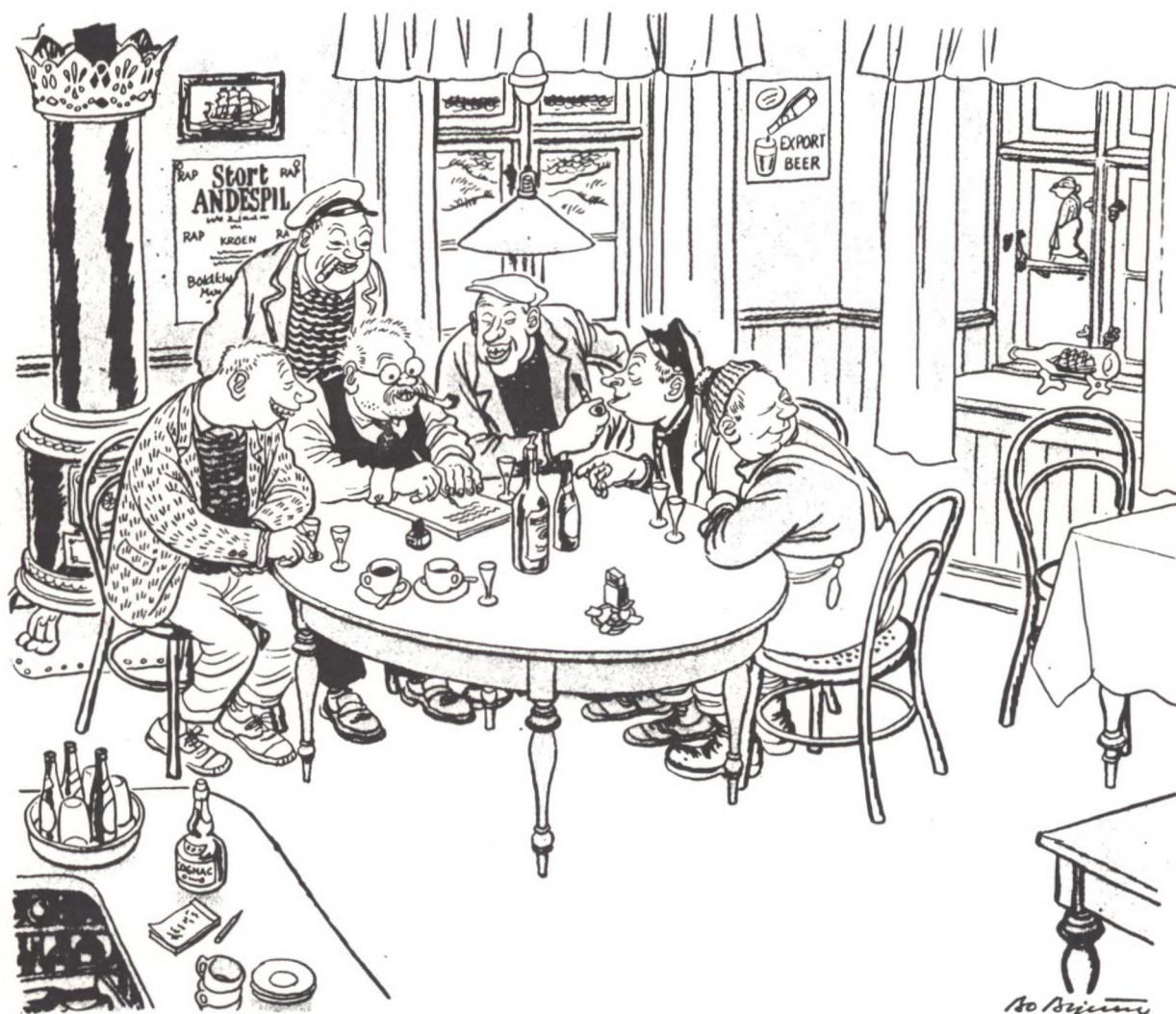


Bag kulisserne - Køge Bugt-lovens politiske og administrative forspil

