeriets departement og den kommitterede, som jo var departementets faglige rådgiver. Formelt traf departementet så godt som alle beslutninger, men reelt fulgte det næsten altid den kommitteredes råd. Edmund Hansens og Vagn Rud Nielsens ledertid faldt stort set sammen, og selv om de var vidt forskellige personligheder, var der sjældent konflikter mellem dem.

Det skal understreges at af den kommitteredes arbejdsindsats udgjorde vurderingen af byplanvedtægter og dispositionsplaner de vigtigste bestanddele. Den endelige godkendelse af dispositionsplanerne var dog kun en mindre del, og ganske mange dispositionsplaner blev endda aldrig formelt godkendt. Det var ikke så vigtigt – ministeriet opfattede udtrykkeligt et dispositionsplanforslag som bindende for kommunen, når det var indsendt, hvorved kommunen forpligtigede sig til at administrere efter forslaget, medmindre ministeriet godkendte afvigelser fra det. Allerede inden indsendelsen havde den kommitterede normalt ydet udstrakt rådgivning til kommunen gennem en række telefonsamtaler, breve og møder – oftest i den pågældende kommune - hvor forskellige spørgsmål blev endevendt og uenigheder ryddet af vejen. I tilfælde af uenighed inden for kommunen – f.eks. mellem politikere og teknikere – skete det at den kommitterede underhånden støttede den ene part. Også efter indsendelsen fortsatte disse kontakter indtil godkendelsen. Behandlingen af dispositionsplaner kunne tage adskillige år.

Det var i slutningen af 1950erne at dispositionsplanerne – i samspillet mellem den kommitterede og kommunerne – fik den form, de beholdt indtil planlovsreformen i 1970erne. Arne Gaardmand skriver i forbindelse med Edmund Hansens pensionering i 1984 at der blev lagt vægt på at forudsætningerne er behandlet omhyggeligt: Forbindelserne med oplandet, bygnings- og bypræg, befolkningsudvikling osv. Endvidere skal det klargøres at byplanarbejdet aldrig bliver afsluttet, det må hele tiden tilpasse sig ændrede betingelser.

Den kommitterede opdyrkede også forbindelsen til de mange sektorministerier, der har væsentlige interesser i de enkelte kommuner – ikke mindst på trafikområdet – bl.a. ved hjælp af det frem til 1960erne udbredte smidige system hvorefter tjenestemænd

kunne have ”formiddagsstillinger” i et andet ministerium. Dette system forsvandt, meget til Edmund Hansens fortrydelse, da de fleste ansatte i begyndelsen af 1960'erne gik over fra tjenestemandsstatus til overenskomstansættelse. Sektorstyrelserne stod dog stærkt, ikke mindst Vejdirektoratet – der i kraft af at det kunne betale op til 85% af anlægsudgifterne til overordnede veje, hvis direktoratet kunne gå ind for planerne. Men der kom også systematiske forbindelser til ministerier, der kun sjældnere var inddraget i arealanvendelsesspørgsmål, f.eks med Forsvarsministeriet fra 1951. Edmund Hansen havde ingen illusioner med hensyn til hvor vanskelig koordineringen var – især dialog med andre ministerier før deres afgørende beslutninger var taget. Efterhånden som byggeriet kommer i gang, vokser også antallet af småsager – statslån, materialebevillinger og kommunale dispensationer. Også kommunens stilling til klager skulle godkendes af de statslige byplanmyndigheder. Siesby (1952) beskriver arbejdsgangen i forbindelse med statslånsager – 80% af dem ordnes sammen af en repræsentant for departementet og en for den kommitterede på få minutter.

På det juridiske felt kan man nævne at Boligministeriets 2. kontor via et brev til bygningsinspektørforeningen indskræper, at når de kommunale byggeansvarlige embedsmænd overdrager sager omkring ulovligt byggeri til politiet og videre retsforfølgelse, skal de huske at kræve at lovovertræderne ikke alene straffes (med bøder), men også skal *”tilpligtes at berigtige det retsstridige forhold”* - som det så smukt hedder – det finder politiet ikke af sig selv på⁴.

Et af de tilfælde hvor departementschef Axel Skalts dukker op i Rigsarkivets byplansager er et foredrag, han holdt i landsinspektørforeningen i januar 1959 om *”den nyere lovgivnings indflydelse på bygge- og anlægsmulighederne i de mindre byer og landdistrikterne*. Han gør her opmærksom på den store indflydelse, et andet ministeriums lovgivning har fået, nemlig 1957-loven om bestyrelsen af offentlige veje. Ifølge den kan en vejbestyrelse nægte tilladelse til adgang fra en ejendom til en offentlig vej, hvis det må anses for færdselsmæssigt uheldigt. Endvidere kan udkørsler kun med vejbestyrelsens samtykke benyttes som grundlag for udstykninger. Det betyder at der bliver stigende behov for samlet planlægning af ny bebyggelse. Men set i bakspejlet kan der måske også mellem linierne anes en bekymring over at det hele er ved at blive noget uoverskueligt – den bekymring, der siden blev manifesteret i en rapport om ”27 slags planer”, skrevet af Erik Kaufmann i 1966 (se kapitlet om ledende embedsmænd).

Byplanlovgivningen beskæftigede sig som nævnt næsten kun med procedurer og magtfordeling – hvem bestemte hvad – og ikke med hvordan planerne skulle være. Det afspejles i de konkrete sager i Rigsarkivet, hvori der ikke er megen diskussion om hvordan planerne er og hvorfor. Diskussionen herom foregik overvejende andre steder, i kommunerne og hos konsulenterne, på læreanstalterne, i medierne og andre offentlige fora.

Der var dog grundlæggende spørgsmål omkring planernes udformning, der kom til at spille en stor rolle i centraladministrationen. For det første kan man nævne afgrænsningen mellem land og by, der med byreguleringsloven af 1949 blev et vigtigt planlægningsanliggende. Argumenterne for et skarpt skel var som anført først og fremmest teknisk-økonomisk, minimeringen af veje og ledningsanlæg. Men også æstetiske argumenter, friholdelsen af det åbne land for spredt bebyggelse, spillede en stor rolle, især i arkitektkredse. Der var dog nuancer, planlægningen af Hillerøds udbygning mod øst – der omtales i næste kapitel – var påvirket af Peter Bredsdorffs synspunkt fra slutningen af 1940'erne, hvor han for det nye forstadsområde øst for Hillerød argumenterede for en fingerstruktur adskilt af grønne kiler som vil *”sikre adgangen til åbent land fra den størst mulige del af byområdet”* (Dalgas 2007). Mens skellet mellem inder- og yderzone mange steder blev markeret af høje og tætte hække, var Peter Bredsdorffs vision let adgang og om muligt udsigt fra boligerne over landskabet. Øst-Hillerøds deldispositionsplan fra 1960'erne friholdt det centrale bakkede landskab, mens boligområderne blev udlagt i hesteskoform udenom.

For det andet kan nævnes det politiske krav om planlægning, som utvivlsomt først og fremmest var et krav om at de overbebyggede og forurenede storbykvarterer fra 1800-tallet skal undgås, vi skal have ”lys og luft”; blanding af virksomheder og boliger giver ulemper for begge parter. Hvortil kommer at fællesanlæg - som i mange tilfælde skal stilles til rådighed af det offentlige - under alle omstændigheder udnyttes dårligt hvis de ikke kobles sammen med planlægning af hvor folk bor. Bebyggelsen skal være mindre tæt. Dette blev også muligt, fordi arbejderne nu ikke længere behøvede at gå på arbejde, men fik råd til at bruge de nye trafikmidler og dermed bo længere fra arbejdet: Cyklerne og i de største byer sporvognene.

Det var også et krav at blandingen af de forskellige arealanvendelser skulle ophøre. I Danmark kom byplanlægningen helt overvejende til at bestå af funktionsadskillelse eller – med et internationalt ofte brugt begreb: Zonering. I de planlagte bydele skulle boliger ligge for sig, industri for sig, institutioner

for sig osv. Planlægning blev simpelthen funktionsadskillelse. Kun i de ældre, centrale bydele var dette i reglen umuligt, de kom til at udgøre en zone med ”blandet anvendelse”, og så måtte kommunalbestyrelsen i øvrigt tage stilling fra sag til sag. Der meldte sig hurtigt et behov om at få standardiseret de signaturer, der blev brugt på planerne. Det blev overladt til et udvalg under Dansk Byplanlaboratorium, som udsendte en betænkning i 1960; udvalgets sekretær, arkitekt Jesper Termansen, kom dog fra den kommitterede.

Konsekvensen af bygge nye boligområder mindre tæt var at en del af den bolignære service, især detailhandelen, måtte følge kunderne ud i forstæderne, mens bycentrenes kundeunderlag blev udtyndet. Da denne proces forstærkedes i 1960'erne førte den til konflikter i befolkningen og blandt politikerne om de centrale bydele skulle udvikles ”erhvervsvenligt” eller ”boligvenligt”. Som omtalt i næste kapitel stod centraladministrationen først tøvende over for spørgsmålet, men hældede efterhånden til en boligvenlig linie – uden at man dog ville genere de enkelte kommuners selvbestemmelsesret for meget. Senere kom der en reaktion mod den skarpe funktionsadskillelse: Efterhånden var det de færreste erhvervsvirksomheder der afstedkom stor forurening og stor trafik, og de rene boligområder blev opfattet som for sterile. Formuleringerne i byplanerne blev mindre kategoriske. Men der har ikke været megen opmærksomhed om spørgsmålet i centraladministrationen.

Disse grundlæggende problemer i byplanlægningen kunne anskues som rent faglige – som spørgsmål som uddannede arkitekter, ingeniører mv måtte finde løsningen på – eller som politiske. Det diskuteres senere i afsnittet om ekspertisen i centraladministrationen.

Som nævnt opfattede Boligministeriet det som sin opgave generelt at oplyse samfundet om formålet med byplanlægningen. Ministeriets embedsmænd holdt ivrigt foredrag om byplanlægningens fordele og skrev i tidsskrifter og andetsteds om hvordan planlægningen generelt burde gribes an. Ikke mindst var tidsskriftet Byplan blevet en kommunikationsvej, ligeledes foredrag ved Dansk Byplanlaboratoriums ”byplanmøder” - der gik på skift mellem de større byer – og som stadig var stedet hvor man udvekslede synspunkter. Dertil kom at Dansk Byplanlaboratorium i 1951 startede en kursusvirksomhed, hvor den kommitteredes folk ofte optrådte som lærere.

Som eksempel kan nævnes en meget pædagogisk artikel af Edmund Hansen i Byplan 1952 om ”motivering af byplanforslag”. Han understreger 1939-cirkulærets krav om ”en fyldestgørende redegørelse

for kommunens dispositioner i det hele” – hvormed menes at godkendelsen afhænger af en begrundelse for forslagens udformning. Kun derved kan ministeriet vurdere om planerne har mulighed for at blive til virkelighed – om de er realistiske, hverken idealplaner eller det modsatte. Dette gælder især dispositionsplanerne. Desuden kan dispositionsplanerne lettere ændres i tilfælde hvor forudsætningerne ændrer sig, jo mere præcist forudsætningerne er formuleret.

Erik Kaufmann Rasmussen offentliggjorde i 1955 en lang, velskrevet artikel om ”Byerne og deres planer”. Det er nærmest en mini-lærebog om byplanlægning, med vægt på de aspekter som erfaringsmæssigt volder kommunerne flest problemer. Men artiklen kommer også ind på hvorfor man overhovedet skal planlægge. Det vidner om at selvom planlægningslovene var vedtaget helt eller næsten enstemmigt af Rigsdag/Folketing, var der stadig i betydelige kredse stor modvilje mod at de offentlige myndigheder blandede sig i hvad folk gjorde med den jord, de ejede. En lignende lærebogs-agtig, men ajourført artikel skrev Kaufmann i 1964.

Helt håndfast vejledning var det mere småt med i 1950'erne. Et eksempel herpå er dog udarbejdelsen af standard-byplanvedtægter. Boligministeriet havde i 1951 udarbejdet en såkaldt ”normal-byplanvedtægt”. I 1959 blev den afløst af særskilte standard-vedtægter for villakvarterer, etageboligkvarterer, industriområder og håndværkerkvarterer. De blev helt gennemskrevet, således at kommunerne i ukomplicerede tilfælde blot kunne fylde de relevan-

At få startet dispositionsplanlægningen

I forbindelse med Byplanhistorisk Udvalgs konsulentrapport gennemgik jeg for et par år siden den daværende Nakskov kommunes arkiv for denne periode – eller i hvert fald den del, der lå i den nuværende Lollands kommunes arkiv, og som der var store huller i. Det fremgik dog at en stadsingeniør selv havde lavet en dispositionsplan tilbage i 1940'erne. Men den bestod næsten udelukkende af en vejplan og blev kasseret af ministeriet. Derefter rykkede Boligministeriet eller den kommitterede ca. en gang om året uden at der kom noget ud af det – femårsfristen var der åbenbart ingen der tog alvorligt. Midt i 50'erne strammede ministeriet tonen og foreslog kommunen at hyre en konsulent. Netop på denne tid startede arkitekt Anne Marie Rubin, tidligere medarbejder hos den kommitterede, det første egentlige byplankonsulentfirma. Kommunen accepterede ideen – og i 1958 blev dispositionsplanen færdig (med firmaet Anders Nyvig inddraget med hensyn til trafikspørgsmålene). Efter alt at dømme er denne historie ret typisk.

te matrikelnumre i, indsende dem og være sikre på at de ville blive godkendt. De var udarbejdet af den kommitterede. Udkastet havde forinden været sendt til kommentering hos forskellige sagkyndige personer –heriblandt de bedste kommunale byplanlæggere. En anden vejledning, udsendt i 1956, vedrørte de bebyggelsesplaner, som ministeriet jævnligt mødte i forbindelse med byplanforslag, statslånsansøgninger til boligbyggeri mv. Det blev heri præciseret hvilke krav ministeriet ønskede opfyldt med hensyn til parkeringsarealer, butikker og andre fællesanlæg, friarealers udformning, jordbundsundersøgelser og adskillige andre spørgsmål (Bang 1957).

Et eksempel på ministeriets interesse for ekspertisen i kommunerne er en undersøgelse, den kommitterede foretog af hvem der egentlig havde lavet de 313 dispositionsplaner og forslag, der pr. januar 1956 var ministeriet bekendt⁵. Der optræder 470 teknikere, men mange er gengangere. Der er 84 akademi-uddannede arkitekter, 8 andre arkitekter, 223 civilingeniører, 35 andre ingeniører og 119 landinspektører. Ca. en tredjedel af dispositionsplanerne er lavet af de pågældende kommuners egne teknikere, 215 af ”tilkaldt hjælp” (selvstændige landinspektører, sagkyndige i amtsvejinspektoraterne, selvstændige arkitekter mv), 24 af et samarbejde mellem ”egne” og ”tilkaldte”. Dispositionsplaner for byer under 3000 indbyggere er helt overvejende udarbejdet af ”tilkaldte”, mens planer for byer over 10.000 indbyggere helt overvejende af kommunens egne. Vest for Storebælt er landinspektører og ingeniører helt dominerende, øst for er arkitekter med i feltet. Alt i alt er det mit indtryk at den kommitterede ofte gav efter over for kommunerne, især – men ikke kun - når det drejede sig om detaljer. Det svarer også til hvad Kai Hendriksen anbefalede i sit ”testamente” (1953). Rud Nielsen (1971) skriver at ”*man viste fra den kommitterede og Indenrigsministeriets/Boligministeriets side megen ”fleksibilitet”*”. Og begrundet det med at hvis man var negativ over for kommunale byplanforslag, ville man meget ofte blive underkendt af ministeren.

Civilingeniør Mogens Biilmann, der havde arbejdet i en række forskellige planlægningsorganer i Danmark og Canada, karakteriserer i sine erindringer (1996) den kommitterede som en ”*vel tilrettelagt administration, som var baseret på en fornuftig kombination af disciplin og fleksibilitet i sagsbehandlingen..... Helt afgørende for byplanlægningens gode resultater var den fleksibilitet der blev praktiseret i forhold til byplanloven og andre regelsæt. Der blev givet et passende spillerum såvel for fremtidens usikkerheder og byernes forskelligheder som for den omstændighed, at løsninger der går op undertiden må overskride gængse regler*”.

Konkrete sager i 1950erne

I det følgende er udvalgt nogle enkelte sager der belyser centraladministrationens arbejde i 1950erne. Også her gælder det at disse sager er de mest interessante, men ikke de mest typiske.

Et spørgsmål, der fra 1955 optog departementet meget, var egnsplanlægningen i Storkøbenhavn. Iflg. Kirsten Andersen (2003) var det gruppen, der havde udarbejdet Fingerplanen fra 1947/48, der med Peter Bredsdorff i spidsen opfordrede departementschef Axel Skalts til at genoptage egnsplanlægningen. Allerede midt i 1950erne stod det klart, at Fingerplanen ikke kunne holde – folketallet, biltallet og arealforbruget pr. indbygger voksede hurtigere end forudsat, og vandringen fra land til by var meget stor i 1950erne. En sidenhen glemt præmis var at kommunerne overalt i landet var karrige med at udlægge og byggemodne tilstrækkeligt store erhvervsområder – vist mest af angst for at binde penge heri i årevis. (Senere blev det et problem at kommunerne – i konkurrence om arbejdspladserne - udlagde alt for store erhvervsarealer). Et specielt storkøbenhavnsk problem var at de største virksomheder opkøbte de erhvervsarealer, der faktisk blev udlagt, for at sikre sig udvidelsesmuligheder.

Det tog imidlertid lang tid og mange forhandlinger at organisere den nye egnsplanlægning. Det endte

Ulovligt byggeri i Randers

En sag vedrørende placeringen af et nyt andelsmejeri i Randers, som byrådet har godkendt, men den kommitterede har kritiseret skarpt, går op til boligminister Aksel Møller. Han godkender placeringen med den begrundelse at mejeriet har disponeret ud fra den af byrådet givne tilladelse. Der optræder fra tid til anden lignende sager, hvor ulovlige byggerier godkendes, hvis der er investeret betydelige summer.

Funktionsadskillelse i Hillerød

En sag fra et område i Hillerød, hvorpå der ligger en byplanvedtægt ifølge hvilken der kun må opføres bygninger til beboelse, vedrører en dispensation til et fotoatelier til ejeren af et flyfoto-firma. Dispensationen gives af byrådet (på visse betingelser) og godkendes af Boligministeriet efter den kommitteredes råd. Så anlægger en person (antagelig en lokal beboer) imidlertid retssag mod byrådet. Det fremgår ikke af sagen⁶ hvad udfaldet blev. Sagen kan imidlertid belyse problemet om funktionsadskillelse som overordnet princip i byplanlægning: Det er svært at forestille sig at en mindre virksomhed, hvis den ikke forurener eller medfører større trafik, kan genere naboerne synderligt.

Cheminova

En kompliceret sag⁷, der var omtalt i pressen d. 1.7.1952 og vakte betydelig opmærksomhed, drejede sig om den kemiske fabrik Cheminovas flytning i 1953 fra Måløv (Ballerup-Måløv kommune) til Harboør tange (Harboør-Engberg kommune i Ringkøbing amt). Fabrikken, som var grundlagt af Gunnar Andreasen i 1938, havde udledt spildevand i lokale vandløb, der udmundede i Roskilde fjord. Årsagen til flytningen var at sundhedsmyndighederne krævede Måløv-fabrikken lukket, og fiskerne i Roskilde fjord krævede millionbeløb i erstatning for ødelagt fiskeri (det fremgår ikke af 2. kontors sag hvordan dette sagsanlæg endte). Ifølge min lærer på Københavns Universitets Geografiske Institut, dr. Aage Aagesen, havde Gunnar Andreasen opsøgt ham for at finde en velegnet lokalisering. De havde fundet frem til Harboør som et sted hvor klitterne, Limfjorden og Vesterhavet var recipienter med stor kapacitet. Desuden lå der i overkommelig dybde herunder en såkaldt salthorst, hvorfra et af de vigtigste råstoffer billigt kunne pumpes op. Gunnar Andreasen udtalte til pressen at *"derovre kan vi få det helt som vi vil have det"*. På den kommitteredes vegne kontaktede Kaufmann Gunnar Andreasen for at høre om byplanforanstaltninger; han fik at vide at lokaliseringen var tiltrådt af Vandbygningsvæsenet under Ministeriet for offentlige Arbejder. Dette har imidlertid kun beskæftiget sig med faren for jordskred. Kaufmann skrev i januar 1953 til Boligministeriets 2. kontor og bad dette indhente en udtalelse fra Fiskeriministeriets industritilsyn. Dette har afgivet en udtalelse til Ministeriet for offentlige Arbejder, ifølge hvilken det tekniske spildevand vil blive udledt i det store Vesterhav, men man stiller alligevel krav om rensning. Fredningsnævnet for Ringkøbing amt har i februar 1953 erklæret at flytningen ikke berører fredningsinteresser. Edmund Hansen konkluderer i maj 1953 at man intet vil foretage sig i sagen.

Gunnar Andreasens problemer med at rekruttere kvalificeret personale – ikke mindst fordi ingeniørerne ikke lokalt kunne få deres børn i et gymnasium – førte ham i 1957 til at rejse kravet om en egnsudviklingspolitik for udkantområderne og tage initiativ til at oprette *"Vestjyllands Udviklingsråd"*, hvilket igen førte regering og Folketing til at vedtage egnsudviklingsloven. Dette er nærmere beskrevet i Illeris 2005 (Byplanhistorisk skrift nr. 54) og 2010.

Endnu senere afstedkom Cheminova en af Danmarks største forureningsskandaler. Det gjorde den ikke mindre at Gunnar Andreasen, der var direktør frem til 1961, allerede i 1943 havde foræret aktierne i fabrikken til Aarhus Universitet.

med at et egnsplansekretariat i statsligt regi og under Byplannævnets ansvar blev oprettet i 1958. Det udsendte i 1960 *"Principskitse til en egnsplan"*, der foreslog at Københavns gamle City blev aflastet af store centre i den vestlige omegn. Inspirationen hertil kom fra et utraditionelt sted i centraladministrationen, nemlig *"Det økonomiske Sekretariat"*, der under ledelse af Erik Ib Schmidt i 1959 havde udsendt en rapport om *"De økonomiske problemer i Storkøbenhavns trafikudvikling"*. Heri hed det at *"En målbevidst politik i retning af at trække forretningsbyggeri ud til yderdistrikterne vil samtidigt søge de endnu bestående beboelseskvarterer i de centrale bydele bibeholdt"*, mens en udbygning af trafikforbindelser mod de gamle bydele ville forøge presset i retning af en omdannelse af den gamle by til et rent forretnings- og administrativt område.

Forholdet mellem staten og kommunerne

I løbet af 1950'erne kom der fra kommunal side – især fra de større kommuner og Købstadsforeningen – en voksende kritik af statens godkendelsesbeføjelse og den måde, den blev udøvet på. Modsætningen overlapper professionskonflikten fra slutningen af 1800-tallet mellem ingeniørerne – der dominerede kommunernes tekniske forvaltninger – og arkitekterne, der kom til at stå stærkt i staten (Knudsen 1988). Ved de tidlige tilløb til lovgivning foretrak arkitekterne som nævnt at lægge magten i ekspert-hænder frem for i kommunalbestyrelserne. Konflikten kom kun delvis til udtryk ved lovgivningen i 1938, hvor de kommunale organisationer ikke – som normalt – blev hørt inden lovforslaget blev fremlagt i Rigsdagen, og derfor kun i hastværk fik nogle ord at skulle have sagt.

Kontorchef Wamberg fra Statens Bygningsdirektorat tog i et glimrende foredrag ved byplanmødet i 1951 (trykt i 1952) forholdet mellem staten og kommunerne op og behandlede det nok med større åbenhed end statens repræsentanter senere udviste. Et stort problem, både for staten og kommunerne, var at der i mange år kun var ret få teknikere, der var i besiddelse af tilstrækkelig indsigt i byplanlægning. I departementets 2. kontor var der 10 embedsmænd plus kontorphonale, men de skulle foruden byplanlægning – som man også hjalp kommunerne med – tage sig af mange andre opgaver. Wamberg afviste derfor kritikken af en langsommelig sagsbehandling: Også staten havde svært ved at rekruttere kvalificeret personale, staben var lille sammenlignet med tilfældet i andre lande, og staten måtte forhandle til højre og venstre forinden byplanen kunne godkendes.

Ifølge Wamberg var staten og kommunerne ofte uenige om udnyttelsesgrader, idet kommunerne af-

spejlede grundejernes interesse i højere udnyttelsesgrader og små lejligheder, mens ministeriet fandt at befolkningens langsigtede interesse måtte ligge i at stoppe den alt for tætte bybygning og skabe byer med "lys og luft" – en opfattelse der i øvrigt fandt forståelse i Byplannævnet.

Wamberg mente at *"i sin oprindelse er ministeriets godkendende beføjelser over for kommunerne sikkert dels en reminiscens fra enevælden, dels udtryk for en vis mistillid til at kommunerne kan klare opgaverne helt på egen hånd. Ingen af disse momenter gælder fuldt ud i nutiden..... og man tør ikke med hensyn til de politiske organer påstå, at ministeriet har større indsigt end kommunalbestyrelsen. Imidlertid er der andre fordele knyttet til ministeriets myndighed med hensyn til byplanerne..... jeg tror ikke kommunerne i almindelighed ville bryde sig om at man afskaffede ministeriets overtilsyn. En hel del kommuner har kun et beskedent teknisk apparat og har derfor i høj grad brug for ministeriets bistand. Der foreligger også - og ikke helt sjældent - eksempler på at kommunerne i og for sig gerne vil gennemføre byplanbestemmelser, men ikke bryder sig om over for grundejerne at stå som dem der begrænser grundejernes udnyttelse af deres grunde. Langt de fleste af de afgørelser, kommunerne får fra ministeriet, er underskrevet på ministerens vegne af en embedsmand, og kun et mindretal af sagerne forelægges ministeren. Heri ligger at afgørelsen falder i tråd med den politiske retningslinie, der er givet af ministeriets politiske chef.....Indenrigsministeriets embedsmænd har altid haft den største respekt for det kommunale selvstyre..... vi embedsmænd i sager, hvor vi finder det nødvendigt at gå imod en kommunes opfattelse, sikrer os altid at ministeren står bag afgørelsen.*

Ministeriet har for nylig foranlediget en drøftelse i Byplannævnet, der i alt væsentlig består af repræsentanter for kommunerne, af spørgsmålet om udnyttelsesgrader og lysafstande..... I det store og hele mødte ministeriets repræsentanter stor forståelse i Byplannævnet."

Efterhånden som flere, især større kommuner fik ansat egne byplansagkyndige, markerede konflikten mellem staten og kommunerne sig kraftigere, og Byplanlaboratoriet tog i 1955 mod til sig og arrangerede ved årets byplanmøde indlæg både fra en skarp kritiker, borgmester Willy Sørensen fra Vejle, og den kommitterede (Edmund Hansen).

Om planer for nye byområder sagde Willy Sørensen, at *"Man burde kunne forvente, at en plan, udarbejdet af lokalkendte ingeniører og arkitektuddannede embedsmænd, specialister i deres by på hver sit område, kunne få en let gang i ministeriet, men det er vist meget sjældent, noget sådant sker.*

Herning dispositionsplan

Dispositionsplanen for Herning volder stadig problemer. I 1955 opfordrer Boligministeriet, efter indstilling fra den kommitterede, byrådet til at antage særlig medhjælp – med andre ord konsulenter - til arbejdet. Det afstedkom en barsk reaktion. Formanden for byrådets udvalg for gader og veje citeres i Herning Avis d. 17.9.1955 for at sige at *"i en så vigtig sag foretrækker vi at arbejdet gøres af stadsingeniøren og hans medhjælpere"*, og byrådet vedtager enstemmigt at afvise ministeriets henstilling. I 1957 ændrer Herning sin dispositionsplan og udlægger nye industrigrunde.

Systemet, som det for tiden er organiseret, således at arkitekter og ingeniører skal vurdere, kontrollere og kritisere, gør byplanlægningen mere indviklet og besværlig, mere langsommelig end det efter min mening er nødvendigt." Willy Sørensen fortsætter med at påpege at mange af de ændringer, Boligministeriet kræver, ofte er rene bagateller, *"der efter deres karakter næsten kan få en til at tro, at indvendingerne er gjort alene for at præcisere, at kun de i ministeriet ansatte arkitekter og ingeniører er i besiddelse af den rette sagkundskab."*..... *"Vi kommunalfolk har svært ved at forstå, at byens egen tekniske sagkundskab – vi har f.eks. i Vejle 14-15 ingeniører og 3 arkitektuddannede – suppleret med de valgte kommunalbestyrelsesmedlemmers indsigt i de lokale forhold ikke skulle stå mål med Boligministeriets tekniske sagkundskab"*..... *"Vi har også i kommunerne megen betænkelighed ved, at nogle ganske få arkitekter og ingeniører i Boligministeriet ud fra deres personlige indstilling til byplanlægning og arkitektur vil være i stand til at gennemføre en bestemt udformning af byerne..... Lokal egenart vil efter min opfattelse være at foretrække"*.

Willy Sørensen problematiserer til sidst Boligministeriets bestræbelser med hensyn til byfornyelse (efter den i 1955 gældende lovgivning), hvor ministeriets tekniske afdeling forekommer ham at være løbet fra den politisk-økonomiske.

Edmund Hansens indlæg (1955A) hedder *"Staten og byplanen"*. Han fortæller heri hvordan han opfatter statens og især den kommitteredes rolle og virkemåde. Den formelle kompetence er (1) kontrol med at byplanpligten overholdes, (2) tilsyn med at arbejdet i kommunerne fungerer, og (3) godkendelse af de kommunale planer. Hertil kommer nogle aldrig brugte muligheder for at pålægge kommunerne yderligere planlægning eller overtagelse af de kommunale beføjelser. De statslige beføjelser opfatter Edmund Hansen som et udtryk for at Rigsdagen har ment byplanloven alvorligt. Edmund Hansen peger også på at mange kommuner mangler virkelig sag-

kyndigt personale. Den kommitterede har etableret faste kontakter med alle statslige sektormyndigheder, som det ville være vanskeligt for kommunerne at forhandle jævnbyrdigt med. Det er nogle af grunden til at den kommitterede ofte tager initiativet til indledende forhandlinger med kommunernes politikere og embedsmænd. Dette skal ikke forstås som et ønske om at ensrette kommunerne – tværtimod argumenterer den kommitterede ofte for at bevare det lokale særpræg. Den kommitterede lærer også meget af de mange småsager om udstykning, dispensationer, statslån, klager mv. Herved udgør staten en garanti for at alle parter bliver hørt og vurderet mere sagkyndigt end mange kommuner er i stand til.

Arne Gaardmand, der arbejdede hos den kommitterede fra 1953, citerer i sin bog fra 1993 s. 25-26 det kommissorium eller opgavebeskrivelse, som Indenrigsministeriet gav den kommitterede, og som supplerer Edmund Hansens ovennævnte 3 kompetencer, der gælder ministeriet som helhed. Det hedder heri at den kommitterede specielt skulle være i besiddelse af *”fuldt betryggende sagkundskab, der med fuld principiel respekt for det kommunale selvstyre kan yde såvel ministeriet som kommunerne vejledende og rådgivende bistand”*, at organet måtte have en selvstændig status, og at dets opgaver ikke burde *”indskrænkes til blot en juridisk prøvelse”*. Der skulle også indgå tekniske og økonomiske vurderinger. Men i øvrigt adskiller Gaardmands beskrivelse af arbejdet hos den kommitterede sig ikke fra Edmund Hansens: *”Medarbejderne skulle rejse ud og tale med politikere og teknikere for om muligt at ordne planproblemerne på stedet..... det var (og er) usædvanligt for centraladministrationen..... gjorde dansk byplanlægning mere uformel og mindre skematisk end i f.eks. de øvrige nordiske lande”*.

I en lille bog, *”Bedre byer”*, uddyber Edmund Hansen (1955B) argumentationen for at den kommitterede skulle vurdere ansøgningerne om de lavt forrentede statslån til boligbyggeri. Dette skulle sikre at skatteyderpengene ikke alene skulle anvendes til byggeri af høj teknisk kvalitet, men også at boligerne opførtes fornuftige steder, dvs. i overensstemmelse med byplanlægningen.

Rud Nielsen (1971) opregner også centraladministrationens opgaver, men på en måde der ikke er helt sammenfaldende med Edmund Hansens ovenstående opfattelse: De skulle være (1) at beskytte grundejerne; (2) at konstatere om byplanforslag falder inden for lovens rammer; (3) at bedømme om byplandispositionerne er hensigtsmæssige i forhold til lovens overordnede formål; (4) at sikre at erfaringer kommer alle byer til gode; (5) at koordinere med sektormyndigheder.

I 1958 skriver han at ministeriets synspunkt har været ikke at tvinge kommunerne: *”der i almindelighed ikke vil være nogen større værdi ved en byplan, hvis den kommunalbestyrelse der skal administrere den ikke forstår nødvendigheden af byplanen og har en vis forståelse af dens indhold”*.

Vibeke Dalgas har som konsulent følgende kommentar: *”Jeg kendte udmærket problemerne mellem den kommitterede og kommunerne. Jeg tror de fleste af konsulenterne var meget skeptiske i forhold til den kommitteredes praktiske kendskab til dispositionsplanlægningen”*.

Livet hos den kommitterede

Den kommitterede udgjorde en attraktiv arbejdsplads, hvorfra mange kommunale byplanlæggere udgik med en større praktisk ballast end deres uddannelser i sig selv kunne give dem. Men også fordi der herskede en ”korpsånd”, en fælles opfattelse af at man arbejdede for at gøre byerne og dermed menneskenes tilværelse bedre. Jeg oplevede den som rodfæstet, da jeg kom ind på arbejdspladsen i 1959. Om den rækker tilbage til Hendriksens tid ved jeg ikke. Men det er givet at Boligministeriet efter sin oprettelse i 1947 tiltrak en række unge talenter, der var optaget af de mange tanker, der efter befrielsen cirkulerede om et nyt og bedre samfund – Wamberges ovennævnte udsagn om at ”vi var unge og idealister” er et eksempel herpå. Nogle var tidligere frihedskæmpere, de fleste af dem givetvis fra den kommunistiske fløj, men jeg kender også eksempler fra den konservativt-nationale fløj. Det snakkede man imidlertid ikke om på arbejdspladsen.

Bay Christensen & Gaardmand (1984) kalder Edmund Hansens lederstil ”usynlig”. Arkiverne viser at han selv skrev forholdsvis lidt i sagerne, og det han skrev var helt overvejende rent faglige synspunkter. Der blev organiseret et hierarki af under- og mere erfarne overreferenter, og normalt blev de fleste afgørelser uddelegeret hertil – kun i vanskelige tilfælde blev Edmund Hansen selv inddraget.

Ikke desto mindre dannede underreferenterne i 1955 en slags protestgruppe med selvoplysning som formål. Ifølge Marcussen (1985) udviklede den sig senere til foreningen ”Yngre byplanlæggere af 1960”. De fleste initiativtagere til ”YB60” kom dog andetsteds fra. Den blev senere til ”Foreningen af byplanlæggere”.

Landinspektør Frits Larsen beskriver i interviewet sit arbejde således: *”(Efter ansættelsen) skulle jeg arbejde med sager fra Aalborg og Ribe amt. I begge disse områder blev jeg medlem af byudviklingsudvalgene og fredningsplanudvalgene.*

Ved de første møder med kommunerne i henholdsvis Esbjerg og Aalborg var områdelederen Birte Niel-

sen med og var den der førte ordet på den kommitteredes vegne når dispositionsplanerne blev drøftet. Jeg var jo endnu meget ny i gårde og ikke helt sporet ind på hvorledes og hvilke statslige interesser jeg skulle fremføre. Men allerede efter få møder følte jeg mig mere sikker i rollen – og både afdelingsarkitekten Bosmann og Birte Nielsen følte åbenbart også at jeg kunne klare mig uden deres hjælp, for jeg begyndte at rejse alene til møderne. Jeg måtte som regel på egen hånd behandle planerne og tage til møder med de lokale om den kommitteredes eventuelle indsigelser og forslag til ændringer. Mange gange blev indvendingerne accepteret, eller også indgik jeg et kompromis på den kommitteredes vegne. Men der var også tilfælde hvor jeg måtte stå fast på nogle forhold som man lokalt var meget utilfredse med. I nogle få af de tilfælde klagede de lokale til Edmund Hansen over de afgørelser eller krav jeg stillede. Her var Edmund Hansen altid loyal. Det betød noget for det gode arbejdsklima, at man således kunne stole på opbakning fra sin øverste chef. Endelig bestod arbejdet også i at behandle klager i enkeltsager om f.eks. et konkret byggeris afstand fra skel. Det var lidt belastende med at sætte sig ind i og afgøre så konkrete forhold – men det tog på den anden side ikke lang tid at få ekspederet sådanne sager.

Den kommitteredes mandagsmøder, hvor alle ansatte var samlet og drøftede både principielle og konkrete sager, var en fremragende form for efteruddannelse, som også sikrede at der var nogenlunde konsensus i sagsbehandlingen.

I samarbejdet med Esbjerg gik det med tiden bedre og bedre. I byudviklingsudvalget var amtmanden (Edelberg) formand, og medlemmerne var borgmestrene fra de deltagende kommuner. Blandt dem var især borgmester Henning Rasmussen fra Esbjerg en meget god, dynamisk og progressiv samarbejdspartner. I flere tilfælde var jeg, når vi behandlede sager vi var uenige om, ude for at de lokale vestjyske mødedeltagere talte med mere og mere vestjysk dialekt efterhånden som uenigheden spidsede til, for til sidst at tale helt uforståeligt. Da jeg på et tidspunkt påtalte denne ”forhandlingsteknik”, og især pegede på en af mødedeltagerne – en borgmester fra en mindre kommune – grinede hele forsamlingen højlydt: Jamen ham, du der peger på, er jo københavner, sagde de. Han var først flyttet til Vestjylland som 18-årig, hvor han altså var ”gone native” i udpræget grad.”

Edmund Hansens og Arne Gaardmands ovennævnte opfattelser af den kommitteredes opgaver er forholdsvis konkrete udtryk for institutionens selvforståelse, der forblev ret uændret under hele dens levetid. Og i og med at adskillige tidligere medarbejdere

hos den kommitterede senere har fået ansættelse i kommunerne blev denne forståelse spredt videre ud.

Ekspertisens betydning i centraladministrationen

Den kommitteredes selvforståelse kan opfattes som et udtryk for at den generelle opfattelse af statsmagten, som blev formuleret af den franske filosof Montesquieu i første halvdel af 1700-tallet, i efterkrigstidens Europa ikke længere var dækkende.

Montesquieus opfattelse er opstået i opposition til enevælden, hvor al magt var samlet hos kongen. Montesquieu mente at ingen bør have al magt; magten bør tredeles, hvilket siden blev grundlæggende i alle vestlige forståelser af demokrati. I vores grundlov er tredelingen fastslået i paragraf 3, som lyder ”Den lovgivende magt er hos kongen og Folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.” (Kongen skal her forstås som regeringen – uden en ministers underskrift er kongens magtesløs – og de af ministrene ansatte embedsmænd der styrer ”p.m.v., e. b.”, på ministerens vegne, efter bemyndigelse).

I virkelighedens verden, der midt i 1900-tallet var langt mere kompliceret end på Montesquieus tid, blev dette skema ikke fuldstændigt overholdt. Den lovgivende og udøvende magt var og er ret indfiltret i hinanden, især er den også grundlovsfæstede parlamentarisme – ingen regering kan eksistere imod Folketingets vilje – en overtrædelse. Herudover er der hyppige kontakter mellem regeringen og Folketinget, især i forbindelse med lovgivning. Ministeren vil i reglen holde kontakt med partiernes ordførere før han/hun fremlægger et lovforslag i Folketinget. Og under folketingsudvalgets behandling af forslaget holder det gerne samråd med ministeren, ligesom det stiller en række opklarende spørgsmål, som ministeren sætter sine embedsmænd til at besvare. I fredningsnævnene er der en sammenblanding af en dommer, en ministerudpeget embedsmand og et medlem fra den pågældende kommunalbestyrelse. Det kan vi åbenbart godt leve med.

Men nu er der magtformer der ikke fandtes på Montesquieus tid. Den kommitteredes selvforståelse rummer implicit en fjerde type magtudøvelse, baseret på faglig ekspertise. Forholdet mellem eksperterne og samfundet er selvfølgelig ikke noget nyt emne, mange har skrevet om det. Det er i dag åbenlyst at der på adskillige vigtige felter er oparbejdet så megen ekspertviden, at hverken folkevalgte politikere eller generalist-embedsmænd har nogen chance for egen magtudøvelse – de må nøjes med at rette sig efter hvad f.eks. læger eller brobygningsingeniører siger at der skal besluttes for at helbrede folk eller for at broer ikke braser sammen.

På den fysiske planlægnings område forekommer

det mig at gennemgangen af centraladministrationens arbejde bringer nye momenter frem. Den fysiske planlægning frembringes hhv. godkendes overvejende af eksperter, især ingeniører og arkitekter. De er socialiseret ind i den opfattelse at de ved bedst hvordan tingene bør være. Og det gør de også i mange henseender. Den bygningsingeniør, der har beregnet dimensionerne på en bro, har en viden derom, som ingen generalist eller politiker ville drømme om at anfægte. Men den samlede by og dens trafiksystem, udviklingsretninger, forholdet mellem individuel og kollektiv trafik, mellem tæt og mindre tæt bebyggelse, integration eller adskillelse af boliger og erhverv er beslutningsområder, hvor ingen kan sige med sikkerhed hvad konsekvenserne af beslutningerne vil være, herunder konsekvenserne for forskellige befolkningsgrupper og for mennesker med meget forskellige værdinormer. Ingeniørens ekspertise kan måske nok række lidt længere end lægmandens, men det samlede system er alt for kompliceret til at nogen model kan udsige hvad der kommer til at ske. Arkitekter haler undertiden deres egne æstetiske normer ned over hovedet på mennesker med andre normer.

Det er ofte - og med rette - sagt at planlægning er politik. Men mange planlæggere mener det i realiteten ikke. Problemet er at bygningsingeniøren, hvis ekspertise samfundet må godtage på brodimensioneringen, ikke selv er klar over at den ikke uden videre kan godtages på den overordnede bystruktur. Netop i den danske centraladministration, hvor ministrene i de første mange år ikke interesserede sig meget for den fysiske planlægning, kom dette stærkt frem da ministrene ret pludseligt i begyndelsen af 1970'erne begyndte at interessere sig stærkt for den fysiske planlægning. Jeg har set en meget respekteret ingeniør hos den kommitterede bryde grædende sammen, da miljøminister Holger Hansen på sin indledende rundtur til ministeriets institutioner om et spørgsmål sagde til ingeniøren, at han ville have det anderledes end denne havde sagt at beslutningen skulle være.

1959 – ca. 1972: Nær centrum for den politiske interesse

I slutningen af 1950'erne ændrede de samfundsmæssige forudsætninger for planlægningen sig ret pludseligt. Danmark kom med i den kraftige økonomiske vækst, som allerede i nogen tid havde præget den vestlige Verden. Æren herfor tilskrives ofte den flertalsregering af Socialdemokratiet, de radikale og Retsforbundet, der blev dannet efter folketingsvalget i 1957, og hvis initiativrige finansminister Viggo Kampmann fik forbedret virksomhedernes afskrivningsregler sådan at investering blev mere lønsom. Den kraftige vækst i det øvrige Vesteuropa var givetvis medvirkende, idet efterspørgslen efter danske virksomheders produkter fra dette vigtige marked var hastigt stigende. Virkningerne af Marshallhjælpen gjorde sig efterhånden også gældende. Den økonomiske vækst gav sig udslag i en kraftig stigning i byggeriet, og hen mod 1970, hvor der blev bygget mere end 50.000 boliger om året – mange af dem af beton - kunne man endelig se slutningen på bolignøden. Med den forcerede aktivitet bredte der sig også en politisk erkendelse af at der måtte mere planlægning til, for at det hele ikke skulle ende i det rene kaos.

Hugo Marcussen (1989), der på denne tid var ansat hos den kommitterede, skriver – og det gælder givetvis især den kommitteredes personale: ”Samfundet som helhed – Danmark – og måske planlæggerkredse specielt var i 1960 fyldt med optimisme. Planlægning og planlæggere følte sig i centrum”.

Mens således de ydre vilkår trak i retning af øget planlægning, ændrede planlægningens interne forhold sig lige så pludseligt, herunder også centraladministrationens. Indtil dette tidspunkt foregav planlæggerne i vid udstrækning at ”trække på samme hammel” for at fremme ”byplansagen”, kun truet af ydre fjender såsom selvrådige borgmestre. Dette skønmaleri krakelerede nu. Professor Steen Eiler Rasmussen, formand for Dansk Byplanlaboratorium 1941-48, klagede i 1961 til Folketingets ombudsmand over Boligministeriet, hvis ledende embedsmand i byplansager, Vagn Rud Nielsen, nu var formand for det samme laboratorium. Den af Egnsplansekretariatet for Storkøbenhavn i 1960 producerede ”Principskitse til en egnsplan” blev sendt i et teknikerudvalg, hvor planlæggere fra de implicerede myndigheder kun kunne enes om en kortvarig ”første etapeplan”. Fysisk planlægning blev en side af almindelig politisk strid, hvilket folkeafstemningen i 1963 om jordlovene blev et eklatant eksempel på.

Perioden 1959-1972 fylder i denne fremstilling mere end de foregående, ikke alene fordi nulevende planlæggeres erindringer supplerer de tidligere an-

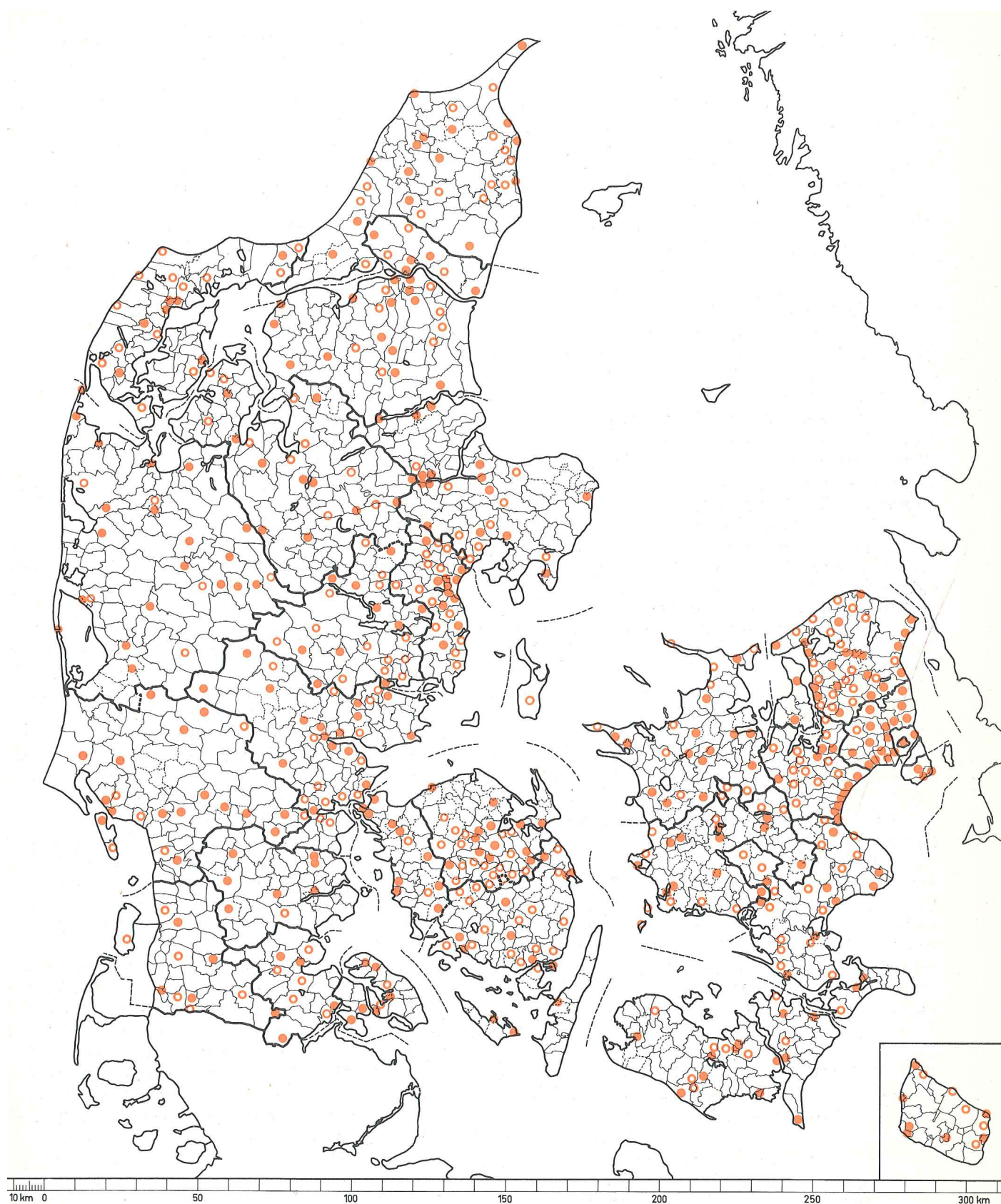
vendte kilder, men også fordi den fysiske planlægning i langt højere grad end tidligere blev en vigtig politisk slagmark, hvor såvel virksomheder og private husstande som organisationer og politiske grupper kæmpede om at få gennemført deres interesser. De ”brølende 60'ere”, der varede frem til den første oliekrise i 1973 og i nogen grad til den anden oliekrise i 1979, blev både i lokal- og landspolitik og i medierne præget af kampråbene fra den fysiske planlægning.

Efter 50'ernes jævne vækst i den planlægning, der var baseret på byplanloven og byreguleringsloven, accelererede brugen af disse plantyper nu markant. Som det fremgår af tabel 2 i bilag 1 var der i 1965 godkendt ca. 725 byplanvedtægter, men omkring midten af 1970'erne knap 3000. Midt i 1960'erne var der dispositionsarbejde i gang i kommuner med 2/5 af landets areal, men det var mest i de tættest befolkede egne, således at disse kommuner rummede 2/3 af befolkningen. Tabel 1 i bilag 1 viser en fortsat stigning i det akademisk uddannede personale hos den kommitterede.

I centraladministrationen blev aktiviteten og personalet både i Boligministeriets departement og hos den kommitterede forøget. Mens det akademisk uddannede personale oprindeligt havde været helt overvejende mandligt og skrive- og tegnestuerne næsten kun beskæftigede kvinder, kom der allerede fra 1950'erne efterhånden kvindelige jurister og arkitekter til, i Landsplanudvalgets sekretariat i 1960'erne også geografer, mens ingeniører og økonomer forblev mandsdomæner.

Departementet flyttede i 1960 til Stormgade 2 og i 1966 videre til Slotsholmsgade 12, den nye statslige administrationsbygning populært kaldet ”Tjæreborg”. Der var fortsat hos den kommitterede stor personaleudskiftning, fordi ansættelse her blev betragtet som en uddannelsesstilling. En ny institution, Landsplanudvalget og dets sekretariat, blev oprettet i 1961. Det fik fra 1963 lokaler i Holbergsgade 23, hvilket også sekretariatene for Køge Bugt-udvalget og Byudviklingsudvalget for Københavns-egnen fik, så at denne bygning, bortset fra et posthus i stueetagen, blev et rent ”byplanhus”. Landsplansekretariatet (LPUS) blev ofte inviteret med til den kommitteredes mandagsmøder, og man mødte hinanden på gangene. Alligevel udviklede hver institution sin egen ”virksomhedskultur”, og selvom der var fælles frokoststue, satte man sig normalt hver for sig. I 1973 blev hele molevitten, eksklusive saneringen, lagt under det nyoprettede Miljøministerium.

Kjærdsdam (1985) har tal for det akademisk uddannede personale hos den kommitterede og i Landsplanudvalgets sekretariat i 1966, se bilag 1, tabel 1. Også i departementets 2. kontor voksede personalet,



DISPOSITIONSPLANER

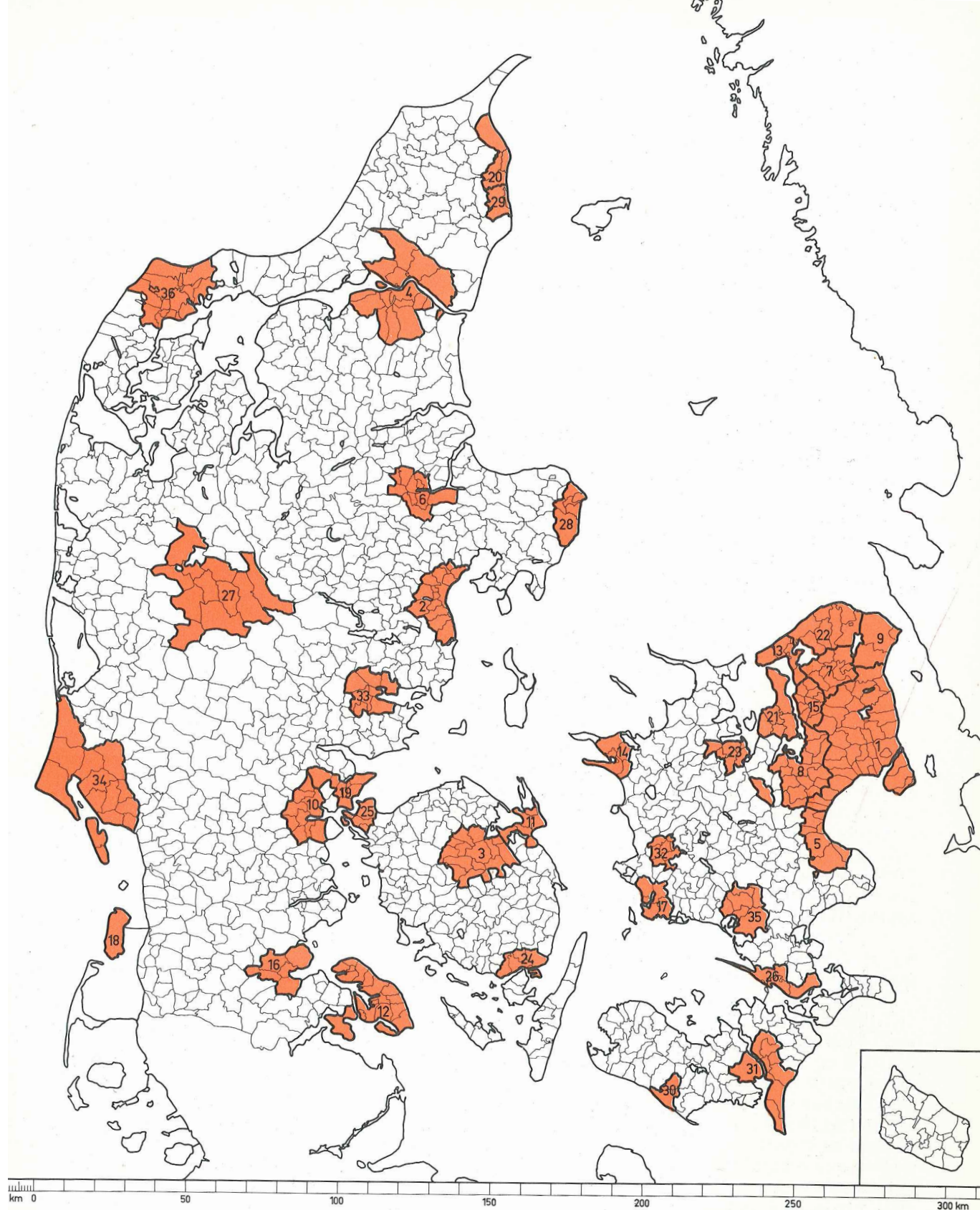
1.9.1965

- BYPLANPLIGTIGE KOMMUNER
- IKKE-BYPANPLIGTIGE KOMMUNER HVOR DISPOSITIONSPLAN-MATERIALE FORELIGGER

KOMMUNEGRÆNSERNE ER ANGIVET PR. 1.4.1965.
PUNKTERINGER VISER GRÆNSER, SOM VED SAMMENLÆGNINGER BORTFALDER PR. 1.4.1966.

III. 3. Dispositionsplaner 1.9.1965

Der er på dette tidspunkt godt 300 byplanpligtige kommuner og ca. 240 frivillige. Planerne er dog ulige langt fremme. Kilde: Kaufmann: 27 slags planer, s. 39.



BYUDVIKLINGSOMRÅDER

1.9.1965

1 KOMMUNER INDDRAGET UNDER BYREGULERINGSLOVEN

1.KØBENHAVN 2.ÅRHUS 3.ODENSE 4.ÅLBORG 5.KØGE 6.RANDERS 7.HILLERØD 8.ROSILDE 9.HELINGØR 10.KOLDING 11.KERTEMINDE 12.ALS
13.FREDERIKSVÆRK 14.KALUNDBORG 15.FREDERIKSSUND 16.ÅBENRÅ 17.SKÆLSKØR 18.RØMØ 19.FREDERICIA 20.FREDERIKSHAVN 21.HORNS-
HERRED 22.HOLBO HERRED 23.HOLBÆK 24.SVENDBORG 25.MIDDELFART 26.VORDINGBORG 27.HERNING 28.GRENÅ 29.SÆBY 30.RØDBY
31.NYKØBING F. 32.SLAGELSE 33.HORSENS 34.ESBJERG-VARDE 35.NÆSTVED 36.THISTED-HANSTHOLM

Ill. 4. Byudviklingsområder 1.9.1965

I de fleste af områderne er en plan godkendt, men er under stadig observation og evt. fornyelse.

Kilde: Kaufmann: 27 slags planer, s. 49.

og det blev i 1968 delt (se organisationsplanen, figur 2) i 2. kontor A med Bendt Andersen som chef, der tog sig af lovgivning og regler generelt, forhold mellem fysisk planlægning og kommunalreformen, lands- og regionplanlægning, byplanforskning samt sanering og byfornyelse - og 2. kontor B med Erik Jerslev som chef, der tog sig af forvaltningen af byplanloven (byplanvedtægter, dispositionsplaner, udstykning, dispensationer, §9-forbud), mens byudviklingsplanerne blev henlagt til 6. kontor med Ernst Skarum som chef (som også havde sagsområder, der ikke havde med planlægning at gøre). De tre kontorer havde fælles journalsystem. Samtidig blev Vagn Rud Nielsen udnævnt til afdelingschef for alle planlægnings spørgsmål, hvorved Axel Skalts – der efterhånden var plaget af sygdom - blev aflastet. Da han måtte gå af i 1969 (og kort efter døde, 63 år gammel), blev Henning Strøm fra Indenrigsministeriet departementschef. Også i hans tid blev langt de fleste sager dog ordnet i planlægningsafdelingen.

Landsplanlægningens start og indhold

Iværksættelsen af en landsplanlægning var den første større udbygning af centraladministrationens planlægningsarbejde omkring 1960. Den hang sammen med starten på egnsudviklingen, den statslige politik for at ophjælpe de områder, som nu kaldes udkantområderne. Loven om egnsudvikling blev vedtaget i 1958. Dens forhistorie er som nævnt beskrevet i Illeris 2005. Initiativet var en følge af Cheminovas allerede omtalte udflytning fra Måløv til Harboør Tange, kombineret med et politisk initiativ fra finansminister Viggo Kampmann.

Egnsudviklingsloven af 1958 indebar at staten tog opgaven med at fremme erhvervsudviklingen af dele af landet op, og dermed påvirkede erhvervslokaliseringen og byvæksten selektivt. Dette arbejde blev placeret i Handelsministeriet og et derunder oprettet Egnsudviklingsråd. Imidlertid fandtes der ikke i dette ministerium den fornødne viden om forholdene i de forskellige dele af landet, og – antagelig inspireret af Axel Skalts - henvendte det sig til Boligministeriet om at stille den viden om de enkelte byers trafik- og forsyningssystemer, befolkningsudvikling og erhvervsforhold, man havde samlet i forbindelse med vurderingerne af dispositionsplanerne, til rådighed. Kaufmann var den selvskrevne leder af dette arbejde, og han samlede en arbejdsgruppe, der begyndte med at udarbejdede rapporter om først Tønder amt (den var Handelsministeriet ikke tilfreds med), siden Hjørring og Thisted amter, og gik videre med Viborg amt. Den sidstnævnte rapport blev aldrig gjort færdig, fordi andre opgaver fik højere prioritet.

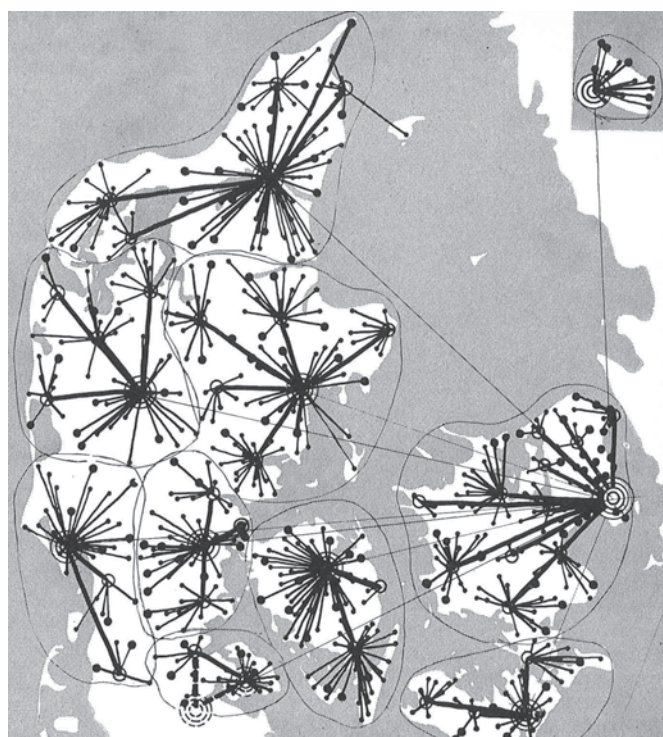
Sideløbende med dette samarbejde foregik der i

1958-59 en række diskussioner mellem nogle af centraladministrationens embedsmænd og interesserede planlæggere i Dansk Byplanlaboratorium. Kilden til vores viden herom er først og fremmest pakke 1 i Rud Nielsens personlige arkiv.

Hurtigt efter iværksættelsen af egnsudviklingen blev det indlysende at staten måtte koordinere sin påvirkning af erhvervslokaliseringen med en styring af de offentlige aktiviteters og investeringers egen lokalisering i en såkaldt landsplanlægning.

Det første resultat af disse diskussioner var at Erik Kaufmann - for egen regning – gav bolden op om mål og midler for en sådan planlægning med sin berømte artikel i Byplan i 1959 "En landsplan-hypotese". Hypotesen var denne: *"I de næste årtier vil en stadig større del af befolkningen, erhvervslivet og kulturlivet samle sig på nogle få steder i landet. Overser eller modarbejder vi denne udvikling, vil vi spille kræfter og penge. Følger vi den, kan den påvirkes og blive hele landet til gavn"*. Konkret skulle dette ske ved at rendyrke et bymønster – som han kaldte en "stjernebydannelse" – bestående af flere niveauer af overordnede og underordnede centre.

Ill. 5. Kaufmanns stjernebyskitse



Principskitse til landets inddeling i regioner eller byforbund. Hver region har sin "hovedstad", hvortil der er knyttet 3-4 store oplandsbyer, som atter hver for sig er forbundet med de omliggende byer, både købstæder og små og store stationsbyer o.l. I det sydlige Sønderjylland er det svært for nogen dansk by at konkurrere med Flensborg som storby. Kilde: Byplan 1959/5 s. 127.

Gennem landsplanlægningen skulle staten for det første tilstræbe at industriens lokalisering skete i overensstemmelse med dette hierarki, så at de øverste niveauer fik den største del – så ville dette give vækstimpulser til de omliggende egne. Det er hovedideen i vækstcenter-teorien, som huserede i hele verden på dette tidspunkt. For det andet skulle service – især den offentlige – lokaliseres i byerne på de øverste niveauer, så ville de omkringliggende egne få mest mulig gavn af disse investeringer. Som inspiration angiver Kaufmann den svenske økonom Gunnar Myrdal, hvis bog ”Verdens økonomiske ulighed” var kommet på dansk i 1958. Det er dog noget af en tilsnigelse. Myrdal skriver at man som modtræk mod de selvforstærkende ulighedsmekanismer i kapitalistiske samfund må iværksætte - og i nogle lande allerede har iværksat – velfærdspolitikker, men han foreslår ikke konkret at regionale velfærdspolitikker specielt skulle koncentreres i vækstcentre.

Artiklens succes hænger utvivlsomt sammen med at Kaufmann fik formuleret hvad mange mere eller mindre klart mente. Og den greb ind i den offentlige diskussion om egnsudvikling, som i de foregående år var gået som en stormvind over landet. Et eksempel herpå er den enquete med en ung, lovende folketingspolitiker fra hvert af Folketingets partier som Byplan holdt i 1967 (Poul Antonsen m.fl.). Med undtagelse af Venstres repræsentant gik de alle ind for vækstcentre.

Kritik fik Kaufmann først og fremmest af Byplans redaktion med arkitekt Ole Thomassen i spidsen. Den gik ind for endnu stærkere koncentration; men præges af endnu mindre forståelse af de økonomiske og sociale processer, der skaber og skabes af bymønstre – og ender med at sætte Brasiliens nye hovedstad Brasilia op som forbillede – en by med fuldstændig umenneskelig arkitektur, der modsat le Corbusiers er blevet realiseret!

Set på afstand er nogle af de forudsætninger, Kaufmann gik ud fra, slået helt fejl. Især er industribeskæftigelsen overalt i den vestlige verden holdt op med at vokse, og industribeskæftigelsen er forskudt fra de store byer mod de små. Derimod voksede servicebeskæftigelsen, og det var da også servicelokaliseringen der blev grundlaget for de bymønstre-anbefalinger, som Planstyrelsen udsendte 20 år senere, og som blev den centrale del af de første regionplaner. Dem vender jeg tilbage til.

Styrken i Kaufmanns stjerneby-tankegang – ligesom tidligere i Fingerplanen for Storkøbenhavn – var at den rendyrkede nogle tendenser, som længe havde ligget i den spontane, uplanlagte udvikling. (Industribeskæftigelsen stagnerede i de følgende år og det blev i servicesektoren at beskæftigelsen

voksede. Samtidigt blev industribeskæftigelsen forskudt fra store til små byer, hvilket i høj grad trak tæppet væk under vækstcenterteorien. Men det er en anden sag). Det var også en styrke at Kaufmann byggede argumentationen op nedefra – fra de enkelte menneskers og virksomheders fordele og ulemper ved forskellige bymønstre - til hvad de enkelte myndigheder skal foretage sig. Det er centralt at myndighederne forudsættes at være koordineret – i artiklens handlingsafsnit er de samlet til ét stort ”man”, som givetvis er lig med den kommende landsplanlægning.

Det næste resultat af diskussionerne i Dansk Byplanlaboratorium blev at byplanlaboratoriet og Jydsk Byplanråd - efter forslag fra Vagn Rud Nielsen - som private organisationer i februar 1960 nedsatte et udvalg med Peter Bredsdorff som formand, der skulle konkretisere forslag om hvad en landsplanlægning kunne gå ud på. Kaufmann var pennefører i dette udvalg. Udvalget udsendte i efteråret 1961 4 alternative skitser for hvilke målsætninger og landsplaner, man kunne tænke sig. De 4 alternative skitser blev stående som de mest konkrete forslag til landsplanlægningens målsætninger.

Inden disse 4 skitser var blevet offentliggjort, var Dansk Byplanlaboratoriums og Jydsk Byplanråds udvalg imidlertid blevet overhalet af nedsættelsen af et statsligt landsplanudvalg i juni 1961.

Initiativet til den statslige landsplanlægning blev taget af Boligministeriets og Finansministeriets departementschefer Axel Skalts og Erik Ib Schmidt, der var gamle venner og skolekammerater. I efteråret 1960 samlede de de vigtigste berørte departementschefer. Ifølge en note i Gaardmand 1993 var det på initiativ af Kaufmann og Edmund Hansen, via en ”ængstelig” Rud Nielsen. I Rud Nielsens personlige arkiv ligger der papirer som begrundet hans skepsis. Han medgiver at byplanlæggerne kan berige en landsplanlægning, men de gør sig ikke klart at dette arbejde griber langt dybere ind i samfundets funktion end byplanlægningen og først og fremmest må drives af samfundsfagligt uddannede – men det var på dette tidspunkt svært at finde sådanne med viden om fysisk planlægning. Samtidig må det erkendes at resultaterne af en landsplanlægning kun kan forudses med langt større usikkerhed end resultaterne af en byplanlægning.

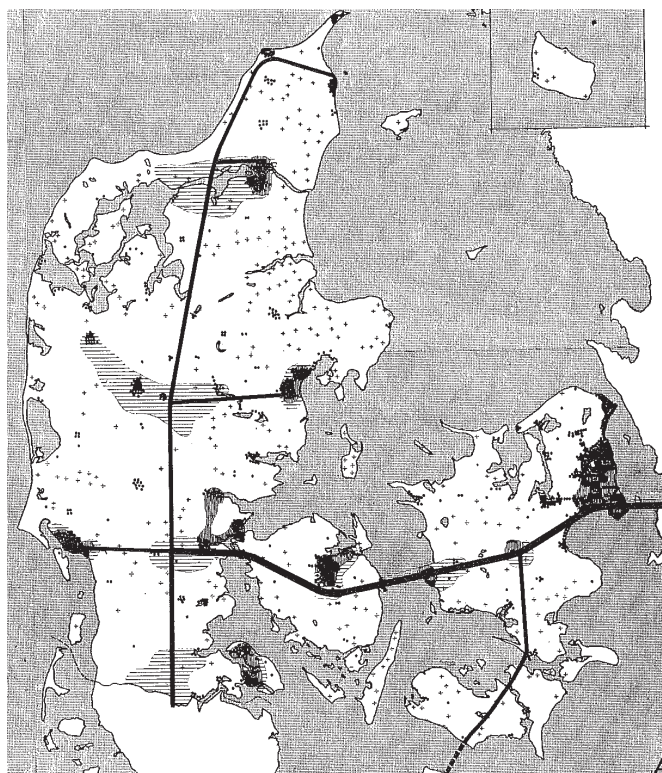
Departementschefkredsen blev enig om at foreslå regeringen at iværksætte en landsplanlægning, og statsminister Viggo Kampmann greb straks ideen og fik – efter en behandling i regeringens økonomiudvalg - ved en regeringsbeslutning nedsat Landsplanudvalget (LPU), bestående af kontorchefer fra de berørte ministerier samt af 3 sagkyndige med-

lemmer (arkitekt, professor Peter Bredsdorff, økonom & geograf Kristian Antonsen og professor i økonomi Vagn Madsen). Vagn Rud Nielsen blev formand, og Kaufmann og hans arbejdsgruppe kom til at udgøre sekretariatet (LPUS), der i øvrigt blev udvidet med folk med meget forskellige faglige baggrunde. Erik Ib Schmidt, der var meget interesseret i fysisk planlægning og især i at koordinere de forskellige ministerier, skrev udvalgets kommissorium, hvori hovedvægten blev lagt på koordineringsopgaven. Han sikrede sig også at det sidste ord tilfaldt et overudvalg af departementschefer, hvori han selv var formand.

I Landsplanudvalgets kommissorium står at opgaven var "landsplanlægning". Ordet "landsplan" forekommer ikke. (Det samme gælder i øvrigt i Loven om lands- og regionplanlægning fra 1973, hvor ministeren i sin forelæggelsestale sagde "Jeg har ikke benyttet ordet landsplan, men talt om

landsplanlægning eller landsplanarbejdet. Dette er ganske bevidst. Det vil ikke være ønskeligt at stile imod..... en landsplan"). Allerede i 1943 havde Kai Hendriksen skrevet at den kommitterede ikke ville lave en landsplan, "for det er næsten håbløst". I oktober 1960 havde Axel Skalts indledt et foredrag i Nationaløkonomisk Forening med at ordet "landsplan" anvendes ofte i dag som et slagord, der kan give en falsk forestilling om planlægningens muligheder. Landsplanlægning rummer utvivlsomme fordele, men der må advares imod forestillingen om, at der en dag foreligger en fiks og færdig plan". Og i 1961 havde Viggo Kampmann i en artikel i Politiken advaret mod at tro at man kunne udarbejde en færdig landsplan på samme måde som man planlægger for et lokalt område, der skal bebygges og derefter anvendes nogenlunde uændret i lange tider. Når man planlægger for hele landet, er der utallige forhold der ændrer sig fra år til år, landsplanlægning

III.6.Dansk Byplanlaboratorium-udvalgets 4 landsplanskitser. Kilde: Byplan 1961/5-6, s. 158-161.



Skitse A, "Decentralisering". Bl.a. med støtte af et højklasset vejanlæg midt op gennem Jylland søges erhvervs- og bebyggelsesudviklingen trukket vestover, til de tyndere bebyggede egne. Nord-, Midt-, Syd- og Sønderjylland får hver sin store "industri-region" aktivt udbygget, sin lufthavn, sine højere læreanstalter osv. (Denne skitse skulle i hovedsagen svare til professor Humlums forslag).



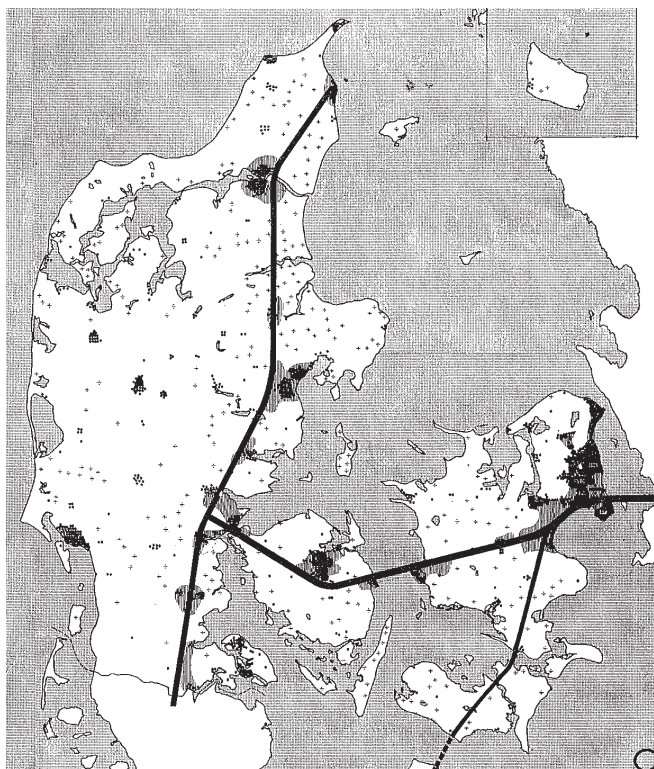
Skitse B, "Recentralisering". Byudvikling og overordnet byservice tilstræbes koncentreret i et antal regioncentre, som i forvejen har særlig oplagte vækst-tendenser. Disse centre bindes med et højklasset bane- og vejsystem (stort set svarende til de nuværende hovedlinier) direkte til landets hovedakse København-Fredericia. For Jyllands vedkommende er vist omtrentlige grænser mellem de seks store regioner). (Svarer nogenlunde til Kaufmanns "stjernebysystem").

må være en løbende aktivitet.

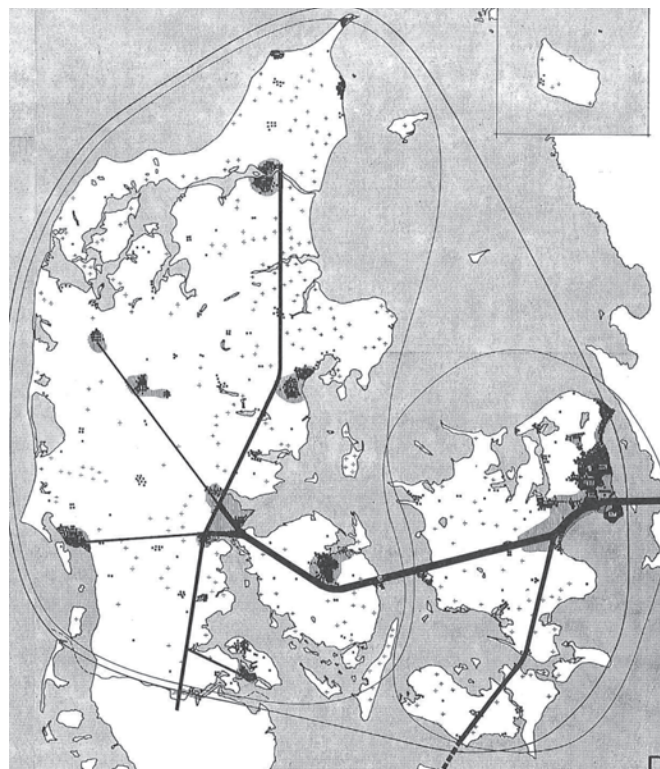
Det var altså klart at landsplanlægningen ikke skulle resultere i en landsplan, men skulle være af løbende karakter. Men Kaufmann kørte alligevel et andet løb og billigede at arkitekt Kirsten Andersen tegnede en serie med ikke mindre end 27 mulige landsplaner – som om Danmark var en tom byggegrund hvorpå der kunne bebygges på 27 forskellige måder (serien er gengivet i Gaardmand 1993, s. 134-135). Jeg fik – som samfundsfagligt uddannet – et chok da jeg så den. Jeg har den største respekt for Kirsten Andersen som byplanlægger, men sådan kan man ikke landsplanlægge i et i forvejen tæt befolket land med masser af bindinger! Schmidt gentog advarslen mod en "landsplan" i et foredrag i efteråret 1963 (siden trykt i 1968) og gentog synspunktet i sine erindringer (1983) og skrev i 1999: *"Det var mere end Kaufmann kunne bære. Han gav klart udtryk for at det havde været hans ambition at lave denne store,*

forkromede landsplan, som skulle være fundamental for det hele. Han tog den konsekvens at han trak sig tilbage som sekretær for landsplanudvalget og leder af sekretariatet." Jeg vender tilbage til Kaufmanns afgang ved slutningen af 1963 i kapitlet om ledende embedsmænd.

Baggrunden for meningsforskellene med hensyn til hvordan landsplanlægningen skulle udformes ligger givetvis i fagtraditionerne. Arkitekter og ingeniører var vant til at planlægge enkelte bygninger og vejprojekter, som efter anlægget kunne fungere uden større ændringer i mange år. Det samme gjaldt for planlægning af lokale områder, og byplanvedtægter/ lokalplaner har da heller ingen tidsgrænse for deres gyldighed. For større områder var mange arkitekter og ingeniører tilbøjelige til at tænke i afsluttede "landsplaner" (hvilket selvfølgelig er relevant når der er tale om landskabsbeskyttende planlægning). Økonomer, sociologer, geografer (undtagen Johan-



Skitse C, "Trafikbåndet". Kraften sættes ind på at stimulere de bydannelser der ligger på et højklasset bane- og vejsystem (svarende til de vigtigste nuværende hovedlinier), så alle "udviklingsbyerne" bliver godt forbundet - indbyrdes, med hovedstaden og Europa. Både overordnet byservice og større industri søges placeret på dette trafikbånd. (Svarer nogenlunde til Egnsplanssekretariatets "Det store H").



Skitse D, "Vestdansk storby". Størst mulig kraft sættes ind på at udvikle én ny storby af Göteborgs størrelsesorden i Sydvest-Danmark med centraladministration, højere læreanstalter, finansinstitutioner, agenturer osv. samt gode internationale skibs- og luftruter. By-trekanten Fredericia-Kolding-Vejle ville have et passende areal samt en placering, så den kunne betjene ikke alene Jylland-Fyn, men i visse henseender også Øst-Danmark.

nes Humlum, se næste afsnit), politologer og andre uddannet i samfundsfag tænkte derimod dynamisk: Hvordan kan det eksisterende gradvist videre udformes i fremtiden? For hele lande og regioner, hvor der ustandseligt sker ændringer, er det en mere relevant måde at planlægge på, og region- og landsplanlægning må hele tiden justeres. Planer for hele byer ligger midt imellem, og må kunne tilpasses skiftende forudsætninger. Mens dispositionsplanerne var uden tidsgrænse (mange kommuner lavede dem dog flere gange om), blev de fra 1977 erstattet med kommuneplaner med en gyldighed på 12 år, plus krav om at det hvert fjerde år skulle overvejes om de trængte til revision.

Edmund Hansen udtrykker sig tvetydigt i disse spørgsmål. Det samme gælder Rud Nielsen, men af pakke 8 i hans arkiv fremgår det at han efterhånden blev enig med Erik Ib Schmidt, ikke mindst ud fra sine erfaringer om "hvad kan man få igennem hvordan?"

Generelt må det siges at landsplanlægningens start var ret forvirret. Hverken Rud Nielsen, Landsplanudvalgets medlemmer eller Kaufmann havde nogen klar idé om hvad opgaven gik ud på, og sekretariatet blev sat til at indsamle alt hvad der kunne tænkes at have med landsplanlægning at gøre. Størstedelen blev aldrig brugt. Det var måske uundgåeligt, men med bagklogskabens øjne havde det nok været muligt at lære mere af hollænderne (noget jeg forsøgte uden at Kaufmann interesserede sig synderligt for det) og at prøve at formulere de spørgsmål, landsplanlægningen skulle stræbe efter at besvare. Det stod imidlertid snart klart at der i Danmark hverken var tilfredsstillende statistiske data eller forskning om erhvervenes lokalisering, og at der under alle omstændigheder måtte gøres noget for at forbedre disse forudsætninger for fornuftige overvejelser.

Landsplan eller landsplanlægning i Holland

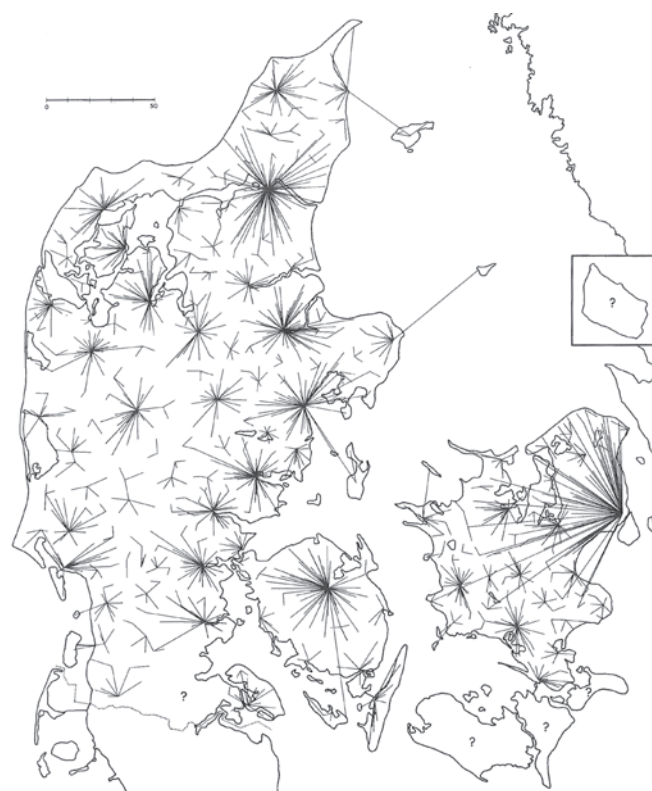
Om dette spørgsmål indhentede LPUS i 1962 erfaringer fra Holland, som nok var det land hvis forudsætninger og problemer lignede vores mest. Her var i 1941 oprettet et "Direktorat for den nationale plan" og endda fra 1950 gennemført en lovregel, hvorefter man kunne gennemføre en bindende landsplan. Men denne regel blev aldrig anvendt og i 1956 afskaffet, arbejdet drejede sig nu om en landsplanpolitik, og i 1963 blev institutionen omdøbt til "Direktoratet for landsplanlægning". Byplanlaboratoriet inviterede i 1962 dets direktør, J. Vink, til at fortælle os derom. Han sagde: "As compared with local planning, the national planner thinks less in terms of layout, more in those of resources, distribution of employment and population..... Less a matter of design than of imaginative programming."

Helt fra starten satsede sekretariatet på at fremstille kort over de forhold, der fandtes data om, og efter et par år begyndte det at udgive disse kort under navnet "Datakort Danmark", der blev uhyre udbredt og reproduceret mange steder. Et eksempel på Landsplansekretariatets kortproduktion er illustration 7.

Bataljen med Johannes Humlum

I årene omkring landsplanlægningens start blev centraladministrationen trukket ind i et modsætningsforhold til geografi-professoren ved Aarhus Universitet, Johannes Humlum. Det prægede i høj grad mediernes behandling af landsplanlægningen og skal derfor nævnes her, selvom det i det lange løb

Ill. 7. Telefontrafik omkring 1960.



På kortet er der fra hver telefoncentral på landet trukket en linie til den central, hvortil der sker flest opkald. Der var dengang særskilte telefonselskaber i de forskellige landsdele, og undersøgelserne blev foretaget på lidt forskellige tidspunkter. På Bornholm, Lolland-Falster, Møn og omkring Aabenraa foreligger ingen undersøgelser. Disse og andre oplandsundersøgelser blev brugt som grundlag for kommunalreformen i 1970, se afsnittet "Regionplanlægning, kommunalreform, regioninddeling. Det var dog først med kommunalreformen 2007 at kommunemønstret uden for Hovedstadsområdet kom til at svare ret nært til teletrafikkens by-oplandsmønster. Kilde: Landsplanudvalgets sekretariat (1969): Oplandsundersøgelser.

ingen betydning fik.

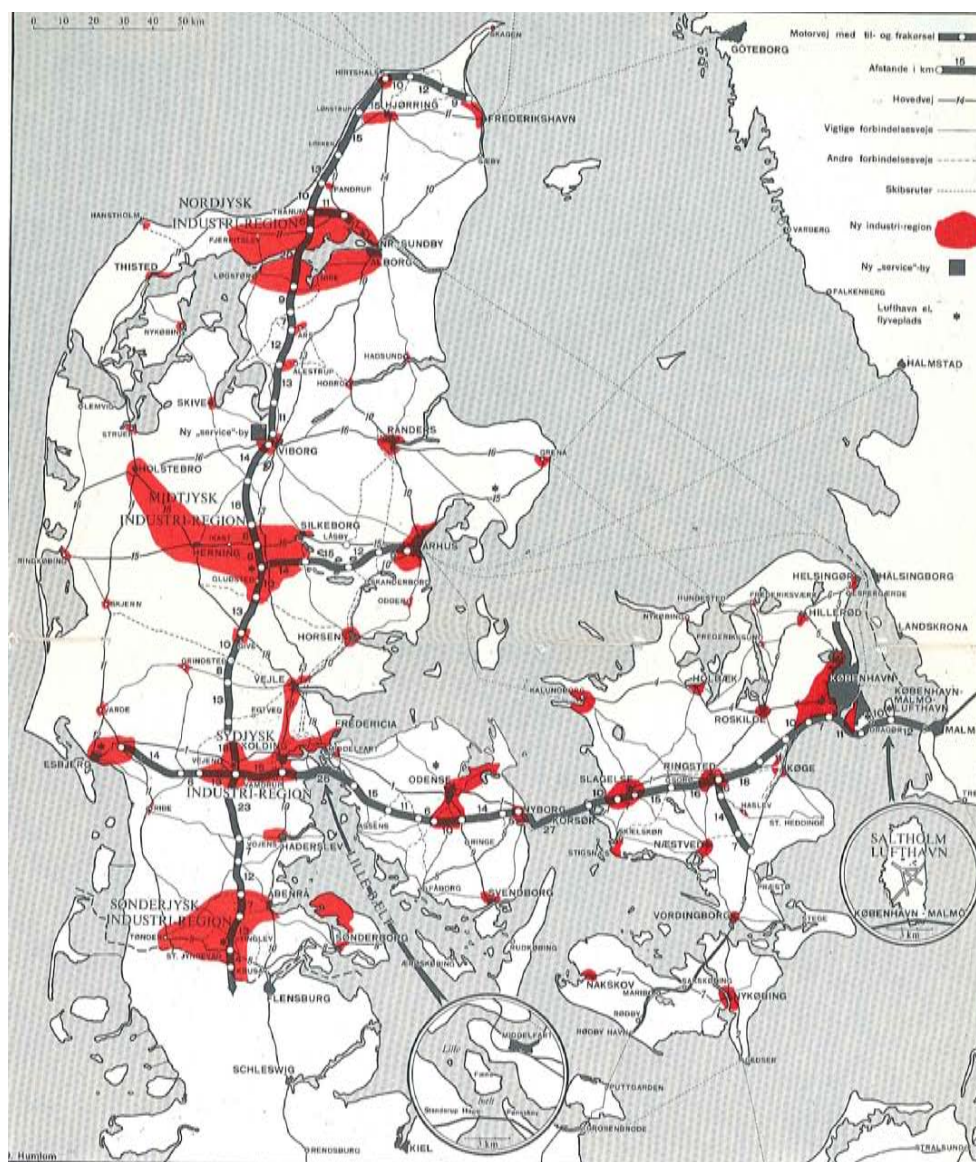
Humlums hovedidé, fremsat i januar 1960, var en decentralisering af den danske befolknings- og erhvervsudvikling fra København, især til Midt- og Vestjylland. Det vigtigste middel dertil skulle være at lægge den kommende jyske nord-syd motorvej midt gennem halvøen og ikke ved de store østjyske byer. Forslaget blev garneret med nogle enorme, ikke nærmere beskrevne "industriregioner" samt efterhånden med lufthavne, tørlægning af store dele af Kattegat o.m.a.

Humlum diskuterede også andre midler, bl.a. at flytte centraladministrationen og andre offentlige serviceinstitutioner til Finderup sydvest for Viborg. Humlums avisindlæg var velskrevne og slog stærkt igennem i den offentlige debat. Humlum var blevet inviteret med i byplanlaboratoriets og Jydsk Byplanråds ovenfor beskrevne landsplanudvalg, vel i håb om at lede hans energi ind i mere konstruktive baner. Men efter møderne kunne man i avisen læse en skraldespand af ukvemsord om de andre ud-

valgsmedlemmer. Især var Humlum polemisk over for centraladministrationen, efterhånden med et sprog hinsides al anstændighed. Humlum udfoldede sig også i mundtlig polemik: Ved et stort offentligt diskussionsmøde i Herning i januar 1963, hvor han var sat op mod Vagn Rud Nielsen og vejdirektør Kaj Bang, var der ingen tvivl om at det var Humlum der tog stikket hjem.

En yderligere grund til at nævne Humlums synspunkter er at Arne Gaardmand ved flere lejligheder, bl.a. i bogen "Plan og Politik" (1980) har forsvaret ham, ikke mindst fordi han tænkte "programmatisk", dvs først opstillede de overordnede mål for planlægningen, og så brugte de konkrete tiltag som f.eks. motorvejsplaceringen til at realisere målene, i stedet for passivt at "følge udviklingen". Det kan jeg godt give Gaardmand ret i. Det, der får kæden til at springe af, er at Humlum vidste alt for lidt om virkningen af de tiltag, han foreslog, f.eks. om en midtjysk motorvej overhovedet ville fremme en midt- og vestjysk befolknings- og erhvervsudvik-

Ill. 8. Humlums kort



Humlums kort i en tidlig udgave – han gjorde senere industriregionerne større og tilføjede andre projekter. Kilde: Humlum: Landsplanlægning i Danmark (1961), s. 58-59.

ling nævneværdigt. I det hele taget var hans indlæg fulde af fejl, og der var ingen respekt for ham blandt professionelle planlæggere. Hans ekspertise drejede sig om kunstvandings-landbrug, men han brugte sin professortitel til at spille ekspert på helt andre felter. Det skal lige nævnes at Folketinget i 1965 besluttede sig for den østjyske motorvej. Det tætbefolkede Østjylland havde jo flere folketingsmedlemmer end Midt- og Vestjylland. Alligevel har de nuværende kommuner fra Billund til Viborg, selv om de ikke fik Humlums motorvej, fra 1960 til 2014 haft en befolkningsvækst langt over landsgennemsnittet. Nu, hvor der er lavet adskillige undersøgelser omkring de regionale udviklingseffekter af store transportinvesteringer, står det klart at i udviklede lande er disse virkninger små (Illeris 2000).

Motorvejen i Jylland var i øvrigt ikke Humlums eneste felttog på den fysiske planlægnings område. Han foreslog også i et brev af 30.3.1962 Aarhus byråd og magistrat en bybane i byen. Stadsingeniøren sendte en måned senere forslaget tilbage til

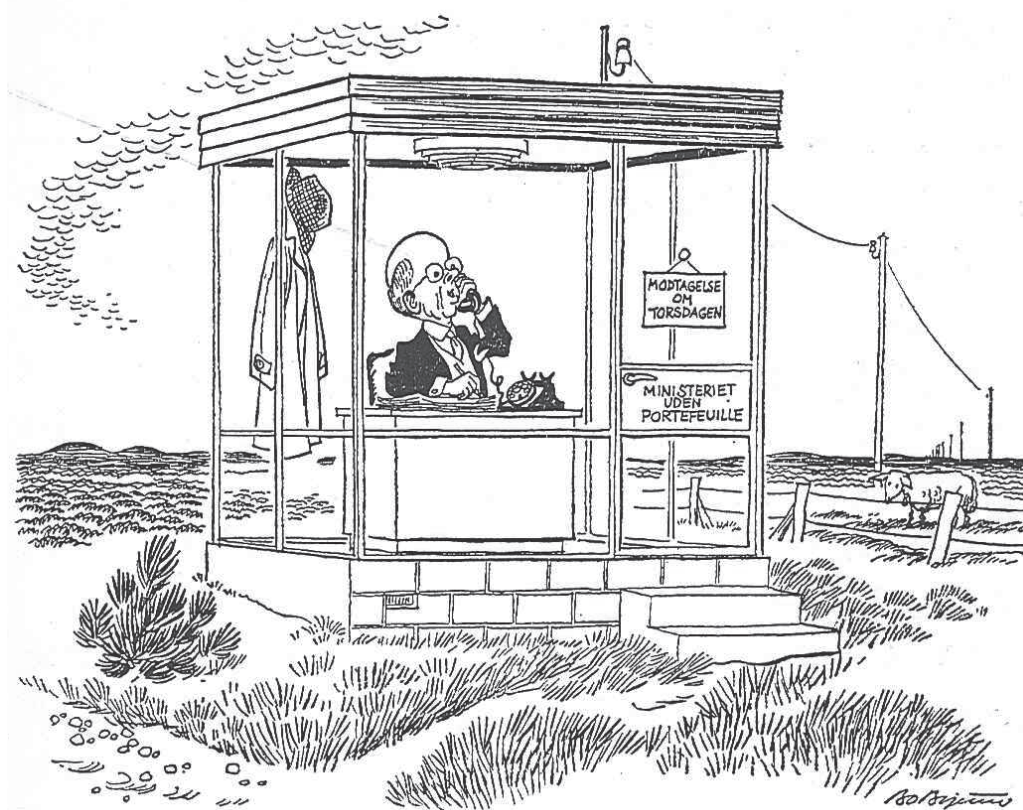
rådmanden med den bemærkning at *"forslaget (er) som helhed så dilettantisk, at et lignende oplæg fra en studerende på en teknisk skole ville blive standset på et tidligt trin"*.

Ombudsmandssag mod Boligministeriet

En væsentlig begivenhed i Boligministeriet var – selv om den siden blev fejlet ind under gulvtæppet – Steen Eiler Rasmussens klage af 4.4.1961 til ombudsmanden over Boligministeriet. Jeg skal her begrænse mig til de centrale emner i sagen.

Baggrunden var at centraladministrationen fra slutningen af 1950'erne havde været i alvorlig pladsnød, og at Boligministeriet havde fokuseret på mulighederne for at løse dette problem ved at bygge nye store kontorbygninger på Slotsholmen, hvor størstedelen af centraladministrationen var placeret, og hvor staten ejede det meste af arealet. Kommunen havde ikke lagt nogen planer for anvendelsen af Slotsholmens arealer. Da den tidligere nævnte "Principskitse til egnsplan" blev offentliggjort i slutningen af 1960,

Ill. 9. Bo Bojesen-tegning af udflyttet Ministerium uden portefeuille Starcke



"- Når De er kommet igennem Grønhøj, er det den anden vej på højre hånd. Lidt henne går der en sti til venstre. Den fortsætter De ad ca. 3 km, og så er De her!"

I Humlums bog 1961 understreger han, at Politikens overskrift *"Foreslår filial af Slotsholmen lagt*

midt på den jyske hede" ikke modsvarer hans artikels indhold..... enten må man blive hvor man er, eller også tage springet fuldt ud..... Det er (statsminister) Kampmann, der skal flyttes til Midtjylland, med alt hvad han står for". Kilde: Humlum: Landsplanlægning i Danmark (1961), s. 167.

og da dens hovedprincip var at aflaste Københavns City gennem opførelsen af ”aflastningscentre” i byens vestlige omegn, stod det imidlertid klart at byggeprojektet på Slotsholmen var i modstrid hermed. Steen Eiler Rasmussen forespurgte for det første ombudsmanden – på denne tid Stephan Hurwitz – ”om man ikke burde sikre en uvildig afgørelse i sådanne tilfælde, hvor staten er ejer af ejendomme og samtidig gennem Boligministeriet er approbations- og ankeinstans”. Med andre ord om staten ikke var inhabil.

For det andet klagede Steen Eiler Rasmussen over at det ansvarlige ministerium, 23 år efter at byplanloven var trådt i kraft, ikke havde sørget for at kommunen – der jo, så vidt han vidste, havde over 1000 indbyggere og altså havde pligt til at udarbejde en byplan – havde gjort dette. Især da der her planlagdes meget store bebyggelser, der kunne få afgørende indflydelse på byen som helhed, som f.eks. nye store til centraladministrationen.