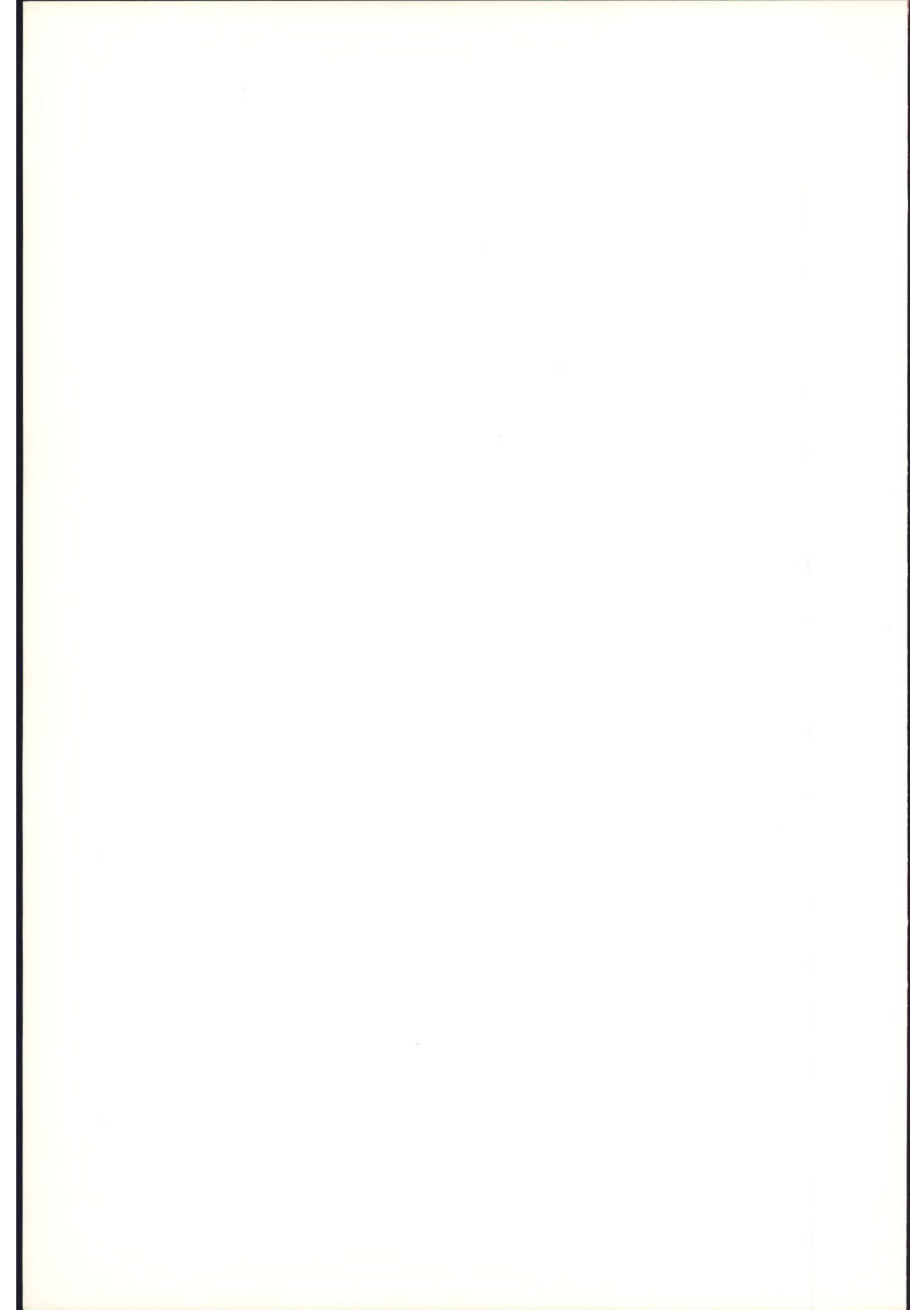
Frank Bundgaard



Lokalt møde om egnsudviklingen

- Ska' vi ikke foreslå, at vi får en nudistlejr her på egnen?