Steen Eiler Rasmussen fulgte sin klage op gennem kritiske indlæg i dagspressen. Ombudsmanden udbad sig, som altid, en udtalelse fra den myndighed, der blev klaget over. Boligministeriets svar, som klart var udarbejdet af Rud Nielsen, forelå den 6.2.1962. Med hensyn til habilitetsspørgsmålet fremhæver ministeriet at reglerne herfor er opstillet med henblik på personer og ikke med henblik på forvaltningsorganer. Det konkluderer at misbrug, hvis de findes, er undergivet politisk ansvar og evt. domstolskontrol. Med andre ord kan Folketinget fælde en minister, hvis det finder at vedkommende har handlet kritisabelt – eller der kan anlægges sag mod vedkommende.

Svaret rummer desuden en redegørelse for de indviklede forhold mellem byplanloven, cirkulæret af 1939 og Københavns byggelov, også af 1939. Københavns kommune har ifølge Boligministeriet benyttet sig af mulighederne for at følge den af disse retsregler, den fandt mest egnet. Hvad angår Slotsholmsbyggeriet har staten forhandlet med Københavns magistrat og har efter dennes ønsker reduceret projektet til 19.000 m² og rykket den øverste etage noget tilbage fra den øvrige façade. Der er 10.3.1961 nedsat et udvalg med henblik på en samlet vurdering på længere sigt af statens byggeproblemer på Slotsholmen, og et kommissionsarbejde om byplanlovgivningen var under overvejelse.

Ombudsmanden udbad sig Steen Eiler Rasmussens bemærkninger til ministeriets svar. Han svarede at ”han var rystet over de planløse tilstande – ikke engang en dispositionsplan, idet Generalplanskitsen af 1954 ikke er, og ikke udgiver sig for at være en sådan plan..... Når Boligministeriet har nedsat et udvalg..... må det vel ses som en erkendelse af plan-

lægning er nødvendig – men en for sen erkendelse”. Ifølge Rigsarkivets akter sender Rud Nielsen d. 6.12.1962 en haste-efterlysning rundt i ministeriet – *slip alt andet arbejde og led..... nogle af ombudsmandssagens dokumenter er blevet væk!*

Ombudsmandens svar på Steen Eiler Rasmussens forespørgsel er dateret 28.1.1963. Om habilitet udtaler ombudsmanden: ”Garantien for forsvarlig sagsbehandling må her søges i ministeriets sagskundskab og ministerens politiske ansvar over for Folketinget”. Her giver han altså Boligministeriet ret.

Med hensyn til byplanpligt konstaterer ombudsmanden at anvendelsen af dispositionsplaner i henhold til 1939-cirkulæret har været kritiseret af juridiske professorer som Knud Illum og Poul Meyer. Han finder at udviklingen ”har haft til følge, at undtagelsesbestemmelsen i byplanlovens paragraf 1, stk. 5 har fået en aldeles overvejende betydning i forhold til hovedreglen om byplanpligten i lovens paragraf 1, stk. 2, hvilket har medført at der på et for borgerne så vigtigt retsområde ikke er overensstemmelse mellem den faktiske tilstand og lovens ordlyd”. Det er tydeligt at det nedsatte udvalg samt tanken om en kommission til at overveje hele lovgivningen tæller positivt. ”Jeg har henstillet til Boligministeriet, at man i forbindelse med nedsættelse af en kommission (om én samlet lov) anmoder om at tage spørgsmålet om forholdet mellem anvendelse af dispositionsplaner og planer iflg. byplanlovens paragraf 1, stk. 2 op til overvejelse”. Ombudsmanden kritiserer altså ikke ministeriet, men en sådan ”frifindelse på betingelse af fremtidigt kommissionsarbejde” vil næppe nogen embedsmand ønske sig for mange af.

Kontorbyggeriet på Slotsholmen foregik i de følgende år. De ældre bygninger i den del af Slotsolmsgade, der lå nærmest havnen, blev nedrevet, og i stedet blev den såkaldte ”Tjæreborg” ud mod havnen opført (se foto på bagsiden af dette skrift). Jeg har aldrig senere hørt eller set ombudsmandsagen omtalt i Boligministeriet. Med hensyn til lovrevision indgik spørgsmålene i det senere omtalte Ove Larsen-udvalg, der ikke fremkom med noget brugbart resultat. Først 1970ernes planlovsreform løste problemerne.

Zoneplan 1962

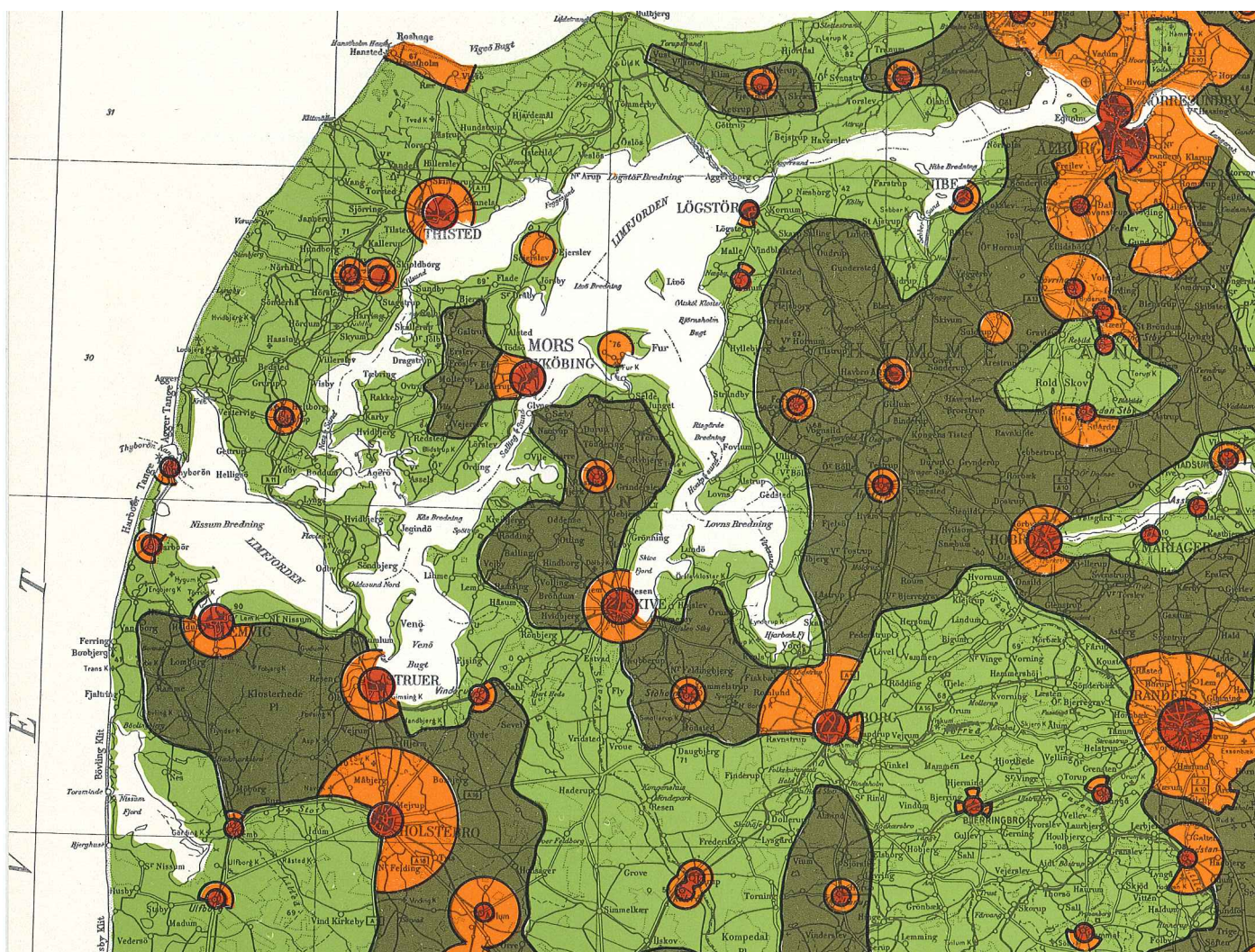
Ved Landsplanudvalgets start i 1961 var medlemmerne enige om at da der nu var politisk interesse for planlægning, gjaldt det om at manifestere sig hurtigt. Det voldsomme nybyggeri, nu hvor store dele af befolkningen fik råd til parcelhus og egen bil og derfor efterspurgte attraktive grunde, ofte uden for de planlagte byudviklingsområder, fremstod som det mest påtrængende problem, og Lands-

planudvalget valgte først at tage fat på beskyttelsen af det åbne land. Det skete på en måde, som ifølge Kaufmann fremkom i den kreds af departementschefer, der foreslog regeringen at starte landsplanlægningen (pakke 6 i Rud Nielsens arkiv). Efter et forceret arbejde fra marts til juli 1962 blev resultatet "Zoneplan 1962", som opdelte landet i 4 zoner. Mest påtrængende – skrev udvalget – var planlægningen i "interesseområder for by- og industriudvikling (orange på kortet)" og "interesseområder for sommerhusbebyggelse og fredning (lysegrønne)" – mens de (tildels allerede planlagte) "by- og industriområder (røde)" og de mindre efterspurgte "rene landbrugsområder (grumset grønne)" bedre kunne vente lidt. Det var altså ikke en plan for arealanvendelsen, men en plan for planlægningen. Der kunne stoppes mange forskellige landsplaner ned i de røde og orange zoner – hvilken der skulle foretrækkes måtte afhænge af den fremtidige landsplanlægning. Zoneplan 1962 blev en bestseller og har fået et godt eftermæle i planlæggerkredse.

Dette er egentlig overraskende, da dens fødsel gav anledning til en skarp strid mellem på den ene side

den kommitterede og på den anden side Rud Nielsen og Erik Kaufmann – en strid der ikke blev kendt i offentligheden, men fremgår af Boligministeriets arkiver. Zoneplan 1962 blev først sendt til udtalelse hos den kommitterede et par dage før den gik i trykken, hvilket i sig selv skabte dårlig stemning; det var oven i købet midt i sommerferietiden, men det lykkedes alligevel Edmund Hansen at få sammenkaldt de fleste efter institutionens ledere og få forfattet et notat med skarp kritik af planen. Kritikken gik især på at de såkaldte interesseområder for by- og industriudvikling var væsentlig større end områderne til bebyggelse var i godkendte dispositions- og byudviklingsplaner, hvilket af kommunerne kunne bruges som argument for at få udvidet disse zoner – med unødvendigt store lednings- og trafik anlæg til følge. I notatet gik den kommitterede i stedet ind for i hvert fald i nogle år at fortsætte som hidtil, dvs gennem forhandlinger med de enkelte kommuner at begrænse arealudlæggene. I den følgende tid opretholdt den kommitterede dette synspunkt. Men det var et ikke noget konstruktivt standpunkt på en tid, hvor mange embedsmænd og politikere følte at nu

Ill. 10. Zoneplan 1962, Udsnit af Limfjordsområdet i 1:750.000



skulle der ske noget mere i den fysiske planlægning. Kaufmann svarede sine tidligere kolleger at det jo blev deres problem at få interessezonen omsat (i gode konkrete planer), og at man ikke havde kunnet trække Landsplanudvalgets medlemmer længere i retning af at begrænse denne interessezone.

Dette var et eksempel på en nærmest permanent uenighed mellem på den ene side byplanlæggerne, repræsenteret ved den kommitterede, og på den anden økonomerne i Landsplanudvalget, som Kaufmann og Rud Nielsen repræsenterede, og som politikerne i reglen bakkede op. Mens de førstnævnte som sagt påpegede ressourcespild ved at udlægge større zoner til byggeri end nødvendigt, var politikerne meget bange for at spekulanter skulle løbe med urimelige fortjenester ved at sikre sig den jord der skulle bebygges. Og økonomerne påpegede at jo snævrere disse zoner blev, jo mere ville grundpriserne stige (især under en højkonjunktur), simpelthen fordi udbuddet ville blive lille i forhold til efterspørgslen. I Landsplanudvalget argumenterede ikke mindst Det økonomiske Sekretariats medlem for at øge denne zone.

Jeg havde orlov i den tid hvor Zoneplan 1962 blev udarbejdet, men blev efter min tilbagekomst meget lidt begejstret for den. For os i landsplanudvalgets sekretariat var det vanskeligt at forklare de brede kredse, der var interesseret, at selv om der med store bogstaver stod "Zoneplan" på den, var den ikke en plan for arealets anvendelse, men kun en plan for planlægningen. Og det gjorde det ikke nemmere, at den var trykt på baggrund af et topografisk kort i 1:750.000, hvor alle landsbyer og offentlige veje på landet var medtaget, dvs at enhver ejer af fast ejendom uden for byerne kunne se hvilken zone hans jord lå i. Til undskyldning for Kaufmann, der først og fremmest havde udformet Zoneplan 1962, må det siges at der på denne tid var meget lidt erfaring med borgerinddragelse. Men forvirringen omkring hvad det betød for hver enkelt jordejer må antagelig have været en af grundene til det massive nej til jordlovene ved folkeafstemningen i 1963, hvor modstanderne af jordlovene brugte argumentet "Er De i tvivl, så stem nej".

Landsplanudvalget havde lagt op til offentlig diskussion om Zoneplan 1962 og modtog et stort antal udtalelser fra både offentlige myndigheder, organisationer og privatpersoner. De blev samlet og kommenteret i en publikation kaldt "Zoneplankommentarer" (1964).

Zoneplanen blev aldrig politisk konfirmeret, men der er blevet skelet til den ved udformningen af jordlovsbuketten i 1963 og uden tvivl også ved beslutninger omkring mange enkeltsager.

Blandt Landsplanudvalgets opgaver i tiden efter

Zoneplan 1962 fik spørgsmålet om målsætningerne for landsplanlægningen høj prioritet. Det viste sig imidlertid vanskeligt at nå til enighed i udvalget, og i sommeren 1963 blev det besluttet at Kaufmann skulle prøve at sammenskrive en fremstilling af landsplanmålene. I slutningen af august meddelte han imidlertid at han forlod sin stilling ved årets udgang. Hans manuskript havnede i papirkurven. Se nærmere i kapitlet om ledende embedsmænd.

Jordlovsbuketten og folkeafstemningen 1963

I efteråret 1962 iværksatte den socialdemokratisk-radikale regering et forceret lovgivningsarbejde omkring jord- og arealplanlægningsspørgsmål. Jeg vil ikke gå i dybden med dette arbejde – som det vil fremgå af det følgende førte det ikke til ret meget. I januar 1963 blev 10 lovforslag fremsat i Folketinget.

Dette politiske initiativ er til en vis grad resultatet af Zoneplan 1962's påpegning af behovet for stramning af lovgivningen omkring det åbne lands anvendelse. Men det er svært at vurdere i hvilken grad Zoneplan 1962 skærpede den politiske interesse – den var jo langt fra den eneste røst i debatten. Regeringens officielle begrundelse lagde især vægt på de pågående forhandlinger om Danmarks tilslutning til "Fællesmarkedet" (som EF kaldtes dengang). Et sådant medlemskab gjorde det ønskeligt at have regler der kunne hindre opkøb af danske arealer. Her tænkte alle især på tyskerne som opkøbere – det var i Tyskland næsten umuligt at købe jord uden for byerne og opføre sommerhuse. Men da de Gaulle i foråret 1963 nedlagde veto mod Storbritanniens EF-medlemskab og Danmark derefter stoppede tilslutningsforhandlingerne, fortsatte regeringen alligevel i Folketinget forberedelsen af den såkaldte jordlovsbuket.

Regeringen var ikke alene om lovgivningsinitiativer. I løbet af foråret meldte også Det konservative Folkeparti og Venstre sig med et forslag om en regionplanlov. Ledende var i denne forbindelse fhv. forsyningsminister Axel Kristensen (der var direktør i Den kgl. Porcelænsfabrik og derfor i Bo Bojesens tegneserie "Venstrevikingernes saga" blev "Aksel Kummeklinker"). Han fik i øvrigt af boligminister Carl P. Jensen tilladelse til at trække på embedsmandsbistand til sine forslag, og Eva Siesby fra Boligministeriets 2. kontor udarbejdede et skitseforslag til en samlet planlægningslov for ham. Det blev aldrig fremsat i Folketinget, men indgik i arbejdet i det senere omtalte Ove Larsen-udvalg. Også de kommunale organisationer udformede et lovforslag og henvendte sig til det folketingsudvalg, der behandlede lovforslagene, og bad om et nærmere udvalgsarbejde, hvori de ønskede at deltage.

Af regeringens 10 lovforslag blev 3 vedtaget i Folketinget uden videre problemer, 2 fordi de vedrørte beskatningen og derfor ifølge grundloven ikke kunne sendes til folkeafstemning, og 1 (om udstrækning af landbrugspligt) fordi der var bred enighed om det.

4 forslag blev vedtaget i Folketinget, men derefter af den borgerlige opposition (over en tredjedel af medlemmerne) krævet sendt til folkeafstemning i henhold til 1953-grundlovens §42. Denne paragraf var indsat af de borgerlige partier som betingelse for at de ville give afkald på Landstinget, der indtil 1953 havde fungeret som ”konservativ garanti”. Paragraffen var indtil 1963 aldrig blevet anvendt, og er i øvrigt heller ikke blevet anvendt siden 1963. De 4 lovforslag drejede sig om indskrænkning af selskabers erhvervelse af landbrugsejendomme, om kommunal forkøbsret til fast ejendom i inder- og mellemzoner i godkendt byudviklingsplan, om udvidet statslig forkøbsret til oprettelse/udvidelse af husmandsbrug, samt om en udvidelse af naturfredningsloven.

Regeringen havde flertal i Folketinget og var ikke særlig bekymret for afstemningens udfald. Det må her huskes at man på dette tidspunkt næsten ingen erfaringer havde med direkte vælgerinddragelse i beslutningerne. Da man ikke kunne enes om en oplysende pjece, blev de 4 lovforslags fulde tekst sendt til samtlige husstande. Det var meget knudrede lovtekster, der var ret uforståelige for almindelige borgere. Oppositionen, der havde langt bedre forståelse for hvad der påvirkede borgerne, fandt på slagordet ”er De i tvivl, så stem nej” og på plakater om ”den sorte hånd” der kommer og tager dit hus. Folkeafstemningen om de 4 lovforslag fandt sted den 25. juni 1963. 73% af vælgerne stemte – langt flere end forventet. Og alle 4 lovforslag faldt med et brag: 41,5 – 44,5 af de stemmeberettigede stemte nej, og 27,7 – 30,8% ja. Størst var nej-sejren i Jylland.

Erik Eriksen havde set helt rigtigt, da han fik §42 ind i 1953-grundloven som ”konservativ garanti”: Med en enkelt undtagelse har folkeafstemninger – hvad enten de drejede sig om EU-forhold, valgretsaldere eller andre spørgsmål – altid vist at befolkningen ønskede færre ændringer i forhold til de bestående tilstande end de valgte politikere. Det samme gælder i øvrigt ved de spredte kommunale folkeafstemninger i forbindelse med kommunalreformerne i 1970 og 2007.

3 forslag blev efter første-behandlingen i Folketinget udskudt til september. Efter folkeafstemningen opgav regeringen at gennemføre disse 3 forslag. Det gjaldt en udvidelse af byreguleringsloven, en udvidet adgang til kommunal ekspropriation, samt en ny

lov om regionplanlægning.

Ifølge Kaufmann (i Andersen og Kaufmann 1988) var det Rud Nielsen og Kaufmann, der sammen skrev lovforslaget til lov om regionplanlægning. Lovforslaget viser at de statslige myndigheder på denne tid – hvor det endnu virkede meget tvivlsomt om der ville komme noget ud af bestræbelserne på at gennemføre en effektiv kommunalreform – vægrede sig ved at overgive ret megen magt til kommunerne. Købstadsforeningens (og senere Kommunernes Landsforenings) direktør, Oluf Ingvarsen, har i 1984 i en interessant artikel tolket hele reformforløbet fra landsplanlægningens start til planlovsreformen i 1970'erne som et tovtrækkeri mellem de statslige og de kommunale myndigheder om hvor magten i en ny og mere effektiv offentlig forvaltning skulle ligge – et spørgsmål jeg vil vende tilbage til flere gange. 1963-lovforslaget gav boligministeren adgang til at iværksætte en regionplanlægning (den hidtidige egnsplanlægning i visse områder havde været uden lovhjemmel). Regionplanlægningen skulle forestås af et udvalg med repræsentanter for Boligministeriet, amtsråd, kommunalbestyrelser samt flere andre myndigheder – altså med ret begrænset kommunal indflydelse. Carl Jørn Mathiesen (1999) tolker sikkert statsrepræsentanternes bagvedliggende opfattelse korrekt, når han skriver: *”Især var kommunerne imod enhver indgriben i deres ret til at kæmpe for udvikling af netop deres kommune”*.

Resultatet af folkeafstemningen var et chok for folketingspolitikere. Statsminister Jens Otto Krag tabte angiveligt lysten (Edmund Hansens formulering i et foredrag i 1969⁸). I de følgende år ville ingen folketingspolitikere røre planlægningsspørgsmål med en ildtang, og det påvirkede i høj grad arbejdet i centraladministrationen. Først da en borgerlig regering kom til magten i 1968 blev der taget nye initiativer til at løse problemerne i det åbne land, først og fremmest med loven om by- og landzoner i 1969, efterfulgt af den øvrige planlovsreform.

Peter Flindt Jensen (1979) har analyseret folkeafstemningen og dens følger; han konkluderer at *”hovedparten af jordlovsforslagene tanker og principper var (i 1979) gennemført”*. Naturligvis var de detaljerede paragraffer ofte blevet nogle andre – efter min opfattelse oftest bedre end 1963-forslagene, ikke mindst hvad angår regionplanlægningen.

Ove Larsen-udvalget

Med de ikke gennemførte love i jordlovsbuketten samt lovforslaget fra de borgerlige partier var situationen i sommeren 1963 meget forvirret. Regeringen besluttede, som foreslået af de kommunale organisationer og som insisteret på af ombudsman-

”Trekanthøjen” som vestransk storby

En opgave, som Landsplanudvalgets sekretariat tidligere tog op, drejede sig om tanken om at udvikle en vestransk storby – som modvægt mod København – i ”trekantområdet” mellem Fredericia, Kolding og Vejle. Kirsten Andersen viste at det var fysisk muligt. Vejle amt og de 3 købstæder hyrede derefter Peter Bredsdorffs tegnestue til nærmere at belyse tanken. Tegnestuen kom til det resultat at skulle man udvikle en vestransk storby var en satsning på Århus mere velegnet. Derefter hørte man ikke mere til ideen.

Helårsbeboelse i sommerhusområder

Et eksempel på den kommitteredes pragmatiske tilgang, når man mødte problemer, der ikke var forudsat i love og cirkulærer, var spørgsmålet om helårsbeboelse i sommerhusområder. Anledningen var en forespørgsel i 1963 fra Dråby kommune på Mols, men som bekendt har problemet spøgt – også politisk – i årtier. Den kommitterede mente som hovedregel at helårsbeboelse måtte afvises på grund af de problemer det skabte med hensyn til ledninger, kloakering, vejstandard, snerydning, ambulancekørsel osv. Men hvis der var områder hvor der allerede fandtes en del helårsbeboelse, måtte man efter omstændighederne vurdere om det var mere fornuftigt at tillade helårsbeboelse.

Kvalitetskontrol

En af den kommitteredes landinspektører havde i begyndelsen af 1960'erne lært sig de programmeringsfærdigheder, der var forudsætningen for at kunne anvende de store elektroniske regnemaskiner, der var ved at dukke op. Han forespurgte landsplansekretariatet om det ikke havde en opgave, han kunne løse på konsulentbasis. Sekretariatet ønskede at tilvejebringe et atlas over alle kommuners og byers befolkningsvækst mellem de fire folketællinger der var afholdt efter krigen, han kunne så beregne tallene. Der blev i 1962 bevilget 4000 kr. til opgaven, han regnede, LPUS' tegnestue udfærdigede kort herover, og de blev trykt midt i 1960'erne. Inden publikationen blev gjort færdig spurgte den ansvarlige fuldmægtig om jeg lige ville kaste et blik på sagen. Jeg havde som student og medlem af Kaufmanns gruppe lavet talrige folketals-beregninger på mekaniske og elektriske regnemaskiner, hvor man fik god føling med størrelsesordene, og så hurtigt at der var noget galt. En systematisk stikprøve viste at ca. 80% af kortenes signaturer var forkerte. Atlasset blev aldrig udgivet. De trykte kort, som var hvide på bagsiden, blev lavet til notesblokke i A5-format, og dem skrev vi så på de næste mange år. Det var heldigt for sekretariatets omdømme at det ikke fik udgivet en så fejlbehæftet publikation.

den, at nedsætte et udvalg, hvori alle vigtige interessenter var repræsenteret, og bede dette udvalg om at komme med forslag til nye planlægningslove. Ove Larsen, der nu var stiftamtmand, blev formand for udvalget, der i reglen omtales som ”Ove Larsen-udvalget”. I udvalget var såvel Folketingets regerings- og oppositionspartier som de kommunale organisationer repræsenteret.

Opgaven viste sig hurtigt at være uløselig. Den største skillelinje gik ikke mellem Folketingets venstre- og højrefløj, men mellem landspolitikerne og de kommunale organisationer. Den aktuelle baggrund var fortsat at Kommunallovskommissionen - der havde eksisteret siden 1958 – ikke så ud til at komme ret langt i overskuelig fremtid.

Den ovennævnte konflikt mellem staten og kommunerne kom her til fuld udfoldelse. Landspolitikerne ønskede regionale ”fællesråd” med faglig ekspertise, som skulle stå for mellemkommunal planlægning. De kommunale organisationer ønskede at fællesrådene kun skulle være vejledende, og at kommunalbestyrelserne efter en kommunalreform fik lov til selv at klare deres byplanlægning uden godkendelse højere oppe. De kritiserede statsrepræsentanterne for ikke at interessere sig for kommunalreformen, mens statsrepræsentanterne kritiserede de kommunale repræsentanter for ikke at ville bremse byggeri i det åbne land effektivt. I 1965 stoppede udvalget sit arbejde uden at afgive nogen betænkning, men i stedet en såkaldt beretning om sit arbejde, der foruden et flertals-forslag rummede ikke mindre end 8 mindretalsudtalelser. Det stod klart at arbejdet ikke kunne bruges til noget.

Løbende opgaver i 1960'erne

Uanset de overordnede konflikter fortsatte den kommitteredes og departementets løbende vurdering af indsendte byplanvedtægter og dispositionsplaner naturligvis, og med højkonjunkturen tog dette arbejde større og større omfang. Mange kommuner anvendte hertil konsulenter. Nye byudviklingsom-

Erstatninger

Landkommunen Ramløse-Annisle langs nordøst-siden af Arresø var genstand for flere sager, heriblandt en del §9-forbud, i 1960'erne hvor efterspørgslen efter grunde her var stor. En byplanvedtægt for Annisle, godkendt i 1964 af den kommitterede og Boligministeriet såvel som af Byudviklingsudvalget for Holbo herred, blev af ejeren til et større areal langs søen mødt med et erstatningskrav på 5 mio. kr. Sagen blev først afgjort i 1968, hvor vurderingskommissionen konkluderede at kun en lille del af arealet var erstatningsberettiget. Ejeren fik 30.000 kr.

råder blev i 1960'erne udpeget omkring de fleste mellemstore byer rundt om i landet. I ikke helt få byer blev der i realiteten indskudt en mellemting mellem dispositionsplanen for hele byen og byplanvedtægterne, nemlig ”del-dispositionsplaner” for en hel bydel. Den fik samme status som hele dispositionsplaner, og det var systemet fleksibelt nok til at kunne indpasse.

Foruden den allerede igangsatte egns- eller regionplanlægning i Københavnsområdet blev der i løbet af 1960'erne adskillige steder rundt om i landet på lokalt initiativ startet en sådan planlægning, der omfattede flere kommuner og langt flere spørgsmål end byudviklingsplanlægningen. Disse initiativer blev aktivt støttet af Boligministeriet og fik i reglen en tredjedel af udgifterne dækket af staten. Nævnes kan egnsplanlægningen i Århus-egnen (fra 1962), på Fyn (fra 1964), i Esbjerg-egnen (1965), regionplanlægningen i Nordjylland (1961) samt planlægningen i Køge Bugt-området, der indgik som en særlig del af Hovedstadsområdets egnsplanlægning og fik sit eget lovgrundlag (1961).

Boligministeriet og den kommitterede syslede på embedsmandsniveau fortsat i årene 1966-68 med udformningen af lovforslag, der i hvert fald skulle omfatte planlægning både på kommunalt, amtsligt og statsligt niveau, men ikke sådan at kommunalbestyrelser og amtsråd fik afgørende magtbeføjelser. Det kom der ikke noget ud af.

Boligministeriet og den kommitterede tog i stigende grad vejledningsopgaverne op. Arne Gaardmand (1993) skriver ganske vist at Boligministeriet var tilbageholdende af *”frygt for beskyldninger om at ville påtrykke de kommunale dispositionsplaner et bestemt indhold”*, og foretrak at lade Dansk Byplanlaboratorium stå for kurser (dog ofte med folk fra den kommitterede som lærere). Men samme Gaardmand stod dog også for skriftlig vejledning. Man kan nævne to udførlige artikler om dispositionsplanlægning, som han og juristen Erik Dencker skrev i Byplan i 1960. Gaardmand stod også i 1966 for en større vejledning i dispositionsplanlægning, udsendt af Statens Byggeforskningsinstitut; den var baseret på en overdådighed af eksempler fra udvalgte kommuner, især Aabenraa og Svanninge, der i 1960'erne med konsulentbistand havde fået udarbejdet dispositionsplaner, som fagligt repræsenterede store fremskridt i forhold til hvad der tidligere havde foreligget.

Man må også nævne at ministeriet i 1967 udarbejdede en ny standard-byplanvedtægt, som var baseret på landsbyggelovent af 1960, og som kunne bruges i alle arealanvendelsestyper. Det var Bendt Andersen, Arne Gaardmand og Ebbe Heilmann, der stod for denne opgave. Konsulenten arkitekt Elith Juul Møl-

ler (2003) skriver herom at ”den blev slidt grundigt i kommunerne og hos konsulenterne”.

Det lykkedes at få etableret en afdeling for byplanforskning ved Statens Byggeforskningsinstitut ved en finansudvalgsbevilling af 24.1.1962. Initiativtager hertil var Dansk Byplanlaboratorium, hvis formand på denne tid var Vagn Rud Nielsen. Afdelingen startede i 1963 med Svend Jensen – hidtil stadsingeniør i Silkeborg – som leder.

Den tidligere nævnte ”Principskitse til egnsplan for byudviklingen i København, Frederiksborg og Roskilde amter” fra 1960 gav anledning til stor uenighed, og Boligministeriet nedsatte et ”Udvalg til teknisk gennemgang af principskitsen til en egnsplan”. Dette udvalg kunne kun enes om en ”Første etapeplan” for en kort årrække, som blev godkendt af Byplannævnet. Egnspansekretariatet måtte så arbejde videre med en langtidsplan. Undervejs måtte arbejdet dog indstilles i finansåret 1964, fordi Boligministeriet (dvs Rud Nielsen) havde glemt at søge om midler hertil på finansloven. Personalet (der ikke var stort) fandt midlertidig beskæftigelse andetsteds.

Af stor betydning for Københavnsområdets planlægning var det at den nordlige del af de i 1939-44 inddæmmede arealer på Vestamager, som til at begynde med var i statens eje, i 1963 – som forlængst lovet – overgik til et sameje mellem staten og Københavns kommune; det skulle styres af et ”samejeudvalg” med Finansministeriets departementschef Erik Ib Schmidt som formand. Inger Vaaben, der i begyndelsen af 1970'erne var Rud Nielsens sekretær i udvalget, siger i interviewet: *”Møderne kunne være ret ubehagelige, da Urban Hansen (Københavns overborgmester) var meget brovtende og ubehøvlet”*. Urban Hansen lagde ikke skjul på at det var hans hensigt at løse kommunens finansielle problemer ved et omfattende boligbyggeri – 175.000 boliger – her. Berlingske Aftenavis (16.2.1965) fik fat i at byplanborgmester A. Wassard Jørgensen ikke var enig, men det fik ingen indflydelse – ej heller

At komme for sent

En byplanvedtægt for et sommerhusområde på halvøen Helnæs i Assens kommune blev indsendt i 1968. Den kommitterede fandt bl.a. at sammenhængen mellem parcellerne og det grønne fællesareal langs kysten burde være bedre. Men en stor del af området var allerede udstykket og byggemodnet, så der var ikke andet at gøre end at beklage at byplanvedtægten var foregrebet – og så godkende den (1969). Af sagen fremgår det at man i ministeriet har diskuteret om man kunne have gjort noget, men ingen udvej havde fundet.

den kendsgerning at Vestamager-udbygningen stred mod den gældende regionplan, den ovennævnte første etapeplan. Men det var Finansministeriet, der forvaltede statsejede arealer, og den eneste indflydelse, Boligministeriet fik, var en betingelse om at der skulle udskrives en byplankonkurrence om den bedste plan for Vestamager. I fortsættelsen påviste Egnspansekreteriatet – der som nævnt lå i statsligt regi, under Byplannævnet – at den enorme Vestamager-bebyggelse ville give store trafikale problemer i de tætbebyggede centrale bydele i City og på Vesterbro samt behov for flere broer over havnen, men rapporten herom blev på kommunens foranledning ikke offentliggjort, selvom Rud Nielsen fandt det ”uheldigt” at et medlem af Byplannævnet (Wasard) skulle kunne foranledige dette på grund af politisk uenighed⁹.

Pr. 1.4.1967 overgik egnspanlægningen til et nyt Egnspanråd, oprettet af regionens kommuner. En enkelt planlægger fra det gamle Egnspansekreteriat blev fyret. De øvrige sagde op, dels på grund af denne fyring, og dels på grund af de restriktioner som Egnspanrådet pålagde personalet. Det tog dog det meste af et par år før det nye Egnspanråds planlægningsafdeling – under ledelse af arkitekt Hugo Marcussen, der kom fra den kommitterede – var fuldt arbejdsdygtigt. Det blev betydelig større end det tidligere Egnspansekreteriat. Som senere omtalt fik staten som øverste byplanmyndighed i sidste ende afgørende indflydelse på at bebyggelsen på Vestamager fik langt mindre omfang end kommunen ønskede.

Hen mod slutningen af 1960erne og begyndelsen af 1970erne blev tempoet i byggeriet skruet voldsomt op – bygningerne skulle stå der næsten før planlægningen var færdig. I tilfældet Roskilde Universitet sparede bygherren (staten) tid ved at nedsætte en arbejdsgruppe med repræsentanter fra universitetet, kommunen, Egnspanrådet og den kommitterede. Den sad rundt om et bord og lavede og godkendte planerne i én arbejdsgang, uden at nogen tog sig særligt af at gruppens medlemmer sad og godkendte sig selv!

Det første lavprisvarehus uden for byerne dukkede op i 1970 i Tilst, nordvest for Århus. Det vakte stor modvilje blandt alle planlæggere, især fordi sådanne lokaliseringer slog de kommunale centerplaner i stykker. Men det var uklart hvordan man effektivt kunne forbyde dem. Et lavprisvarehus-cirkulære i 1980erne var et første skridt. I 1997 blev en mere generel paragraf indsat i planloven.

Et generelt indtryk er at kommunerne efterhånden ”kan selv” og at centraladministrationen spiller en aftagende rolle i byplanlægningen, men en mere aktiv rolle i at få en egn- eller regionplanlægning i

gang.

Nogle sager fra Herning, Hillerød og Hvidovre

På et areal omkring en mindre herregård, Herningsholm, i Hernings nordøstlige udkant gik den kommitterede midt i 1960erne med til et kommunalt ønske om en 8 etagers boligblok, der – sammen med nogle få andre høje bygninger – på nogle virker umotiveret dominerende i egnens flade landskab, mens andre fandt den flot og udsigten *fra* den betagende. Iflg. sagen i Rigsarkivet mente Edmund Hansen at det var urealistisk at stritte imod. Bygningen blev bygget.

I Herning kommune blev der i første halvdel af 1960erne udskrevet en nordisk konkurrence om planen for et boligområde i Gullestrup nord for Herning by. Den blev i 1965 vundet af Peter Bredsdorffs tegnestue med et projekt med mange nye byplanideer, men den blev kun realiseret for en mindre dels vedkommende. Forløbet er beskrevet i Vibeke Dalgas m.fl. (red.): Byplankonsulenttegnestuerne i 1960erne og 70erne (2011). Den kommitterede var repræsenteret i konkurrencens dommerkomité ved Arne Gaardmand, som derefter kom til at sidde i et udvalg der fulgte realiseringen, dog uden at spille nogen særlig aktiv rolle.

I Hillerød accelererede byggeriet voldsomt midt i 1960erne, da S-togsbanen blev anlagt (taget i brug 1968). For de store arealer øst for byen blev der lagt en deldispositionsplan, der blev godkendt i 1968. Den rummede bl.a. et område til offentlige institutioner, hvor en ny amtsgård (der nu er Hovedstadsregionens ”regionsgård”) og administrationssædet for den nye ”Arbejdsmarkedets TillægsPension” skulle placeres. Her var sagen lige så hastende som Universitetet i Roskilde, og også her blev den nærmere planlægning lagt i hænderne på en meget hurtigt arbejdende teknikergruppe – under forsæde af Edmund Hansen, og i øvrigt med deltagelse af stadsingeniør H. Lund Andersen, kommunens konsulent Hans Hartvig Skaarup, amtsarkitekt Mogens Larsen og kgl. bygningsinspektør Preben Hansen. Trods disse kapaciteter står der i deres beretning ikke et ord om at de mange ansatte kunne pendle på anden måde end med privatbil – lokaliseringen er langt fra effektive kollektive trafikmidler. Sådan var tiden.

Hillerød er klemmt inde mellem Gribskov mod nord og Store Dyrehave mod syd. Med byens kraftige vækst er vejforbindelsen mellem øst og vest blevet et problem. Kommunens forkølede forslag om en vej gennem skoven blev mødt med omfattende beboerprotester og i øvrigt formålsløst, da det blev teknisk nødvendigt at spærre den snævre ”Møntport” under en fløj af Frederiksborg slot og dermed vejforbindelsen nord om slottet. Den kommitterede forsøgte med et notat i 1974 at bidrage til løsningen

af byens vejproblemer, men uden større virkning. Forholdet mellem den kommitterede og Hvidovre kommune, der længe havde været spændt, udviklede sig midt i 1960'erne til det værre. Arkitekt Hugo Marcussen skriver d. 5.12.1963 i en af den kommitteredes sager: *"Hvidovre kommune er den mest håbløse kommune i hele Københavnsegnen. Kommunens byplanarbejde er af en sådan standard, at vi her hos d.k. ofte falder i gråd"*. Det blev skrevet i forbindelse med en vanskelig sag¹⁰ om et butikscenter syd for Rødovre station, på grænsen mellem Hvidovre, Rødovre og Brøndby kommuner, hvor Hvidovre kommune ønskede at få lov til et større butiksareal end oprindeligt aftalt mellem parterne, selvom der i de omgivende projekter allerede var planlagt ret store butiksarealer. Boligministeriet følte at man var nødt til at gå med til dette, men butikscentrene på begge sider af stationen har i mange år stået halvtomme.

Under udarbejdelsen af kommunens byplanvedtægt nr. 12 for et område vest for Hvidovrevej og nord for Holbæk-motorvejen¹¹ skrev kommunen den d. 17.1.1964 til den kommitterede at *"kommunalbestyrelsen har vedtaget at ville udtale sin misbilligelse over at man ikke inden for lovens frist kan få stadfæstet sine byplanforslag"*. Dette blev dokumenteret

Eksempel på koordinering af sektormyndigheder

Som nævnt indtog koordinering af statens aktiviteter en central plads i Landsplanudvalgets kommissorium. Det eneste eksempel på en formaliseret koordinering af sektorplanlægningen blev imidlertid Baneplanudvalget, nedsat af Landsplanudvalget og DSB i fællesskab med kontorchef i Ministeriet for offentlige arbejder (datidens transportministerium) Kai Lemberg som formand og Henrik Hvidtfeldt fra LPUS som sekretær. Det afgav i 1968 afgav en første betænkning med indstilling om det fremtidige banenets udstrækning og betjeningen på det. Og den var endda mere præget af at optimere sektorens egen økonomi end af koordinering med anden statslig politik. Kell Sahlholdt fra LPUS udførte som student dokumentationsarbejdet og beskrev i interviewet opgaven således: *"Formålet med betænkningen var at vurdere hvilke sidebaner der kunne nedlægges uden at trafikken på hovedbanerne blev ødelagt. Konklusionen var soleklar, man kunne nedlægge halvdelen af sidebanerne uden at det ville påvirke trafikken på hovedbanerne synderligt. Det var en konklusion som mange politikere ikke kunne lide.... Alligevel blev en stor del af sidebanerne nedlagt i de efterfølgende år – i små bidder ad gangen"*. Men efter denne første betænkning sagde DSBs nye generaldirektør Poul Hjelt alligevel stop – han så nødtigt sin bevægelsesfrihed begrænset.

ved sagsgangen for en række forslag til byplanvedtægter. Den kommitterede erklærede d. 27.1.1964 – desværre fremgår det ikke af sagen hvordan og til hvem – at kommunens byplaner hviler på et alt for ensidigt administrativt sigte, der fastlåser det ene område efter det andet i en form svarende til den stedfundne udvikling, selvom denne *"må karakteriseres som direkte uhensigtsmæssig"* – og selvom den kommitterede gennem næsten 20 år har ofret mere tid på Hvidovre end på nogen anden kommune i Københavnsegnen; men *"det har ikke været muligt at opnå forståelse for principielle betragtninger om den mest hensigtsmæssige udvikling"*. Den kommitterede har derfor *"været henvist til efter en minutios gennemgang af de ofte meget vidtløftige forslag til byplanbestemmelser at fremkomme med forslag til de mest nødtørftige ændringer af vedtægterne"*. I et internt papir inden et møde hos boligministeren d. 17.2.1964 skriver d.k. at *"Sagens kerne er formentlig at Hvidovre kommune mangler faguddannede byplankonsulenter"*. Som eksempel nævnes at kommunen ville tillade villa- og dobbelthusbebyggelse på grunde ned til 300 m². – Godkendelse af byplanvedtægten skete i august 1964, efter at nogle dele af forslaget var taget ud.

Af en sag¹² hos den kommitterede fremgår at kommunen i 1965 har ansat arkitekt Bo Jensen – en velrenommeret byplanlægger – som afdelingsarkitekt. Herefter er det ham der underskriver al korrespondance om byplansager. Rud Nielsen anbefaler den kommitterede at prøve sig frem. Den reviderede byplanvedtægt blev godkendt i 1967.

Forholdet mellem kommunen og den kommitterede var dog fortsat dårligt. Da den kommitteredes folk i 1972 kritiserer kommunen for at mangle en dispositionsplan, undskylder Bo Jensen sig med politisk pres fra et reaktionært byråd og beskylder den kommitterede for at leve i en kuvøse-tilværelse.

Det skal indskydes at forholdet mellem Boligministeriet/den kommitterede og de to andre stikprøvekommuner, Herning og Hillerød, var helt anderledes. Selvom der kunne forekomme uenighed, var der grundlæggende gensidig respekt.

Landsplanlægningen 1964-73 og livet i Landsplansekretariatet

Efter udsendelsen af Zoneplan 1962, Kaufmanns mislykkede skrivning om "landsplanmålene" og hans opsigelse som leder af Landsplanudvalgets sekretariat med udgangen af 1963, mødte landsplanlægningen i de følgende år store problemer. Koordinering af større bureaukratier, hvis forskellige grene har forskellige opgaver og forskellige virksomhedskulturer, er altid en vanskelig opgave, hvad enten drejer sig om offentlige eller private organi-

sationer. Landsplanudvalget viste sig ude af stand til at blive enig om ret meget. Det var givetvis en fejltagelse at lægge udvalget på kontorchef-niveau. Disse mellemledere turde ikke indgå de nødvendige kompromisser mellem de forskellige ministerier, men vogtede nidkært hver sit ministeriums interesser; udvalget burde have været placeret på departementschef-niveau.

Som efterfølger af Kaufmann ansatte Rud Nielsen Kristian Antonsen, som nævnt et af Landsplanudvalgets tre sagkyndige medlemmer. Han var lektor ved Københavns Universitets Geografiske Institut, havde været erhvervsgeografisk medlem af forskellige kommissioner og havde sammen med arkitekt Otto Danneskiold-Samsøe lavet en lang række undersøgelser for amterne efter at skoleloven af 1958 havde krævet at kommunerne skulle oprette fuldt årgangsdelt undervisning, faglokaler, overbygninger op til 10. klasse mv på deres folkeskolevæsen. Det var talrige landkommuner for små og fattige til at kunne gøre alene, de måtte gå sammen med nabokommuner om det, og i amtsrapporterne blev det grundigt undersøgt hvor disse "centralskoler" mest hensigtsmæssigt kunne placeres. Dermed kom rapportererne siden i mange tilfælde til at danne forbillede for kommunesammenlægningerne i 1960'erne og 1970. Både Antonsen og Kommunallovskommissionens sekretariat lavede også amtsrapporter der direkte sigtede på kommuneinddelingen. Antonsen havde ikke erfaringer fra centraladministrationen, men han kendte fra studietiden flere indflydelsesrige økonomer. Han havde også arbejdet i FN's "Economic Commission for Europe" og i Thorkil Kristensens ulands-udvalg, der forsøgte at formulere en både teoretisk og praktisk forståelse af landenes problemer, der først for alvor kom på dagsordenen i 1950'erne. Det var antagelig baggrunden for at det lykkedes at få knyttet den berømte udviklingsøkonom Ester Boserup til Landsplanudvalget som sagkyndig efter Antonsen; det varede desværre kun kort tid, så blev hun lokket til store opgaver i udlandet.

Det skal nævnes at da Kaufmann blev erstattet med Kristian Antonsen, der var både økonom og geograf, bad arkitekt Kirsten Andersen klogeligt om at blive forflyttet til den kommitterede, hvor hun kunne *"tegne i stedet for at regne"*.

Antonsen var ved sin tiltræden i gang med at skrive en disputats om placeringen af Danmarks industri, med henblik på at efterfølge professor i kulturgeografi ved Københavns Universitet C.G. Feilberg, der ville falde for aldersgrænsen i 1974. Antonsen fik LPUS til at udgive den, men den styrkede ikke hans kandidatur. Erhvervsgeografien var i disse år i gang med et metodeskift med øget vægt på teoridannelse

og kvantitative metoder, men selvom det nærliggende universitet i Lund var et af de førende i disse bestræbelser, havde Antonsen ikke rigtig fulgt med i dem. Hans disputats blev vurderet som tynd, og han fik ikke det ledige professorat. Så skulle man tro at han ville satse helt på sekretariatsleder-stillingen, men han tog i efteråret 1966 mod en FN-opfordring om at lede et undersøgelsesarbejde på Fiji-øerne og forlod Landsplanudvalget. Efter Fiji arbejdede han en tid ved OECD i Paris og vendte så tilbage til sin barndomsby Nykøbing F., hvor han snart blev leder af Storstrøms amts regionplanlægning, der blev en af landets bedste.

Efter Antonsens afrejse bad Rud Nielsen Anders Svarre, som den mest erfarne økonom i sekretariatet, om at fungere som dets leder. Denne ordning var tænkt som midlertidig, og Svarre blev kun "fungerende kontorchef" – og sådan forblev organisationen indtil Miljøministeriets nyordning i 1975. Svarre blev derved kun udstyret med en svag formel status.

Efter udsendelsen af den i det følgende omtalte rapport om "Regionplanlægning og regioninddeling" i 1966 ophørte Rud Nielsen med at indkalde Landsplanudvalget til møder – givetvis opfattede Boligministeriets top det som nytteløst. På papiret eksisterede udvalget frem til Miljøministeriets dannelse i 1973.

Sekretariatet mistede nogle af de mere utraditionelle hoveder, men vedblev med at arbejde; det havde manifesteret sin nytte. I 1970 udsendte det bogen "Landsplanlægning – status og fremtidsperspektiver" om landsplanarbejdet. Den blev nærmest entusiastisk modtaget og trykt i flere oplag – der var stadig stor offentlig og politisk interesse for landsplanlægning. LPUS havde hyret journalisten Knud Bidstrup til at formulere teksten, som blev til i nært samarbejde med mig på LPUS' vegne. Samarbejdet var en stor fornøjelse.

Svarre skrev i 1973 en artikel med sin personlige opfattelse af Landsplanudvalgets fallit. Hans analyse lægger vægt på at arbejdet blev startet uden at det faglige grundlag eksisterede, og i den forstand kom det 10 år for tidligt. Samtidig har han – som andre – den opfattelse at det administrative system med de selvstændige ministerier ikke var gearret til det komplicerede samfund der var ved at vokse frem.

I midten af 1960'erne opgav Landsplanudvalget og sekretariatet reelt at arbejde med de helt overordnede spørgsmål og fokuserede i stedet på mere begrænsede og håndterbare problemer. Et par medarbejdere mistede troen på at arbejdet kunne nytte noget og forlod det. Til gengæld blev et par medarbejdere fra det statslige Egnspansekretariat for Storkøbenhavn, der blev nedlagt i 1967, flyttet til

landsplanudvalgets sekretariat.

Arbejdet i sekretariatet blev overvejende organiseret som ”projekter”, der oprindeligt blev udvalgt efter hvad Landsplanudvalget ”bestilte”. Da Landsplanudvalget falmede hen og Rud Nielsen ikke angav brugbare retningslinier, viste Svarres linie – at give medarbejderne ret frie muligheder for selv at finde på relevante opgaver og metoder – sig at være en farbar vej. Projekterne bestod i reglen af indsamling og analyser af oplysninger om vigtige samfundsproblemer og derpå baserede policy-forslag. Andre arbejdsopgaver bestod i deltagelse i en række udvalg rundt om i centraladministrationen.

Fra december 1974 foreligger der en oversigt over Landsplansekretariatets arbejdsopgaver i 1974, som indgik i overvejelserne om Miljøministeriets fremtidige struktur. Den belyser hvilke typer af opgaver LPUS efterhånden havde udviklet sig til at tage op:

- oplæg til regeringen om landsplanlægnings hovedproblemer
- arbejde på landsplanredegørelse 1975
- arbejde i specialudvalget for industri- og regionalpolitik i EF samt (sammen med Handelsministeriet) deltagelse i forhandlingerne om den Europæiske Fond for Regional Udvikling
- deltagelse i Landbrugsministeriets udvalg om undersøgelse af landbrugsjordens bonitet
- deltagelse i Ministeriet for offentlige arbejders udvalg om offentlige flyvepladser
- deltagelse i Danmarks Statistiks udvalg om planlægningsstatistik
- deltagelse i udvalget vedr. placering af atomkraftværker
- deltagelse i udarbejdelse af vejledning 1 og 2 om regionplanlægning og deltagelse i direkte vejledning vedr. regionplanlægning, især til Hovedstadsrådet
- deltagelse i udarbejdelse af statusrapport om statslig sektorplanlægning og løbende rådgivning til en række sektorstyrelser
- deltagelse i Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråds arbejdsgruppe om by- og regionforskning
- bistand til Danmarks Statistik ved udarbejdelse af regionale befolkningsfremskrivninger
- vurdering af den fremtidige regionale beskæftigelsesudvikling
- udsendelse af rapport om offentlige investerings regionale fordeling
- udsendelse af rapport om lokaliseringsmo-

deller for offentlige institutioner

- udsendelse af rapport om pendling og arbejdskraftoplande
- løbende udsendelse af kort over den befolknings- og erhvervsgeografiske udvikling.
- Udsendelse af 1 rapport og 6 næsten færdigjorte om lokalisering af offentlig og privat service
- Rapport om arealanvendelse (under trykning)

Sekretariatet udviklede omkring midten af 1960'erne en selvforståelse, der var ganske forskellig fra den kommitteredes. Vi opfattede os som ikke mindst innovative med hensyn til løsning af nye samfundsproblemer. Medvirkende til innovationen var givetvis en lav gennemsnitsalder. Som det fremgår af bilag 1, tabel 1 og 3 rådede LPUS dels over 11-12 akademisk uddannede personer af ret blandet art samt næsten lige så mange studerende (ikke nybegyndere) fra forskellige fag. Sekretariatet var præget af et konstruktivt kammeratskab.

Selvom den officielle landsplanlægning ikke havde fungeret efter 1966, skabte landsplansekretariatets aktiviteter respekt i centraladministrationen og fremhæves i de mange dokumenter i forbindelse med planlovsreformen og Miljøministeriets fremtidige struktur (se afsnittene herom). Projektarbejdet havde vist at sådanne aktiviteter, der ikke fyldte meget i hverken juristernes eller arkitekternes faglige traditioner, måtte sikres plads i centraladministrationens fremtidige arbejde. Nogle af aktiviteterne omtales i de følgende afsnit.

Egnsudvikling og hovedstadsudvikling

Egnsudviklingspolitikken, som landsplanlægningen var udsprunget af, kom ikke til at indtage nogen central plads i arbejdet, da højkonjunktoren i 1960'erne og 70'erne også kom udkantområderne til gode. Det skal nævnes at Egnsudviklingsrådet i 1962 blev omorganiseret og til en række opgaver fik støtte fra eksperter, heriblandt Vagn Rud Nielsen.

På Egnsudviklingsrådets initiativ eksisterede der i 1961-64 et udvalg under Statsministeriet om udflytning af statsinstitutioner fra Hovedstadsområdet; men udvalget kom ikke med nogen indstilling (embedsmændene var stærkt imod). I modsætning til Sverige, hvor udflytninger kom til at spille en stor rolle, kom der kun få og små udflytninger i Danmark, heriblandt at egnsudviklingssagerne i 1967 blev flyttet til et nyoprettet handelsministerielt direktorat i Silkeborg. Spørgsmålet blev taget op igen i Folketinget i 1972, hvor økonomi- og budgetminister Per Hækkerup kunne tiltræde en positiv folketingsbeslutning, selvom han imod denne fremførte

nødvendigheden af hurtige kontakter mellem de statslige styrelser. For talte til gengæld lokaleproblemerne i København. Men der kom fortsat næsten intet ud af det.

Det bør nævnes at Venstre flere gange i begyndelsen af 1970'erne fremsatte forslag om lokaliseringsrådgivning, som skulle få flere virksomheder til frivilligt at lokalisere sig uden for de største byer. Et udvalg med Edmund Hansen som formand udmøntede disse tanker nærmere, men de blev aldrig realiseret, der var ingen der rigtig troede på det. De allerfleste vesteuropæiske lande regnede med at man kunne komme langt nok med gulerod (egnsudviklingsstøtte), Frankrig er det eneste land hvor man har taget en effektiv pisk i brug (forbud mod lokalisering i hovedstaden). Landskasserer i "Venstres Ungdom", stud. oecon. Anders Fogh Rasmussen bebudede i Frederiksborg Amts Avis d. 1.11.1972 at VU på Venstres landsmøde ville stille forslag om etableringsstop for industri i Hovedstadsregionen, hvorfra kun virksomheder hvis eksistens var direkte betinget af beliggenhed i dette område kunne undtages. Men det kom der ikke noget ud af, og sagen løb ud i sandet. Virkningen ville heller næppe have været stor, forskydningerne i lokaliseringsmønsteret skyldes kun i beskeden grad ny-lokaliseringer, langt mere regionale forskelle i udvidelser, indskrænkninger og nedlæggelser.

Egnsudvikling (eller med det internationale ord regionalpolitik) spillede imidlertid en rolle i internationalt samarbejde, og i de udenlandske kontakter optrådte Handelsministeriets og landsplanlægningens folk altid i fællesskab. Det gjaldt det nordiske samarbejde om regionalpolitisk forskning (Nordrefo), hvor dog Handelsministeriets folk, der var fremmede for forskning, sjældent lukkede munden op. (Faktisk var vores nordiske kolleger chokerede over hvor svagt fagligt funderede disse embedsmænd var om deres arbejdsområde). For mit senere omtalte arbejde med bymønstrene var min deltagelse i projektet 1975-78 om "ortssystempolitiken" i høj grad befrugtende.

I EF-sammenhæng, hvor en regionalpolitik blev etableret i 1975, var anføreren til gengæld Handelsministeriet, som forvaltede egnsudviklingslovens midler. Der var dog altid deltagere fra Miljøministeriet i det policy-forberedende "specialudvalg for industri- og regionalpolitik", hvis formand var afdelingschef H.O.Christiansen fra Handelsministeriet. Til møderne i Bruxelles var det normalt kontorchef Käte Andreasen fra Handelsministeriet og mig der blev sendt. Da Danmark givetvis ville komme til at betale mere til den Europæiske Fond for Regional Udvikling end Danmark ville komme til at modtage fra den, gik den danske politik på området ud på at

holde EF-budgettet så lille som muligt.

Som nævnt bredte der sig i 1960'erne overalt i Verden en teori om at økonomisk vækst bedst kunne fremmes ved at koncentrere indsatsen i et begrænset antal vækstcentre – herfra ville vækstimpulserne så brede sig til resten af landene. I Danmark gik især Erik Kaufmann hos den kommitterede og Egnsudviklingsdirektoratets direktør Richard Larsen, der var hentet fra Boligministeriet, ind for denne teori, og ved en ændring af egnsudviklingsloven i 1967 kom en sådan vækstcenter-udpegning ind i loven. LPUS foreslog i december 1967 at udpege 33 centre, omtrent svarende til egnsudviklingsområdernes "egnscentre" (omtalt senere i forbindelse med planlægningen af bymønstrene). Der var dog lokalt megen skepsis over for denne politik – man frygtede at nægtelse af støtte uden for centrene ville kvæle initiativer, der kunne vise sig frugtbare. Forslaget blev aldrig tiltrådt, og ved den næste lovændring gled paragraffen om vækstcenterudpegning ud igen. Det samme skete i mange andre lande – resultaterne af vækstcenterpolitikkerne svarede ikke til teorien. Landsplanudvalgets sekretariat var dog også opmærksom på at hovedstaden havde sine problemer, ikke mindst hvad angik den administrative struktur, og at det kunne skade landets udvikling hvis de ikke blev forsøgt løst. Der blev derfor midt i 1960'erne iværksat et arbejde herom under ledelse af Anders Svarre. Udkast til en større rapport blev drøftet flere gange i Landsplanudvalget. Grundlæggende heri var en udgave af vækstcenterteorien, nemlig at København var det nødvendige "lokomotiv" for landets samlede økonomiske udvikling. Konkret burde Hovedstadsregionen derfor i det mindste fastholde de 35% af det samlede folketal, som den rummede på dette tidspunkt. Efter at Antonsen ikke længere var sekretariatschef, stoppede Rud Nielsen imidlertid offentliggørelsen af rapporten, som han ikke fandt politisk opportunt. De bagvedliggende grunde var antagelig dels at han mente at al planlægning efter folkeafstemningen var nødt til at holde lav profil, og dels at den forbedring af provinsens befolknings- og erhvervsudvikling, der var konstateret i første halvdel af 1960'erne, nu syntes svækket, og at egnsudvikling igen var kommet højere op på dagsordenen – hvilket han som tilknyttet Egnsudviklingsrådet måtte tage hensyn til. Den grundlæggende hindring var dog uden tvivl at provinsflertallet i Folketinget altid modsatte sig et effektivt hovedstadsorgan, der kunne udfordre Folketingets magtposition. Men sagen fik Svarre til at advare Rud Nielsen mod at lade LPUS' arbejde havne i papirkurven, hvis han ville beholde personalet.

Den regionale befolknings- og erhvervsudvikling

Det stod i midten af 1960'erne – ikke mindst efter bataljen med Humlum – klart at landsplanlægningen måtte bygge på solid, professionel viden om befolkningens og erhvervenes geografiske fordeling, den aktuelle udvikling heri og årsagerne dertil, og på de bedst mulige prognoser for den fremtidige udvikling. Landsplansekretariatet måtte sørge for at tilvejebringe denne viden, og hvor den ikke fandtes i forvejen – hvilket den i de fleste tilfælde ikke gjorde – selv udarbejde den eller betale andre for at gøre det. LPUS fik på denne måde i nogen grad karakter af en blanding mellem forskningsinstitution og formidlerinstitution.

Dette arbejde skal ikke gennemgås i detaljer her, men nogle hovedopgaver nævnes. Hvad angår befolkningsfordelingen skete der i 1960'erne et brud med den koncentration i de største byer, der siden industrialiseringens start i 1800-tallet var sket overalt i de industrialiserede lande. Den var efterhånden blevet opfattet som en naturlov, og det var svært for både forskere og andre at erkende at det var den ikke. Men udviklingen har siden svinget meget i den vestlige verden.

En særlig side af befolkningsudviklingen startede omkring 1960, hvor privatbilen blev almindeligt udbredt: Tidligere måtte man bo i samme by (incl. de dermed sammenvoksede forstæder) som man arbejdede i, for at kunne komme på arbejde pr. gang, cykel eller kollektive trafikmidler. Men med egen bil kunne man bo langt derfra og dagligt køre til og fra arbejde. Med et svensk ord, der blev accepteret i dansk: man pendlede. Det vendte op og ned på by- og trafikplanlægningen, og fik sat skub i kommunalreformen, fordi skattebetalingen jo skete i bopælskommunen, mens bykommunerne stod for en stor del af det samlede bysamfunds udgifter. Der fandtes ingen statistik om pendling før folketællingen i 1970, men LPUS og Kommunallovskommissionens sekretariat udviklede metoder til at kortlægge fænomenet.

Med hensyn til erhvervslokaliseringen eksisterede der allerede en omfattende forskning om industriens og landbrugets betingelser i de forskellige dele af landet. LPUS iværksatte selv forskellige undersøgelser og bidrog til at formidle andre til beslutningstagernes behov. De fleste undersøgelser af industrilokalisering var baseret på at spørge virksomhedsledere om hvad de opfattede som de vigtigste lokaliseringsfaktorer. Det er imidlertid en dårlig metode – kun få virksomhedsledere har været ude for at skulle beslutte mere end en eller to lokaliseringer, de gætter hvad der er almene faktorer, og det er jo gratis at svare at virksomhederne er afhængige af en motorvej lige rundt om hjørnet. I en EF-finan-

sieret undersøgelse fik LPUS et stort antal ledelseskonsulenter til at gennemanalysere erfaringerne fra alle de virksomheder, de var rådgivere for, hvorved man fik en væsentlig bedre forståelse af lokaliseringen.

Endnu ret upåagtet var serviceerhvervene i 1960'erne godt i gang med at overhale ikke alene landbruget, hvis beskæftigelse aftog hurtigt, men også industrien, hvis beskæftigelse nu stagnerede. Men om service fandtes næsten ingen forskning på denne tid, så her måtte LPUS starte på bar bund. Denne aktivitet er nærmere omtalt i et følgende afsnit.

Med hensyn til den fremtidige befolknings- og erhvervsudvikling i de forskellige dele af landet startede LPUS et fremskrivningsarbejde, se f.eks Planstyrelsens regionplanorientering om regionale arbejdskraftbalancer. Fremskrivningerne var meget efterspurgt af de regionale og lokale planlæggere. Selv om de oftest måtte baseres på den vakkelvorne forudsætning at den hidtidige udvikling ville fortsætte, var de dog bedre end ingenting, især fordi man i hvert fald forudsatte at alle de lokale fremskrivninger lagt sammen for landet som helhed skulle give et rimeligt realistisk resultat. Videre arbejdede sekretariatet med lokale fremskrivninger af boligbyggeriet og andre nøglesektorer. Prognosearbejdet blev senere overtaget af Danmarks Statistik. Man ville blive klogere hvis man mere systematisk evaluerede hvilke prognoser der gik galt og hvorfor, men LPUS' arbejde, udført af Gert Moltke (1999) er et af de meget få arbejder i den retning.

Regionplanlægning, kommunalreform, regioninddeling,

Af referaterne fra Landsplanudvalgets møder fremgår det klart at det medlem, der mest torpederede arbejdet, var Indenrigsministeriets repræsentant, kontorchef Gudrun Refslund Thomsen. Hun ledede sekretariatet for den i 1958 nedsatte Kommunallovskommission, hvis opgave egentlig var at gennemgå og foreslå ændringer af de gældende kommunallove. Dette arbejde viste sig imidlertid hurtigt at medføre overvejelser om ændringer i den daværende kommunale struktur med knapt 100 købstæder og 1300 sognekommuner - hvoraf mange var ganske små, ca. 800 havde under 1000 indbyggere, mens andre rummede store bymæssige bebyggelser eller forstæder til købstæderne. På det overordnede niveau var der 25 amtsråds kredse. I de små landkommuner kendte mange beboere sognerådsformanden personligt – men på den anden side havde disse små kommuner ingen eller kun en enkelt ansat uddannet medhjælp. Denne struktur var imidlertid dybt rodfæstet, det tog i kommissionen lang tid at vinde forståelse for reformer, og efter Gudrun Refs-

lund Thomsens opfattelse skulle Landsplanudvalget ikke blande sig i denne proces.

Landsplanudvalget fik dog, efter betydelige vanskeligheder, i 1966 gjort endnu en opgave færdig, som regeringen havde anmodet om, nemlig en rapport om "Regionplanlægning og regioninddeling". Situationen var på dette tidspunkt at der intet lovgrundlag var for regionplanlægning, men som nævnt havde en sådan på frivilligt grundlag allerede i nogen tid havde været i gang flere steder i landet, især i storbyområderne omkring København og Århus. Men også i det mindre urbaniserede Nordjylland havde Aalborg, Hjørring og Thisted amter startet et sådant arbejde med Peter Bredsdorffs tegnestue som konsulent, og Kristian Antonsen havde engageret sig stærkt heri. I Landsplanudvalgets rapport, præget af Antonsen, blev det nærmere præciseret hvad en lovfæstet regionplanlægning kunne bestå i, og diskuteret hvilken inddeling af landet i planlægningsregioner der ville være velegnet. Denne diskussion kunne ikke – på et tidspunkt hvor Kommunallovskommissionen langt fra var færdig med sine overvejelser – føres frem til nogen konklusion. Men i stedet for de eksisterende 25 amtsråds kredse blev der i rapporten fremlagt 4 alternative forslag med henholdsvis 20, 15, 12 og 7 planlægningsregioner og foretaget nogle beregninger over disse regioners befolknings- og erhvervsudvikling.

Kommunallovskommissionen afgav betænkning i 1966. Samme år blev Gudrun Refslund Thomsen udpeget som departementschef i et nyoprettet "Familieministerium" (der kun fik kort levetid). Der blev nu oprettet en "Kommunalreformkommission" som skulle tilrettelægge en kommunalreform. Dens sekretær blev Henning Strøm, som indledte et mere frugtbart samarbejde med Landsplanudvalgets sekretariat om de nødvendige undersøgelser. Det hjalp at hans nære medarbejder Ole Asmussen og jeg var barne- og ungdomskammerater.

Samarbejdet mellem LPUS og Kommunalreformkommissionens sekretariat kunne naturligvis ikke udstrækkes til hvilke politiske anbefalinger, de fremkom med. Den politiske proces accelererede da Poul Sørensen i 1968 blev indenrigsminister. En af de vigtigste reformer – dog ikke i Hovedstadsområdet – gik under navnet "én by – én kommune"; med andre ord skulle de centrale bykommuner og deres forstadskommuner sammenlægges, hvilket jo for byplanlægningen indebar en fortsættelse af byudviklingsplanlægningens princip og fik helhjetret tilslutning fra centraladministrationens planlæggere.

Edmund Hansen luftede i et foredrag for amtsjurister en tanke om at supplere med det omvendte princip "hver kommune sin by", dvs at byggeriet i hver af de nye, store kommuner skulle koncentreres

i én by¹³. Som det omtales senere i forbindelse med 1973-cirkulæret om by- og landzoneloven gav rygtet om dette princip anledning til omfattende protester i Folketinget.

For den amtslige inddeling udsendte LPUS i 1968 et indlæg i debatten, forfattet af Anders Svarre: "Den administrative reform, planlægningen og amtsinddelingen" med et forslag om 8 amter, mens Kommunalreformkommissionen samme år udsendte 3 alternative forslag med – excl. Københavns og Frederiksberg kommuner og Københavns amt – 16, 13 og 12 amter. Strøm skriver i Byplanhistorisk Udvalgs skrift nr. 47 fra 2003 at "*det havde nogen betydning at Landsplanudvalget med sine udspil vakte utryghed i kommunerne, med det resultat at kommunerne i stedet valgte at gå med os – på den måde blev Landsplanudvalget ufrivilligt en af vore bedste støtter*". Det sigter formodentlig både til LPUS ovennævnte rapport af 1966 og LPUS' af 1968, i sammenligning med dem fremstod Kommunalreformkommissionens forslag som et mindre onde.

Vi var i sekretariatene enige om at den fremtidige kommunale og amtslige inddeling så vidt muligt burde stemme overens med folks pendling, indkøbsture og øvrige færden, og så at myndighedernes geografiske område kom til at svare til de områder, befolkningens problemer var lokaliseret i. Der blev derfor lagt vægt på at fremskaffe viden om hvilke centre, folk arbejdede og besøgte serviceudbydere i, og hvilke oplande disse serviceudbydere betjente. Disse center- og oplandskortlægninger fandtes på forskellige niveauer – nogle gjaldt de helt daglige ture i nærheden af boligerne, andre sjældnere ture til fjernere centre med større serviceudbud. I 1968 udsendte sekretariatene i fællesskab en rapport om ""Amtskommuner – befolkning, opgaver, økonomi, oplande", og i 1969 udsendte LPUS en rapport om "Oplandsundersøgelser" med bidrag også fra Kommunalreformkommissionens sekretariat.

Også den kommitterede spillede en rolle i forbindelse med kommunalreformen, især i fasen efter 1966. Arne Gaardmand (2003) beretter om at han og Strøm havde et tilløbsstykke i de kommuneforeninger, der fandtes i alle amterne, hvor Strøm agiterede for 300 kommuner og 14-16 amtskommuner, mens Gaardmand agiterede for ca. 75 kommuner og få eller ingen regioner. De var enige om én by – én kommune princippet; men Gaardmand udvidede det til et by-oplandsprincip, som også Købstadsforeningen gik ind for, og som i vid udstrækning blev gennemført i 2007.

Den endelige amtsinddeling fastlagde Folketinget i 1969 til ikrafttræden i 1970. Den blev på 14 amter (excl. Københavns og Frederiksberg kommuner). For kommunernes vedkommende endte reformen

med 275 kommuner med som minimum 4-6000 indbyggere (bortset fra nogle få små øer). Lige så vigtig som inddelingsreformen var opgave- og byrdefordelingen, der kom efterfølgende. Før reformen betød mange øremærkede statslige tilskud til kommunale opgaver (f.eks. op til 85% af anlægsudgifterne til vigtige veje fra Vejfonden) at den pågældende statsstyrelse reelt bestemte over kommunale opgaver. Mange øremærkede tilskud blev nu afløst af et samlet ”bloktilskud”, hvor kommunerne så selv kunne bestemme hvad de ville bruge pengene til. Kommunalreformen i 1970 omfattede ikke kommunerne i Københavns amt og centralkommunerne. Ændringer her blev efterfølgende overvejet af en ny kommission, som inddrog Edmund Hansen i arbejdet. Han udarbejdede et forslag med vidtgående sammenlægninger, men det fandt ingen tilslutning, og ændringerne blev helt minimale.

Levevilkår i Nordjylland

af Hans Kristensen

LPUS iværksatte i 1969 efter henvendelse fra de lokale myndigheder et større undersøgelses- og udredningsarbejde om befolknings- og erhvervsforhold i Nordjylland, med eksempler på hvordan amterne kunne opbygge grundlaget for den kommende regionplanlægning. En af de undersøgelser, der blev igangsat, var en sociologisk undersøgelse af levevilkårene i Nordjylland. De afgørende spørgsmål var, hvad der ligger bag folks valg af bopæl og arbejde, og hvorledes den enkelte vurderer sine levevilkår, samt hvad der får den ene til at flytte, den anden til at blive.

Levevilkårsundersøgelsen satte fokus på de dårligst stillede befolkningsgrupper – i tidens ånd benævnt ”klasser” – fiskere, landmænd, arbejdere og funktionærer. Der blev indsamlet data i to af de nye stor-kommuner (fra 1970): Brønderslev og Sydthy. Det drejede sig om tilgængelig statistik om befolknings- og beskæftigelsesudviklingen, om et specialfremstillet postspørgeskema til fastboende, fraflyttere og tilflyttere i de to kommuner, samt et ganske omfattende antal intensive, kvalitative interviews. I alt 61 personer blev interviewet, heraf blev 34 interviewet flere gange.

Ideen med levevilkårsundersøgelsen var, at den skulle bidrage med et bottom-up perspektiv, hvor især de svageste grupper kunne komme til orde med deres syn på og oplevelse af udviklingen i regionen. Derfor var det især de mange direkte citater fra interviewene, som kom til at præge den sammenfattende rapport. Interviewene var bundet sammen af en analytisk tekst, som både resumerede de forskellige statistiske oplysninger om områderne – og dermed satte de interviewedes udsagn i relief – og

som stillede skarpt på nogle af de samfundsmæssige foranstaltninger, som på daværende tidspunkt influerede på den regionale udvikling. Det resulterede i en kritisk analyse af den nyetablerede offentlige arbejdsformidling, som ret hårdhændet tvang arbejdsløse til at tage job meget langt væk fra deres hjem. Kritikken ramte også det offentliges lokaliserings- og rationaliseringspolitik, som allerede da i realiteten var med til at fjerne sikre job fra landets udkantsområder. En mere positiv vurdering blev omskolingsloven og arbejdsmands- og specialarbejderskolerne til del, selvom skolerne tit omskolede arbejdsløse fra tekstilindustrien til arbejdsløse i fiskeindustrien – eller omvendt! Endelig efterlystes en mere aktiv og lokalt orienteret egnsudviklingspolitik.

Levevilkårsundersøgelsens største fortjeneste var nok, at den satte ”kød og blod” på den svageste del af befolkningen i regionen, og at den gjorde disse gruppers valg af job og bopæl forståeligt, hvad enten de blev boende eller flyttede. Det var ikke gjort før i et mere officielt udrednings- og undersøgelsesarbejde.

Service, oplande, bymønstre

Tidligere interesse for erhvervenes lokalisering havde overvejende fokuseret på industrien. Kommunalreformen medførte en drejning over mod både privat og offentlig service, som efterhånden skabte beskæftigelse til langt flere mennesker end industrien, og hvis lokalisering også var mindre fri end industrisektorens, da de fleste slags service var stærkt afhængige af den lokale befolknings efterspørgsel. Landsplanudvalgets sekretariatet startede derfor en større undersøgelse af lokaliseringen af både privat og offentlig service, nært knyttet til region- og kommune-/dispositionsplanernes bymønstre.

Det store problem var at mange slags service manglede statistisk og forskningsmæssig belysning såvel som effektive myndigheder og/eller brancheorganisationer. Og nogen samlet viden om udvikling og lokalisering i denne sektor, der i de vestlige samfund nu tegnede sig for langt over halvdelen af den samlede beskæftigelse og bruttonationalprodukt, fandtes ikke. Det krævede en del arbejde at oparbejde en sådan viden om de mange private og offentlige slags service, om deres lokaliseringskrav og krav til befolkningsunderlag, samt om udviklingen inden for disse forhold. Rud Nielsen gav grønt lys herfor, men blev ifølge sit arkiv forskrækket, da det gik op for ham hvad han havde gjort. Der var imidlertid stor offentlig interesse for om servicen kunne forbedres eller måtte nedlægges på de forskellige niveauer i bymønstret.

Serviceundersøgelsen udførtes til dels af LPUS selv,

dels på kontrakt af forskere og erhvervsorganisationer for den private service vedkommende, og dels i samarbejde med de pågældende ministerier for de offentlige tjenesteydelsers vedkommende.

Også her løb LPUS ind i problemer med sektorministerier, især for transportens vedkommende. Selve udarbejdelsen foregik gnidningsfrit som et samarbejde mellem den økonomiske konsulent i Ministeriet for offentlige arbejder og mig. Men da rapporten var færdig, blev jeg indkaldt til møde med ministeriets departementschef Jørgen Halck. Da jeg ankom, sad 10-12 af ministeriets topfolk rundt om et stort bord, men konsulenten var åbenbart ikke inviteret. De kastede sig over mig i et timelangt angreb, hvor den ene afløste den anden. Konklusion: Rapporten skulle i papirkurven. LPUS opgav at udsende den. Men i projektets samlede slutrapport "Skøn over serviceudviklingen fordelt på byklasser" medtog vi også tallene for trafiksektoren. (Denne mødeform svarer til hvad adskillige kommuner har berettet om hvordan forhandlinger med DSB dengang foregik).

Naturfredning og arealplanlægning

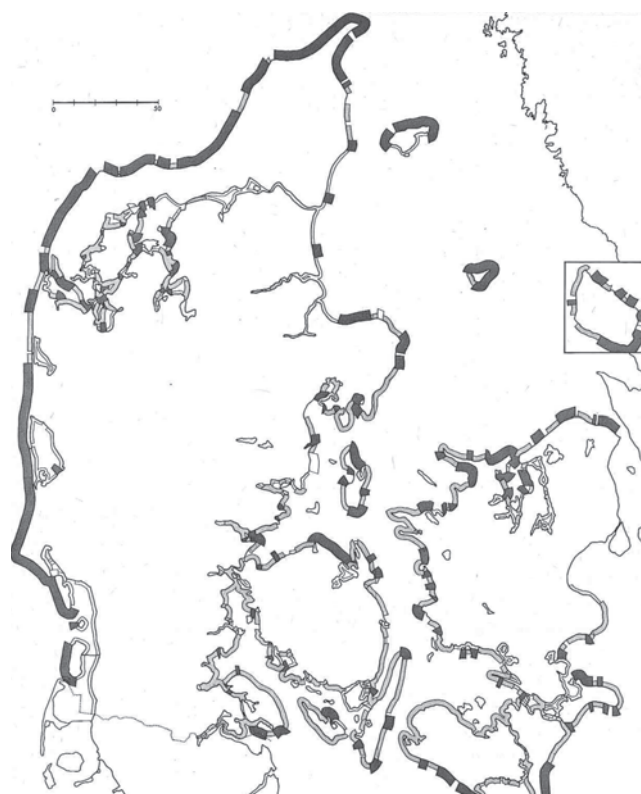
Naturfredning og naturbeskyttelse er en opgave der indgår som helt central i forbindelse med planlægningen af "det åbne land", arealerne uden for de bymæssige bebyggelser, og siden Miljøministeriets oprettelse i 1973 har disse opgaver også i centraladministrationen ligget under samme ministerium som arealanvendelsen i øvrigt. Men i den her behandlede periode lå naturfredningen først under Statsministeriet – hvor Stauning, der var stærkt interesseret heri, havde fået den anbragt – og siden under Kulturministeriet, som statsminister Viggo Kampmann oprettede i 1961. I forhold til den sammenfattende fysiske planlægning havde naturfredningen derfor status som tilhørende et sektorministerium, med de deraf følgende problemer.

I Kulturministeriets kommentarer til Zoneplan 1962 skitseredes en arbejdsmetodik for fredningsplanlægningen (se "Zoneplankommentarer" s. 42-44). De to grønne interesseområder i Zoneplan 1962 foreslås her opdelt i (1) videnskabelige interesseområder og i tilknytning hertil (2) områder af folkepædagogisk betydning. Endvidere (3) områder af æstetisk og rekreativ betydning, samt (4) områder til sommerhuse og individuel rekreation. Det viser klart at Kulturministeriet måtte regne med flere interessegrupper, som meget vel kunne have indbyrdes modstridende synspunkter på hvad der skulle beskyttes og hvordan. De videnskabelige interesser var repræsenteret i et "Naturfredningsråd", som helst ville spærre de interessante lokaliteter af, stik imod befolkningens rekreative interesser, mens en tredje interesse var at beskytte landskaberne mod bebyggelse og anlægs-

arbejder. Kulturministeriet havde knyttet skovrider Sten Bjerke til sig til at stå for dette arbejde, og han havde allerede i 1963 fået et lokale stillet til rådighed i LPUS' etage i Holbergsgade 23, og udtrykte at han helst fortsat ville blive her. Det blev nu ikke til noget, bl.a. fordi han i 1965 blev udpeget til statens (dvs Kulturministeriets) konsulent i naturfrednings- og landskabssager. Landsplanudvalgets formand lovede at LPU ville påtage sig at udsende en af Bjerke udarbejdet landsfredningsplan. Han skulle komme med oplæg til dette arbejde.

Det var klart at de mest efterspurgte dele af Zoneplan 1962's lysegrønne "interesseområde for sommerhusbebyggelse og fredning" var kystområderne, hvor på den ene side den hastigt voksende sommerhusbebyggelse var koncentreret og jordejere regnede med at kunne sælge deres jord til de højeste priser, og på den anden side mange landskaber var nogle af landets mest fredningsværdige, og samtidig var det dem der til badning og andre rekreative akti-

Ill. 11. Kystkvalitet med henblik på ophold og badning



Kortet er baseret på en rekognoscering og vurdering af kysternes egnethed til badning og ophold 1965 og 1967. Ved klassifikationen er der taget hensyn til badestrandens kvalitet og baglandets egnethed for ophold. Kilde: LPUS: Arealplanlægning – status og problemstillinger (1974), s. 141.

viteter tiltrak flest brugere. Det var her, og især i de kystområder der lå i nogenlunde nærhed af de største byer, at problemerne var ved at gå op i en spids. For at få et mere præcist overblik gik Landsplanudvalgets sekretariat i gang med en klassificering af Sjællands og Møns kyster efter deres egnethed til badning og ophold samt en kortlægning af fritidsbebyggelsens omfang og mulige fremtidige udvikling. Denne undersøgelse blev foretaget af arkitekt Ole Lundsteen og forstkandidat Povl Degener med bistand af studerende og fremlagt i rapporten "Strandkvalitet og fritidsbebyggelse" (1966).

Rapporten viser at af Sjællands og Møns 1700 km lange kyst er kun ca. 200 km egnet for intensivt badeliv og ophold. Og heraf var halvdelen på dette tidspunkt beslaglagt af sommerhusbebyggelse eller reserveret hertil i gældende planer. Mellem Helsingør og Køge var kun ca. 5 km god strand offentligt tilgængelig. Sekretariatet opfordrede kraftigt til offentlig planlægnings- og fredningsmæssig beskyttelse eller helst opkøb af de resterende kystområder. Denne kortlægning blev i 1967 udstrakt til resten af landet.

Og opfordringen blev hørt: Det første landsplandirektiv efter at den senere omtalte lov om lands- og regionplanlægning der trådte i kraft i 1974 drejede sig om sikring af kystzonerne mod bebyggelse: Cirkulære om planlægning af sommerhusområder af 16. juni 1977.

Sideløbende med udarbejdelsen af "Strandkvalitet og fritidsbebyggelse" begyndte LPUS at udarbejde skitseforslag til en revision af Zoneplan 1962's to grønne zoner efter Kulturministeriets retningslinier. Denne opgave fik betegnelsen "Grøn zoneplan". I realiteten udførte LPUS størstedelen af dette arbejde efter rådgivning fra Bjerke. Det var dog ikke nogen let proces, man måtte gang på gang ændre de tidligere aftalte retningslinier. Men i efteråret 1969 forelå 5. udkast til "grøn zoneplan". Det bestod først og fremmest af en række Danmarkskort med tilhørende tekst. LPUS' hovedide var at – ved siden af naturfredningens "må ikke"-beskyttelsesområder – også positivt at udpege steder hvor befolkningen kunne glæde sig ved og bruge den danske natur. Nogle afsnit havde Bjerke påtaget sig at skrive, men dette løfte blev ikke overholdt.

Derimod kritiserede Bjerke i begyndelsen af 1970 stærkt LPUS' udkast og fremlagde selv kort over 4 videnskabelige interesseområder. Rud Nielsen underkendte derefter LPUS' arbejde, selvom han selv havde fulgt det nøje undervejs. Hovedkortet i 1:750.000 skulle destrueres, og LPUS måtte bære sit materiale over til Bjerke, som skulle fortsætte arbejdet. Lundsteen var rasende, Degener søgte bort fra LPUS, og Svarre skrev til Rud Nielsen at han

ikke længere kunne tage ansvaret og henstillede at sagen blev forelagt Landsplanudvalget eller regeringens planlægningsudvalg. Det skete dog ikke. Set i bakspejlet synes der at være flere årsager til samarbejdets forlis. Sten Bjerke var en særdeles idérig mand, men måske netop derfor løb han fra trufne aftaler – han havde fået nye ideer i mellemtiden. En anden årsag til at han ikke holdt trufne aftaler var hans alkoholproblem, som til dels stammede fra hans deltagelse i den livsfarlige konvojsejls under krigen – man vidste aldrig om ens skib i næste sekund blev ramt af en torpedo og sank. Han

Ill. 12. Bo Bojesen-tegning "En plads i solen"



"Jeg må desværre bede Dem om at gå hjem igen, De overskrider de statistiske beregninger med 12,8 cm".

Ifølge Landsplanudvalget er der på Sjælland-Møn kun 0,3 m strandbred til hver indbygger, hvorfor man tilråder drastiske forholdsregler. Kilde: LPUS: Landsplanlægning – status og fremtidsperspektiver (1970)

blev altid støttet af Kulturministeriets kontorchef på naturfredningen, Viggo Nielsen, der havde en lidt perifer stilling i et ministerium hvis hovedopgaver lå omkring kunst og kulturarv, og som derfor måtte kæmpe for at hævde sit kontors aktiviteter. Bjerke døde i 1974, 57 år gammel.

Hele processen er givetvis et eksempel på konflikt mellem et sektorministerium og en koordineringsbestræbelse, men også på at personspørgsmål kan spille en stor rolle, selvom Degener tidligere havde arbejdet for Bjerke og fuldt ud anerkendte dennes store evner.

LPUS besluttede efter nederlaget i begyndelsen af 1970 at satse på at tage den overordnede arealplanlægning op på en langt bredere måde. Lundsteen skrev et notat i sommeren 1970, hvori formålet blev karakteriseret som en *"sammenfattende arealanvendelsesplan, der omfatter alle erhvervs-, økonomiske og samfundsmæssige aktiviteter, som gør krav på adgang til eller udnyttelse af areal eller ressourcer i undergrunden"*. De enkelte sektorer nuværende arealforbrug og fremtidige behov, samt hvilke lokaliteter de har brug for, skulle opgøres; endvidere til rådighed stående arealer af forskellige slags, og

Ill. 13. Udkast til grøn zoneplan 1969



Kortet viser de dele af landet, som under de amtslige fredningsplanudvalgs landskabsanalyser er udpeget som områder, hvortil der er knyttet særlige landskabelige, rekreative og videnskabelige interesser. Kilde: LPUS: Arealplanlægning – status og problemstillinger (1974), s. 37.

Ill. 14. Oversigtskort over fredningsinteresseområdernes fordeling



"Når udkastet til "grøn zoneplan 69" ikke blev offentliggjort skyldtes det, at en omvurdering af det forslag til fredningsmæssige interesseområder, som var lagt til grund for arbejdet, viste sig nødvendig" hedder det i kilden, som er LPUS: "Arealplanlægning – status og problemstillinger" (1974), s. 36 – hvor det altså blev offentliggjort alligevel.

konflikterne skulle analyseres.

I de følgende måneder arbejdede Bendt Andersen og Rud Nielsen hårdt på at få indstillingen om dette arbejde igennem (trods en vis modstand fra Kulturministeriets side - en mindre sidekonflikt udspillede sig om hvem der skulle tage sig af råstof- og vandindvindingsspørgsmål). Det var jo også en måde at få noget ud af alle de ressourcer, der var brugt på "grøn zoneplan". Indstillingen blev accepteret i regeringens planlægningsudvalgs underudvalg for fysisk planlægning d. 30.4.1971. Endelig besluttede Baunsgaard-regeringens planlægningsudvalg (brev fra boligminister Aage Hastrup af 30.8.1971) at iværksætte de nødvendige forarbejder til en rammeplanlægning af arealanvendelsen, byggende på bidrag fra ministerier og styrelser i form af relevante oplysninger om nuværende forhold samt prognoser, målsætninger og planer for den fremtidige udvikling. Koordineringen af ministeriernes dispositioner blev understreget som et vigtigt formål med arbejdet. En styringsgruppe blev dannet med Rud Nielsen som formand og i øvrigt repræsentanter for Egnsudviklingsdirektoratet, Ministeriet for offentlige arbejder, Landbrugsministeriet samt miljø- og fredningsmyndighederne; LPUS skulle være sekretariat for styringsgruppen.

Det resulterede i rapporten "Arealplanlægning – status og problemstillinger", udgivet af Landsplansekretariatet i 1974, som er en særdeles godt gennemarbejdet, ajourført, illustreret og argumenteret oversigt på 160 A4-sider. Foruden hele LPUS' mandskab havde mange ministerier bidraget til denne guldgrube af oplysninger om byudvikling og centerstruktur, sommerhusbebyggelse, industrilokalisering, trafik- og energiforsyning, affaldsbehandling og deponering, forsvarets arealbehov, land- og skovbruget, faste råstoffer og vandindvinding samt områder til forskning og undervisning – samt prioritering af arealinteresserne. For hver sektor en opgørelse over det nuværende arealforbrug og forventede fremtidige behov, en vurdering af arealernes muligheder for at tjene de forskellige behov, og en angivelse af hvilke områder som er bedst egnede til de forskellige formål. Virkelig et solidt grundlag for politiske beslutninger.

Sanering og byfornyelse

Sanering og byfornyelse opfattes traditionelt som en del af den fysiske planlægning. Når disse spørgsmål kun spiller en beskeden rolle i denne fremstilling, skyldes det som nævnt behovet for at begrænse sig kombineret med at saneringen ved Miljøministeriets oprettelse i 1973 forblev i Boligministeriet og siden i centraladministrationen har været adskilt fra hovedparten af den fysiske planlægning. Den føl-

gende omtale er i høj grad baseret på interviewet med Karsten Jørgensen.

Sanerings- og byfornyelsesaktiviteten kørte helt frem til 1969 på et lavt blus. Sanering kunne ikke gennemføres i ret stort omfang uden offentligt tilskud. Det normale var at stat og kommune hver betalte halvdelen. Og så længe bolignøden var det mest påtrængende problem, blev langt størsteparten af statens midler på boligområdet brugt til at støtte nybyggeri. Den første saneringslov fra 1939 og den efterfølgende fra 1959 blev ikke meget anvendt. Der blev kun brugt en mindre del af de beskæftede statslige midler. Gennem 1960erne blev i gennemsnit 150-200 boliger i Danmark omfattet af saneringsplaner, heraf hovedparten i København. Myten om at befolkningsnedgangen i Københavns kommune i 1960erne og senere skyldtes saneringerne er forkert: Der var tale om en velstandsstigning som muliggjorde at boligforbruget pr. indbygger voksede, samt om mindskende husstandsstørrelser. I forlængelse af boligforliget i 1966 blev der imidlertid nedsat et udvalg om byfornyelse. På grundlag af dets betænkning fra 1968, og på et tidspunkt hvor bolignøden var ved at blive afskaffet, kom der med en ny saneringslov af 1969 – udarbejdet i Boligministeriets 2. kontor – mere gang i sagen. Der blev oprettet saneringsselskaber – senere omdøbt til byfornyelsesselskaber - der selv kunne tage initiativ til at sætte saneringsplaner i gang. Ministeriet udsendte en række cirkulærer om lovens administration og pålagde bl.a. alle kommuner med over 25.000 indbyggere at lave oversigtsplaner over saneringsbehovet, planer som skulle indsendes til Boligministeriet. Den kommitterede har efterfølgende (1973) på baggrund af oversigtsplanerne opgjort saneringsbehovet til 200.000 boliger, heraf halvdelen i Københavns, Frederiksberg og Gentofte kommuner.

Hos den kommitterede blev der dannet et "saneringshold" med Arne Gaardmand som leder. Holdet brugte den sædvanlige arbejdsmetode med rejser til de berørte kommuner omkring de konkrete sager. Ofte blev de drøftet i sammenhæng med kommunernes planlægning af deres centerområder. Kommunerne skulle fremsende saneringsplaner til Boligministeriet, hvor de – efter høring af den kommitterede – skulle godkendes som betingelse for at få del i de statslige støttemidler. Karsten Jørgensen nævnte i interviewet at det var langt fra altid at den kommitteredes ændringsforslag blev tilgodeset. En stor del af disse sager lå i København.

Kontaktpersonen i Københavns kommune var vicedirektør (senere direktør) for Ejendomsdirektoratet V.K.Albrechtsen. Der var ikke altid enighed mellem på den ene side kommunen og boligselskaberne, som gerne ville arbejde med totalsaneringer, bl.a.

med henblik på at skaffe grunde til almennyttigt boligbyggeri, og på den anden side embedsmændene i ministeriet, herunder saneringsholdet. På et tidspunkt blev Arne Gaardmand og Karsten Jørgensen kaldt til møde med boligminister Helge Nielsen for at diskutere en konkret plan. Han bad dem bagefter om at lave mere generelle ting i stedet for de ”irriterende” konkrete sager. Karsten Jørgensen: *”Det sagde vi ja til. Vi var allerede i gang med nogle mere generelle notater om saneringsbehov, friarealbehov og omkostninger ved sanering”*. Et udkast til rapport fra november 1973 (”Byfornyelse København/Frederiksberg”) blev mødt med stor vrede i de socialdemokratiske saneringsselskaber og i Københavns kommune. Den kommitteredes synspunkter blev støttet af Miljøministeriets nye departementschef Holger Lavesen – og processen med afvikling af Københavns byggelov var måske sat i gang.

Nogle af saneringssagerne på Nørrebro var i begyndelsen af 1970erne lagt på is fordi de var indfildret i diskussionen om der skulle anlægges en motorgade til ”City Plan Vest” og Amager langs søerne (”Søringen”) eller gennem de saneringsmodne kvarterer på Nørrebro og Frederiksberg (”Slumlinien”). Da staten i 1973 opgav at betale størstedelen af motorgaden, faldt denne imidlertid helt væk.

Den kommitterede stod også for en oplysningsvirksomhed. Med tilskud fra forskellige sider oprettede den kommitterede således i 1970 en vandreudstilling, der blev vist i 7 af de største provinsbyer. Der blev også gennemført udredningsprojekter om behovet for friarealer og om omkostninger ved sanering og byomdannelse.

Da den fysiske planlægning i 1973 blev flyttet til det nye Miljøministerium, mens saneringen forblev i Boligministeriet (se næste kapitel) blev ”saneringsholdet” en del af Miljøministeriets Planstyrelse, mens departementets sagsbehandlere på saneringsområdet forblev i Boligministeriet. I overgangsperioden 1973-75 sendte Boligministeriets departement stadig forslag til saneringssager til udtalelse hos den kommitterede.

Perspektivplanlægningen

I sidste halvdel af 1960erne var der stadig – trods folkeafstemningen og den socialdemokratiske regerings passivitet – en udbredt stemning for en effektiv samfundsplanlægning. Tidstypisk er f.eks. en udtalelse fra Foreningen af Byplanlæggere fra januar 1967, der opfordrer til et stærkt ministerium omfattende både landsplanlægningen og den økonomiske planlægning. I januar 1968 havde socialdemokratiske regeringer – snart som mindretalsregeringer, snart i koalition med andre partier – styret landet i godt 14 år. Nu kom den borgerlige regering

Baunsgaard til. Den ønskede at profilere sig som en stærk regering, fik snart sat gang i en række tiltag og nedsatte et ”regeringens planlægningsudvalg” bestående af de mest berørte ministre, med arbejdsminister Lauge Dahlgaard som formand.

Erik Ib Schmidt fik overbevist regeringens planlægningsudvalg om at en samlet planlægning af den offentlige sektors aktiviteter, som i vækstperioden siden slutningen af 1950erne var foregået ret ukoordineret, ville være nyttig. Han kunne her henvise til eksempler i andre vesteuropæiske lande, ikke mindst Frankrig, der efter mellemkrigstidens stagnation havde gennemlevet en veritabel økonomisk renæssance, styret af et plankommissariat hvori også erhvervsorganisationerne var inddraget. Der blev etableret en ”perspektivplanlægning for perioden 1970-1985” med en styringsgruppe bestående af ham selv, departementschef i Det økonomiske Sekretariat Kurt Hansen, departementschef i Statsministeriet Eigil Jørgensen og Vagn Rud Nielsen. Alle ministerier skulle bidrage med beskrivelser af hvordan deres langsigtede overvejelser foregik og hvordan de kunne forestille sig forbedringer. Boligministeriet bidrog med en nyttig oversigt over det eksisterende system og nogle overvejelser over mulige forbedringer – som sammenlignet med de faktiske ændringer i 1970erne har vist sig at være temmelig ved siden af. Dette bidrag stod imidlertid ret isoleret i forhold til resten af rapporten, der domineredes af økonomiske problemstillinger. Et bilag om byudviklingens udgifter for samfundet, udarbejdet af Herluf Nielsen fra LPUS, blev heller ikke synderligt inddraget i den generelle samfundsdiskussion.

Et interessant bidrag til perspektivplanlægningen kom fra Kommunernes Landsforening (1971). Det er præget af de tankegange som dennes direktør Oluf Ingvartsen allerede er nævnt for. En fornuftig samfundsplanlægning bør ifølge dette udspil begynde nede fra kommunerne, hvor sammenhængen mellem fysisk og økonomisk planlægning lettest lader sig etablere – han sætter endda fysisk planlægning som det centrale – i stedet for sektorministeriernes indbyrdes ukoordinerede og overvejende økonomiske styring. Denne tankegang slog imidlertid ikke igennem – Erik Ib Schmidt var utvivlsomt bange for at kommunernes forbrug af økonomiske ressourcer ville tage overhånd.