Dansk Byplanlaboratorium
Byplanhistoriske noter 8



Bag kulisserne - Køge Bugt-lovens politiske og administrative forspil

Frank Bundgaard

**Dansk Byplanlaboratorium
Byplanhistoriske noter 8**

Bag kulisserne - Køge Bugt-lovens politiske
og administrative forspil.

Forfatter: Frank Bundgaard.

Forsidetegning: Bo Bojesen.

Dansk Byplanlaboratoriums Byplanhistoriske
Noter, nr. 8.

Udgivet af Dansk Byplanlaboratorium, 1986,
Copyright.

Hæftet er trykt med støtte fra Margot og
Thorvald Dreyers Fond.

ISBN 87-87487-535

ISSN 0900-3274

Dansk Byplanlaboratorium
Peder Skramsgade 2 B
1054 København K
tlf.: 01 13 72 81

FORORD

Nærværende note er i virkeligheden lidt atypisk i forhold til de hidtil af byplanhistorisk udvalg udsendte noter, idet den fremlægger nogle tanker og overvejelser fra et netop afsluttet forskningsprojekt. Det er lic. scient. soc. Frank Bundgaard, der har skrevet artiklen om Køge Bugt-loven som et led i sit stipendiatprojekt om det kommunale selvstyre.

Vi er i udvalget glade for at få lov til at bringe den i noteserien, da artiklen på forbillig vis oversætter og kommunikerer et vanskeligt forskningsemne. Samtidig fortæller den på en levende og engageret måde samtidsbyplanhistorie, så det batter.

Frank Bundgaard rejser i sit projekt spørgsmålet om, hvor grænserne for det kommunale selvstyre i grunden går, og prøver på at indkredse omfanget af det kommunale handlings spillerum.

Nærmere betegnet er projektets hovedgenstand Køge Bugt-byernes planlægning og etablering i 1960-erne og i 1970-erne, idet interessen især samler sig om Greve-Kildebrønde og Torslunde-Ishøj kommuners rolle i planformuleringen og realiseringen.

I nærværende artikel belyses Køge Bugt-lovens tilblivelse, idet en af Frank Bundgaards tanker går ud på at vise, hvor central en rolle "magtkampen" om den fremtidige indflydelse spillede ved Folketingets behandling af lovforslaget - selv om der tilsyneladende ikke var større interesse for sagen blandt politikerne.

Som nævnt er Frank Bundgaard kultursociolog med afgang 1983. Udover stipendiatprojektet har han inden da haft forskellige undervisningsjobs.

"Bag kulisserne - Køge Bugt-lovens politiske og administrative forspil" udgives som hæfte nr. 8 i skriftserien "Byplanhistoriske noter".

Formålet med udgivelsen af disse noter er at bidrage til belysningen af den danske byplanlægnings historie i vort århundrede, blandt andet ved at lade planlæggere og andre, der har medvirket selv, fortælle med deres egne ord om den udvikling, de har deltaget i. Eller som her, at lade forskere komme til orde med idéer og resultater fra deres undersøgelser, "oversat" og bearbejdet i artikel- eller notatform, så materialet bliver tilgængeligt for den almindelige læser.

Det er udvalgets håb, at de "Byplanhistoriske noter" vil inspirere til, at andre griber pennen, samt at noterne vil kunne udgøre et værdifuldt orienterings- og baggrundsmateriale for evt. senere forskning - et materiale som det ellers ville være vanskeligt at tilvejebringe.

Vibeke Dalgas
formand for Byplanhistorisk udvalg

INDLEDNING.

I den amerikanske community-forskning¹⁾ blev det implicit antaget, at de lokale politiske processer udfoldes i et lokalt samfund, som er uafhængigt af og autonomt i forhold til de omgivende sociale, politiske og økonomiske strukturer. Og at processerne derfor meningsfuldt kan undersøges uafhængigt af, hvad der i øvrigt sker i nationalsamfundet eller i regionen. Den lokale autonomi blev dermed i realiteten forstået som ubegrænset.