Efter at en første rapport om perspektivplanlægningen var udgivet i 1971 (”PPI”), blev det besluttet at gå videre med inddragelse af den private sektor, mens Boligministeriet ikke længere deltog. Dette arbejde resulterede i rapporten ”PPII” fra 1974. Dens konklusion var at det største problem i den følgende tid ville være manglen på arbejdskraft. Samtidigt med dens offentliggørelse begyndte olie-

kriserne med en stagnation i økonomien og stigende arbejdsløshed, som blev et dominerende problem de næste 20 år. Perspektivplanlægningen blev derefter stort set glemt. I øvrigt blev også planlægningen i Frankrig opgivet hen mod årtusindskiftet.

Erik Ib Schmidt bestræbte sig dog fortsat på at forbedre centraladministrationens arbejde, nu inden for rammerne af det i 1973 nedsatte "Udvalg vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed". Det afgav i 1975 en betænkning, der lagde vægt på koordineringen mellem ministerierne og på at planlægningen foregik tæt på ministrene. Her skal kun nævnes at det i betænkningen siges at det er vigtigt at den fysiske planlægning samordnes med de forskellige sektorpolitikker og med den økonomiske langtidsplanlægning, endvidere at Miljøministeriets beføjelser til at samordne forskellige ministeriers indsats burde præciseres nærmere. Betænkningen fik dog ikke megen virkning, og interessen for planlægning - i videste forstand - døde hen i de følgende perioders økonomiske kriser.

Erik Ib Schmidt tog sin afsked som departementschef i 1975, men virkede endnu i en årrække i forskellige kommissioner o.l. Han døde i 1998, 87 år gammel, og imponerede få måneder forinden ved sit foredrag om landsplanlægningen i økonomisk og politisk perspektiv ved Byplanhistorisk Udvalgs konference.

Loven om by- og landzoner

Tilbage til situationen i 1968. På den fysiske planlægnings område havde årene efter folkeafstemningen i 1963 været golde. Nu tog Baunsgaard-regeringen opgaven op, i første omgang ved at gennemføre en lovgivning der kunne løse problemet med at friholde det åbne land for yderligere bebyggelse, konkret ved at udvide byreguleringsloven til at omfatte hele landets areal. Initiativet blev udvidet til en hel planlovsreform, der kunne få bugt med problemet med de talrige og usammenhængende lovbestemmelser om planlægning, hvilket bliver behandlet i 1973-75-kapitlet.

Arbejdet med at udvide byreguleringsloven blev ledet af Vagn Rud Nielsen. Det førte til at Folketinget i 1969 vedtog en landsdækkende lov om by- og landzoner (lov nr. 315 af 18. juni 1969), der trådte i kraft 1. januar 1970, hvor den afløste byreguleringsloven. Det var en ret enkel lov, ifølge hvilken

1. Alle arealer, der ifølge en godkendt byudviklingsplan lå i inder- eller mellemzone, samt alle arealer der i en godkendt byplanvedtægt eller bygningsvedtægt var udlagt til bymæssig bebyggelse, blev "byzone" (eller "sommerhusområde" med lidt afvigende bestemmelser).

2. Alle andre arealer blev "landzone", hvori al ud-

stykning, al overgang til anden anvendelse og alt nybyggeri, der ikke var til brug for jordbrugserhvervene, blev forbudt, med mindre særlig tilladelse forelå.

3. Sådanne tilladelser kunne gives af amtsrådet, i byudviklingsområder dog af byudviklingsudvalget (som blev opretholdt, men siden nedlagt ved en lovændring i 1975, hvorefter denne opgave overgik til amtsrådet, i Hovedstadsregionen dog Hovedstadsrådet).

4. Ny byzone kan udlægges ved en af de under pkt. 1 nævnte planer. Det skal tilstræbes at der til enhver tid er så store byzonearealer at de rækker til 12 års byggeri (mens den afskaffede byudviklingslov havde krævet det dobbelte af 15 års behov).

5. Der ydes erstatning til ejere af landzonearealer, der opfylder forskellige betingelser, bl.a. at blive afskåret fra en udnyttelse som den faktiske udnyttelse af de omliggende arealer. Denne bestemmelse afløste forskellige erstatningsbestemmelser i diverse love. Den medførte ikke mindre end 26.000 erstatningskrav, men da de ca. 10 år senere var færdigbehandlet kun ca. 20 millioner kroner i erstatning + renter heraf i tiden indtil sagerne var afsluttet (Gaardmand 1993).

Zoneloven blev vedtaget i Folketinget med 83 stemmer for og ingen imod. Men 68 afholdt sig fra at stemme. En af disse var det markante radikale medlem Dagmar Andreasen, der begrundede sin beslutning med at hun "*ikke ville medvirke til at ødelægge landsbymiljøet*".

Zoneloven blev ledsaget af et cirkulære, hvori der blev lagt vægt på at landzone-tilladelser burde meddeles forskelligt alt efter de lokale forhold. Hvor faren for bebyggelse i det åbne land var stor, dvs i nærheden af store og hastigt voksende byer, burde der kun undtagelsesvist meddeles tilladelser, mens der i andre dele af landet kunne meddeles tilladelser i et videre omfang. Her kom i øvrigt en formulering ind, som ministeriet siden fortrød, nemlig at "*ansøgerens særlige tilknytning til den pågældende landsby kunne motivere en tilladelse*". Dette blev i den offentlige debat kaldt et "fødestedskriterium" der stillede ansøgere forskelligt. Iflg. Amtsrådsforeningen blev det mest anvendt til at afvise ansøgere med manglende tilhørsforhold¹⁴. Det blev strøget i det senere omtalte reviderede zonelovscirkulære fra 1973.

I samme sag foreligger en opgørelse, foretaget af Boligministeriets 2. kontor B i maj 1972, om hvilke typer af afslagssager, der især er anket til ministeriet. Det er:

1. Fritliggende parcel- eller fritidshuse i det åbne land.
2. Udstykning af flere parceller ved landsbyer. Her

anbefaler ministeriet kommunen at lave en byplanvedtægt.

3. Udstykning af arealer til rekreative formål.
4. Gartnerier – som især i Hovedstadsregionen ofte er forsøg på at omgå loven. Hvis det godtgøres at dette ikke er tilfældet, imødekommer ministeriet ansøgningen.
5. Om- eller tilbygninger til erhverv i landzone. Hvis det drejer sig om en mindre virksomhed, imødekommer ministeriet ofte ansøgningen.

Til første etape af planlovsreformen hørte flere andre love, som ikke vil blive omtalt her.

Ny lovgivning og organisation 1973 - ca. 1975

Den kraftige økonomiske vækst i den vestlige verden i 1960'erne og begyndelsen af 70'erne vendte op og ned på de materielle levevilkår. Knaphedssamfundet forsvandt, og det viste sig igen at ændre værdinormerne. Disse ændringer strakte sig over mange år, men ungdomsoprøret i 1968 indvarslede et tidehverv (Grønnegård Christensen & Beck Jørgensen, 2014). I stedet for økonomisk vækst blev miljø i bredeste forstand idealet. I stedet for store byggerier som f.eks. Høje Gladsaxe blev tæt-lavt boligbyggeri som f.eks. Albertslund Syd efterspurgt. I stedet for vækstcentre drejede præferencerne sig mod bosættelse i landsbyer og småbyer – med et udtryk lånt fra Sverige ”en grøn bølge”. I byerne forkastede folk de store totalsaneringer og krævede en mere nænsom byfornyelse. I de større provinsbyers centrale dele, hvor planlægningen hidtil havde tilstræbt at fremme handelen – ikke mindst ved store gadegennembrud og parkeringspladser - krævede mange nu ”bevarings-venlighed” i stedet for ”erhvervsvenlighed”. I stedet for biler og motorveje blev kollektiv trafik, cykler og gang prioriteret. Ved siden af repræsentativt demokrati krævede mange borgerindflydelse på beslutningerne – et mere direkte demokrati. Da den første oliekrise fra slutningen af 1973 samtidig svækkede den økonomiske vækst, ændrede disse tendenser sig ikke, men svækkelsen førte blot til at en række store infrastruktur-projekter i de følgende år blev opgivet: Motorgaderne i Københavns kommune (opgivet allerede før oliekrisen), de faste forbindelser over Storebælt og Øresund, luft-havnsudflytningen til Saltholm, forberedelserne til en københavnsk metro mv. Herudover forvirrede oliekrisen politikere og økonomer, idet den gængse økonomiske teori ikke havde indbefattet muligheden af samtidig økonomisk stagnation og inflation (”stagflation”). Den anden oliekrise fra 1979 blev fulgt af en virkelig alvorlig økonomisk krise, men det ligger uden for vores undersøgelsesperiode.

Ligesom Boligministeriet ved sin oprettelse i 1947 havde tiltrukket en række af den tids unge og idealistiske talenter, gjorde Miljøministeriet ved sin oprettelse i 1971/1973 det – og udmærkede sig i øvrigt ved sine mange kvindelige chefer. Departementschefen Holger Lavesen gik i spidsen for en ny virksomhedskultur i centraladministrationen. Hans Kristensen i 1975 søgte ansættelse og blev indkaldt til samtale med ham, og husker: *”Iført mit pæneste tøj med slips og pressefolder – og kendeligt nervøs – mødte jeg op i Lavesens forkontor i god tid før interviewet. Da tiden var inde blev jeg lukket ind til Lavesen. Han gav hånden og hoppede så, iført cowboybukser og åbentstående skjorte, op og satte*

sig på ryglænet af en lænestol, idet han sagde: Hvad fanden skal vi bruge en sociolog til? Det brød på et splitsekund isen. Og så væltede det ud af mig med gode ideer til hvorfor ministeriet faktisk slet ikke kunne undvære mig.”

Det var de mange nyansættelser i forbindelse med forureningsbekæmpelse, der indførte denne kultur. Det tog lidt tid inden den vandt indpas i de ældre afdelinger for byplanlægning, skove og fredning, der blev flyttet til Miljøministeriet. Men snart bredte den sig til det meste af af centraladministrationen, som beskrevet i Grønnegård Christensen & Beck Jørgensen (2014).

I modsætning til tiden efter 1947 blev de forskellige opfattelser om ”god planlægning” nu genstand for hæftige uenigheder inden for Boligministeriets planlægningsafdeling/Planstyrelsen. I interviewet med Frits Larsen karakteriserer han standpunkterne således: *”Arbejdsklimaet i Planstyrelsen var præget af mange forskellige ”politiske” fraktioner: Der var hovedskillelinien mellem de højre- og venstreorienterede. Dem til højre hørte man ikke meget til. De passede bare deres job..... Venstrefløjen var så igen delt i ”small is beautiful”-folkene med Arne Gaardmand i spidsen og ”big is better”-folkene med en række 68ere og FSere (Forbundet Socialisterne) som bannerførere. FSerne var en gruppe marxistisk inspirerede arkitekter som – i lighed med kapitallogikerne inden for samfundsvidenskaberne – gik stærkt ind for fuldbyrdelsen af ”den industrielle revolution” som et nødvendigt trin på vejen gennem kapitalismen”.* Som jeg husker det, manifesterede det sidstnævnte skel sig ikke mindst i holdningen til bymønstret.

Planlovsreformens fortsættelse

Omkring årsskiftet 1970/71 tiltrådte boligminister Aage Hastrup at der skulle arbejdes med en omfattende planlovsreform. Zoneloven af 1969 kunne udgøre dennes 1. etape, og lands- og regionplanlovene af 1973 og kommuneplanloven af 1975 blev de følgende. Zoneloven var i virkeligheden en forbedret version af den lovgivning, der glippede i begyndelsen af 1960'erne, og Vagn Rud Nielsen havde i 1965 gjort sig en række overvejelser over fremtidig lovgivning, som kan karakteriseres som småforbedringer af juridiske detaljer.

1970'ernes lands- og regionplanlove og kommuneplanloven blev båret af en helt anden ånd. Da der i efteråret 1971 tiltrådte en ny regering Jens Otto Krag, tog dens planlægningsudvalg hurtigt initiativer til at forberede den videre planlovsreform. Boligminister Helge Nielsen bad om oplæg fra sine embedsmænd. Disse oplæg blev udformet på baggrund af de indhøstede erfaringer, langt klarere end

dem, landsplanlægningen var startet med 11 år tidligere¹⁵. De rummede en samlet, grundig overvejelse over hele planlovssystemet – for første gang, hvis man ser bort fra det noget forhastede arbejde i forbindelse med ”jordlovsbuketten” i 1962/63, og ca. 9 år efter ombudsmandens krav om sådanne overvejelser. På grundlag af oplæggene blev reformens overordnede struktur drøftet med den socialdemokratiske folketingsgruppe.

I denne forbindelse ville det være på sin plads at karakterisere ”livet i departementet” parallelt med beskrivelserne af den kommitterede og landsplansekretariatet, hvis ansatte hver på sin måde arbejdede entusiastisk med at forbedre kvaliteten af den fysiske planlægning. Det har jeg ikke oplysninger nok til, men generelt er det mit indtryk at departementets

jurister næppe arbejdede med en lignende begejstring. Ikke desto mindre fandtes en sådan inden for den ”planlovsgruppe”, der i juni 1972 blev oprettet i Boligministeriet. Den bestod af Bendt Andersen, Hans Jørgen Jensen og Inger Vaaben, der i en periode var fritaget for det almindelige departementale arbejde. Disse dele af planlovsreformen blev altså – ligesom byreguleringsloven af 1949 – til ved et gruppearbejde. Gruppen tilførte ministeriet nye og frugtbare måder at tænke på, som jeg i det følgende vil prøve at skildre. Den var så heldig at formanden for Folketingets udvalg for fysisk planlægning i disse år var Ejler Koch (endnu politiker), der i høj grad tænkte langs de samme baner.

Inger Vaaben beskriver i interviewet gruppens arbejde sådan: ”Vi fik en tidsramme på et år til ud-

Ill. 15. Typiske træk ved fem udkast til lov om lands- og regionplanlægning 1972-73

Tabel 1. Oversigt over typiske træk ved fem udkast til lov om lands- og regionplanlægning 1972-73

	3. udkast 29/9	5a 1/11	KL 10/11	Udkast 27/11	Lovforslag 6/2
<i>Formålsparagraf</i>					
økonomisk/fysisk planlægning samordnet	ja	nej	ja	ja	fysisk indordnet under økon.
Miljøadskillelse		ja	ja	ja	ja
<i>Regeringens planlægningsudvalg</i>					
lovfæstet	evt.	nej	nej	nej	nej
<i>Landsplanstyring</i>					
ministerdirektiver	ja	ja	(ja)	efter behandling af andre min.	efter behandling af andre min.
minister ændre i regionplan ved godkendelse	ja	ja	kun zoner	ja	efter høring af amt og K
<i>Antal regionplanemner</i>	6	6	6	6	5
<i>Regionplanprocedure</i>					
initiativ	AR	K	K	K	K
antal forhandl. med kommuner	1	1	løbende	2	2
offentlig debat				ja	ja
<i>Påvirkning af amtet</i>			efter forhandling m. KL/ARF		efter forhandling m. KL/ARF
ministerforskrift	ja	ja		ja	
kommuneoplæg	(ja)	(ja)		(ja)	(ja)
anden planlægning	(ja)	(ja)	(ja)	(ja)	(ja)
indsigelsesfrist	-	ja	ja	ja	ja
<i>Amtets påvirkningsmuligheder</i>					
amtsrådets planlægning		ja	(ja)	ja	ja
amtsrådets udtaleret, antal sager	5	1	1	5	5
<i>Regionplanens styrke</i>					
tidsfølge	ja	nej	(ja)	(ja)	(ja)
overholdelsespligt	stærk	svag	svag	svag	svag
<i>Byudviklingsudvalg</i>	ophæves	ophæves	bibeholdes	bibeholdes	bibeholdes
<i>Call-in</i>					ja

Et ja i parentes betyder, at der er tale om et uspecificeret forhold, som må antages at være et „svagt” ja.

Oversigten viser hvordan vigtige spørgsmål blev foreslået løst forskelligt, efterhånden som arbejdet med at udforme forslaget til lov om lands- og regionplanlægning skred frem gennem efteråret 1972 og vinteren 1973. Et ja i parentes betyder, at der er tale om et uspecificeret forhold, som må antages at være et svagt ”ja”. Kilde: Bogason i Byplan 1976/3 s. 89.

arbejdelsen af forslagene (til lands- og regionplanlovene). Det blev en meget intensiv arbejdsproces. Ikke sjældent blev Hans Jørgen og jeg siddende i ministeriet til langt ud på natten for at lave et forslag til næste dags drøftelser med Bendt Andersen. Når vi så mødtes dagen efter, havde Bendt Andersen også arbejdet i døgndrift, og mødte op med sit forslag. Vi nævnte en gang at vi syntes at det var lidt spild af vores aftener og nætter, når han nu alligevel lavede arbejdet. Det syntes han ikke. Han syntes at det var en helt fin proces, for – som han sagde – det var vældigt inspirerende med flere forskellige oplæg til samme sag”.

Først drejede det sig om forslag til Loven om lands- og regionplanlægning (lov nr. 375 af 13.6.1973) og Loven om regionplanlægning i Hovedstadsområdet (lov nr. 376 af 13.6.1973), begge vedtaget enstemmigt af Folketinget. De var forberedt i 1972-73 og trådte i kraft 1. april 1974. Der er ikke plads her til en detaljeret gennemgang af deres tilblivelse, der naturligvis bar præg af at der ikke tidligere var lovgivet om disse aktiviteter, og at de sædvanlige høringer af berørte myndigheder og organisationer var omfattende. Men herudover gjorde planlovsgruppen en stor indsats for at involvere andre dele af samfundet i forberedelsen. Endog intern debat i ministeriet blev lagt offentligt frem (Kristoffersen 1972, Bay Christensen 1974) – en både forinden og senere uhørt åbenhed. Peter Bogason (1976) fik mulighed for som sin specialeopgave i politologi at studere processen. I Rigsarkivet fylder dokumenterne om forberedelsen af hver af disse love næsten ½ meter.

Mens Amtsrådsforeningen stort set var med på ministeriets udkast, var forholdet til Kommunernes Landsforening anspændt, som illustreret ved skemaet over hvordan 4 vigtige lovudkast fra september 1972 til februar 1973 forholdt sig til en række stridspunkter. Skemaet medtager også et lovudkast af 10. november 1972, som KL selv udarbejdede. I skemaet står K for kommuner og AR for amtsråd, og ja i parentes for et svagt ja.

Forhandlingerne på embedsmandsniveau (udkastene fra 29. september til 10. november) resulterede ikke i noget brugbart kompromis. Planlovsgruppen udarbejdede derefter udkastet af 27. november, som blev godkendt af Regeringens Planlægningsudvalg og forhandlet med de kommunale organisationers formænd. Der blev nu opnået et kompromis (6. februar), som blev fremlagt i Folketinget som lovfor-slag og vedtaget.

I loven blev landsplanlægningen lovfæstet, og ansvaret for den tillagt boligministeren, som inden den trådte i kraft var blevet til en miljøminister, og som årligt skulle give Folketinget en redegørelse

for arbejdet. Landsplanlægning blev defineret som at tilvejebringe grundlag for (1) at areal- og naturressourcer udnytttes ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering; (2) at arealanvendelsen fastlægges sådan at forurening forebygges; og (3) at koordinere de enkelte dispositioner inden for rammerne af den økonomiske samfundsplanlægning. Der lægges vægt på at landsplanlægningen kræver en betydelig undersøgelses- og analysevirksomhed.

Tillige blev regionplanlægningen lovfæstet og gjort obligatorisk. Regionplanerne skulle vedtages af amtsrådene. Både borgerne og kommunerne skulle gives indflydelse på regionplanlægningen gennem en omfattende tilblivelsesprocedure, der bl.a. omfattede at alternative regionplanskitser blev udsendt til offentlig debat. Regionplanerne skulle godkendes af miljøministeren, som også skulle sørge for koordinering med andre ministerier. Blandt de emner, der skulle planlægges for, bemærkes byvækstens fordeling og afgrænsningen af byzoner, større trafik anlæg, beliggenheden af forurenende virksomhed samt arealanvendelsen bl.a. til jordbrug og sommerhusområder..

I Hovedstadsregionen skulle Hovedstadsrådet vedtage regionplanen. Denne skulle indeholde hovedretningslinier for flere forhold end regionplanerne i det øvrige land, bl.a. for byfornyelsen i de eksisterende bysamfund.

Den sidste etape i planlovsreformen var Lov om kommuneplanlægning, der blev forberedt i 1973-75 og vedtaget som lov nr. 287 af 26. juni 1975 (kun Fremskridtspartiet stemte imod). Det blev en større lov med 60 paragraffer, og alene ministeriets bemærkninger til det reviderede lovforslag i 1974 fyldte 73 sider. Dens vigtigste formål var

- at forenkle og samle eksisterende lovgivning spredt over flere love, således at dispositionsplaner blev afløst af kommuneplaner, mens byplanvedtægter og flere andre plantyper blev afløst af lokalplaner,
- at modernisere indholdet,
- at decentralisere afgørelserne ved at sløjfe den statslige godkendelse, samt
- at forbedre mulighederne for offentlighedens medvirken, idet kommunalbestyrelsen inden udarbejdelsen af kommuneplanen skulle offentliggøre en redegørelse om hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder, som kunne danne grundlag for en offentlig debat (lovens §6). Denne redegørelse fik stigende betydning for kommunernes langsigtede strategi for deres samlede udvikling og har gradvist fået en central stilling i loven.

Byfornyelsesspørgsmål kom eksplicit ind i loven, og Miljøministeriets departementschef Holger La-

vesen deltog i drøftelserne herom. I forbindelse med Folketingets behandling af forslaget til kommuneplanlægning foreslog Folketingsudvalget for fysisk planlægning en ny bestemmelse, hvorefter en kommune ikke kan vedtage en kommuneplan med bebyggelsesprocenter (etageareal i % af grundareal) større end 110, medmindre miljøministeren forinden har tiltrådt den større bebyggelsesprocent. Det betød at byggemulighederne i de ældre og centrale bydele generelt blev reduceret. I Københavns og Frederiksberg kommuner skete det ved at de særlige byggelove for disse kommuner blev ophævet.

Loven trådte i kraft d. 1. februar 1977, hvor samtidig byplanloven blev ophævet. Dog trådte bestemmelserne om kommuneplaner først i kraft når der i det pågældende område forelå en godkendt regionplan, hvilket i de fleste områder skete i 1981.

Kommuneplanerne svarede stort set til de hidtidige dispositionsplaner, men skulle opdeles i en "hovedstruktur" der angav kommunalbestyrelsens overordnede politik for kommunens udvikling, og mere præcise "rammer" for arealets anvendelse i de enkelte dele af kommunen. Kommuneplanerne fik en 12 års gyldighed, men efter hvert nyvalg skulle kommunalbestyrelsen overveje om de skulle ændres, hvad de i mange tilfælde blev.

Endvidere skulle kommunalbestyrelserne vedtage lokalplaner – der var i overensstemmelse med kommuneplanerne - før større udstykninger eller byggearbejder kunne påbegyndes. Lokalplanerne svarer stort set til de hidtidige byplanvedtægter og skal tinglyses på de pågældende ejendomme. Men også andre lokale plantyper i de hidtidige "27 slags planer" blev erstattet af lokalplanerne, bl.a. de byplanmæssige bestemmelser i de byggelovs-baserede bygningsvedtægter. Kommunalbestyrelsens vedtagelse af en lokalplan er normalt endelig, dog kan såvel amtsrådet som statslige myndigheder nedlægge veto mod en lokalplan, hvis den strider mod overordnet planlægning. Lokalplanerne er, ligesom byplanvedtægterne, gyldige uden tidsgrænse, men kan naturligvis erstattes af nye lokalplaner.

Indtil der forelå godkendt regionplan, kunne miljøministeren ifølge lovens §15 godkende midlertidige rammer for en kommunes lokalplanlægning. Disse rammer kunne være dispositionsplaner eller anden planlægning tilvejebragt af kommunalbestyrelsen. I denne overgangsperiode udgjorde godkendelsen af §15-rammer en væsentlig del af centraladministrationens arbejdsopgaver.

I en del år fik færre end 10 kommuner bestemmelser i §15-rammerne eller i kommuneplanerne om bebyggelsesprocenter større end 110 – i nogle tilfælde op til 150. I Københavns kommune fortsatte den midlertidig ordning meget længe. §15-rammer-

ne omfattede boligområderne, men ikke erhvervsområderne og byen inden for voldene (se ill. 16). Kommunen opererede fra enkelt-sag til enkelt-sag, der skulle godkendes i ministeriet, og fik først en kommuneplan i 1989.

Ligesom de tidligere planlægningslove var de nye love helt overvejende procedurelove, hvori der indgik kataloger over de emner der skulle eller kunne planlægges for. Men der var kun meget få bestemmelser om planernes indhold. En undtagelse udgjorde en sætning i Lands- og regionplanlovens formålsparagraf, hvori der under Folketingets behandling blev indsat en sætning om at landsplanlægningen skulle "fremme en ligelig udvikling i landet" – hvorved den kom til at stemme overens med egnsudviklingsloven.

Det største spørgsmål ved planlovsreformen var igen hvor stor magt henholdsvis staten, amterne og kommunerne skulle have i det fremtidige planlægningssystem. Det er ingen hemmelighed at mange i centraladministrationen, ikke mindst hos den kommitterede, gik ind for at staten skulle bevare beføjelsen til at godkende eller forkaste også de kommunale planer. I de første lovudkast var denne beføjelse bevaret, og det var først lige inden lovforslaget blev fremsat i Folketinget at ministeriet frafaldt beføjelsen. Baggrunden herfor var bl.a. at man ikke havde tillid til at amtsrådene kunne leve op til den rolle, de var tiltænkt (Gaardmand 2003).

Kommunernes Landsforenings bestyrelse strittede som sædvanlig imod alt hvad der begrænsede kommunernes magtudfoldelse. I denne situation, der kunne true med at føre til et sammenbrud som i Ove Larsen-udvalget, fandt planlovgruppen på at mobilisere kommunalfolk uden om KLs bestyrelse ved at få de amtslige kommuneforeninger til at nedsætte studiekredse med interesserede kommunalpolitikere og kommunale medarbejdere som medlemmer. Efter at et foreløbigt lovforslag var fremsat i foråret 1974, blev der oprettet ca. 40 studiekredse med ca. 600 deltagere, og de førte til mange ændringer i det endelige lovforslag (Andersen 2003).

Lovsystemet kom til at give de folkevalgte amtsråd og kommunalbestyrelser størstedelen af magten over den fysiske planlægning her i landet. Oluf Ingvartsen (1984) kunne notere en overvejende kommunal sejr i tovtækkeriet om magten. De forskellige konstruktioner, hvorved staten lige siden 1920'erne havde søgt at undgå at de folkevalgte fik magten og i stedet indsatte byudviklingsudvalg med amtmænd som formænd, det aldrig realiserede "regionplanudvalg" i jordlovsbukettens lovforslag samt nogle af forslagene i Ove Larsen-udvalget var det nu slut med. Baggrunden herfor var at kommunalreformen var endt med så store kommuner at de

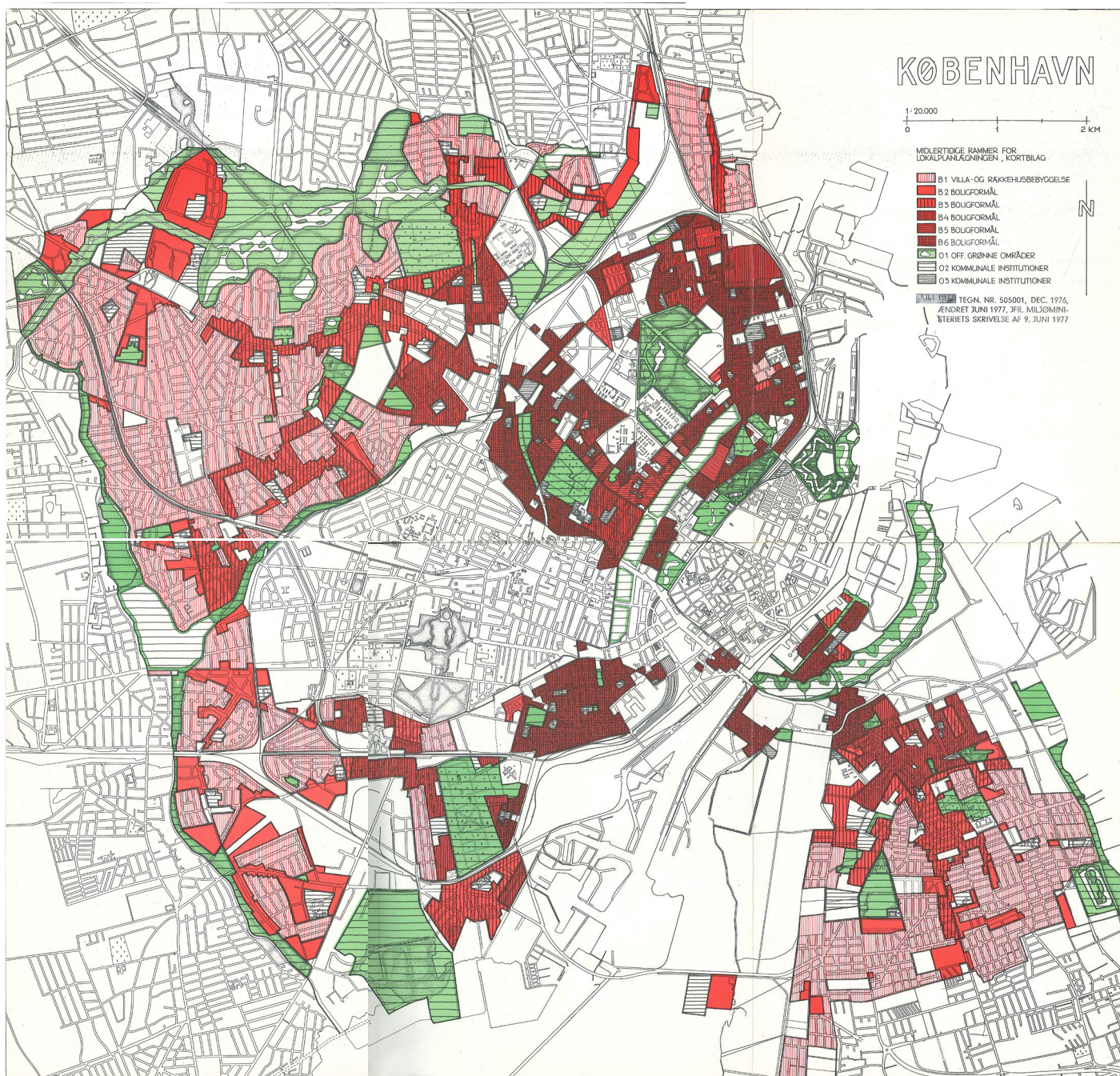
nu alle kunne udstyre sig med et professionelt embedsværk, herunder personale med speciel uddannelse i planlægningsfag.

Tilbage af det hierarkiske system blev at miljøministeren skulle godkende regionplanerne og at amtsrådene skulle påse at kommunernes planer var i overensstemmelse med regionplanlægningen. Desuden kunne miljøministeren udstede forudsætninger for region- og kommuneplanlægningen, de såkaldte "landsplandirektiver", eller selv overtage udform-

ningen af en lokalplan (den såkaldte "call-in", der dog kun sjældent er blevet anvendt).

Der kom et klart og logisk planlægningssystem ud af arbejdet – et system som vakte misundelse rundt om i Europa. Et problem var det dog at især lokalplan-proceduren var ret tidskrævende, hvilket senere lov-revisioner i nogen grad rådede bod på. Det er også blevet kritiseret at overholdelse af de mange regler og procedurer skulle have overskygget interessen for byplanlægningens kvalitet (f.eks. Haastrup

Ill. 16. §15-rammer for Københavns kommune 1977



De godkendte §15-rammer omfatter kun boligområder (incl. institutioner, butikker mv til brug for områdets beboere, offentlige grønne områder og kommunale institutioner og kun uden for den indre by. De forskellige røde signaturer angiver forskellige tilladte bebyggelsesprocenter mv. I kommunens andre arealer (hvide på kortet) skal planer godkendes af ministeriet efter den gamle byplanlov. Kilde: §15 rammer, Københavns magistrat 4. afd., juli 1977.

1985). Det må nok også noteres at koordineringen mellem ministerierne i realiteten næppe blev bedre end den havde været før. Sammenhængen mellem fysisk og økonomisk planlægning blev heller ikke umiddelbart bedre, men det må dog siges at i mange kommuner blev kommuneplanerne efterhånden grundlaget for overvejelser om kommunens udvikling og prioritering af opgaverne. Amtsrådene var ikke i stand til at udfylde deres tiltænkte rolle med hensyn til at styre bymønstrets udvikling. Allerede i 1977 udtrykte byplanforskeren Johannes Møllgaard fra Statens Byggeforskningsinstitut skepsis med hensyn til midlerne til en bymønsterpolitik var tilstrækkelige, og det viste sig at han havde ret. Kommunerne var for stærke og egenrådige, og efter den anden oliekrise var der ikke rigtig nogen vækst at fordele. Regionplanerne blev efterhånden reduceret til at være planer for områderne uden for byerne.

En virkelig nyhed var at de nye love bestemte at amtsråd og kommunalbestyrelser ikke kunne vedtage planerne uden først at give borgerne mulighed for at fremsætte deres meninger om planforslag. En anden nyhed var at kommuneplanlægningen skulle indledes med at formulere planlægningsmuligheder, regionplanlægningen endda med at opstille alternative planforslag. Dette var en klargøring af at planlægning er politik, ikke en éntydig teknisk ekspertise. Hvad disse fornyelser angår blev Danmark noget af et foregangsland, selvom det var noget der blev diskuteret overalt i den vestlige verden på denne tid. For statens vedkommende gav landsplanredegørelserne Folketinget mulighed for at påvirke regeringens politik – de fleste år skete debatten herom dog kun i tingets planlægningsudvalg. Efterhånden gav miljøministrene også en bredere offentlighed mulighed for at diskutere og påvirke den.

Men Verden stod ikke stille, og mange af planlovsreformens bestemmelser er siden blevet ændret.

Kommuneplanloven af 1975 var stort set, ligesom den tidligere lovgivning, baseret på - ved ændringer i arealanvendelsen - at det var forbudt at bruge arealerne på anden måde end angivet i planerne. Siden har den fysiske planlægning i stigende grad spillet sammen med kommunalbestyrelsernes mere konstruktive strategier og tiltag for at gøre de lokale samfund bedst mulige i bred forstand.

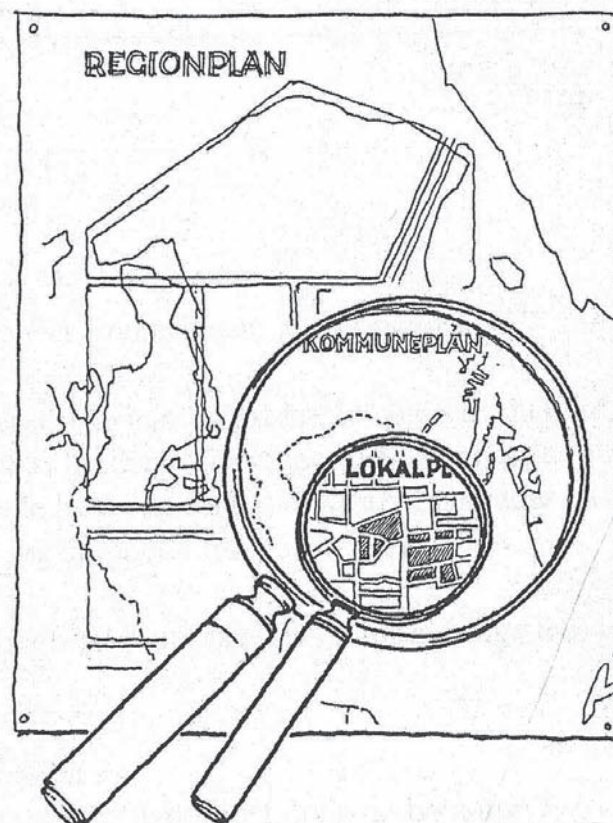
De løbende opgaver i midten af 1970'erne

Ud over de kommunale planer kom allerede i 1974 godkendelse af regionplanerne, i første omgang dog kun den for Hovedstadsområdet, som Egnspanrådet havde vedtaget i 1973. Da kommunalreformen i 1974 nåede dette område, blev Egnspanrådet afløst af et "Hovedstadsråd", valgt indirekte af kommunalbestyrelserne. Det overtog Egnspanrådets planlæg-

ningsafdeling, ledet af Hugo Marcussen. Det store byggeri på Vestamager, som Københavns kommune havde forestillet sig, var allerede i "Regionplan 1973" skåret ned til 25.000 boliger – og forudsætningen for dette tal var endda at lufthavnen blev flyttet til Saltholm. Hovedstadsrådet tiltrådte straks "Regionplan 1973" og fremsendte den til godkendelse. Planen opfyldte ikke helt de krav, der i den ny lov blev stillet til Hovedstadsområdets regionplan; men først og fremmest pegede Miljøministeriet på at de anvendte forudsætninger om en kraftig befolkningstilvækst var urealistiske, idet landets samlede fødselstal nu var gået stærkt tilbage, og regionens folketal på grund af manglende nettotilflytning var helt stagnerende. I 1975 modsatte Folketingets udvalg for fysisk planlægning sig at der blev bygget mere end 400 boliger på Vestamager. Langt den største del af Vestamager skulle danne en grøn kile. De følgende år gik med et sejt tovtrækkeri mellem Hovedstadsrådet og Miljøministeriet, som først i 1979 godkendte regionplanens første etape.

Placeringen af de atomkraftværker, som det på denne tid var den officielle politik at basere landets fremtidige el-forsyning på, havnede i 1972 i en ar-

Ill. 17. Planlægningens niveauer



Under landsplanlægningen (ikke medtaget på tegningen) udarbejdes regionplaner. Regionplanen danner ramme for kommuneplanen, der skal være ramme for lokalplanerne. Tegning af arkitekt m.a.a. Per Frederiksen, Københavns kommune.

bejdsgruppe med Rud Nielsen som formand og Kell Sahlholdt, senere Solveig Øster, som sekretær. De afgørende kriterier var dybt vand i nærheden af kysten, lav befolkningstæthed inden for en afstandszonzone på 10 km, og endnu lavere inden for 3 km. Et landsplandirektiv blev baseret herpå.

En anden opgave var en sommerhuslov, ifølge hvilken sommerhuse ikke måtte udlejes erhvervsmæssigt. I et cirkulære skulle ”erhvervsmæssigt” defineres, heri blev det fastlagt at 2 sommerhuse var maksimum der kunne udlejes uden at det var erhvervsmæssigt. Ifølge Kell Sahlholdt var Rud Nielsen rædselsslagen over den mulige politiske ballade herom, men fandt på følgende manøvre: *”Vi lavede et notat om at ministeren påtænkte at udsende et cirkulære med dette indhold. Det blev sendt til det folketingsudvalg, der havde med loven at gøre. Det gav ikke anledning til kommentarer. Det havde den konsekvens, at da ombudsmanden på et senere tidspunkt spurgte til disse regler, kunne vi fortælle ham, at de havde været forelagt for folketingsudvalget. Det betød at han ikke kunne gå ind i sagen, selvom han formentlig gerne ville”*.

I adskillige store provinsbyer udkæmpedes blandt politikerne og i befolkningen store slag om del-dispositionsplaner for bycentrene. Som eksempel kan nævnes Hillerød, hvor det endte med at den tidligere erhvervsvenlige centerplan fra 1963, som kommunen kun havde haft råd til at gennemføre en mindre del af, blev erstattet af en ny i 1975. Den lagde op til en mere beskeden udbygning af bykernen og til gengæld lokalcentre i yderområderne. Et interessant træk er at de prognoser for biltrafikkens vækst, den tidligere centerplan var baseret på, havde vist sig at være alt for store. Selvom der kan forekomme køer i myldretiderne, har byen indtil nu kunnet klare sig med det gamle gadenet. Arne Gaardmand og Frits Larsen samlede argumentationerne omkring bycentrene op i en lille bog fra 1974.

En ny ombudsmandssag

Den statslige planlægningsmyndighed, nu Miljøministeriet, fik i begyndelsen af 1977 en ny ombudsmandssag på halsen. Den drejede sig om to ubebyggede grunde, Strandlund og Vennerslund, tilsammen på godt 6 ha, beliggende i Gentofte kommune mellem Strandvejen og Øresund umiddelbart syd for Charlottenlund Fort. Kommunen havde i 1973 købt dem af skibsreder A.P.Møller med henblik på boligbyggeri. En del af beboerne i de omliggende kvarterer protesterede herimod og krævede at i hvert fald en del af arealet skulle reserveres til rekreative formål. Det viste sig at selvom det som bekendt kun er meget beskeden dele af Nordsjællands Øresundskyst, der er offentligt tilgængelige, og selvom både

kommunen, Hovedstadsrådet og Miljøministeriet udtrykte sympati for at friholde arealet for bebyggelse, var der ingen der ville bruge de nødvendige penge til opkøb. Så kom muligheden for at friholde arealet ved hjælp af en byplanvedtægt ind i billedet. Det var i 1975, mens den gamle byplanlov endnu var gældende.

En beboergruppe, ”Strandlundsgruppen” (hvor i deltog arkitekt Kristian Larsen), argumenterede for at ministeriet skulle anvende dennes paragraf 1, stk. 6, hvori det hed: *”Når det i øvrigt skønnes nødvendigt at tilvejebringe en byplan for et område, kan boligministeren..... pålægge kommunalbestyrelsen at tilvejebringe en byplan og i fornødent omfang bringe de i denne omhandlede anlæg til udførelse inden for en vis frist.”*

Ministeriet mente imidlertid at sådan som praksis med hensyn til byplanloven havde udviklet sig, var det en forudsætning for anvendelsen af denne bestemmelse, at kommunalbestyrelsen ikke havde opfyldt sin byplanpligt efter byplanlovens paragraf 1, stk. 2. Kommunen havde foretaget dispositionsplanmæssige overvejelser, der var resulteret i en godkendt bygningsvedtægt i henhold til byggeloven. Men heri var anvendelsen af det omhandlede areal ikke planlagt, hvilket Planstyrelsen synes at have overset, da den skrev at der ikke var grundlag for at statuere at kommunalbestyrelsen ikke havde opfyldt sin byplanpligt; ministeriet henholdt sig blot til Planstyrelsens skrivelse.

Ombudsmanden – nu Lars Nordskov Nielsen – kom i sin redegørelse af 18.1.1979 til den konklusion at *”det var udtryk for en urigtig retsopfattelse når ministeriet og Planstyrelsen bl.a. over for Strandlundsgruppens ønske om en byplanvedtægt for området gav udtryk for at paragraf 1, stk.. 6 i byplanloven var uanvendelig, når Gentofte kommune ikke havde tilsidesat sin byplanpligt”*..... Og senere: *”ministeriet kunne have pålagt Gentofte kommune at udarbejde en byplanvedtægt for Strandlund-Vennerslund”*.

Da byplanloven pr. 1.1.1977 var blevet afløst af kommuneplanloven havde konklusionen ingen praktiske konsekvenser, men peger på at der i byplanlovens lange levetid havde udviklet sig en uholdbar uoverensstemmelse mellem lovens ordlyd og administrativ praksis.

Strandlundsgruppens klage havde også et andet punkt, nemlig om området kunne anses for ”byggedomment”, når der kun i Strandvejen fandtes hovedkloakering og hovedvandledning og der langs øst- og nordskel fandtes kloakledninger. Ifølge paragraf 17 i den fra 1974 gældende lov om regionplanlægning i Hovedstadsområdet kan Hovedstadsrådet ud fra regionplanmæssige hensyn pålægge en

kommunalbestyrelse ikke at medvirke ved byggeomdning – men det forudsætter altså at arealet ikke allerede er byggeomdnet. Da forvaltningen af denne lov ligger uden for undersøgelsesperioden, skal jeg ikke gå i detaljer med spørgsmålet, men nøjes med at citere ombudsmandens konklusion, at det *”ikke var udtryk for en rigtig retsopfattelse, når Planstyrelsen og senere Miljøministeriet gav udtryk for den opfattelse at Strandlund-Vennerslund måtte anses for byggeomdnet..... – med den virkning at Hovedstadsrådet var retligt afskåret fra med hjemmel i lovens paragraf 17 at gribe ind over for Gentofte kommunalbestyrelses beslutning om anvendelse af området”*. Altså også på dette punkt en kritik af ministeriet.

Bymønster- og landsbydebat i 1970erne

Spørgsmålet om bymønster – og herunder ikke mindst landsbyerne – kom til at stå centralt i den fysiske planlægning gennem 1970erne, hvor der i Danmark – som i mange vesteuropæiske lande – opstod en stærk positiv vurdering af livet på landet. Debatten strakte gennem hele årtiet, og medtages her i sin helhed.

Debatten kom blandt andet til at dreje sig om zonenloven, men gav sig også udtryk i en række forespørgsler og dagsordensforslag i Folketinget, især fra Venstres og de radikales side. Den gik ikke så meget på restriktionerne for byggeri i det helt åbne land – dem gik alle partier ind for – men mere på byggeri inden i eller i tilknytning til landsbyerne. Det blev hævdet at *”zoneloven kvalte landsbyerne”*. Da Danmark igen i begyndelsen af 1970erne gik i forhandling om medlemskab af EF, blev en mindre justering af zonenloven nødvendig og gennemført i 1972. Et nyt cirkulære skulle udsendes, og det var især spørgsmålet om byzoner i de nye, større landkommuner, der voldte knuder. I mange af disse kommuner var der siden slutningen af 1800-tallet vokset en stationsby frem midtvejs mellem de gamle købstæder, og her var de ny kommuner typisk bygget op omkring et sådant *”kommunecenter”*. Men der var også adskillige ny kommuner, hvor der i stedet var fremvokset flere, men mindre bebyggelser, og hvor kommunalbestyrelsen ville give hver af disse en mindre byzone. Blandt andre førte landkommunerne i Salling sig frem med dette ønske. I centraladministrationen forekom en holdning om at dette ikke måtte tillades. Som nævnt var bl.a. Edmund Hansen talsmand herfor. At det var den oprindelige holdning i Boligministeriet at det kun var ønskeligt med én eller to byzoner i hver kommune blev også indrømmet i pressemeddelelsen af 2.5.1973 om det nye cirkulære. I Rigsarkivet ligger der også et notat fra foråret 1972 fra Rud Nielsen til departe-

mentschefen. Rud Nielsen følte sig tydeligvis i defensiven, når han skrev at *”miljøet i landsbyerne er ikke altid godt, og miljøet i de større byer er ikke ex definitione dårligt”*¹⁶. Boligministeren i 1972, Helge Nielsen, måtte flere gange i Folketinget forsikre at ministeriet ikke ville skrive ind i cirkulæret at en kommune kun måtte have én byzone. Og det blev betonet at zonenloven ikke måtte medvirke til at fremskynde afvandringen fra byfjerne områder. Men – som hidtil – skulle zonedragningen ske med udgangspunkt i en velovervejede planlægning. Det reviderede zonenlovscirkulære (nr. 87) blev endelig udsendt den 25.4.1973.

Jeg bidrog til modargumentationen mod kvælningsopfattelsen ved at påvise at de rene landkommuner havde haft befolkningstilbagegang længe før der var nogen zonenlov – på Østdanmarks gode jorder siden 1880erne eller 1930erne, og i Vestjylland, hvor hedens opdyrkning udskød vendepunktet, siden 1950erne – simpelthen på grund af rationaliseringen i landbruget. Men det var en svaghed ved zonenloven, at den ikke skelnede mellem det helt åbne land og landsbyerne – for Rud Nielsen var dette skel uvæsentligt, men det var det jo ikke i forhold til at redde det åbne land.

Fremskridtspartiet foreslog i 1974 zonenloven ophævet, men det gik alle andre partier imod.

Landsplansekretariatets viden om bymønstre og oplande fik rigelig anvendelse, da Miljøministeriet besluttede at den første landsplanredegørelse (1975) primært skulle fokusere på disse spørgsmål. En række af de nye amter gennemførte endda supplerende og ajourførte serviceundersøgelser. Jeg var hovedpennefører i arbejdet med landsplanredegørelsen, som begyndte i 1974, hvor Holger Hansen var miljøminister. Han var meget interesseret i bymønster-debatten, og mens ministeriet tidligere – ligesom Kaufmann i sit *”stjernebymønster”* – havde lagt stor vægt på at fremme de største byers vækst, kom hovedvægten nu til at ligge på de såkaldte *”egnscentre”*, byer der skulle kunne tilbyde størstedelen af befolkningen en omfattende vifte af service inden for højst 15 kilometers afstand. De daværende byer med over 5-10.000 indbyggere ville i reglen opfylde eller kunne bringes til at opfylde formålet. På endnu lavere niveau ville også *”kommunecentre”* i de nye, store kommuner betjene befolkningen med den hyppigst anvendte service. Midt i arbejdet faldt Hartling-regeringen, og Helge Nielsen blev igen miljøminister. Det gav nu ikke anledning til de store ændringer, og da landsplanredegørelsen blev debatteret i Folketinget blev den stort set modtaget positivt af alle partier. (I de følgende år nøjedes man i reglen med at debattere landsplanredegørelserne i folketingsudvalget). Men det kom bag på ministe-

riet, der havde opfattet vægten på egnscentrene som et kæmpeskridt bort fra vækstcenter-tankegangen, at egnscentrene af mange deltagere i den offentlige debat blev opfattet som nogle store monstre der ville få al mere lokal aktivitet til at visne bort.

De følgende års politiske og offentlige debat om de nye regionplaner viste sig fortsat at fokusere på bymønstreet, og Miljøministeriet havde lovet at følge landsplanredegørelse 1975 op med en uddybende rapport. Der blev i Planstyrelsen nedsat et internt 3-personers udvalg med mig som formand til at lave den. Men inden udvalget overhovedet kom i gang, fik jeg fra en ingeniør, der var medlem, breve med sprogets værste injurier om mig. Udvalget kunne ikke fungere. Den offentlige debat om amternes alternative regionplanskiser viste samtidig klar opbakning bag de skitser der var baseret på vækst i de nederste niveauer i bymønstreet.

I 1978 stred Rud Nielsen og jeg os frem til et debatoplæg om "Det fremtidige bymønster". Heri der blev taget endnu et skridt ved at anerkende at der under kommune-centrene også kunne udpeges "lokalcentre". Her var det nedlæggelse af service der var problemet, og lokalcentre kunne kun udpeges hvis der var en rimelig sikkerhed for at den mest

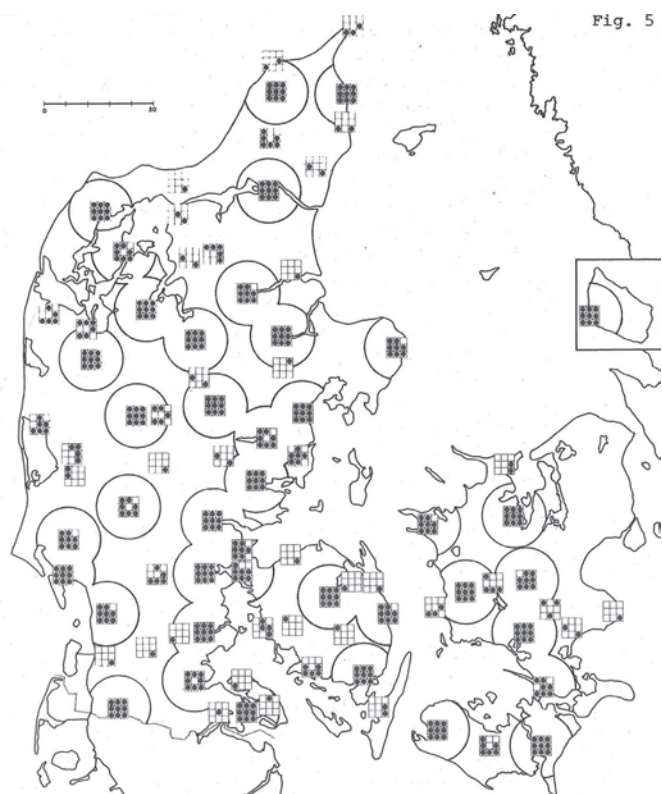
elementære service som skole og dagligvarebutik kunne opretholdes. I 1979 udsendte Planstyrelsen en grundig gennemgang af problematikken i "Rapport om det fremtidige bymønster". Bymønster-oplægget fik en ikke uvæsentlig betydning for arbejdet med de første regionplaner, hvor næsten alle amter opstillede en målsætning om decentralisering, men konkret holdt sig ganske tæt ved befolkningens eksisterende fordeling i bymønstreet.

Endnu et lille politisk drama om bymønstreet udspillede sig i Folketinget d. 29.1.1980, da det debatterede 1979-landsplanredegørelsen. Det skyldtes nok mest at det udarbejdede udkast var blevet rettet endeligt til i hastværk i Miljøministeriets departement, og hverken embedsmændene eller miljøminister Ivar Nørgaard havde lagt mærke til at der nærmest var en selvmodsigelse mellem den generelle politik, som var en fortsættelse af de foregående års, og nogle bemærkninger om at trafik- og energiudviklingen trak mod større koncentration. Venstre havde imidlertid opdaget det og spillede ud med et "dagsordensforslag", hvori det hed at "*Idet Folketinget vender sig mod den centralisering, som landsplanredegørelsen er udtryk for, opfordrer tinget regeringen til at respektere de udbredte ønsker om en sikring af landsbyernes og de små bysamfunds fremtidsmuligheder*". Det måtte den socialdemokratiske regerings støtteparti, de radikale, stemme for. Socialdemokratiet meddelte imidlertid at regeringen ville opfatte dagsordenen som et kabinetsspørgsmål, dvs at regeringen ville gå af, hvis den blev vedtaget – hvilket kom helt bag på de radikale. Den radikale ordfører Tage Dræbye og den socialdemokratiske ordfører Bjørn Westh fik så under debatten udformet en "afværgedagsorden", der sagde at "*Folketinget opfordrer regeringen til ved godkendelsen af regionplanerne at sikre at befolkningstilvæksten kan fordeles på en sådan måde at man respekterer de udbredte ønsker om en sikring af landsbyernes og de små bysamfunds fremtidsmuligheder*". Efter reglerne kom denne dagsorden først til afstemning, og den blev vedtaget, hvorved Venstres dagsordensforslag bortfaldt.

I mellemtiden havde miljøminister Niels Matthiasen i 1978 nedsat en landsbykommission. Da den i 1981 afgav en betænkning med forskellige moderate forslag, havde den grønne bølge imidlertid lagt sig, og den fik ingen større virkning.

Arne Gaardmand (1985, 1987 og 1993) har givet en samlet fremstilling af hvordan man i dansk planlægning har behandlet vækstcenter- og bymønsterproblematikken siden Kaufmanns "stjernebyartikel" fra 1959. Det fremgår at størstedelen af idéudviklingen er sket i Landsplanudvalgets sekretariat, senere i Planstyrelsen. Stort set er de her udviklede tanker

Ill. 18. Kort over egnscenterfunktioner i debatoplægget om "det fremtidige bymønster"



Kilde: Planstyrelsen: Det fremtidige bymønster, et debatoplæg. S. 34.

imidlertid frem til midten af 1970'erne blevet accepteret bredt i planlæggerkredse. Men det kan siges at den danske debat om disse spørgsmål er foregået ret isoleret fra den internationale idéudvikling om de samme spørgsmål, som jeg har opridset i kapitel 7 i Illeris 2010. Det må også siges at Gaardmand i 1980'erne var meget optaget af at argumentere mod de udbredte ønsker om økonomisk vækst, og i denne forbindelse begik samme fejl som mange væksttilhængere, nemlig at forudsætte en nødvendig sammenhæng mellem økonomisk vækst og lokalisering i vækstcentre – en sammenhæng som hverken er teoretisk nødvendig eller empirisk uundgåelig.

Miljøministeriets 1975-struktur

Tilbage til de organisatoriske ændringer i ministeriet. Boligministeriets planlægningsafdeling, dog minus saneringssagerne, blev i efteråret 1973 flyttet til det Miljøministerium der nu blev oprettet. Dets kerne var det i 1971 dannede Ministerium for forureningsbekæmpelse, og i Miljøministeriet indgik desuden sagsområder fra flere andre ministerier, bl.a. naturfredningen og bygningsfredningen fra Kulturministeriet og skovvæsenet fra Landbrugsministeriet. Frem til 1980 styredes Miljøministeriet dog kun af en "halv" minister, miljøministrene måtte i reglen også passe et andet ministerium, men Miljøministeriets embedsmænd havde deres eget departement.

Miljøministeriets departementschef blev Holger Lavesen, som allerede var departementschef i Ministeriet for forureningsbekæmpelse. Han var en eminent begavet mand, der altid tænkte flere træk længere frem end alle andre.

Den fra Boligministeriet overtagne struktur var udviklet gennem mange år med knopskydninger når de blev påtrængende, med departementale kontorer, den kommitterede og landplansekretariatet. Så sent som midt under strukturovervejelserne i 1974 blev der – da ministeren ønskede arbejdet med lands- og regionplanlægning opprioriteret - oprettet et nyt departementalt kontor, kaldet 6C, for disse opgaver. Kontorets chef blev Inger Vaaben, et eklatant brud på traditionen for at forfremmelser skete efter anciennitet.

Den tidligere struktur i Boligministeriets planlægningsafdeling var givetvis ikke ideel. Trods ret tæt samarbejde forekom der dobbeltarbejde, og hver institution opretholdt sit eget journalsystem.

Efter planlægningsafdelingens overflytning til Miljøministeriet i 1973 iværksatte Holger Lavesen en grundig analyse af dets fremtidige struktur. Indtil den var tilendebragt, skete der nogle foreløbige ændringer, hvor nogle departementale kontorer fik nye numre og ændret indbyrdes fordeling af sa-

gerne. Landsplanudvalget blev formelt nedlagt og Landsplanudvalgets sekretariat ændrede navn til Landsplansekretariatet. I realiteten blev det i denne tid nærmest besluttet fra sag til sag hvem der skulle tage sig af hvad.

I forbindelse med strukturdrøftelserne blev der i august 1974 foretaget en undersøgelse af planlægningsafdelingens ressourceforbrug, som "selvangivet" af personalet og målt i halve manddage i en "normalmåned". Det må dog siges at ingen måned i denne overgangssituation var særlig normal, men resultaterne kan alligevel have interesse:

Antal halve manddage, anvendt på flg. opgaver i en normalmåned¹⁷.

Dispositionsplaner	564
Byplanvedtægter	804
Lands- og regionplanlægning	916
Byudviklingsudvalg	145
Zoneloven, erstatningssager	428
- , andet	539
Køge bugt-planlægning	39
I forb.m. andre love	367
Bygningsvedtægter	221
Internationale opgaver	51
Diverse sekr.-opgaver	128
Andet	299
I alt	4635

Excl. opgaver der ikke vedrører fysisk planlægning

Planlægningsafdelingen i departementet udarbejdede i november 1973 en oversigt over sine arbejdsopgaver i 1972-73:

- vejledning af kommuner og løbende medvirken til forskning,
- gennemførelse af lov om lands- og regionplanlægning og vejledning til regionerne herom,
- gennemførelse af lov om sommerhuse og camping, opstramning af by- og landzone-loven samt gennemførelse af lov om erhvervelse af fast ejendom til rekreative formål – alle i forbindelse med Danmarks indtræden i EF,
- nedsættelse af renten i forbindelse med erhvervsloven og lov om statens bygge- og boligfond,
- genfremsættelse af lovforslag om ekspropriation til boligformål (ikke vedtaget),
- gennemførelse af statslige jordkøb i Køge Bugt-området, arbejdet med etablering af Vestsøen og rekreativ inddæmning i Køge Bugt,
- arbejde på lovforslag om kommuneplanlægning, herunder arbejde med dobbeltadmini-

strations-problematikken,

- forberedende arbejde om de små øers fremtid og sikring af areal til atomkraftværker.

Landsplansekretariatet opstillede også i december 1974 en liste over sine arbejdsopgaver i 1974. Den er gengivet i afsnittet om landsplanlægningen 1964-1973.

Lavesen baserede sig med hensyn til Miljøministeriets struktur på det såkaldte Korsbæk-udvalg om centraladministrationens opbygning, som han selv havde været medlem af. Dets betænkning fra 1971 gik ind for små departementer, som alene skulle tage sig af "ministersager", lovforberedelse samt overordnet styring og udviklingsopgaver. Miljøministeriets departement fik i alt tildelt 75 stillinger.

Der skulle være fælles journalsystem for hele ministeriet. I afsnittet om utrykte kilder fortæller Kell Sahlholdt om oprettelsen af dette.

Alle andre sager skulle behandles i direktorater eller – med et mere moderne ord – styrelser for hvert sagsområde. Som nævnt blev Miljøministeriets struktur omhyggeligt gennemdiskuteret gennem to år og først ført ud i livet 1.11.1975. Hele den fysiske planlægning blev da anbragt i en "Planstyrelse" med ca. 140 stillinger. Den fik iflg. "Planstyrelsens opgaver 1977-82" side 10 følgende opgaver:

- afgørelser af enkeltsager,
- indsamling og bearbejdning af oplysninger,
- udarbejdelse og forberedelse af retsforskrifter og vejledning,
- tilvejebringelse af rammerne for den kommunale og regionale fysiske planlægning,
- tilvejebringelse af materiale om forudsætninger og beslutningsgrundlag i form af udvikling og formidling af forskning for udførelse af den sammenfattende lands- og anden fysisk planlægning.

Planstyrelsen skulle bl.a. tage sig af kontakt med sektorministerier og -styrelser samt internationale sager inden for området. Sager der var aktuelle for ministeren skulle så behandles i samarbejde mellem styrelse og departement.

Planstyrelsen fik til huse i Holbergsgade 23, hvor nu også blev inddraget en bagbygning til sømandshjemmet i Nyhavn, som byplanhuset havde fælles gårdsplads med.

En mere problematisk side af Lavesens tankegang var at han skelnede skarpt mellem generalister (jurister, økonomer, sociologer og politologer) og specialister (dem var der selvfølgelig mange af i Miljøministeriet). Han insisterede på at generalisterne de første 10 år skulle flytte rundt i ministeriet. Desuden mente han at omstruktureringer fremmede produktiviteten i et administrativt system. En del oparbej-

det ekspertise blandt generalisterne gik på den måde tabt, og både internt og i omverdenen fik folk svært ved følge med.

I den i 1975 oprettede struktur blev alt planlægningsarbejdet fra både den kommitterede, landsplansekretariatet og de departementale kontorer (undtagen saneringsplanlægning) placeret i en ny "Planstyrelse" med Vagn Rud Nielsen som direktør og Edmund Hansen som vicedirektør. Som det fremgår af bilag 1, tabel 1 og 3, udgjorde dens akademisk uddannede personale en blanding af den kommitteredes arkitektdominerede, landsplansekretariatets samfundsfaglige og departementets juristdominerede. Som nævnt forblev saneringsområdet i Boligministeriet, og dermed også det boligministerielle departements sagsbehandlere på området. Derimod flyttede den kommitteredes "saneringshold" med Arne Gaardmand til Miljøministeriet/Planstyrelsen, hvor det tog sig af byfornyelsen, der spillede en stigende rolle i byplanlægningen.

Planstyrelsen fik 10 kontorer, hver ledet af en tidligere kontorchef, afdelingsarkitekt eller sekretariatschef (se bilag 2 om chefernes placering i 1976). Et var sekretariatskontor, og i de første år, hvor godkendelsen af kommunernes §15-rammer udgjorde en stor arbejdsopgave, var der 5 kontorer som for hvert sit geografiske område stort set arbejdede videre på den måde, den kommitterede tidligere havde arbejdet. Af de 4 "generelle" kontorer var 1 juridisk, 1 helliget region- og landsplanlægning, og 2 arbejdede med vejledning, analyser, forskning og udvikling samt byfornyelse.

Efterhånden svandt godkendelsen af kommunale planer dog ind, og arbejde omkring region- og landsplanlægningen samt arbejde med at tilvejebringe ny viden og at udmønte denne i vejledninger fik forholdsvis større vægt. Der blev skrevet artikler i tidsskrifter og juridiske håndbøger, og der blev arrangeret interne kurser for Planstyrelsens medarbejdere. Efter nogen tøven sagde de kommunale organisationer ja til at deltage i vejledningsarbejdet, men de var meget på vagt over for at staten skulle styre for stramt. Arne Gaardmand var fortsat leder af en gruppe, der sørgede for nogle af vejledningerne; dette arbejde indbefattede også anvendelse af konsulentfirmaer.

Samtidig udgav Gaardmand i 1975 på Arkitektens forlag en bog om "planlægning under nye vilkår", hvori han udtrykte sine personlige meninger. Han opfattede planlovreformen som et stort fremskridt på mange måder; samtidig måtte han – i en tid med stærke "fagkritiske" røster – konstatere at reformen selvfølgelig ikke ændrede samfundet radikalt. I de følgende år fortsatte Gaardmand sit forfatterskab med en række bøger hvori han, skønt fortsat ansat i

Planstyrelsen, diskuterede planlægningens situation i samfundet. Han fik meget frie rammer til dette arbejde, men bortset fra byfornyelsesspørgsmål blev han – med en enkelt undtagelse – ikke taget ind i den snævre kreds hvor de vigtigste beslutninger blev taget.

I 1980'erne måtte Planstyrelsen reducere sit personale som en naturlig følge af at den store godkendelsesfunktion af de kommunale planer forsvandt, ligesom behovet for vejledninger og artikler i fagtidsskrifter stort set var dækket. Den politiske interesse for fysisk planlægning blev mindre, i takt med at nybyggeriet under de dårlige konjunkturer i det meste af 1980'erne blev reduceret. Regeringen Schlüter, der tiltrådte i 1982, nedsatte – som den første i lange tider – ikke noget planlægningsudvalg. I 1992 blev Planstyrelsen nedlagt, og opgaverne vedrørende fysisk planlægning blev placeret i en landsplanafdeling som en del af Miljøministeriets departement.

Ledende embedsmænd i centraladministrationen

De ledende embedsmænd spillede naturligvis en stor rolle for hvordan centraladministrationen arbejdede med fysisk planlægning. I dette kapitel er derfor samlet oplysninger og vurderinger af dem i særlige afsnit om – i kronologisk rækkefølge – Kai Hendriksen, Ove L. Larsen, Edmund Hansen, Vagn Rud Nielsen, Erik Kaufmann, Bendt Andersen og Arne Gaardmand. De er baseret på de trykte skriftlige kilder og Rigsarkivets arkivalier samt, for de 5 sidstnævnte vedkommende, interviews og vores personlige erindringer.

Kai Hendriksen 13.5.1884 – 15.1.1961

Ill. 19. Kilde: Foto i Dansk Byplanlaboratorium.



Kai Hendriksen, den første kommitterede i byplansager (1941-1954), var søn af den estimerede xylograf F. Hendriksen, hvis virksomhed i København fremstillede klicheer af høj kunstnerisk kvalitet. Han uddannede sig til landinspektør (1907). Efter to års ansættelse på Landbo-

højskolen rejste han til USA, hvor han fik ansættelse ved forskellige firmaer i New England og New York. Han ønskede sig arbejde mere spændende steder, og det lykkedes i 1910, hvor han for U.S. & Canada Survey deltog i den nøjagtige afsætning af den vestlige del af disse landes indbyrdes grænse langs den 49. breddegrad, i et område hvor sigtelinierne først måtte udhugges gennem store skove. Året efter deltog han som ledende topograf i Yale University's videnskabelige ekspedition til Peru, der undersøgte området langs den 73. vestlige længdegrad, fra Amazonsletten over de 5 km høje Andesbjerge til Stillehavskysten. Han skrev i 1916 om sine oplevelser i Amerika bogen "Fra Lake Superior til Lago Titicaca".

Tilbage i Danmark virkede han et år som assistent ved en landinspektørvirksomhed i Nørresundby og fik derefter som praktiserende landinspektør i 1914-19 af den daværende nymålingskommission overdraget en række opgaver i Nordsjælland. Han blev herigennem overbevist om nødvendigheden af byplanlægning og kom i kontakt med arkitekterne i "Landsforeningen for bedre byggeskik", som prægede de kredse der agiterede for en byplanlovgivning. De dannede i 1921 Dansk Byplanlaboratori-

um, hvis "aktivist" Kai Hendriksen blev (Blomquist 1990). Gennem en kompliceret proces fik de Indenrigsministeriets embedsmænd med på et forslag til en byplanlov, der i 1925 blev vedtaget med kun 8 stemmer imod i Folketinget.

I mellemtiden var Kai Hendriksen i 1919 blevet kontorchef i Landbrugsministeriets Matrikeldirektorat og på deltid lektor ved Landbohøjskolen, hvor han bl.a. startede en undervisning i byplanlægning for landinspektør-studerende. Blandt hans ministerielle arbejdsområder var Sønderjylland, hvor matrikelvæsenet var opbygget efter prøjsisk system, og han deltog bl.a. i afstikningen af den nye dansk-tyske grænse i 1920.

I 1926-41 var Kai Hendriksen formand for Dansk Byplanlaboratorium. Det nedsatte et Egnspanudvalg for Københavnsegnen, som han også var formand for, og som i 1936 barslede med betænkningen "Københavnsegnens grønne områder", der fik stor betydning. Sandsynligvis har han også været en af de personer, der fik Indenrigsministeriet til i 1938 at fremsætte forslag til en ny byplanlov til erstatning for 1925-loven, se nærmere herom i kapitlet 1938-49: Lovgivning og organisering. Som nævnt heri har han ifølge Steen Eiler Rasmussen været med til at skrive loven.

Kai Hendriksen slog i denne tid også sine folder internationalt, var bestyrelsesmedlem i International Federation for Housing and Town Planning 1923-1937 og formand 1930-1935.

Som formand for Dansk Byplanlaboratorium præsenterede Kai Hendriksen ved Byplanmødet 1938 den ny lov som en stærk lov, ikke mindst fordi de fire store partier i Rigsdagen var enige om at gennemføre den.

Ifølge 1938-loven skulle de kommunale planer godkendes af Indenrigsministeriet. Da det snart stod klart at juristerne her ikke kunne klare en faglig vurdering af planerne, fik ministeriet i 1941 oprettet en rådgivende stilling som "kommitteret i byplansager". Den blev besat med Kai Hendriksen, og her forblev han til han i 1954 faldt for aldersgrænsen.

I sin tid som kommitteret sad han i mange udvalg om diverse byplanproblemer. Bl.a. må nævnes hans formandskab i Samordningsudvalget for Københavns vestegn 1944-48, der gav stødet til udarbejdelsen af byreguleringsloven af 1949. Rud Nielsen (1954) fortæller om hans evne til at konkretisere spørgsmålene, at han lagde røde pap-firkanter ud på kortet over Københavnsegnen; de viste hvor beskedent arealbehovet til den fremtidige befolkningstilvækst var, set i forhold til de store arealer der ønskedes udstykket. Men i det hele taget betød Kai Hendriksens foredrag for politikere og kommunale myndigheder meget for at de forstod investeringsspillet ved

spredt og tilfældig byudvikling.

I årene omkring Kai Hendriksens pensionering nedfældede han endnu nogle erfaringer på skrift. I en artikel i Byplan 1953 fokuserer han på de mange ønsker om dispensationer, som den kommitterede må fraråde at imødekomme. Han forstår at folk efter befrielsen ønsker at slippe fri for besættelsestidens forhadte restriktioner. Men må gentage at bygninger står i generationer, og at den enkelte ejers kortsigtede ønsker ofte må vige. Funktionsadskillelsen er det vigtigste overordnede princip, men som den pragmatiker han er råder han kommunerne til at prøve at finde brugbare kompromisser hvor det er muligt. Desværre er der i Rigsarkivet kun bevaret få dokumenter, Kai Hendriksen har skrevet. Rud Nielsen (1971) mener at Hendriksen "sin natur tro" lagde megen vægt på den direkte kontakt med kommunerne og deres teknikere.

Med sin blanding af at være en ivrig og nysgerrig feltarbejder og en arbejdsom og fremsynet embedsmand har han givetvis været en meget inspirerende skikkelse i centraladministrationens arbejde med byplanlægning. De skrifter han har efterladt viser at han var en udmærket og klar skribent. Dertil synes han at have valgt en utraditionel arbejdsform, hvor han gerne satte sig ned på restaurant Brønnum – på hjørnet mellem Tordenskjoldsgade og Kongens Nytorv – og ekspederede sager.

Ifølge professor Thorkil-Jensens nekrolog i "Landinspektøren" var han især i sit es i en international forsamling, hvor hans elegante ydre og hans sikre optræden – lige let på engelsk, fransk og tysk – og gode fremstillingsevne i forbindelse med stor naturlig venlighed straks sikrede ham en fremskudt position.

Ove K. Larsen 2.3.1895 – 22.7.1980

Ill. 20. Kilde: Foto i Dansk Byplanlaboratorium.



Ove Larsen er født i en familie hvor faderen havde en beskeden kvartermesterstilling på Bispebjerg Hospital, og hvor der ikke var tradition for højere uddannelse. Samtidig med at have et kontorjob i Københavns Belysningsvæsen 1911-17 tog Ove Larsen imidlertid med stor flid studentereksamen

og derefter juridisk embedseksamen i 1920. Han blev straks ansat i Indenrigsministeriet.

Ove Larsen skrev det i hovedteksten omtalte cirkulære af 1939, der "reddede" den urealistiske byplanlov af 1938 ved at opfinde dispositionsplanerne. Han avancerede til kontorchef i 1939. Da Statens Bygningsdirektorat blev oprettet i 1943, blev han dets direktør, direkte underlagt ministeren (hvorfor departementschefen ikke er medtaget i bilag 2 om byplanarbejdets organisation i ministeriet i disse år). Byplansagerne, herunder bemyndigelsen til på ministerens vegne at godkende kommunernes byplanforslag, blev henlagt til dette direktorat. Dets hovedopgave var dog at få gennemført så meget boligbyggeri som det var muligt under besættelsens vanskelige materialesituation, og når Ove Larsen (sjældent) trådte offentligt frem, var det oftest med meddelelser herom. Den vigtigste byplanmæssige udtalelse, han kom med, var ved Dansk Byplanlaboratoriums byplanmøde i 1944, hvor han knæsatte ordet dispositionsplan og malede et billede af at "*Byplanarbejdet de allerfleste Steder er kommet godt i gang*". Dette er nok en konstatering, der må ses på baggrund af 1925-lovens fiasko, men virker noget forskønnet i forhold til det omfang og de kvalitetskrav der i efterkrigstiden blev stillet.

Da Boligministeriet blev oprettet i 1947, overflyttedes Bygningsdirektoratet hertil, men nu uden byplansagerne, som blev placeret i Boligministeriets departement. Som så mange indenrigsministerielle embedsmænd blev Ove Larsen (i 1952) udnævnt til amtmand, endda over Københavns amt og stiftamtmand over Københavns og Roskilde stifter. Ved samme lejlighed blev Bygningsdirektoratet nedlagt. Som amtmand blev han formand for områdets byudviklingsudvalg.

Ove Larsen blev senere bedt om at påtage sig endnu en stor byplanmæssig opgave, nemlig formandskabet for det udvalg som Boligministeriet efter jordlovsafstemningen i 1963 nedsatte for at finde ud af hvordan byplanlovgivningen så kunne skrues sammen. Udvalget blev kaldt "Ove Larsen-udvalget". Det kan imidlertid ikke lægges ham til last at det sluttede arbejdet i 1965 uden at afgive betænkning, men kun med en "beretning" med 8 mindretalsudtalelser. Ove Larsen afstod som embedsmand fra at tage parti. Som stiftamtmand faldt han for aldersgrænsen mens beretningen blev gjort færdig.

Ove Larsen var desuden formand for Dansk Byplanlaboratorium 1948-59. Han tog især – sammen med den kommitterede – den opgave op at sprede oplysning om byplanloven, der med det voksende byggeri i efterkrigstiden fik større og større betydning. Det var bl.a. formålet med oprettelsen i 1949 af Byplanlaboratoriets søsterorganisation Jydsk Byplanråd og med Byplanlaboratoriets kursusvirksomhed, der startede i 1951.

Ove Larsen blev anset for en dygtig og omhyggelig embedsmand af den stilfærdige type. I centraladministrationen var hans smidige cirkulære fra 1939 afgørende for at byplanlægningen ikke snublede i starten, og han havde ansvaret for at der stod et funktionsdygtigt maskineri parat, da arbejdet for alvor kom i gang efter krigen. I sin fritid og i sit otium dyrkede han kirkelige og sociale interesser.

Edmund Hansen 17.4.1914 – 10.7.2006

Ill. 21. Kilde: Byplan 1984/2, s.43.



Edmund Hansen voksede op i en arbejderfamilie i København. Faderen var murer, og Edmund Hansen blev også murersvend 1934 og bygningskonstruktør i 1935, hvorefter han startede på Kunstakademiets Arkitekt-skole, som han fik af-

gang fra i 1940. I 1941 blev han knyttet til Holbæk kommune, hvor han sammen med stadsingeniør L. Malchow-Møller stod for dispositionsplanen af 1944. Sideløbende arbejdede han i en årrække som konsulent for Holbæk amt og for en række af amtets kommuner.

I 1944 blev Edmund Hansen ansat hos den kommitterede; frem til 1954 påtog han sig fortsat også nogle konsulentopgaver. Hos den kommitterede arbejdede han med de kommunale planer og deltog i det oplysende arbejde, hvorved han viste sig at være en udmærket skribent, klar og velstruktureret. Hans artikel ”motivering af byplanforslag” i Byplan 1952 er et fremragende stykke pædagogik hvor han fuldstændig sætter sig i den kommunale teknikers, henholdsvis politikers, sted og viser hvad der er en hensigtsmæssig fremgangsmåde.

I 1952 avancerede Edmund Hansen til afdelingsarkitekt, og da Kai Hendriksen i 1954 faldt for aldersgrænsen, blev han ”den kommitterede i byplansager”. Han ledede den stadigt voksende institution indtil den efter den fysiske planlægnings flytning til Miljøministeriet blev nedlagt i 1975, gik ind når der var særligt vanskelige forhandlinger med kommuner og andre myndigheder, og han blev af Boligministeriets departement inddraget som teknisk rådgiver ved policy-udformningen.

Han blev medlem af mange udvalg der behandlede byplantekniske spørgsmål. Som eksempel kan nævnes at han – sammen med Peter Bredsdorff – var medlem af et udvalg i Køge, der omkring 1970 skulle finde en løsning for karreerne mellem torvet

og havnen. Her havde rådhuset efter kommunalreformen brug for en større udvidelse, samtidig med at kommunen gerne så at parkeringen på det store torv blev bandlyst. En del af karreernes huse var bevaringsværdige, men der var også mange faldefærdige bygninger. Udvalget fandt en løsning, der var holdbar gennem mange år. Vibeke Dalgas beretter at da Frederiksborg slotssogn, hvor hun var ansat i begyndelsen af 1960erne, ville planlægge et byggeri med 8 etager nær Frederiksborg slot, fik hun tilkaldt Edmund Hansen, som klarede at få det ændret til 4 etager.

Derimod deltog Edmund Hansen kun undtagelsesvist i mere strategiske udvalg. Og der blev mindre tid til – og efterhånden også mindre behov for – alment oplysende skriverseri.

I Miljøministeriet blev arbejdet med den fysiske planlægning i 1975 samlet i Planstyrelsen, hvori Edmund Hansen blev vicedirektør. Han videreførte her de opgaver, han havde haft som kommitteret.

Efter at han i 1984 var faldet for aldersgrænsen blev Edmund Hansen formand for Foreningen af Byplanlæggere. Han indtrådte også i Dansk Byplanlaboratoriums Byplanhistoriske Udvalg, hvis formand han var 1988-1999. Han genoptog her sin skribentvirksomhed, nu især ved at nedfælde erindringer fra sit omfattende byplanliv.

Der kan ikke være tvivl om at Edmund Hansen har haft stor indflydelse på byplanlægningens udvikling i Danmark. Netop i de årtier, hvor han var centralt placeret, udviklede byplanlægningen sig hurtigt fra noget, som kun få interesserede sig for og færre var kvalificeret til at arbejde med, til en af de vigtigste funktioner der i de lokale områder omfattede de spørgsmål som samfundsdebatten krystalliserede sig omkring. Hans rolige og venlige gemyt og hans sagligt velfunderede og klart fremstillede synspunkter var af stor værdi for denne udvikling. Han kunne tale så politikerne kunne forstå det. Han havde et godt kendskab til byernes historie og arkitektur og var dybt socialt og arkitektonisk engageret i at skabe bedre byer.

Edmund Hansen og Vagn Rud Nielsen var kun sjældent uenige. En undtagelse opstod – men kom ikke til offentlighedens kendskab – omkring zoneplan 1962, se afsnittet herom.

Jeg oplevede Edmund Hansen som en populær leder, ikke mindst fordi både han og de ansatte var besjælet af den i hovedteksten omtalte fælles ”korpsånd”. I begyndelsen af 1970erne, hvor formaliseret medarbejderindflydelse blev ønsket på mange arbejdspladser, blev der hos den kommitterede nedsat et samarbejdsudvalg. Perioden fra Miljøministeriets oprettelse i 1973 til den nye struktur trådte i kraft i 1975 var præget af organisatoriske og faglige dis-

kussioner, hvor også medarbejdergrupperne blev inddraget. I Planstyrelsen blev der herefter også oprettet et samarbejdsudvalg, som iflg. Karsten Jørgensen fungerede godt gennem en årrække.

Ved sin fratræden i 1984 udtrykte Edmund Hansen i en samtale med Karsten Bay Christensen og Arne Gaardmand sit "testamente". Han sagde her bl.a. om institutionen "den kommitterede", at *"det håndværksmæssige var i højsædet, og formalia prioriteredes lavere end planlægningens faktiske resultater"*. Og *"byplanhåndværket" uddybes som "at få funktionerne fastlagt hensigtsmæssigt i forhold til hinanden, så der ikke opstår gener, at befolkningens adgang til bygoderne gøres så god som muligt, og således at mulighederne for samfunktion udnyttes"*. Hvortil kommer at *"den fysiske planlægning og arkitektoniske kvaliteter bør hænge sammen"*. Det er en udmærket karakteristik af hans eget arbejde. Den kommitterede var sat i verden for at afgøre hvad der var god og dårlig byplanlægning, og det gjorde han og hans institution så.

Derimod udtrykte han sig sjældent om de videre samfundsmæssige sammenhænge, hvori planlægningen foregik. Da Baunsgaard-regeringen i 1968 startede den økonomiske "perspektivplanlægning" under Erik Ib Schmidts ledelse, fik Rud Nielsen en central plads i arbejdet og bad også Edmund Hansen om at bidrage. Det er imidlertid i arkivalierne tydeligt at det lå uden for hans interesse og kompetence. Det må dog siges at han som nævnt i afsnittet om kommunalreformen argumenterede for nogle betydelige sammenlægninger på Amager og i Vestegnen – så vidt det kan ses uden medvirken fra den kommitteredes personale¹⁸. Men han synes ikke at have forstået at jo større og mere kvalificerede kommunerne blev, des stærkere var også argumentet for at deres planer ikke skulle godkendes af staten.

I "testamentet" kommer dog en bemærkning om at planlægningen ikke rigtig er lykkedes med hensyn til *"det man kan kalde bybygningen"* – planlægning af boligområder som f.eks. Ballerupplanen og Brøndby Strand. Her er der *"problemer opstået som følge af en for hastig gennemførelse af byggeriet og en for ensidig og socialt skæv befolkningssammensætning"*. Om løsningen siger han kun *"Lad træerne gro op, og lad befolkningssammensætningen og erhvervsstrukturen tilpasse sig"*. At der ofte skete en stigende segregering synes han ikke at have haft øje for. En anden bemærkning i "testamentet" går på at *"lokaliseringen af arbejdspladser er af stor betydning for byernes udvikling og derfor burde styres eller – da vi nok ikke er modne til lokaliseringstilladelser – burde virksomhederne i hvert fald underkastes en vejledning"*. Det er tydeligt at Edmund Hansen ikke har megen fornemmelse for

erhvervsvirksomheder – nylokaliseringer betyder meget lidt i forhold til udvidelse/indskrænkning i eksisterende virksomheder, og det kan det offentlige jo ikke styre.

Som pensionist nedfældede Edmund Hansen som nævnt sine mange erindringer, der udgør værdifulde byplanhistoriske kilder. Hans byplanhistoriske skrift fra 1985 handler mest om hans eget arbejde, mens skrifterne 1984, 1987A og 1987B behandler dansk byplanlægning generelt. Han var også medforfatter til en lille bog om genopbygningen af Rønne efter det sovjetiske bombardement i 1945. Det er dog en svaghed ved hans historiske skrifter at de konsekvent går uden om alle konflikter. F.eks. hedder det – lettere irriteret - i 1985-skriftet om Erik Kaufmanns fratræden som leder af landsplansekretariatet i 1963: *"Han havde det sådan, at han kunne ikke rigtig fastholdes i mere end højst 10 år med en bestemt opgave..... da landsplanarbejdet var sat på skinner og kørte af sig selv, forsvandt Kaufmann igen og begyndte at forske"*. Som det vil fremgå af afsnittet om Kaufmann, kunne dette nok være en medvirkende årsag, men der var mere alvorlige årsager, og Edmund Hansen må have kendt i hvert fald nogle af dem.

Helt uden problemer var forholdene altså ikke, selv om både Edmund Hansen og de fleste af den kommitteredes ansatte var tilbøjelige til at bagatellisere dem. Det gjaldt først og fremmest forholdet til de større byer og de kommunale organisationer.

Selvom han var et venligt og reelt menneske var der også grænser for Edmund Hansens tolerance. Som redaktør af Byplan fik jeg ved flere lejligheder at vide at jeg var for uartig.

En anden svaghed var nok at Edmund Hansen ikke interesserede sig meget for nye tanker og ideer, for slet ikke at tale om forskning. Den gjorde sig ikke mindst gældende i spørgsmålet om funktionsadskillelsen: Boliger for sig og erhverv for sig. Der er udbredt enighed om at de større byers brokvarterer fra sidste del af 1800-tallet var for tæt bebyggede – manglede lys og luft og friarealer – og at boliger og forurenende virksomheder var blandet og gensidigt stærkt generende. Det var Edmund Hansens argumentation for byplanlægning bygget op omkring. Men de fleste virksomheder er i dag helt anderledes, og i Byplanhistorisk Udvalgs konsulentrapport peger halvdelen af konsulenterne på at det er uheldigt at lovgivningen stadig er bygget op omkring funktionsadskillelse som det centrale i byplanlægningen. Et andet udslag af konservatismen var hans – efter pensioneringen – udtalte kritik af planlovsreformen, som han syntes var alt for detaljeret. I sit "testamente" beklagede han især at kommunernes planlægning efter planlovsreformen i 1970erne

ikke længere skulle godkendes centralt – selv om han indrømmede at de sammenlagte kommuner nok kunne klare problemerne selv, efterhånden som de alle blev udstyret med egne kvalificerede planlæggere og forsynet med accelererende udgivelser af vejledninger fra Planstyrelsen. Flere af konsulenterne mener at vejledningerne udelukkende formidler nye ideer der er opstået i praksis, og ikke selv er innovative. Andre taler dog om en vekselvirkning. Edmund Hansen blev tildelt Akademisk Arkitektforenings æresmedalje i 1976.

Vagn Rud Nielsen 17.10.1918 – 9.3.1987

Ill. 22. Kilde: Foto i Dansk Byplanlaboratorium.



Vagn Rud Nielsen er vokset op i København, hvor hans far var kontorchef, og hvor han boede i det solidt borgerlige Bredgademiljø. Han blev cand. jur. i 1943 og samme år ansat i Bygningsdirektoratet under Indenrigsministeriet. Han var en af de lovende

unge jurister, der i 1947-48 udformede byreguleringsloven. Denne lov blev det nye Boligministeriums byplanmæssige flagskib i 1949. For Rud Nielsen blev loven, efterhånden som dens andre fædre forsvandt fra Boligministeriet, grundstenen i hans videre karriere i ministeriet.

Hele Rud Nielsens arbejdsliv udspillede sig i den statslige administration af den fysiske planlægning, og han blev fra slutningen af 1950'erne den ledende jurist på byplanområdet i Boligministeriets departement. Departementschefen Axel Skalts støttede til enhver tid ministeriets byplanarbejde, var formand for Byplannævnet og var en nøgleperson ved landsplanlægningens start i 1960-61. Men ellers måtte han hellige sig ministeriets højest prioriterede sagsområder, især afskaffelse af boligmanglen. Rud Nielsen gik personligt ind i et utroligt antal sager, og Rigsarkivets arkivalier om byplanspørgsmål er domineret af hans synspunkter og vurderinger (i den udstrækning det er muligt at tyde hans forfærdelige håndskrift – i hvert kontor i ministeriet måtte en medarbejder specialisere sig som ”runolog” og tyde Rud Nielsens skrift for sine kolleger). Han blev kontorchef i 1959 og avancerede i 1968 til afdelingschef over de kontorer, der havde med fysisk planlægning at gøre; efter Miljøministeriets oprettelse i 1973 blev han direktør for Planstyrelsen: Ifølge Jørgen Henningsen (i Grønnegård Christen-

sen & Beck Jørgensen 2014) var det en skuffelse og et prestigetab for ham at måtte rykke bort fra ministerens nærhed. En hjerneblødning tvang ham til at tage sin afsked i 1982.

Inden for ministeriets regi var han tillige knyttet til den kommitterede i byplansager 1944-52 og medlem af utallige udvalg. Først og fremmest må nævnes at han var formand for Landsplanudvalget 1961-73, formand for Byplannævnet 1970-77, deltog i Egnsudviklingsrådets behandling af støttebevillinger fra 1962 til hans sygdom satte en stopper for det, og var medlem af arbejdsgruppen for perspektivplanlægning 1968-71. Uden for ministeriet var han medlem af bestyrelsen for Statens Byggeforskningsinstituts byplanforskningsudvalg 1962-69 og 74-82, af Byplans redaktion 1948-55 og igen i 1966, medlem af bestyrelsen for Dansk Byplanlaboratorium fra 1956 og formand 1959-69, medlem af styrelsen for Nordiska Institutet för Samhällsplanering (Nordplan) 1968-82, samt medlem af bestyrelsen for International Federation for Housing and Planning 1952-74 og formand 1970-74 (i hvilken egenskab han arrangerede den store årlige byplankongres i 1973 i København). Han var desuden en flittig skribent om byplanlægning, hvilket fremgår af litteraturlisten, men tillige har han skrevet i de ikke deri medtagne juridiske håndbøger som Fast ejendoms regulering (3. udg. 1971) og Dansk miljøret (1977), såvel som holdt mange foredrag om planlægningsjura, f.eks. i Dansk Ingeniør Forening. (Og helt privat: Formand for Grundejerforeningen for Tisvilde og Omegn (hvor han havde sommerhus) 1966-83).

Som det fremgår af denne oversigt, var Vagn Rud Nielsen en overordentlig dygtig, ambitiøs, myreflittig og initiativrig mand, der i en menneskealder både dominerede centraladministrationens arbejde med fysisk planlægning og udstrakte sin administrative indsats langt ud i Danmark og det internationale faglige miljø. Hans kontaktnet var stort, men nok mere præget af bekendtskaber end af venskaber. Han var præget af centraladministrationens traditioner, der rækker tilbage til enevælden. En uheldig side heraf var at han veg tilbage for at gennemføre byplanloven i Københavns kommune, der jo i 1660 havde fået en særstilling og stadig vogtede nidkært over den – som det fremgår af den omtalte ombudsmandssag i 1961-63.

Rud Nielsen så allerede tidligt den fysiske planlægnings position i samfundet i større perspektiv end de fleste teknikere. Da Dansk Byplanlaboratorium i 1952-53 arrangerede nogle diskussioner om landsplanlægning, og byplanarkitekten Flemming Teisen opfattede det som en forstørret byplan, forudså Rud Nielsen meget realistisk at en landsplanlægning ville være langt mere politisk præget – selvom man

søgte at undgå at knytte begrebet til enkelte partiers idealer. Han forudså også at enhver form for koordinering ville støde på voldsom modstand fra sektorfolk.

Da han var ude over ungdomsbedriften – byreguleringsloven – og så hvordan byplanlægningen efterhånden greb om sig ude i kommunerne, blev han i udpræget grad de små skridts mand. I en polemik i 1966 mod arkitekt Ole Thomassen, der krævede radikale ændringer omgående, skrev han – under overskriften ”Hverdagen i byplanarbejdet” – at *”Knald-eller-fald-argumentationen bør erstattes med et udviklings- og forbedringssynspunkt”*. Han brugte ofte vendingen at *”det bedste er det godes fjende”*. Han vender lidt mere udførligt tilbage til disse spørgsmål i den sidste artikel han kom til at skrive (1981). Heri beskriver han hvordan mange medvirker til hvordan planerne udformes: *”Forskere og samfundsanalytikere fremlægger deres resultater; evt. deres alternativer til løsninger.....; planlæggerne deres planforslag(så at) planen får den tilsigtede kvalitet og så økonomien bliver acceptabel både for den enkelte borger og samfundet; socialforskerne vil fremlægge deres forslag med udgangspunkt i den enkelte borgers trivsel.....; administratorerne vil..... se på forslagernes funktionsmulighed og balancen mellem den enkelte og samfundet som helhed;..... de folkevalgte politikere vælger mellem mulige mål samt foretager en afvejning af tekniske, økonomiske og juridiske elementer i en sammenhæng med andre politikker og deres mål. Der er i den praktiske politik udviklet en ”teknik” i spillet mellem sagkyndige og besluttende politikere..... Vort pluralistiske samfund forudsætter manges medvirken undervejs i beslutningsprocessen.....(Ordet) ”magt” anvendes ofte (som) anvendelse af magt ud over udøverens baggrund og kompetence..... Det er ikke alene galt; det er også uheldigt for atmosfæren i beslutningsprocessen.”*

Rud Nielsen var i udpræget grad manden, der samlede alt i én person. Hans største mangel var nok sans for hvordan han kunne inddrage de mennesker, han færdedes imellem, konstruktivt i arbejdet. Et nærmest afskyvækkende eksempel er hans ofring af 7 års arbejde på ”grøn zoneplan”, der var uforberedt, uforståelig og ekstremt demotiverende for medarbejderne (se afsnittet om naturfredning). Han var ikke tilhænger af overdrevent demokrati på arbejdspladsen, og da Erik Kaufmann i 1963 forlod LPUS og sekretariatets mellemledere foreslog kollektivt lederskab, frarådede han det. Han var ikke god til at uddelegere afgørelser, men han var klog nok til også i et vist omfang at indhente potentielt nyttige synspunkter fra medarbejdere, han var uenig

med. Inger Vaaben siger om Rud Nielsen og Bendt Andersen: *”De var meget åbne – dog kun til et vist niveau”*. Rud Nielsen undlod ofte at informere nedad om hvad han havde besluttet og især hvorfor han havde besluttet det. Hvis et møde forekom ham at være tidsspilde, kunne han godt finde på med venstre hånd at ekspedere sager samtidigt.

Rud Nielsen var aldrig glad for at hans personale afstedkom kontroverser, som f.eks. det egnsplansekretariat, der i perioden 1958-67 var ansat under ham, og som omtalt i hovedteksten producerede den såkaldte ”principskitse til en egnsplan for Hovedstadsregionen”. Den også i hovedteksten omtalte episode, hvor han for året 1964 glemte at søge bevilling til sekretariatet, tolker Kristian Larsen – en af dem det gik ud over – som en ”strudsehandling”, hvor han kan have håbet at de provokerende personer fandt andet arbejde i mellemtiden.

Som skribent kunne han være noget uoverskuelig, fordi han inddrog så mange præmisser, og som taler i folkelige forsamlings – som f.eks. ved det store motorvejsmøde i Herning i januar 1963 – var han ret håbløs. I hans arkiv ligger et godt råd fra Kaufmann: *”De skulle prøve at læse foredraget med en sognerådsformand siddende over for Dem!”* Han var ikke uden skyld i at Landsplanudvalget blev en fiasko – opgaven var vanskelig, men han manglede evnen til at begejstre sine medarbejdere og til at trække det konstruktive ud af udvalgsmedlemmer og koncentrere arbejdet om de på ethvert tidspunkt eksisterende muligheder.

På den anden side havde Rud Nielsen øje for at se sagerne i deres aktuelle politiske og/eller bredere samfundsmæssige sammenhæng. Hans interesser og viden rakte vidt – fra juridiske spidsfindigheder over historie til nye fag, der dukkede op i hans levetid, som etnologi. Edmund Hansen skriver i sin nekrolog i Byplan: *”Byplanlægning var for ham et udgangspunkt for løsningen af samfundsproblemer i videste forstand.”* Han var også meget opmærksom på de begrænsninger, som samfundsforholdene satte for planlægningens optimale funktion, først og fremmest den mangelfulde uddannelse af planlæggere og den næsten ikke eksisterende forskning om planlægningsproblemer, og han forsøgte aktivt at bidrage til forbedringer på disse felter.

Jeg fandt i Rigsarkivet et oversigtsnotat, som han havde skrevet i oktober 1957 om industrilokalisering, foranlediget af det røre om egnsudvikling, der i det næste halve år førte til loven herom og i de følgende år til starten på landsplanlægningen. Det fremgår at han siden 1950 aktivt havde forsøgt at skaffe penge til en forskning herom – bestræbelser som førte til samarbejdet mellem Egnsudviklingsrådet og den kommitterede, som var det centrale

organ der måtte formodes at ligge med flest oplysninger om de forskellige byers erhvervsmæssige situation og potentialer. Men notatet rummer også spirene til en teori om bymønstre og de forskellige byklassers funktioner heri. I et andet notat fra 1963, skrevet kort efter at han havde medvirket til at der blev oprettet en byplanafdeling ved Statens Byggeforskningsinstitut - diskuterer han famlende hvordan man kan komme *fra* en forståelse af at planlægningens mange spørgsmål kan blive belyst gennem forskning *til* konkrete forskningsprojekter.

Det betyder dog ikke at han havde nogen nær indføling med samfundsforskning. Jeg husker at et af Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd midt i 1970'erne nedsat underudvalg for By- og regionalforskning ("Byref") skulle både formulere og prioritere forskningsområder og vurdere indsendte finansieringsansøgninger. Rud Nielsen var medlem, men de fleste medlemmer var forskere, og Rud Nielsen holdt snart op med at komme til møderne. Da han var sekretær for den i 1978 nedsatte Landsbykommission bad han og formanden, amtskommunaldirektør Henning Madsen, mig om et forslag til

Humor

I interviewet med Inger Vaaben nævner hun at Rud Nielsen også havde humor: *"F.eks. var jeg ude for at Rud engang fra en ferie sendte mig et postkort med en tegning af Picasso, som viser en kvinde der står i en grotte og "styrer" to mænd, der slås med hinanden uden for hulen. Han mere end antydede at kvinden var mig, og at de to herrer var ham og Bendt Andersen"*

Yes, minister

Povl Degener beretter om en vanskelig sag, hvor en fabrik i Kolding ønskede en demonstrationshavn anlagt på kysten, hvilket den ikke kunne blive uden dispensation. Ministeren rejste til stedet med Rud Nielsen. Fabrikken viste projektet på store plancher osv. Ministeren var imponeret, rømmede sig og begyndte: *"Jeg tror vi alle..."* Her blev han afbrudt af Rud Nielsen, der på sit affekterede københavnske sagde: *"Ja, ministeren vil nu tage hjem og overveje sagen nøje."* Efterspillet er berettet af den daværende ministersekretær. Da ministeren sad dybt begravet i papirer på sit kontor, kom Rud høfligt ind og forelagde ministeren et udkast til et seriøst begrundet afslag i sagen. Ministeren læser det igennem og billiger det med et skævt smil. Men så siger han: *"Hvad ville De egentlig have gjort, hvis jeg havde fastholdt min positive holdning?"* Rud svarede ikke, men dykkede ned i sin mappe og tog et papir op: *"I så fald har jeg udkastet her!"*

undersøgelser. I betragtning af hvor komplicerede spørgsmålene var, foreslog jeg at lade to forskergrupper med hver sit teoretiske og metodemæssige ståsted belyse dem. Jeg blev nærmest sparket ud af lokalet – det var utænkeligt at bruge skatteyderpenge til at købe samme vare to gange.

De bedste af Rud Nielsens artikler rummer imidlertid mange dybt- og vidtgående betragtninger og kan stadig læses med stort udbytte, f.eks. "Hvor står dansk byplanlægning i dag?" (1951). Det er en artikel på 10 sider, der handler om de helt grundlæggende problemer i byplanlægningen, hvis formål han definerer som "hindringen af spild for samfundet ved uøkonomisk udbygning af byerne, opnåelsen af en hensigtsmæssig fordeling af bolig- og erhvervsområder, skabelsen af fornuftige trafikforbindelser og tilvejebringelsen af gode arbejds-, bolig- og rekreationsforhold for byens beboere". Den største hæmsko med hensyn til at opfylde disse formål ligger efter hans mening i samfundets begrænsede evne til at stille pengemidler til rådighed. Ved at læse Rud Nielsens mange små og store bemærkninger i arkivalierne har jeg fået øget min respekt for ham.

I løbet af 1960'erne indså mange at lovgivningen om byplanlægning, der havde udviklet sig i små bidder fra adskillige ministerier, var blevet alt for vanskelig at overskue – som Erik Kaufmanns bog "27 slags planer" fra 1966 gjorde det klart. Rud Nielsen var ikke imod en forenkling af lovgivningen, i en artikel fra 1965 argumenterer han for en sådan – for straks efter alligevel at opstille et andet kompliceret lovsystem. Han opfattede samfundet som særdeles kompliceret, men han havde selv evnen til at overskue komplicerede systemer. I forbindelse med perspektivplanlægningen udarbejdede Rud Nielsen i 1970 en ret omfattende redegørelse om byplanlovgivningen, som i forkortet form blev medtaget i PP1 fra 1971. Nogen klar konklusion rummede den imidlertid ikke (Bundgaard-Jørgensen 1971), og den på samme tid startede planlovsreform kom til at forløbe på andre måder. Det mest uheldige udslag af hans manglende lyst til at tage grundlæggende problemer i lovgivningen op er nok, at han gennem sin lange tid som top-embedsmand ikke gjorde noget ved 1938-byplanlovens store mangler: at den ikke var koordineret med byggelovgivningen, og at lovens (urealistiske) procedurer blev stående i loven, mens den administrative praksis (dispositionsplanerne) ikke blev lovfæstet. Denne tilstand førte til den alvorlige ombudsmandskritik i 1979, som først og fremmest må ramme Rud Nielsen.

Han koketterede undertiden med at han ikke var planlægger, og at hans opgave kun var at fremme byplanlægningen mest muligt under de givne ydre

omstændigheder. Det gjorde ham ikke altid lige populær i ministeriet og dets institutioner, når han af taktiske hensyn undertiden stoppede beslutninger, som medarbejderne mente var fagligt velbegrundede; dette skete ikke mindst i årene efter jordlovsafstemningen i 1963, hvor politikerne ikke ville røre planlægning med en ildtang, og hvor han fra 1966 helt undlod at indkalde det tværministerielle Landsplanudvalg. Kristian Larsen mener at meget kan forklares ud fra hans tendens til hellere at holde med de (efter hans opfattelse) stærke end med de svage. Landsplanudvalgets sekretariatschef Anders Svarre måtte advare ham om at gode medarbejdere ville søge væk hvis de fortsat skulle skrive for papirkurven. Gnidningerne blev nok større end nødvendigt fordi Rud Nielsen holdt mange tanker for sig selv og ikke var umiddelbart tillidsvækkende. Rud Nielsens artikel fra 1966 "Hverdagen i byplanarbejdet" er et interessant vidnesbyrd om hvordan han til stadighed måtte navigere mellem fagligt ambitiøse planlæggere, selvrådige kommuner og (endnu) skræmte landspolitikere. Det blev ikke lettere da landspolitikere i de følgende år blev meget mere optaget af fysisk planlægning.

Navigationen førte ham ud til kanten af det manipulerende. Jeg har oplevet at han gemte undersøgelser, hvis konklusion gik på tværs af hans synspunkter, i skrivebordsskuffen.

Var Rud Nielsen ikke selv planlægger der skitserede fysiske planer, havde han dog sine egne meninger om gode og dårlige målsætninger. Han omfattede bevaringsbestræbelser i ældre bydele med stor kærlighed og skrev så tidligt som i 1951 en bog, udgivet af Foreningen til gamle Bygningers Bevaring, om hvordan sådanne bestræbelser kunne gribes an, især juridisk. Selv boende i det centrale København opfattede han også bylivet med dets mange arbejdsmæssige og kulturelle muligheder som menneskeligt af højere værdi end det nære samfund på landet. Han var dog klar over at ikke alle regner let adgang til storbygoderne for saliggørende og baserede i reglen sin argumentation for restriktioner for byggeri uden for byerne dels på bevaring af landskabelige værdier og dels på at ledningsnet og trafik anlæg var dyrere at udbygge ved spredt end ved koncentreret bebyggelse. Det var disse målsætninger der lå bag byreguleringsloven af 1949, som senere udstraktes til hele landet ved loven om by- og landzoner af 1969, som han i det væsentlige skrev. Svagheden herved var at han ikke skelnede klart mellem landsbyer og den i det åbne land helt spredte bebyggelse. Denne målsætning skaffede ham nogle alvorlige nederlag i 1970'erne, hvor den almindelige holdning – også blandt politikere – var meget positiv over for landsbyerne. Jeg husker at han en gang i 70'erne

kom tilbage fra et møde i Miljøministeriets top og arrigt sagde: "*Hvorfor må Ejler Koch (nu direktør for Miljøstyrelsen) politisere og jeg må ikke?*" Forklaringen var selvfølgelig at mens Ejler Kochs holdning faldt sammen med den dengang fremherskende "grønne bølge", gjorde Rud Nielsens det ikke. Rud Nielsens personlige målsætning havde overskygget hans taktiske sans. Det samme gjaldt vindmøller, som han afskyede, og ideen om beboelsesparceller, der var store nok til at beboere kunne drive lidt jordbrug i fritiden; herom sagde han: "*Det bliver over mit lig*" (Peder Boas Jensen 2011). Hvad angår byfornyelse sagde hans minister Holger Hansen på Byplanlaboratoriets byplanmøde i Aalborg 1974 at "*vi har stadig alt for mange overbebyggede områder*", mens Rud Nielsen på samme byplanmøde sagde at "*tidssvarende etagebebyggelser i bymidter ikke har fået den chance, denne boligform burde have haft*" – her gik grænsen altså for embedsmændens i skåltaler så ofte hyldede politiske neutralitet. Ved et møde for de kommunale organisationers administrative chefer i september 1974 fremførte Hovedstadsrådets planchef Hugo Marcussen at staten ikke skulle "sulte" hovedstadsområdet. Det tilsluttede Rud Nielsen sig, hvortil departementschef Holger Lavesen tørt bemærkede at spørgsmålet egnede sig bedre til drøftelse i et politisk forum¹⁹.

Rud Nielsens holdninger førte gentagne gange til kritik i Folketinget af Boligministeriets arbejde med zonelovs-cirkulæret i 1973. Ministeriet blev nødt til at understrege at der ikke var noget til hinder for at udlægge mere end én byzone i de nye, store kommuner, hvis dette kunne begrundes i en helhedsplanlægning. Et andet nederlag kom, da Rud Nielsen selv tog hvervet som sekretær for den af miljøminister Niels Matthiasen i 1978 nedsatte Landsbykommission, og en række medlemmer efter de første møder kritiserede ham så stærkt for at være negativ over for kommissionens formål, at han måtte trække sig tilbage. Både i forbindelse med Landsbykommissionen og med Planstyrelsens også i 1978 udsendte debatoplæg "*Det fremtidige bymønster*" havde jeg så hårde meningsbrydninger med Rud Nielsen, at jeg ikke ville bruge de næste 10 år af mit liv – til han ville falde for aldersgrænsen – på denne måde og derfor forlod Planstyrelsen.

At Rud Nielsens taktiske sans i disse forbindelser svigtede tror jeg hænger sammen med at den fysiske planlægning i tidligere tider kun i ringe grad havde politikernes bevågenhed. Det var i centraladministrationen en udbredt opfattelse, at politikerne ikke interesserede sig for byplanlægning. Når Johs. Kjærboel (den første boligminister) ifølge Wamberg (1984) var fyr og flamme for byreguleringsloven, og ifølge Edmund Hansen (1987B) i adskillige tilfælde

deltog i møder med kommunerne både centralt og rundt om i landet, var det nærmest en undtagelse. De skiftende boligministre havde frem til 1960erne rigeligt at gøre med at afskaffe bolignøden, hvilket var ministeriets hovedopgave – og derefter med at administrere undtagelser fra de byggestop, der i perioder blev indført for at dæmpe inflationen. Carl Jørn Mathiesen skriver i 1999 om landsplanlægningens start at *”det varede længe inden det lykkedes Rud Nielsen at få den ansvarlige minister, Kaj Bundvad, til at se og høre på hvad vi lavede”*. Formodentlig har det givet embedsmændene en fornemmelse af at de mht fysisk planlægning havde ret frit spil til at fremme deres personlige opfattelser. Mange opfattede endda disse løsninger som ”de objektivt eller teknisk rigtige” – men så naiv var Rud Nielsen dog næppe.

I slutningen af 1960erne skiftede forholdene imidlertid. Allerede Baunsgaard-regeringens boligminister, Aage Hastrup, sagde i 1968 at *”man fra visse planlæggersider ikke har gjort sig klart at planlæggere er rådgivere, ikke beslutningstagere”*. I medierne, i befolkningen som helhed og blandt politikerne blev fysisk planlægning nu ”in”, og politikerne satte i stigende grad deres egne opfattelser igennem. Rud Nielsen forsøgte en slags modangreb mod 1970ernes ”grønne bølge” med konferencen ”Den gode by”; indlæggene herfra blev udgivet af Statens Byggeforskningsinstitut i 1981. De pegede nu lige så meget på byens problematiske sider. Da han blev syg året efter kom hans eget kapitel heri til at stå som hans testamente, til en vis grad skrevet i irritation over højtråbende ”1968eres” tagen patent på at udtrykke sandheden.

Dansk Byplanlaboratorium tilegnede i 1984 til Rud Nielsen skriftet ”De gode hensigter”, der forsøgte at afspejle de mange indfaldsvinkler, han havde på byplanlægningen.



**Erik Kaufmann 12.4.1919
- 12.12.1991 (Til 1960 Erik
Kaufmann Rasmussen)**

Erik Kaufmann voksede op i København som søn af en herreekviperingshandler og studerede ved Polyteknisk Lærestanstalt. I 1944 blev han – uden at have taget den afsluttende eksamen – ansat hos den kommitterede i byplansager. Erik Kaufmanns bror Povl har oplyst at grunden til den manglende eksamen var at han kom alvorligt til skade ved et fald på en trappe umiddelbart inden der skulle afholdes eksamen. Men Kai

Hendriksen var åbenbart overbevist om hans kvalifikationer. Han kom til at lede den arbejdsgruppe, der fra 1958 skulle støtte det nyoprettede Egnsudviklingsråd med viden om de enkelte egne og byer i Danmark. Ved oprettelsen af Landsplanudvalget i 1961 blev han dets sekretariatschef. Han tog med udgangen af 1963 sin afsked fra denne stilling og blev ansat ved Statens Byggeforskningsinstitut. I 1972 var han gæsteprofessor ved Nordplan i Stockholm og i 1974-1979 professor i byplanlægning ved DTU. Erik Kaufmann var et menneske med vidtspændende interesser. I 1950erne blev han landskendt som radioens ”Onkel Erik”, der fortalte og forklarede børn om alt. Han var stærkt involveret i sin kone, børnehavepædagog Aase Hauchs, og andre venners oprettelse af den første ”lilleskole” i 1949. Han blev interesseret i den ”fremtidsforskning”, der dukkede op omkring 1960 med en tro på at man forskningsmæssigt kunne sige noget samlet om fremtiden. Han var desuden politisk aktiv og var – efter at Socialdemokratiet længe havde været regeringsdannende – med til at genoplive diskussionen om hvad det var for et samfund det egentlig stilede imod.

I sin tid hos den kommitterede var Erik Kaufmann en af de flittigste og bedste af de skribenter, der søgte at forklare befolkningen og politikerne hvilken gavn samfundet havde af byplanlægningen. Hans pædagogiske sans og erfaringerne fra onkel Erik-tiden kom her til nytte.

Samtidig var Erik Kaufmann nok den i den kommitteredes stab, der tidligst indså at byplanlægningen i medfør af byplanloven og byreguleringsloven ikke kunne stå alene – tilsammen planlagde kommunerne for langt over 10 millioner indbyggere. Byplanerne måtte ses i regional og landsomfattende sammenhæng, og der var også behov for en samfundsstyring på disse niveauer. Det var grunden til at han blev leder af den arbejdsgruppe hos den kommitterede, der som nævnt blev oprettet til at støtte Handelsministeriet ved administrationen af egnsudviklingsloven af 1958. Hans i hovedteksten omtalte artikel om stjernebyerne vakte opsigt, og han blev også den selvskrevne leder af Landsplanudvalgets sekretariat.

To publikationer fra 1963 viser vidt forskellige sider af Kaufmann: Artiklen i festskriftet til Peter Bredsdorffs 50 års fødselsdag ”Hvad rager landsplan dig?” er et spændstigt og medrivende forsøg på at tage udgangspunkt i alle de faktorer, borgeren kan tænkes at tage hensyn til, når han/hun vælger bosted, og som planlæggeren derfor må indtænke. Og samme år fik han sammen med Knud Bidstrup udgivet en populær bog om ”Danmark under forvandling”, hvori han havde skrevet et 50 siders bidrag om landsplanlægningen. Denne bog viser at hans

forståelse af hvordan samfundet fungerer, hvordan det kan påvirkes gennem fysisk planlægning, og hvilke virkemidler der kan tænkes at medføre hvilke effekter, ikke stikker ret dybt.

Kaufmann forlod Landsplanudvalgets sekretariat pr. 31.12.1963. Der har altid været uklarhed omkring hans motiver hertil. I hovedteksten er nævnt at Erik Ib Schmidt – der som formand for Landsplanudvalgets ”overudvalg” var hans overordnede – kritiserede at han ville lave en landsplan, selvom om opgaven klart var at lave landsplanlægning. På den anden side fremhævede Schmidt gang på gang koordineringen af ministerierne som et hovedformål, og selv om det var svært synes Kaufmann aldrig rigtigt at have gjort forsøg i den retning.

Selv sagde Kaufmann i sin dialog med Kirsten Andersen (”De første landsplan-år”, 1988) at udfaldet af folkeafstemningen i 1963 *”lammede næsten regeringen og departementscheferne..... Så opgav jeg”*. Det stemmer med at han i dagspressen smækkede med døren over politikernes passivitet; men der var jo en grund til at politikerne var gået i chok, og det synes Kaufmann ikke rigtig at have forstået.

I breve til Vagn Rud Nielsen og Erik Ib Schmidt, som ligger i Rigsarkivet, er hans begrundelse imidlertid ønsket om at arbejde som planlægger – *”nu går 7/8 af min tid med administration..... og arbejdet er ikke betalt særlig godt”*. Kaufmanns ønske om at arbejde som planlægger kan dog næppe have været afgørende. Efter at han forlod Landsplansekretariatet tog han aldrig nogen planlæggerstilling – som han utvivlsomt kunne have fået.

Edmund Hansen har – som citeret i afsnittet om ham – peget på Kaufmanns tendens til med mellemrum at søge nye udfordringer, og det er der nok noget om; men Edmund Hansen går uden om nogle faktorer, som sandsynligvis har vejet tungere.

Som nævnt i hovedteksten blev det midt i 1963 i Landsplanudvalget besluttet, at Kaufmann skulle skrive en bog om ”landsplanmålene”. Under skrivningen i efteråret isolerede Kaufmann sig på Lysebu i Norge og forelagde derefter et udkast for sekretariatets medarbejdere. De gav det en hård medfart. Da hans efterfølger som sekretariatschef fra 1.1.1964 Kristian Antonsen spurgte os om hvad han skulle stille op med Kaufmanns manuskript, skrev Anders Svarre i sagen: *”Alle er enige om at teksten i den foreliggende form ikke er egnet til offentliggørelse. Det må være tilstrækkeligt at fastslå at den popularisering af stoffet, som Kaufmann bevidst har forsøgt at gennemføre, har haft til følge at fremstillingens kvalitet er sænket under det sagligt forsvarlige”*. Da den kommitterede fik udkastet til udtalelse, var institutionens konklusion at stoffet *”var af meget uensartet karakter, og for flere afsnits vedkommende*

*måtte omarbejdes helt”*²⁰. Onkel Erik-formen duede ikke i landsplanlægningen.

Det må antages at desavoueringen både nedefra og ovenfra har været medvirkende til at Kaufmann tog sit gode tøj og gik.

Kaufmann fik nu arbejde på Statens Byggeforskningsinstitut, hvor han i 1966 udsendte en analyse af *”27 slags planer”*. Med denne fængende titel fik han slået fast hvor uoverskueligt planlægningssystemet var blevet og hvor stort behovet for forenkling var. For hver plantype beskrives dens formål, udbredelse, geografiske omfang, emner, forholdet til andre plantyper, lovgrundlag, myndigheder, planlæggere, arbejds måde, form, indhold, vedtagelse og sikring, evt. revision, administration, virkning samt skønet videre udvikling. Til slut er der i nogle tilfælde fremsat en kritik, endvidere en sammenligning mellem plantyperne samt forslag til forbedringer. En del af disse forslag blev anvendt i 1970ernes planlovsreform. Værket bærer præg af Kaufmanns mangeårige arbejde hos den kommitterede, der havde gjort ham dybt fortrolig med hvordan alle disse plantyper fungerede i praksis.

Det andet arbejde, Kaufmann udsendte fra SBI, blev langt mindre kendt; det var forskningsmæssigt mere interessant, og mundede også ud i nogle praktiske forslag. Det hed *”Plan og virkelighed”* (1974). Det greb fat i det helt afgørende spørgsmål om hvordan planer (her to konkrete byplanvedtægter) styrer (eller ikke styrer) den faktiske udvikling. Med andre ord det man i dag kalder evaluering efter gennemførelsen, og som bedrives på mange felter i samfundet, dog meget sjældent inden for fysisk planlægning og arkitektarbejde.

Den ene byplanvedtægt omfatter et beskedent villaområde i Lumby ved Odense fjord, godkendt i 1952. Ved rekognoscering i 1972 fandt Kaufmann at området stort set var realiseret som planlagt.

Den anden omfattede et større område i Holbæk med en række forskellige arealanvendelser. Planen var godkendt i 1950, men Kaufmann fandt i 1971 at virkeligheden var blevet en helt anden, selv om planen stadig var tinglyst og gældende. Han kunne pege på at der i årenes løb var sket en lang række fejl, både i kommunens administration (antagelig på grund af pres, dels fra sygehuset og dels fra erhvervs-virksomheder) og fra den kommitteredes side. En byudviklingsplan, der stred mod byplanvedtægten, var endog lagt over arealet i 1966. I virkeligheden var Holbæk-arealet så stort og så centralt beliggende og dermed efterspurgt til forskellige og skiftende anvendelser, at det næppe var hensigtsmæssigt at planlægge ved hjælp af en byplanvedtægt.

Kaufmann advarede naturligvis mod at generalisere ud fra så få undersøgelser. Han fremsatte et par for-

slag om at indføre evaluering som et fast led i byplanarbejdet samt at gennemføre egentlige byplanforsøg.

Når værket blev så lidet kendt, var det måske fordi ingen af de berørte myndigheder havde lyst til at gøre opmærksom på det. I hvert fald var det forord, Byplanforskningsudvalget – hvori både Rud Nielsen og Arne Gaardmand sad - forsynede det med, påfaldende lunkent.

Hans arbejde som professor var ikke direkte forbundet med centraladministrationen. Ifølge Kristian Larsen prøvede han at kommandere rundt med de andre lærere, hvilket en professor ikke havde ret til. Men adskillige af hans studerende har siden udtrykt at han var meget inspirerende.

I slutningen af 1970'erne kombinerede han sin fremtidsinteresse med sin interesse for børn i bogen ”Bange for fremtiden?” (1977), udformet som en samtale med en 9-årig pige om samfundets og menneskehedens problemer. Dette synes at have givet ham idéen til at gå på pension allerede som 60-årig for igen at hellige børnene sine aktiviteter, og han skrev i sit sidste tiår en række børnebøger.

Kaufmann har foreslået at opfatte planlægningen som en fjerde statsmagt. Trods de forskellige forslag om at byplaner skulle endeligt besluttes af eksperter, er planlægning i bred forstand imidlertid indbygget i den udøvende magt; enhver beslutningstagende myndighed prøver – ligesom virksomheder og mange husholdninger - i nutidens dynamiske samfund at forberede sin fremtidige situation. Ejler Koch (1971) skriver i en såre klog artikel: ”Kaufmanns forslag om planlægningen som en fjerde statsmagt er en typisk illustration på hvor lidt planlæggerne forstår af betydningen af en virkelig integration af planlægningen i den politiske og administrative beslutningsproces”.

Kaufmann skrev i Politiken 2.11.1970: ”Der skal planforslag til. Hvis de er gode, skal økonomerne finde pengene. Hvad har vi dem ellers til?”. Det illustrerer at han ikke forstod hvor kompliceret samfundet var og troede at det kunne styres ved hjælp af simple fysiske planer, hvis bare politikerne ville. Hans korte tid som ledende embedsmand endte med et skibbrud. Jeg tror at den afgørende årsag hertil var, at mens hans evne til at forenkle spørgsmålene var en stor fordel når han henvendte sig til børn, til et bredt publikum og endog til unge ingeniørstuderende, så var den manglende dybere forståelse af komplekse samfundsmekanismer et afgørende handicap for en ledende embedsmand. Det gjorde det ikke bedre, at når han mødte modstand, var hans reaktion som et fornærmet barns: ”Det er de andres skyld”.

Men Kaufmann var en solid medarbejder hos den

kommitterede, hans folkeopdragende skribentvirksomhed, baseret på et grundigt kendskab til hvordan planlægningen foregik i praksis, var af stor værdi, og han var en charmerende mand der skabte god stemning om planlægningen. Han var også dynamisk, hvilket især viste sig ved starten af landsplanlægningen og zoneplan 1962.

Bendt Andersen 3.3.1925 – 2.6.2008

Ill. 24. Kilde: Foto Inger Vaaben i Byplanhistorisk skrift nr. 70, s. 11.



Bendt Andersen er født i Svendborg, men gik i gymnasiet i København. Han blev cand. jur. i 1951 og i 1952 ansat i Boligministeriet, hvor han i 1969 blev kontorchef i byplanafdelingen; fulgte i 1973 med over i Miljøministeriet. Da han ikke blev direktør for Planstyrelsen -

og formentlig ikke ønskede at arbejde under Vagn Rud Nielsen - skiftede han imidlertid spor og blev i 1976 konstitueret og i 1977 udnævnt som formand i Overfredningsnævnet, den institution der havde det sidste ord i naturfredningssager, og som bestod af en af ministeren udpeget formand samt af et par højesteretsdommere og nogle af Folketinget udpegede politikere. En ejendommelig institution der gik på tværs af adskillelsen mellem de lovgivende, de udførende og de dømmende statsmagter, og derfor ikke i denne fremstilling er henregnet til centraladministrationen. Den fungerede imidlertid godt under Bendt Andersens formandskab. I denne forbindelse medvirkede han ved ændringerne i naturfredningssystemet omkring 1990 og gjorde et stort arbejde ved omdannelsen i 1992-93 af Overfredningsnævnet til et Naturklagenævn (nu Natur- og Miljøklagenævnet), der blev klageinstans for en lang række af Miljøministeriets områder. Han var medlem af/formand for en række udvalg og skrev flittigt om planlægnings- og miljøretlige spørgsmål. Bendt Andersen blev pensioneret i 1995, men fortsatte som adjungeret professor i miljøret ved Århus Universitet 1995-2000 samt som formand for Strandbeskyttelseskommisionen, der på samme tid fastlagde de endelige grænser for bebyggelse i nærheden af kysterne.

Hertil kom at han arbejdede en række andre steder. Allerede i sin studietid var han fra 1946 manuduktør i forvaltningsret og 1948-52 inspektør i Prisdirekto-

ratet. Han var advokatfuldmægtig 1952-57 og blev landsretssagfører 1957 (men deponerede beskikkelsen). 1963-69 underviste han ved Københavns Universitet og var senere censor ved både Aalborg og Roskilde universiteter. I 1970-76 var han bestyrelsesmedlem i Dansk Byplanlaboratorium.

Bendt Andersen blev i Boligministeriet først og fremmest betragtet som en særdeles klar og logisk tænkende jurist. Hans "svendestykke" var Landsbyggeloven af 1960, der – ligesom sine forgængere – gav kommunerne adgang til at pålægge vigtige byplanbestemmelser som byggeområder og grundkredse. (Først ved kommuneplanloven af 1975 blev de flyttet over til byplanlovgivningen). Ved planlovreformen i 1970'erne blev han i en periode taget ud af den almindelige sagsfordeling og kunne sammen med en snæver kreds af medarbejdere, "planovsgruppen", hellige sig lovudformningen. Han var i høj grad i stand til at begejstre sine medarbejdere for denne opgave. Han gennemførte også en bred borgerinddragelse i opgaven ved ikke kun at høre organisationerne, men gennem foredrag og artikelskrivning at offentliggøre forslag til de ledende principper for lovene og opfordre alle interesserede til diskutere disse forslag og stille ændringsforslag, inden den egentlige lovskrivning foregik – se f.eks. Brandt 1974 og Båge 1974. Og adskillige af sådanne ændringsforslag kom til at indgå i lovene. Som nævnt i hovedteksten gav han også en politologisk specialestuderende, Peter Bogason (1976), adgang til at analysere hele processen omkring Lands- og regionplanlovens tilblivelse. Borgerinddragelsen fik en stærk placering i alle planovsreformens love – logisk sammenhængende med understregningen at der aldrig er én "teknisk rigtig" plan, men altid valgmuligheder eller alternativer. Han blev derefter stærkt efterspurgt som en særdeles klar formidler af plan- og miljølovene.

Mange kræfter trak i mange retninger omkring planovsreformen, og der skulle tages mange hensyn. Helge Nielsen havde som minister kun givet én retningslinje for arbejdet med kommuneplanloven, nemlig størst mulig enighed med alle. Selv om de ny og større kommuner i disse år næsten alle ansatte egne veluddannede planlæggere, var der i centraladministrationen megen modstand mod at opgive den statslige godkendelse af de kommunale planer. Planovsgruppen hældede nok mest til en stærk regionplanlægning.

Bendt Andersen arbejdede dog langtfra udelukkende med lovudarbejdelse, men deltog i store dele af det departementale arbejde og havde udmærket sans for finde fagligt hensigtsmæssige og politisk acceptable løsninger på de forskellige spørgsmål. Evnen til at manøvrere tog han med over i sit senere arbej-

de i Overfredningsnævnet. Peder Boas Jensen, der som politiker var medlem af Overfredningsnævnet, omtaler ham som "*en fabelagtigt dygtig formand*". I en nekrolog skriver Lars Busck og Bent Jacobsen – på dette tidspunkt formand hhv. næstformand for Naturklagenævnet – om Bendt Andersen som faglig autoritet: "*En henvisning til et udsagn fra Bendt Andersen kunne afslutte næsten enhver diskussion blandt jurister inden for området (dvs. plan- og miljøretten)*". Jesper Jarnbæk kalder ham i Grønnegård Christensen & Beck Jørgensen (2014) "*ministeriets virkelige superjurist*". Han var en stærk personlighed og i sit arbejde et meget åbent menneske, men samtidig holdt han sit privatliv med vidtspændende interesser, ikke mindst inden for musik og teater, for sig selv.

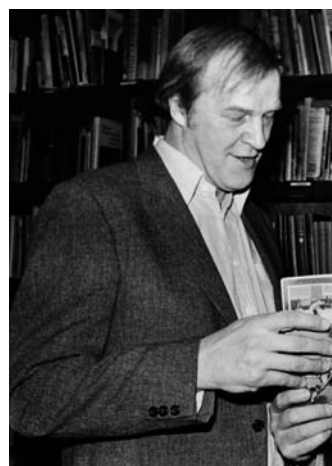
Bendt Andersen havde – som Rud Nielsen – givetvis sine meninger. Men han var nok så heldig at de – mere end Rud Nielsens – var på linie både med "tidsånden" i befolkningen og med store dele af ministeriets personales.

Ved hans pensionering i 1995 udsendte Miljø- og Energiministeriet bogen "Retligt set – synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen" tilegnet Bendt Andersen.

Arne Gaardmand 19.2.1926-14.4.2008

af Hans Kristensen

Ill. 25. Kilde: Foto i Dansk Byplanlaboratorium.



Arne Gaardmand blev født i Horsens, som søn af lærer Henning Gaardmand og Nana Rasmussen. Han var 14 år, da Danmark blev besat i 1940, og deltog under besættelsen i modstandsbevægelsen. Efter krigen blev han uddannet til arkitekt på Kunstakademiets Arkitektskole.

I studieårene deltog han aktivt i redaktionen af tidskriftet *A5: Meningsblad for unge arkitekter*, sammen med en del andre yngre arkitekter, der, som Arne, var kommunister eller kommunistisk orienteret. A5 var et levende mødested for den tids moderne arkitekturideer, som videreførte traditionen fra PHs førkrigstidsskrift *Kritisk Revy*, som udkom 1926-28. Efter studietiden fortsatte han sit sociale og politiske engagement i Vesterbro Boligaktion i 1950'erne.

I 1952 blev han redaktør af det venstreorienterede blad *Dialog: Dansk tidsskrift for Kultur*. I bladet diskuteredes ikke blot arkitektur, men nok så me-

get venstreorienteret kulturpolitik og kunst, som i stigende grad var oppe imod den kolde krigs generelle stemning. En af Arnes nære venner var Gert Petersen, som bidrog flittigt til bladet. I 1956 brød både Arne Gaardmand og Gert Petersen, sammen med mange andre, med Danmarks Kommunistiske Parti, som følge af den sovjetiske nedkæmpelse af det folkelige oprør i Ungarn, og var med til at danne Socialistisk Folkeparti med Aksel Larsen i spidsen. Dialog blev et talerør for den venstreorienterede opposition uden for DKP i denne periode. Dialog udkom indtil 1961.

I 1963 var Arne med til at starte tidsskriftet *Politisk Revy*, som trods en del økonomiske vanskeligheder blev den kritiske venstrefløjs blad op igennem 1960'erne og 1970'erne. Arne var formand for bladets bestyrelse, hvor han var med til at holde sammen på den brogede flok af skribenter og bidragsydere med sit rolige væsen. Han udbyggede også sit allerede udbredte netværk til politikere, embedsmænd og kulturpersonligheder i denne periode.

Arne Gaardmand blev ansat hos Boligministeriets kommitterede i byplansager i 1953 kort før Edmund Hansen overtog stillingen som "den kommitterede" fra Kai Hendriksen (1954).

Arne deltog i arbejdet med at godkende de kommunale byplaner. Herudover var han en ofte brugt foredragsholder. Den kommitterede holdt "mandagsmøder" med henblik på at koordinere den kommitteredes holdninger til de forskellige planlægnings spørgsmål. Arne var i en årrække tilrettelægger af disse møder.

Som afdelingsarkitekt var Arne i 1960'erne med til at videreudvikle dispositionsplanlægningen, idet han aktivt var med i udarbejdelsen af dispositionsplanen for Aabenraa (1962). Senere udarbejdede han Vejledning i dispositionsplanarbejde, SBI Byplanlægning 3 (1966).

Spørgsmålet om udviklingen i de ældre byområder er en central del af dispositionsplanlægningen. Gennem deltagelse i kurser og udarbejdelse af kompendier var Arne med til at problematisere problemstillingen: Om erhvervslivet med store butikker og vejgennembrud skulle have første prioritet, eller om man skulle satse på en mere boligorienteret udvikling. Som oplæg til en modernisering af saneringsloven fra 1959 blev der udarbejdet en betænkning om byfornyelse (1968). Den moderniserede saneringslov trådte i kraft i 1969. Arne var med i dette arbejde, og som led i ministeriets oprustning blev der hos den kommitterede nedsat et sanerings- og byfornylshold med Arne som leder.

Arne og gruppen bidrog til debatten om totalsanering eller differentieret sanering. Arne og gruppen argumenterede for en differentieret tilgang, en bolig-

orienteret byomdannelse frem for en erhvervsorienteret og for en nedsættelse af bebyggelsestætheden i forbindelse med sanering og byomdannelse. Ved Planstyrelsens oprettelse i 1975 blev Arne kontorchef for styrelsens kontor for byfornyelse, udredning og forskning. På byfornylsessiden kørte mange af opgaverne videre suppleret af medvirken ved tilvejebringelse af de midlertidige §15-rammer for decentralisering af plankompetencer til kommunerne.

I rollen som chef var Arne mere en inspirator og dialogpartner end en traditionel chef. De medarbejdere der havde egne ideer – som ikke lå alt for langt væk fra styrelsens politiske linje, men som gerne måtte være lidt på forkant eller ude i periferien – fik meget frie hænder til at forfølge disse ideer. Han holdt meget af de "mindre tilpassede" personligheder i sit kontor, dem der skabte lidt furore i de bureaukratiske systemer. Et eksempel han elskede at berette om, var da han engang havde bedt en ung, lidt hippieagtigt udseende ingeniør tage til Bruxelles for at repræsentere Planstyrelsen ved et EF møde på relativt højt plan. Den unge langhårede ingeniør mødte op ved Berlaymont-bygningens sikkerhedskontrol iført cowboybukser, sweater og vindjakke og med alle mødepapirerne i en plasticpose. Den gik ikke. Han blev stoppet i kontrollen og først efter en omfattende tjek med talrige opringninger blev han omsider lukket ind til sit møde.

I et interview med Frits Larsen, som i mange år arbejdede i Arnes kontor, karakteriserede han Arne som utraditionel chef på følgende måde: *"Arne var en rigtigt god chef set med mine øjne. Han var god til at delegere – men han var også god til at gå aktivt ind i sager, når det var nødvendigt. Jeg husker, hvordan vi i fællesskab tog ud på Nørrebro for at tale med nogle af de unge mennesker, som havde besat nogle af de saneringsejendomme, der – meget mod de unges vilje – stod til nedrivning. Vi bankede på i den besatte ejendom, og præsenterede os som to embedsmænd fra Boligministeriet, og sagde, at vi gerne ville høre deres synspunkter på saneringen. De lukkede os ind, og Arne og jeg satte os så på gulvet i en rundkreds med de unge, og hørte på deres synspunkter. Arne var suveræn til at skabe tillid omkring sig og til at lytte til – i dette tilfælde – de unges synspunkter. Og denne form for direkte møder og forhandlinger gav os argumenter i den kommitteredes behandling af saneringssagerne vis-à-vis kommunen".*

Arnes forhold til sine overordnede var – trods hans personlige, politiske engagement, som ikke altid var i overensstemmelse med den kommitteredes og siden Planstyrelsens politik – godt. Han var både fortrolig med den kommitterede Edmund Hansen og

med Vagn Rud Nielsen, der blev direktør for Planstyrelsen. I Rud Nielsens sidste svære år som direktør, hvor han var handicappet af eftervirkningerne af en hjerneblødning, fungerede Arne ved flere lejligheder som Ruds fortrolige støtte. Så trods sine udtrykte oppositionelle sympatier og synspunkter, så spidsede konflikterne mellem Arne som privatperson og som kontorchef ikke mere til, end at dagligdagen fungerede. En mulig forklaring på dette er, at Arne i realiteten kun fik begrænset indflydelse på politikudformningen opad i systemet.

Arne blev i 1972 formand for Dansk Byplanlaboratorium, en post han beholdt til 1981. Byplanlaboratoriet og ikke mindst det årlige byplanmøde fungerede som et fristed, hvor embedsmænd og planlæggere fra stat, amt og kommune kunne mødes til frie diskussioner af byplanlægningens praksis – helt i Arnes ånd. Når han selv deltog, var det med en blanding af tung autoritet, han vidste hvad han talte om, og forsonende humor. Så selvom han fastholdt sine venstreorienterede sympatier: "*Jeg stemmer SF så længe min gamle ven Gert (Petersen) er formand*", som han sagde, så var han meget vellidt af mange meget provinsielle venstrepolitikere. Når han nogle gange blev skoset for denne tilsyneladende forståelse for, og sågar accept af så "reaktionære" synspunkter fra unge med mere stejle politiske holdninger, sagde han flere gange med tordenrøst: "*Store mænd tænker ens*". Et andet mundheld han ofte brugte med inderlig overbevisning var: "*Uenighed gør stærk!*"

Da tidsskriftet *Byplan* i begyndelsen af 1980'erne havde haft den samme redaktion i 12-15 år ønskede denne redaktion at trække sig tilbage. Den frygtede imidlertid, at en gruppe yngre FS'er (stærkt venstreorienterede arkitekter) ville overtage bladet, og at de kommunale abonnenter, der var Byplans økonomiske grundlag, så ville gå tabt og at tidsskriftet ville dø. De holdt derfor generationsskiftet hen, og først da Arne i 1983 tilbød at overtage posten kom redaktørskiftet. Han fortsatte som redaktør frem til 1989. Der blev nedsat en redaktionskomite med repræsentanter fra Dansk Byplanlaboratorium, Foreningen af Byplanlæggere og Arkitektens Forlag, som to gange om året holdt et fagligt 1½ dags møde på Hindsgaul Slot, med spændende og langvarige faglige diskussioner om tendenser i planlægningen og samfundsudviklingen, samt om forslag til nye artikler og forfattere.

Undervejs i sin karriere fik Arne i et par perioder orlov for at kunne undervise på henholdsvis Arkitektskolen i Århus og på Danmarks Tekniske Højskoles byplanuddannelse (nu: DTU). Han blev også udnævnt til adjungeret professor ved Aalborg Universitetscenter (nu: Aalborg Universitet). Side-

løbende med og baseret på undervisningen fik han lejlighed til at skrive bøger om nogle af planlægnings dilemmaer. Det blev til en række mere personlige, politiske og fagpolitiske udgivelser fra midt i 1970'erne til 1990'erne. *Planlægning under nye vilkår* fra 1975 er en introduktion til planlovreformen med hovedvægt på de elementer i lands- og regionplanloven og kommuneplanloven, der handler om planlægningsprocesserne og om den lovfæstede offentlige debat. Arne lægger i den sammenhæng stor vægt på, at planlægningen dermed er blevet politiseret og således gjort mere vedkommende for politikere, interessenter og borgere. I *Plan og Politik* fra 1980 diskuterer han den fysiske planlægnings muligheder for at bidrage til afklaring af nye samfundsmål. Det gælder ikke mindst i forbindelse med opstilling af alternativer i regionplanlægningen og inddragelse af borgerne i region-, kommune- og lokalplanlægningen. Helhedstænkning og fri debat er nøgleord i den sammenhæng. I *Plan og Frihed* fra 1985 fortsætter han sit opgør med den ensidige satsning på vækst, koncentration og stordrift. I stedet skal vi satse på den handlekraft, der ligger i lokalsamfundene – på lokale kompetencer og lokal selvtillid. Det kan ske ved at sætte lokalsamfundene fri og ved at give en aktiv og fordomsfri støtte til de mange eksperimenter, der er i gang rundt om i de mange lokalsamfund. I *Plan og metode* fra 1991 gør han op med den rationalistiske planlægning og dens fundament af metoder og modeller. Synspunktet er, at rationalistisk planlægning – både den økonomiske og den fysiske - ikke kan håndtere opgaverne i dagens modsætningsfyldte samfund. I stedet må vi sætte en planlægningsmetode, hvor værdibegreberne opprioriteres, hvor åbenhed og forsøg sættes i højsædet, og hvor der bygges på lokale kræfter og decentral opfindsomhed.

Bro til Drømmeland – også fra 1991 – er et polemisk indlæg i debatten om Ørestaden og den kommende Øresundsbro. Hovedsynspunkterne er, at borgerne har haft for lidt indflydelse på hovedstadens planlægning og store projekter, og at drømmen om København som Nordens kraftcenter ikke kan opfyldes ved at bygge en bro. Planlægningen af hovedstaden skal præges mindre af pengeværdier og mere af livsværdier.

Arnes synspunkter i bøgerne var således ofte i opposition til Planstyrelsens politisk dikterede linje, så – som Allan de Waal skrev i sin nekrolog: "*...styrelser og departementer glædede sig sikkert i det stille over hans bog-orlover og egensindige rapportarbejder om hybridnettet og det stadig skævere Danmark fra 1983 for eksempel. Så slap man for ham på kontorerne så længe...*". Arne havde en stålsat overbevisning om, at borgerdeltagelse i planlæg-

ningen, decentralisering og små, nære samfund var absolutte goder. Det samme gjaldt ligestilling. Men her levede praksis ikke altid op til ideerne. I 1970ernes slutning havde han nedsat en tænketank i Byplanlaboratoriet, som skulle lægge en strategi for laboratoriets planpolitiske indsats i de kommende år. Det var i kvindebevægelsens allermest intensive år, og han var relativt nygift med Tine Bryld, så presset for en ligelig kønsrepræsentation i udvalg og råd var meget stort. Alligevel lykkedes det ham – eller os – at sammensætte en tænketank med kun mænd. Gode råd var dyre, men Arne løste problemet ved at døbe tænketanken: ”Kloge koner”. Sløringen virkede. I de år den arbejdede var der aldrig kritik af kønssammensætningen.

Arne fortsatte som kontorchef frem til 1991, hvor han som 65-årig blev fyret, da Planstyrelsen blev pålagt besparelser og fyringer, herunder cheffyringer. Da Arne fik – hvad han oplevede som et enestående tilbud – om at blive fyret og dermed som tjenestemand komme tre år på ventepenge, sagde han omgående ja tak, og skyndte sig – efter eget udsagn – at ringe rundt til personalecheferne i hele miljøministeriets område for at forklare, at han var mere end indforstået med sin firing, og dermed undgå at nogen i misforstået solidaritet sikrede ham en stilling. Den nye frihed gav ham tid til at færdiggøre sit hovedværk *Dansk Byplanlægning 1938-92* (1993). Bogen er et enestående værk, som samler de væsentligste tendenser i byplanlægningens udvikling i den nævnte periode, og som også skildrer de (ideologiske) forventninger man fra både politisk og planlægger-side har haft i perioden. Bogen er stadig et referenceværk, når den tid skal belyses – også selvom den har været udsat for den kritik, at den er påfaldende ukritisk overfor centraladministrationens planlægning – og manglende planlægning – i perioden.

Arne var gift to gange. Først med Vibeke Gaardmand (1928-80), som i 1966 startede Det Lille Teater. Siden – fra 1975 – var han gift med socialrådgiver og forfatter Tine Bryld (1939-2011). Arne og Tines hjem på Uraniavej på Frederiksberg var i mange år et mødested for både gamle venner fra Dialog og Politisk Revy tiden, men også for nye, yngre mennesker som havde ytret sig i den faglige og politiske debat. Arnes grundlæggende lyst til at diskutere, prøve ideer af, til at modsige – og blive modsagt – var legendarisk. Illustrativt for denne åbne holdning er det, at han, som medlem af NordREFOs styre (det dengang eksisterende Nordiske Institut for Regionalpolitisk Forskning) i slutningen af 1980erne, var med til at ansætte historikeren Lars Hedegaard som redaktør på et debatblad om nordisk regional udvikling og planlægning, som NordREFO udgav i

en årrække. Lars Hedegaard var endnu ikke blevet ”Trykkefrihedsselskabets mand” på det tidspunkt, men havde allerede da nogle af de holdninger, som senere kom tydeligere frem. Arne og han kunne – når vi andre sluttede aftenernes møder i styret, og når vi, efter at have drukket den efterfølgende godnatøl, overholdt en nogenlunde normal sengetid – blive siddende i timer og udfordre hinanden med en dybt engageret diskussion, som dog altid forløb i al fordragelighed.

Arnes otium blev relativt langt, men ikke ubetinget lykkeligt. Allerede da han var i 50erne måtte han igennem en stor by-pass operation, som på det tidspunkt var en meget alvorlig sag. Han kom sig imidlertid nogenlunde, og havde gode år derefter. Men han måtte opereres igen da han var i 70erne. Denne anden operation kom han sig aldrig helt over, og hans ellers robuste humør svigtede ham i de sidste år han levede. Arne Gaardmand døde den 14. april 2008. Og Tine overlevede ham kun med tre år.

Noter

1. Den kommitteredes sag ap 1.0-16.
2. Manuskript 1970 i LPUS' sag U-5-6.
3. Bygningsdirektoratets 1. kontors sag 2558/45, senere Boligministeriets 2. kt.s sag 31-1-46.
4. 2. kontors sag 33-76-57.
5. 2. kontors sag 33-104-53.
6. 2. kontors sag 33-62-59.
7. 2. kontors sag 33-92-52.
8. Den kommitteredes sag ap 1.0-140.
9. 2. kontors sag 33-220-66.
10. Den kommitteredes sag K19sx25.
11. Den kommitteredes sag K19b13.
12. Den kommitteredes sag K19b16.
13. Den kommitteredes sag ap 1.0-111.
14. 2. kontor As sag 55-1-72,I.
15. 2. kontors sag 55-13-70.
16. Den kommitteredes sag ap 3.1-43.
17. 6. kontor Bs sag 55-13-74.
18. Den kommitteredes sag ap 4.3-161.
19. Den kommitteredes sag ap 4.6-7.
20. Den kommitteredes sag ap 4.3-92.
21. 2. kontor As sag 51-19-73.

Bilag 1: Statistikserier: Personale og godkendte byplanvedtægter

Tabel 1. Akademisk uddannet personale

	den kommit. 1951	den kommit. 1956	den kommit. 1966	LPUS 1966	Planstyr 1977
Arkitekter	10-12	15	27	2	25
Ingeniører	-	1	6	2	9
Landinspektører	1	1	4	-	6
Sagkynd. mht veje og jernbaner	3	4	-	-	-
Jurister, økonomer	6-7	8	6	5	43
Forstkandidater	-	-	-	1	-
Geografer	-	-	-	2	2
Landskabsarkitekter	-	-	-	-	2
Sociologer	-	-	-	-	1
Anden uddannelse	-	-	-	-	8
I alt	19-22	29	43	12	96

Kilder: For 1951: Wamberg (1952). Øvrige: Kjærdsdam 1985.

Bemærk at tallene for 1951 og 1956 inkluderer "formiddagsfolk", overvejende sagkyndige mht veje og jernbaner samt jurister. I 1966-tallene vedr. jurister og økonomer var den kommitteredes overvejende jurister, LPUS' overvejende økonomer. I 1977-tallene indgik 28 jurister og 15 økonomer.

Tabel 2. Antal godkendte byplanvedtægter

Antal godkendte pr. år	
1941-45	ca. 5
1946-50	13-14
1951-55	ca. 40
Antal godkendte i alt	
1955	ca. 200
1965	ca. 725
midten af 70'erne knap 3000	

Kilde: Godkendte i alt 1955: Edmund Hansen 1955A. Øvrige: Gaardmand 1993.

Tabel 3. Planlægningsafdelingens samlede personale i foråret 1974²¹

	Sagsbehandlere		kontorpersonale		studenter	tekn.tegnere
	teknikere(1)	jur.+økon.(2)				
6.kt. A+B+C (tidl. 2. kt. A+B)	-	14	5	1	-	-
7. + 8. kt. (3) (tidl. 6. kt.)	-	33 ½	15	2	-	-
den kommitterede	36	6	12	-	4	
LPS (tidl. LPUS)	8	3	5-6	8-10	3-4	
I alt	44	46 ½	37-38	11-13	7-8	

(1) arkitekter, ingeniører, landinspektører, geografer, agronomer

(2) incl. 4 ½ ikke-akademiske sagsbehandlere

(3) heraf en stor del beskæftiget med andre opgaver end fysisk planlægning

Bilag 2: Oversigt over centraladministrationens organisation i forbindelse med byplansager 1937-1976

Hovedkilden er den årlige officielle oversigt over den offentlige sektor: Hof- & Statskalenderen. Den er dog ikke fejlfri, bl.a. er heri for 1938 og 1939 Indenrigsministeriets 1. kontor anført som ansvarlig for byplansager, mens det af sagerne i Rigsarkivet klart fremgår at de blev behandlet i 2. kt. Medtaget er kun centraladministrativt byplanarbejde, dvs excl. sekretariatskontorer og excl. arbejde i statsligt regi, men for begrænsede geografiske områder (Køge Bugt planlægningen, byudviklingsudvalgene).

Boligministeriets 6. kontor, senere Miljøministeriets 7. og 8. kontor er medtaget her, selv om de som nævnt ikke er medtaget i hovedteksten. De indgik i den "planlægningsafdeling", Rud Nielsen var chef for i 1968-75.

Det første årstal er Hof- & Statskalenderens årgang. Den derpå følgende dato (under "red.slut") viser den dato hvor redaktionen af den pågældende årgang er afsluttet, d.v.s. for hvilken dato oplysningerne er gyldige.

Der er anvendt følgende forkortelser:

d.k. og kom betyder den kommitterede i byplansager

dir. betyder direktør eller direktorat

fg betyder fungerende.

H&S betyder Hof- og Statskalenderen

kst betyder konstitueret

H&S år red.slut overordnet ansvar	kontor	leder	kt.chef, afd.ark. e.l.
-----------------------------------	--------	-------	------------------------

1937-47: Indenrigsministeriet

Regeringen Stauning

1937 22.1.37	Min: Bertel Dahlgaard		
	Dep.ch: Kay Ulrich	2.kt.	U.C.Friis
1938 10.1.38	Min: Bertel Dahlgaard		
	Dep.ch: Kay Ulrich	2.kt.	E.F.G.Schau
1939 18.1.39	Min: Bertel Dahlgaard		
	Dep.ch: Kay Ulrich	Ejend.afd.	Ove Larsen
1940 17.1.40	Min: Bertel Dahlgaard		
	Dep.ch: Peter Winther	Ejend.afd.	Ove Larsen (fg)

Samlingsregeringerne Stauning, Buhl og Scavenius

1941 20.1.41	Min: Knud Kristensen		
	Dep.ch: Peter Winther	Ejend.afd.	Ove Larsen
1942 15.1.42	Min: Knud Kristensen		
	Dep.ch: A.Finsen (kst)	4.kt.	Ove Larsen
		d.k.	Kai Hendriksen
1943 18.1.43	Min: Jørgen Jørgensen		
	Dep.ch: Justus Saurbrey	4.kt.	Ove Larsen
		d.k.	Kai Hendriksen

Ingen fungerende regering

1944 29.1.44 Min: Jørgen Jørgensen (ikke fg)

St.Bygn.dir. Ove Larsen

1.kt.

E.Nørgaard Andersen

d.k.

Kai Hendriksen

1945 22.1.45 Min: Jørgen Jørgensen (ikke fg)

St.Bygn.dir. Ove Larsen

1. kt

Erik Høgstrøm (kst)

d.k.

Kai Hendriksen

Befrielsesregeringen Buhl

1945 maj-nov Min. Knud Kristensen (ingen H&S redigeret i denne periode)

Regeringen Knud Kristensen

1946 22.2.46 Min: Einar Kjær

St.Bygn.dir. Ove Larsen

1. kt

Erik Høgstrøm

d.k.

Kai Hendriksen

1947 20.10.47 Min: Einar Kjær

St.Bygn.dir. Ove Larsen

3. kt

Arne Wamberg

d.k.

Kai Hendriksen

1947-73: Boligministeriet

Ved Boligministeriets oprettelse 13.11.1947 blev byplansagerne og det relevante personale overflyttet hertil, herunder også Statens Bygningsdirektorat. Dettes byplansager blev imidlertid lagt i Boligministeriets departement, og da Ove Larsen i 1952 blev stiftamtmand i Københavns amt, blev direktoratet nedlagt.

Regeringen Hedtoft

1948-49 24.3.49 Min: Johannes Kjærbøl

Dep.ch: Axel Skalts

2.kt.

Arne Wamberg

d.k.

Kai Hendriksen

1950 15.3.50 Min: Johannes Kjærbøl

Dep.ch: Axel Skalts

2.kt.

Arne Wamberg

d.k.

Kai Hendriksen

Regeringen Erik Eriksen

1951	1.1.51	Min: Aksel Møller		
		Dep.ch: Axel Skalts	2.kt.	Arne Wamberg
			d.k.	Kai Hendriksen

1952	1.1.52	Min: Aksel Møller		
		Dep.ch: Axel Skalts	2.kt.	Viggo Nørby
			d.k.	Kai Hendriksen

1953	1.1.53	Min: Aksel Møller		
		Dep.ch: Axel Skalts	2.kt.	Erik Høgstrøm
			d.k.	Kai Hendriksen

Regeringerne Hedtoft, H.C.Hansen, Kampmann og Jens Otto Krag

1954	1.1.54	Min: Johannes Kjærbøl		
		Dep.ch: Axel Skalts	2.kt.	Erik Høgstrøm
			d.k.	Kai Hendriksen Edmund Hansen

1955	1.1.55	Min: Johannes Kjærbøl		
		Dep.ch: Axel Skalts	2.kt.	Erik Høgstrøm
			d.k.	Edmund Hansen Jørgen Bang

1956	1.1.56	Min: Johannes Kjærbøl		
		Dep.ch: Axel Skalts	2.kt.	Erik Høgstrøm
			d.k.	Edmund Hansen Jørgen Bang

1957	1.1.57	Min: Johannes Kjærbøl		
		Dep.ch: Axel Skalts	2.kt.	Erik Høgstrøm
			d.k.	Edmund Hansen Jørgen Bang

1958	1.1.58	Min: Kaj Bundvad		
		Dep.ch: Axel Skalts	2.kt.	Erik Høgstrøm
			d.k.	Edmund Hansen Jørgen Bang

1959	1.1.59	Min: Kaj Bundvad		
		Dep.ch:Axel Skalts	2.kt.bypl.	Vagn Rud Nielsen (fg)
			d.k.	Edmund Hansen Jørgen Bang

1960	1.1.60	Min: Kaj Bundvad		
		Dep.ch: Axel Skalts	2.kt.bypl.	Vagn Rud Nielsen (fg)
			d.k.	Edmund Hansen Jørgen Bang

1961	1.1.61	Min: Carl P.Jensen		
		Dep.ch: Axel Skalts	2.kt.bypl.	Vagn Rud Nielsen (fg)
			d.k.	Edmund Hansen Jørgen Bang

1962	1.10.61	Min: Carl P.Jensen		
		Dep.ch: Axel Skalts	2.kt.	Erik Høgstrøm
			d.k.	Edmund Hansen Jørgen Bang
			LPUS	Erik Kaufmann

1963	1.10.62	Min: Carl P.Jensen		
		Dep.ch: Axel Skalts	2. kt.	Vagn Rud Nielsen (kst)
			d.k.	Edmund Hansen Kn. Bosmann Pedersen
				Hugo Marcussen
			LPUS	Erik Kaufmann

1964	1.10.63	Min: Carl P.Jensen			
		Dep.ch: Axel Skalts	2.kt.		Vagn Rud Nielsen
			d.k.	Edmund Hansen	Kn. Bosmann Pedersen
					Hugo Marcussen
			LPUS		Erik Kaufmann
1965	1.10.64	Min: Kaj Andresen			
		Dep.ch: Axel Skalts	2. kt.		Vagn Rud Nielsen
			d.k.	Edmund Hansen	Kn. Bosmann Pedersen
					Hugo Marcussen
			LPUS		Kristian Antonsen
1966	1.10.65	Min: Kaj Andresen			
		Dep.ch: Axel Skalts	2. kt.		Vagn Rud Nielsen
			d.k.	Edmund Hansen	Kn. Bosmann Pedersen
					Hugo Marcussen
			LPUS		Kristian Antonsen
1967	1.10.66	Min: Kaj Andresen			
		Dep.ch: Axel Skalts	2. kt.		Vagn Rud Nielsen
			d.k.	Edmund Hansen	Kn. Bosmann Pedersen
					Hugo Marcussen
					Kirsten Andersen
			LPUS		Kristian Antonsen
1968	1.10.67	Min: Kaj Andresen			
		Dep.ch: Axel Skalts	2.kt.		Vagn Rud Nielsen
			d.k.	Edmund Hansen	Kn. Bosmann Pedersen
					Hugo Marcussen
					Kirsten Andersen
			LPUS		-

Regeringen Baunsgaard

1969	1.10.68	Min: Aage Hastrup			
		Dep.ch: Axel Skalts			
		Afd.ch: V. Rud Nielsen (fg)	2.kt.	-	
			d.k.	Edmund Hansen	Kn. Bosmann Pedersen
					Kirsten Andersen
			LPUS		Anders Svarre (fg)
1970	1.10.69	Min: Aage Hastrup			
		Dep.ch: Axel Skalts			
		Afd.ch: Vagn Rud Nielsen	2.kt.A		Bendt Andersen
			2.kt.B		Erik Jerslev (fg)
			6.kt.		Ernst Skarum
			d.k.	Edmund Hansen	Kn. Bosmann Pedersen
					Kaj Borsing
			LPUS		Anders Svarre (fg)
1971	1.10.70	Min: Aage Hastrup			
		Dep.ch: Henning Strøm			
		Afd.ch: Vagn Rud Nielsen	2.kt.A		Bendt Andersen
			2.kt.B		Erik Jerslev (fg)
			6.kt.		Ernst Skarum

d.k.	Edmund Hansen	Kn. Bosmann Pedersen
		Kaj Borsing
LPUS		Anders Svarre (fg)

Regeringerne Jens Otto Krag og Anker Jørgensen

1972 1.10.71 Min: Helge Nielsen

Dep.ch: Henning Strøm		
Afd.ch: Vagn Rud Nielsen	2.kt.A	Bendt Andersen
	2.kt.B	Erik Jerslev (fg)
	6.kt.	Ernst Skarum
d.k.	Edmund Hansen	Kn. Bosmann Pedersen
		Kaj Borsing
LPUS		Anders Svarre (fg)

1973 1.11.72 Min: Helge Nielsen

Dep.ch: Henning Strøm		
Afd.ch: Vagn Rud Nielsen	2.kt.A	Bendt Andersen
	2.kt.B	Erik Jerslev
	6.kt.	Ernst Skarum
d.k.	Edmund Hansen	Kn. Bosmann Pedersen
		Kaj Borsing
LPUS		Anders Svarre (fg)

1973-: Miljøministeriet

Ved Miljøministeriets oprettelse 27.9.1973 blev alle byplansager (excl. sanering) og det relevante personale overført dertil. Imidlertid blev dets organisation først fastlagt i efteråret 1975; 1974- og 75-strukturerne var midlertidige.

Regeringen Hartling

1974 15.3.74 Min: Holger Hansen

Dep.ch: Holger Lavesen		
Afd.ch: Vagn Rud Nielsen	6.kt.	Bendt Andersen
		Gertrud Goldschmidt (kst)
	7.kt.	Erik Jerslev
	8.kt.	Ernst Skarum
d.k.	Edmund Hansen	Kaj Borsing
		Kn. Bosmann Pedersen
		Arne Gaardmand
LPS		Anders Svarre (fg)

Regeringen Anker Jørgensen

1975 15.3.75 Min: Helge Nielsen

Dep.ch: Holger Lavesen

Afd.ch: Vagn Rud Nielsen

6.kt.A

Eyvind E. Moltke

6.kt.B

Bendt Andersen

6.kt.C

Inger Vaaben (kst)

7.kt.

Erik Jerslev

8.kt.

Ernst Skarum

d.k.

Edmund Hansen

Kn. Bosmann Pedersen

Kaj Borsing

Arne Gaardmand

Ernst Kristoffersen (fg)

Bent Voss

LPS

Anders Svarre (fg)

1976 15.4.76 Min: Helge Nielsen

Dep.ch: Holger Lavesen

4.kt.

Ole Plougmann

Plst. Vagn Rud Nielsen (dir)

3.kt. Kaj Borsing

Edmund Hansen (kom.)

4.kt. Anders Svarre (fg)

6.kt. Arne Gaardmand

7.kt. Inger Vaaben (fg)

8.kt. Stig Møller (fg)

9.kt. Erik Jerslev

10.kt. Ernst Skarum

11.kt. Ernst Kristoffersen (fg)

12.kt. Kn. Bosmann Pedersen

Bilag 3: Litteratur om centraladministration og byplanlægning 1938 – ca 1975

Ikke medtaget heri er juridiske lære- og håndbøger som "Byggeret", "Fast ejendoms regulering", "Miljøret" m.v., hvori Ove Larsen, Vagn Rud Nielsen og Bendt Andersen har skrevet om fysisk planlægning. Derimod er præsentation af ny eller ændret lovgivning i Byplan samt på Dansk Byplanlaboratoriums konferencer medtaget.

Udeladt er endvidere er lovforslagene, som før grundlovsændringen i 1953 blev trykt med ministrenes bemærkninger i den årlige "Rigsdagstidenden, tillæg A", mens ministrenes fremsættelsestaler findes i "Rigsdagstidenden, folketingets forhandlinger". Oversigter over forslagene gang gennem Folke- og Landsting og ændringerne fra lovforslag til de endelige love findes i den årlige "Aarbog for Rigsdagssamlingen" ved Landstingets sekretær, udgivet på Gyldendal. For resten af undersøgelsesperioden hedder de tilsvarende publikationer "Folketingstidende, tillæg A", henholdsvis "Folketingstidende, folketingets forhandlinger" samt "Folketingstidende, årbog".

Bemærk at såvel Lov om regulering af bymæssige bebyggelser af 1949 som Kommuneplanloven af 1975 ikke blev færdigbehandlet i den oprindelige Rigsdags-/Folketingsbehandling, men genfremsat det følgende år.

Skrifter (tidligere kaldt "noter") fra Byplanhistorisk Udvalg er alle udgivet af Dansk Byplanlaboratorium, København.

Andersen, Bendt (1961): Landsbyggeloven og byplanloven. *Byplan*, 13, 3-4, 95-98.

Andersen, Bendt (1969): Loven om by- og landzoner. *Byplan*, 21, 3, 81-83.

Andersen, Bendt (1971): Planlovsreformen. *Byplan*, 23, 3, 79-82.

Andersen, Bendt (1972): Skitse til planlovreform. 5-13 i Dansk Byplanlaboratorium: *Referat af det 27. danske byplanmøde i Århus 1972*. København.

Andersen, Bendt, Boeck, Anne Birte, Eeg, Jette, Jensen, Hans Jørgen, Planck, Bente & Vaaben, Inger (1974): Lovforslaget om kommunalplanlægning – et oplæg til en ny byplanlov. *Byplan*, 26, 3, 100-104.

Andersen, Bendt, Eeg, Jette, Jensen, Hans Jørgen, Nielsen, Birte & Planck, Bente (1975): Kommuneplanloven. *Byplan*, 27, 5, 129-137.

Andersen, Bendt (2003): Planlovens tilblivelse. 16-

17 i E. Juul Møller (red.): *Da Danmark blev lavet om*. Byplanhistorisk skrift nr. 47.

Andersen, Kirsten & Kaufmann, Erik (1988): *De første landsplan-år 1959-64*. Byplanhistorisk skrift nr. 17.

Andersen, Kirsten (2003): *Mit arkitektliv*. Byplanhistorisk skrift nr. 48.

Antonsen, Poul, Bendix, Jan, Enggård, Knud, Petersen, Niels Helveg, Kampmann, Jens & Sigsgård, Erik (1967): Seks politikeres syn på landsplanlægningen. *Byplan*, 19, 6, 174-181.

Bach, Arthur (1954): Almindelige betragtninger over byreguleringsloven. *Byplan*, 6, 4, 98-100.

Bang, Jørgen (1950): Byplanmæssige krav til boligbyggeriet. *Byplan*, 2, 6, 170-174.

Bang, Jørgen (1957): Bebyggelsesplanerne og Boligministeriet. *Byplan*, 9, 3, 71-75.

Beck, Rasmus Thirup (2012): Kai Hendriksen var både en eventyrlysten feltarbejder og fadder til Danmarks første byplanlov. *Landinspektøren*, 54, 5, 28-31.

Bidstrup, Knud & Kaufmann, Erik (1963): *Danmark under forvandling*. Fremad, København.

Bidstrup, Knud (1971): *Ebenezers disciple*. Dansk Byplanlaboratorium, København.

Biilmann, Mogens (1974): Er ny ideer på vej? *Byplan*, 26, 2, 50-54.

Biilmann, Mogens (1996): *Causerier om planlægning*. Privattræk.

Birkelund, Peter (2008): Fremherskende arkivsystemer 1920-70. 19-51 i J. Mikkelsen & E. Nørr (red.): *Efter bemyndigelse. Kilder til dansk forvaltningshistorie 1920-1970*. Selskabet for udgivelse af kilder til dansk historie. København.

Bisgaard, Holger & Per Riisom (1982): Danmark hva' nu? 35-68 i Dansk Byplanlaboratorium: *Nye opgaver, nye vilkår*. København.

Blomquist, Helle (1990): Jerntrekanter i en lovproces. *Samfundsøkonomen*, 9, 5, 36-42.

Blomquist, Helle (1991): Jura og jurister mellem

politik, eksperter og ideologi – Den danske byplanlov 1916-40. *Retfærd*, 14, 53, 47-60.

Bogason, Peter (1976): Tilblivelsen af loven om lands- og regionplanlægning. *Byplan*, 28, 3, 87-91.

Boligministeriet (1960): *Notat om Storkøbenhavns planlægning*. København. Genoptrykt 1988 som Byplanhistorisk skrift nr. 14.

Boligministeriet (1967): *Standardbyplanvedtægt*. København.

Boligministeriet (1971): Om byplanlægning, byudvikling, byfornyelse mv. Bilag 4 til Arbejdsgruppen vedrørende perspektivplanlægning: *Perspektivplanlægning 1970-1985*. København.

Boligministeriets kommitterede i byplansager (1960): Vejledning for udarbejdelse af dispositionsplaner. *Byplan*, 12, 4, 108-112.

Boligministeriets udvalg af 29.okt.1963 (1965): *Beretning vedr. planlægningslovgivningen*. Boligministeriet, København.

Brandt, Karsten (1974): Et godt værktøj for kommunerne. *Byplan*, 26, 4, 131-133.

Bredsdorff, Peter, Johansen, Jens & Ott, Stefan (1964): *Beretning om bytrekanten*. Peter Bredsdorffs tegnestue, København.

Bundgaard-Jørgensen, Uffe (1971): Perspektivplanlægning 1970-1985. *Byplan*, 23, 3, 66-72.

Busck, Lars & Jacobsen, Bent (2008): Bendt Andersen, fhv. formand for Overfredningsnævnet og Naturklagenævnet, 83. *Berlingske Tidende* 13.juni.

Byplannævnets sekretariat (1962): Forbud mod udstyknings. *Byplan*, 14, 3, 76-79.

Byplans redaktion (Ole Thomassen, Knud Bidstrup & Svend Jensen) (1960): Landsplan til diskussion. *Byplan*, 12, 2-3, 48-52.

Bågåe, P. H. (1974): Det er en god lov, men... *Byplan*, 26, 4, 133-135.

Christensen, Jørgen Grønnegård (2013): Strategisk landsplanlægning. 28-37 i M. Brüel & S. Illeris (red.): *Hvad gjorde vi ved Danmark?* www.byplanlab.dk.

Christensen, Jørgen Grønnegård & Jørgensen, Torben Beck (red.) (2014): *Embedsmandens verden af i går*. Jurist- og Økonomforbundets forlag, København.

Christensen, Karsten Bay (1974): Forslaget til lov om kommuneplanlægning – og virkeligheden. *Byplan*, 26, 5, 173-175.

Christensen, Karsten Bay (1975): Overgangsordningen efter kommuneplanlovens §15. *Byplan*, 27,6, 173-175.

Christensen, Karsten Bay & Østergård, Niels (1977): *Kommunernes § 15-rammer og lokalplanlægningen efter 1. februar 1977*. Dansk Byplanlaboratorium, København. (Også artikel i *Landinspektøren*, 28, 4).

Christensen, Karsten Bay (1980): Kommentar til Dansk Byplanlaboratoriums skrift nr. 19: "Landsbyer – mennesker og planlægning". *Byplan*, 32, 3, 98-99.

Christensen, Karsten Bay & Gaardmand, Arne (1984): Samtale med en byplanhåndværker. *Byplan*, 36, 2, 42-45.

Christiansen, Caspar (2011): Naturfredning og byplanlægning: Bevaring og udvikling i Søllerød. 137-158 i H. Bro, C. Christiansen, I. Kjær Jensen & L. Skjøl-Pedersen (red.): *Hovedstadsmetropolen efter 1945*. Hovedstadsområdets Kulturhistoriske Arkiver, Kgs. Lyngby.

Christiansen, Ole (1977): Nogle spørgsmål om kommuneplanloven. *Byplan*, 29, 1, 13-16.

Christiansen, Ole & Vaaben, Inger (1983): Landsplanlægning – beføjelser, retsvirkninger og praksis. *Juristen*, 65, 4, 134-152.

Dalgas, Vibeke (2007): *Byplanhistorie og byudvikling i Hillerød 1945-2006*. Byplanhistorisk skrift nr. 58.

Dalgas, V., Jensen, P. B., Illeris, S., Clemmensen, J. & Kristensen, H. (red.) (2011): *Byplankonsulenttegnestuerne i 1960'erne og 70'erne*. Byplanhistorisk skrift nr. 65.

Dalgård, Christel (1963): Om byplanens virkninger. *Byplan*, 15, 5-6, 162-166.

Damsgård, Ole & Johansen, Jens (1999): *Byplanbøger i 77 år*. Dansk Byplanlaboratorium, København.

Dansk Byplanlaboratorium (1945): *Om Udarbejdelse af Dispositionsplaner*. København.

Dansk Byplanlaboratorium (1960): *Betænkning om byplansignaturer*. København.

Dansk Byplanlaboratorium og Jydsk Byplanråds udvalg vedr. landsplanlægning (1961): Målene for en dansk landsplan. *Byplan*, 13, 5-6, 152-162.

Dencker, Erik (1960): Dispositionsplanens gennemførelse. *Byplan*, 12, 4, 93-100.

Det økonomiske Sekretariat (1959): *De økonomiske problemer i Storkøbenhavns trafikudvikling*. Statens Trykningskontor, København.

Evald, Jens (2005): *Frederik Vinding Kruse (1880-1963)*. Jurist- og Økonomforbundets forlag, København.

Forchhammer, Olaf (1940): Byplan. 37-43 i E. Reitzel-Nielsen (red.): *Festskrift til Professor, dr.juris Vinding Kruse paa Tresaarsdagen den 30. Juli 1940*. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København.

Foreningen af Byplanlæggere (1967): Planlægnings organisering. + Jensen, Svend: En uddybning af FABs udtalelse. *Byplan*, 19, 1, 2-4.

Garde, Johan (1999): Kommentar. S. 20 i Dansk Byplanlaboratorium: *Danmark under forvandling*. Byplanhistorisk skrift nr. 40.

Grønlund, Bo (1987): Forskning om 40'ernes og 50'ernes byplanhistorie. 59-70 i Dansk Byplanlaboratorium: *40'ernes og 50'ernes byplanhistorie*. Byplanhistorisk skrift nr.12.

Gaardmand, Arne (1960): Hvad er en dispositionsplan? *Byplan*, 12, 4, 85-92.

Gaardmand, Arne (1966): *Vejledning i dispositionsplanarbejde*. Statens Byggeforskningsinstitut, København; i kommission hos Teknisk Forlag.

Gaardmand, Arne & Larsen, Frits (1974): *Fornyelse af bycentre*. Dansk Byplanlaboratorium, København.

Gaardmand, Arne (1975): *Planlægning under nye vilkår*. Arkitektens forlag, København.

Gaardmand, Arne (1980): *Plan og politik*. Hans

Reitzel, København.

Gaardmand, Arne (1984): Dispositionsplanerne og Edmund Hansen – eller omvendt. *Byplan*, 36, 2, 46-47.

Gaardmand, Arne (1985): *Plan og frihed*. Dansk Byplanlaboratorium, København & Nordrefo, Oslo.

Gaardmand, Arne (1987): Specifikke dansk udviklede teorier og løsninger i periodens byplanlægning. 47-58 i Dansk Byplanlaboratorium: *40'ernes og 50'ernes byplanhistorie*. Byplanhistorisk skrift nr. 12.

Gaardmand, Arne (1988): Jobbet til manden eller manden til jobbet? 67-108 i Nordrefo: *Regionalpolitikken som politikområde*. Helsinki.

Gaardmand, Arne (1993): *Dansk byplanlægning 1938-1992*. Arkitektens forlag, København.

Gaardmand, Arne (2003): Paneldebat om formidagens indlæg. 18-19 i Elith Juul Møller (red.): *Da Danmark blev lavet om*. Byplanhistorisk skrift nr. 47.

Hansen, Edmund (1952): Motivering af byplanfor-slag. *Byplan*, 4, 2, 57-61.

Hansen, Edmund & Nielsen, Vagn Rud (1953): Hvornår skal man bruge byplanloven – hvornår bygningslovgivningen m.v. 9-13 i Dansk Byplanlaboratorium: *Det 18. danske byplanmøde i Næstved 12.-13. juni 1953*. København. Særtryk af *Danmarks kommunale efterretninger*, 50.årg.

Hansen, Edmund (1955A): Staten og byplanen. 9-14 i Dansk Byplanlaboratorium: *Det 19. danske byplanmøde i Vejle 1955*. København.

Hansen, Edmund (1955B): Byplanadministration og statslånsbyggeri. 55-111 i *Bedre byer*. Socialpolitisk Forening, i kommission hos Det danske forlag, København.

Hansen, Edmund (1983): Landsplanarbejdet i 1960'erne, 1970'erne og 1980'erne. *Byplan*, 35, 1, 8-10.

Hansen, Edmund (1984): Byplanlægning – et tilbageblik. 27-33 i O. Christiansen, N. Helberg, J. Kirkegaard & I. Vaaben (red.): *De gode hensigter*. Dansk Byplanlaboratorium, København.

Hansen, Edmund (1985): *Tilbageblik*. Byplanhistorisk skrift nr. 5.

Hansen, Edmund (1986): Planstyrelsens hus. *Byplan*, 38, 1, 34.

Hansen, Edmund (1987A): 20'ernes og 30'ernes byplanlægning i Danmark. 5-26 i Dansk Byplanlaboratorium: *20'ernes og 30'ernes byplanhistorie*. Byplanhistorisk skrift nr. 10.

Hansen, Edmund (1987B): 40'ernes og 50'ernes byplanlægning i Danmark. 5-31 i Dansk Byplanlaboratorium: *40'ernes og 50'ernes byplanhistorie*. Byplanhistorisk skrift nr. 12.

Hansen, Edmund (1987C): Vagn Rud Nielsen 17.okt.1918 - 9. marts 1987. *Byplan*, 39, 2, 69.

Hansen, Edmund (1992): Erik Kaufmann 12. april 1919 – 12. dec. 1991. *Byplan*, 44, 1, 36.

Hansen, Holger (1973): *Lokalisering*. Forlaget Liberal, Holte.

Hansen, Holger (1974): Nye perspektiver i planlægningen. 41-51 i Dansk Byplanlaboratorium: *Det 28. danske byplanmøde, Aalborg 1974: Tilbageblik og fremsyn*. København.

Hansen, Holger (2003): De politiske forudsætninger for planlovreformen. 12-15 i Elith Juul Møller (red.): *Da Danmark blev lavet om*. Byplanhistorisk skrift nr. 47.

Harvest, Jesper (1970): Storkommuner og de nye planlægningslove. *Byplan*, 22, 2, 44-51.

Hastrup, Aage (1968): Åbningstale. *Byplan*, 20, 3, 85-86.

Hendriksen, Kai (1938): Den nye lov om byplaner. *Danmarks kommunale efterretninger*, 34, 35-36.

Hendriksen, Kai (1943): Erfaringer angaaende Byplanloven. 3-7 i Dansk Byplanlaboratorium: *Referat af det 12. danske byplanmøde, Fredericia 16.-17. juni 1943*. København.

Hendriksen, Kai (1953): Mere om byplan og politik. *Byplan*, 5, 4, 97-100.

Hof- & Statskalenderen 1937-1976.

Humlum, Johannes (1961): *Landsplanlægning i*

Danmark. Gyldendal, København.

Hummelmose, Henning (1975): Oplæg til en ny struktur i Miljøministeriet. *Byplan*, 27, 3, 71-74.

Hundahl, Ebbe (1972): Hvordan en partiel byplan-vedtægt bliver til. *Byplan*, 24, 5, 142-144.

Haastrup, Knud (1985): Et godt værktøj – hvem kan bruge det? *Byplan*, 37, 6, 200-205.

Illeris, Sven (1964): Egns- og landsplanlægning i Nederlandene. *Byplan*, 16, 5-6, 127-140.

Illeris, Sven (1967): Hvordan en landsplan bør være og ikke bør være: Den hollandske ”2. rapport om fysisk planlægning”. *Byplan*, 19, 6, 184-187.

Illeris, Sven (1980): Nyt materiale i landsbydebatten. *Byplan*, 32, 1, 22-25.

Illeris, Sven (1983): Bymønstrets planlægning 1959-1979. *Byplan*, 35, 3, 82-87.

Illeris, Sven (1999A): En geograf i landsplanlægningen. 15-19 i Dansk Byplanlaboratorium: *Danmark under forvandling*. Byplanhistorisk skrift nr. 40.

Illeris, Sven (1999B): Johannes Humlum (1911-1990). 156-165 i S. Illeris (red.): *Danske geografiske forskere*. Roskilde Universitetsforlag.

Illeris, Sven (2000): Hvilken effekt har transportinfrastruktur på erhvervsudviklingen? *Geografisk orientering*, 30, 6, 564-568.

Illeris, Sven (2005): *Egnsudvikling – egnsudviklingens historie i Danmark*. Byplanhistorisk skrift nr. 54.

Illeris, Sven (2010): *Regional udvikling*. Bogværket, København.

Ingvartsen, Oluf (1984): Den kommunale struktur. 19-25 i O. Christiansen, N. Helberg, J. Kirkegaard & I. Vaaben (red.): *De gode hensigter*. Dansk Byplanlaboratorium, København.

Jensen, Hans Jørgen & Vaaben, Inger (1973): Loven om lands- og regionplanlægning. *Byplan*, 25, 4, 98-103.

Jensen, Hans Jørgen (1975): Kommuneplanloven og begrebet ”trivsel”. *Byplan*, 27, 6, 178-182.

Jensen, Peder Boas (2011): Møller og Grønborgs tegnestue. 120-135 i V. Dalgas, P. B. Jensen, S. Illeris, J. Clemmensen & H. Kristensen (red.): *Byplan-konsulenttegnestuerne i 1960'erne og 1970'erne*. Byplanhistorisk skrift nr.65.

Jensen, Peter Flint (1979): Der var engang...en folkeafstemning. *Byplan*, 31, 5, 159-165.

Jensen, Sven Allan & Jensen, Svend (1984): Dansk Byplanlaboratorium. 34-39 i O. Christiansen, N. Helberg, J. Kirkegaard & I. Vaaben (red.): *De gode hensigter*. Dansk Byplanlaboratorium, København.

Jerslev, Erik (1954): Samordningsudvalg – hvad er det? *Byplan*, 6, 3, 68-70.

Kaufmann, Erik (1963): Hvad rager landsplan dig? 69-74 i H. Mammen, J. Johansen & S. Ott (red.): *Om byplanlægning*. Nyt nordisk forlag Arnold Busck, København.

Kaufmann, Erik (1964): Byens planlægning. 73-122 i Skriver, P.E. & Kaufmann, E.: *Byen – liv og form*. Arkitektens forlag, København.

Kaufmann, Erik (1965): En plan-jungle er ved at vokse op om os. *Byplan*, 17, 1, 9-11.

Kaufmann, Erik (1966): *27 slags planer*. Statens Byggeforskningsinstitut, København, i kommission hos Teknisk Forlag.

Kaufmann, Erik (1974): *Plan og virkelighed*. Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.

Kjærdsdam, Finn (1985): *Fysisk planlægning og anvendt videnskab*. Nordplan, Stockholm, & Aalborg Universitetsforlag.

Knudsen, Tim (1988): Historieløse planlæggere? *Byplan*, 40, 5-6, 166-169.

Koch, Ejler (1971): Politiker, planlægger og borger. *Byplan*, 23, 2, 39-42.

Kommunalreformkommissionens sekretariat og landplanudvalgets sekretariat (1968): *Amtskommuner – befolkning, opgaver, økonomi, oplande*. København.

Kommunernes Landsforening (1971): *Kommunerne og samfundsplanlægningen*. København.

Kristoffersen, Ernst (1972): Lad dispositionsplanen leve. *Byplan*, 24, 5, 144-145.

Kruse, Frederik Vinding (1929): *Ejendomsretten, bind I*. Nyt nordisk forlag, København.

Landsbykommissionen (1980-81): *Delbetænkning 1-6*. Betænkning nr. 910, 927, 928, 929, 930 931. København.

Landsplanudvalget (1962): *Zoneplan 1962 for Danmark*. København.

Landsplanudvalget (1966): *Regionplanlægning og regioninddeling*. København.

Landsplanudvalgets sekretariat (1962): *En ny by?* København.

Landsplanudvalgets sekretariat (1963-66): *Datakort Danmark*. København.

Landsplanudvalgets sekretariat (1964): *Zoneplan-kommentarer*. København.

Landsplanudvalgets sekretariat (1966): *Strandkvalitet og fritidsbebyggelse*. København.

Landsplanudvalgets sekretariat (1968): *Den administrative reform, planlægningen og amtsinddelingen*. København.

Landsplanudvalgets sekretariat (1968): *Baneplanudvalgets betænkning I*. København.

Landsplanudvalgets sekretariat (1969): *Oplandsundersøgelser*. København.

Landsplanudvalgets sekretariat (1970): *Landsplanlægning, status og fremtidsperspektiver*. København.

Landsplansekretariatet (1974): *Pendling og arbejdskraftoplade 1970*. København.

Landsplansekretariatet (1974): *Arealplanlægning, status og problemstillinger*. København.

Landsplansekretariatet (1974): *De kommunale investeringers regionale fordeling*. København.

Larsen, Helge Muhle (1974): Et skridt i den rigtige retning. *Byplan*, 26, 4, 136-138.

Larsen, Ove (1944): *Byplanloven og Byplanarbej-*

det. 3-15 i Dansk Byplanlaboratorium: *Referat af det 13. danske Byplanmøde, Odense 17.-18. juni 1944*. København.

Mammen, Hans (1974): Bagstræv og fremsyn. *Byplan*, 26, 4, 138-139.

Marcussen, Hugo (1989): Planlæggernes verdensbillede 1960. 15-28 i Dansk Byplanlaboratorium: *De store vækstår – fra ca. 1960 og videre frem*. Byplanhistorisk skrift nr. 16.

Mathiesen, Carl Jørn (1999): En økonom i landsplanlægningen. 13-14 i: Dansk Byplanlaboratorium: *Danmark under forvandling*. Byplanhistorisk skrift nr. 40.

Matthiesen, Peter & Kolind, Lars (1978): *Alternativ lokalisering af storbyerhverv*. Dansk Sammenslutning af Konsulenter i Virksomhedsledelse, København.

Michelsen, Vilhelm B., Christensen, Karsten Bay & Ferdinandsen, Ib (2004): *Regionplanlægning – bidrag til regionplanlægningens historie*. Byplanhistorisk skrift nr. 52.

Moltke, Gert (1999): De store projekter og planer med perspektiv 2000 – og deres skæbne. 37–41 i Dansk Byplanlaboratorium: *Danmark under forvandling*. Byplanhistorisk skrift nr. 40.

Møller, Elith Juul (2003): Fra fysisk planlægning til regelbogholderi. 24-29 i: Elith Juul Møller (red.): *Da Danmark blev lavet om*. Byplanhistorisk skrift nr. 47.

Møllgaard, Johannes (1977): Egnsudviklingspolitik i 25 år. 5-14 i P. E. Grohnheit (red.): *Hvor kragerne vender*. Dansk Byplanlaboratorium, København.

Møllmann, Niels (1975): Tanker ved byudviklingsudvalgenes nedlæggelse. *Byplan*, 27, 4, 119-120.

Nielsen, Vagn Rud (1951): *Byplanlægning og ældre bydele*. Foreningen til gamle bygningers bevarelse/Prior, København.

Nielsen, Vagn Rud (1951): *Hvor står dansk byplanlægning i dag?* Dansk Byplanlaboratorium, København.

Nielsen, Vagn Rud (1954): Byreguleringslovens tilblivelse. *Byplan*, 6, 4, 96-97.

Nielsen, Vagn Rud (1958): Byplanstatus 1958. *Byplan*, 10,5, 142-146.

Nielsen, Vagn Rud (1961): Om bebyggelsesplaner. *Byplan*, 13, 3-4, 71-74.

Nielsen, Vagn Rud (1965): Problemer omkring den fremtidige planlægningsordning. *Byplan*, 17, 1, 21-26.

Nielsen, Vagn Rud (1966): Hverdagen i byplanarbejdet. *Byplan*, 18, 4, 102-103.

Nielsen, Vagn Rud (1969): Dansk Byplanlaboratorium 1958-1969. *Byplan*, 21, 4, 124-126.

Nielsen, Vagn Rud (1971): Planlægningslovgivningens historie. *Byplan*, 23, 6, 193-196.

Nielsen, Vagn Rud (1974): Hvad har vi nået og hvordan. 3-19 i Dansk Byplanlaboratorium: *Det 28. byplanmøde, Aalborg 1974: Tilbageblik og fremsyn*. København.

Nielsen, Vagn Rud (1975): Den fysiske planlægnings miljøpolitiske sigte. *Byplan*, 27, 6, 157-160.

Nielsen, Vagn Rud (1981): Kan vi angive og anvende en bypolitik. 225-233 i Kai Lemberg, Jan Mag-nussen & Sten Martini (red.): *Den gode by*. Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.

Nissen, Christian S. (2009): Embedsmænd i jeans og t-shirt. 25-34 i Chr.S.Nissen (red.): *På ministerens vegne*. Handelshøjskolens forlag, København.

Planstyrelsen (1975): *Regionale arbejdskraftbalancer 1978 og 1988*. København.

Planstyrelsen (1975): *Skøn over serviceudviklingen fordelt på byklasser*. København.

Planstyrelsen (1977): *Planstyrelsens opgaver 1977-82*. København.

Planstyrelsen (1978): *Det fremtidige bymønster – et debatoplæg fra Planstyrelsen*. København.

Planstyrelsen (1979): *Rapport om det fremtidige bymønster*. København.

Post, Arne (1988): Byplanloven af 1938 – en glemt 50-års dag. *Byplan*, 40, 4, 139-140.

Post, Arne (2013): Hvad gør vi ved Danmark? *By-*

plan, 65, 1, 8-13.

Rasmussen, Erik Kaufmann (1955): Byerne og deres planer. 5-54 i *Bedre byer*. Socialpolitisk Forening, i kommission hos Det danske forlag, København.

Rasmussen, Erik Kaufmann (1959): En landsplanhypotese. *Byplan*, 11,5, 124-128.

Rasmussen, Steen Eiler (1954): Om byudviklingsloven. *Byplan*, 6, 4, 93-94.

Reitzel-Nielsen, Erik (1940): Vinding Kruse. 9-16 i E. Reitzel-Nielsen (red.): *Festskrift til Professor, dr. juris Vinding Kruse paa Tresaarsdagen den 30. Juli 1940*. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København.

Schmidt, Erik Ib (1968): *Offentlig administration og planlægning*. Gyldendal, København.

Schmidt, Erik Ib (1993): *Fra psykopatklubben*. Gyldendal, København.

Schmidt, Erik Ib (1999): Landsplanlægningen i økonomisk og politisk perspektiv. 8-12 i Dansk Byplanlaboratorium: *Danmark under forvandling*. Byplanhistorisk skrift nr. 40.

Siesby, Eva (1952): Hvordan husker Boligministeriet og den kommitterede? *Byplan*, 4, 3, 81-82.

Skalts, Axel (1960): *Foredrag i Nationaløkonomisk Forening d. 18. oktober*. Resumé i Skalts' embedsmandsarkiv, Rigsarkivet.

Skat-Rørdam, Karsten (1962): Egnsudviklingen og byerne. *Danmarks kommunale efterretninger*, 59, 2, 13-19.

Skriver, Poul Erik & Kaufmann, Erik (1964): *Byen – liv og form*. Arkitektens forlag, København.

Strøm, Henning (2003): Hvordan så virkeligheden ud i 1960'erne? – Om behovet for kommunalreform og planlovsreform. 8-11 i E. Juul Møller (red.): *Da Danmark blev lavet om*. Byplanhistorisk skrift nr. 47.

Svarre, Anders (1971): Den overordnede planlægning som ramme for den kommunale planlægning. 9-13 i Dansk Byplanlaboratorium: *Byplandag om den kommunale planlægning*. København.

Svarre, Anders (1973): Twelve years of national

planning, a retrospective assessment. *Byplan*, 25, 4, 108-113.

Svensson, Ole (1981): *Dansk byplan guide*. Planstyrelsen og Dansk Byplanlaboratorium, København.

Sørensen, Willy (1955): Kommunen og byplanen. *Byplan*, 7, 4, 111-114.

Thorkil-Jensen, N. (1961): Kommitteret Kai Hendriksen 13. Maj 1884 – 15. Januar 1961. *Landinspektøren*, 22, 453-455.

Udvalget vedrørende centraladministrationens planlægningsvirksomhed (1975): *Planlægningen i centraladministrationen*. Betænkning 743. Statens trykningskontor, København.

Vaaben, Inger (1974): Landsplanlægning. *Berlingske Tidende*, Kronik, 21. august.

Wamberg, Arne M. (1952): Boligministeriets administration vedrørende byplanspørgsmål i forholdet til kommuner og bygherrer. 5-11 i Dansk Byplanlaboratorium: *Referat af det 17. danske byplanmøde, Aalborg 25.-26. Maj 1951*. København.

Wamberg, Arne (1984): Erindringsglimt om byreguleringslovens tilblivelse. *Byplan*, 36, 2, 50-51.

Østergård, Niels (1983): Hvad er landsplanlægning? *Byplan*, 35,1,2.

Bilag 4: Medvirkende personer i projektet

Vibeke Dalgas. Født 1933; uddannet som arkitekt ved Kunstakademiets arkitektskole 1958; ansat i Hillerøds og Frederiksborg slotssogns kommuner 1959; egen byplankonsulent-tegnestue 1966-88, først i Hillerød, senere i København; ansat som professor i byplanlægning ved universitetet i Lund 1988-1998. Tog initiativ til oprettelsen af Byplanhistorisk Udvalg 1982 og var dets formand 1982-1988, medlem til 2013.

Povl Degener. Født 1937; uddannet som forstkandidat ved Landbohøjskolen 1964; ansat i Kulturministeriet 1964; ansat i Landsplanudvalgets sekretariat 1965, med formiddagsstilling ved Statens konsulent i naturfrednings- og landskabssager; ansat som sekretariatsleder ved Fredningsplanudvalget for Vejle amt 1970; ansat som koordinator mellem Fredningsstyrelsen og Skovstyrelsen 1979; eget konsulentfirma inden for landskabs- og skovbrugsplanlægning 1982-2004.

Niels Helberg. Født 1947; uddannet som sociolog ved Københavns Universitet 1977; ansat på Sven Allan Jensens tegnestue 1977; ansat som sekretariatschef i Dansk Byplanlaboratorium 1982; ansat som forskningschef i Rådet for Trafiksikkerhedsforskning 1992; ansat som sekretariatschef i Transportrådet 1997; egen konsulentvirksomhed 1998; ansat på Sven Allan Jensens tegnestuer 2003; ansat som seniorprojektleder i COWI 2007-12.

Sven Illeris. Født 1936; uddannet som geograf ved Københavns Universitet 1962; ansat som student hos den kommitterede 1959; ansat ved Landsplanudvalgets sekretariat 1961; flyttet til Planstyrelsen 1975; ansat som forskningsleder i Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut 1979; udlånt til Europa-Kommissionen 1984-86; dr. scient. på afhandling om byer og service 1988; ansat som professor i geografi ved Roskilde Universitet 1989-2004. Desuden i Byplans redaktion 1967-83, ansvarshavende redaktør fra 1971.

Karsten Jørgensen. Født 1941; uddannet som arkitekt og byplanlægger ved Kunstakademiets arkitektskole 1966; ansat på Peter Bredsdorffs tegnestue 1964; ansat ved den kommitterede i byplansager 1970; flyttet til Planstyrelsen 1975, senere (indtil 2006) til andre afdelinger i Miljøministeriet, arbejdet med byomdannelse; 1988-89 udlånt til sekretariatet for Udvalget om Københavns havn; 1990-91 orlov, til Statens Byggeforskningsinstitut; 1999-

2000 udlånt til sekretariatet for "Erhvervs- og bypolitisk Udvalg".

Hans Kristensen. Født 1944; uddannet som sociolog ved Københavns Universitet 1972; ansat som student ved Landsplanudvalgets sekretariat 1966; ansat på Institut for Udviklingsforskning som evaluator for Ministry of Finance and Planning i Kenya 1972; ansat i Miljøministeriets departement 1975 og samme år flyttet til Planstyrelsen; ansat som sekretariatschef for Lavindkomstkommisionen 1976; ansat som forskningsleder i Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut 1982; ansat i Statens Byggeforskningsinstitut 1983 som leder af byplanafdelingen, siden også som vicedirektør; ansat som centerleder i Realdanias forskningscenter for bolig og velfærd 2005-12.

Frits Larsen. Født 1931; uddannet som landinspektør ved Landbohøjskolen 1956; ansat i Matrikeldirektoratet 1957; ansat som surveyor ved Nigerias Ministry of Land and Survey 1958; ansat ved landinspektørfirmaet Elvang i Hillerød 1962; eget landinspektørfirma 1963; ansat ved den kommitterede i byplansager 1964; statsansat som physical planning officer i Swaziland 1974; ansat i Planstyrelsen 1976; flyttet til Landsplanafdelingen i Miljøministeriets departement 1993-1998. Desuden ved Byplans redaktion 1971-83.

Kristian Larsen. Født 1931; uddannet som arkitekt; ansat i Dansk Byplanlaboratorium 1957; ansat ved Egnspansekretariatet for Storkøbenhavn 1958; ansat ved Kunstakademiets Arkitektskole 1968; lektor ved Danmarks Tekniske Universitet 1969-1998; desuden medejer af byplantegnestuen Åbenrå 29, København 1959-91.

Kell Sahlholdt. Født 1941; uddannet som økonom (cand.polit.) ved Københavns Universitet 1968; ansat som student ved Landsplanudvalgets sekretariat 1964-67; ansat ved Landsplanudvalgets sekretariat 1969; flyttet til Boligministeriet 1972 og til Miljøministeriet som ministersekretær 1973; kontorchef 1976 med ansvar for ministeriets interne planlægning; 1982 Konsulent i offentlig ledelse og formand for Uddannelsesnævnet ved lederuddannelsen i Danmarks Forvaltningshøjskole; ansat 1987-2007 som administrator, senere administrationschef i Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut.

Inger Vaaben. Født 1937; uddannet som jurist ved Århus Universitet 1960 samt ved Sorbonne (Paris) 1961; ansat i Udenrigsministeriet 1961; ansat i Boligministeriets byggeafdeling 1963; flyttet til

planlægningsafdelingen 1970 og til Miljøministeriet 1973; kontorchef i nyt kontor for lands- og regionplanlægning 1974; flyttet til Planstyrelsen 1975; flyttet til Naturklagenævnet 1993-2007.