Marxismens statsteoretikere²⁾ startede i den modsatte ende. En tid lang eksisterende kommunerne overhovedet ikke på det teoretiske verdenskort. De blev kommentarløst opfattet som underordnede, integrerede bestanddele af den centralstyrede enhedsstat. De gjorde derfor ikke krav på nogen selvstændig analytisk opmærksomhed. Den lokale politik var at forstå som en afspejling af den politiske klassekamp på det centrale statslige niveau.

Først med Cockburns³⁾ begreb om den lokale stat blev kommunestyret trukket frem af den teoretiske glemsels mørke. Men i hendes udgave endnu som en underordnet størrelse i den instrumentalistiske stat. Sammen med udviklingen i de empiriske kommune-stat-forhold - og her især Thatcher-regeringens heftige angreb på det tidligere veludviklede engelske kommunale selvstyre - har Cockburns analyse og den omfangsrige diskussion heraf imidlertid gjort det klart, at kommunerne hverken har ubegrænset autonomi eller er totalt underordnede elementer i en monolitisk statsmagt.

Et af diskussionens centrale spørgsmål er dermed blevet, hvor grænserne for det kommunale selvstyre i grunden går. Hvad og hvor meget kan kommunerne selv bestemme? Hvor meget bliver bestemt kommune-internt, og hvor meget determineres af kommune-externe forhold? Hvad er omfanget, arten og kvaliteten

af de kommunale aktiviteter? Hvilket omfang har det kommunale handlingsspillerum kort sagt?

Det er klart, at disse spørgsmål ikke kan besvares én gang for alle. Selvstyret i de danske kommuner var i 1960 et andet, end det er i dagens kommuner. Og selvstyret i de danske kommuner er og har hele tiden været et andet end f.eks. det engelske, det franske eller det tyske. Autonomi-omfanget må således tematiseres som en steds- og tidsspecifik størrelse, der kun kan belyses dybtgående i konkret-historiske analyser. På det almene plan må vi begrænse os til angivelse af nogle generelle dimensioner, der i forskellige konkrete kombinationer udgør skranker for kommunernes handlefrihed.

I den forbindelse må de økonomiske og politiske skranker, som staten sætter for det kommunale handlingsspillerum, naturligvis optage en vigtig plads. Staten bestemmer, hvilke opgaver der skal varetages af kommunerne. Og det er staten, der sætter rammerne for kommunernes udgifter til og planlægning af de tildelte opgaver inden for undervisning, sundhedsvæsen, social service, boligforsyning, fritids- og rekreative faciliteter m.m.m.

Men det ville være forkert, som eksempelvis Newton, Saunders og Pickvance⁴⁾ har gjort det, at standse op ved den rent udvendige styring af kommunerne. Statens styring af den kommunale aktivitet er ikke begrænset til bestemmelsen af de opgaver, der skal varetages af kommunerne, til fastsættelsen af normer og standarder for denne varetagelse eller til fastlæggelsen af de økonomiske rammer for kommunernes aktiviteter. Staten interesserer sig (med stigende intensitet) for kommunernes økonomi, den interesser sig i høj grad for opgavefordelingen, og den har (i det mindste tidligere⁵⁾) interesseret sig for fastsættelsen af normer og standarder for den kommunale opgavevaretagelse. Men den har aldrig begræn-

set sin styringsaktivitet til disse ramme-definerede forhold. Staten har ikke generelt overladt prioriteringen, planlægningen og indholdsudfyldelsen af de tildelte opgaver til kommunernes forgodtbefindende. Tværtimod synes struktureringen af de (lokal)politiske processer, som udfoldes omkring den kommunale prioritering og planlægning, at være et vigtigt element i statens styringsaktivitet. Og dermed en faktor, som vi ikke kommer uden om i en diskussion af skrankerne for den lokale autonomi⁶⁾.

Forholdet er tydeligt i forbindelse med den såkaldte "styrede deltagelse", som staten har installeret inden for udvalgte sektorpolitikker (skole, daginstitutioner, fysisk planlægning etc.) i form af bestemmelser om offentlig deltagelse i den kommunale varetagelse af opgaverne.

Uanset hvad man ellers kan mene om de eksisterende deltagelsesbestemmelser eller om bestemmelsernes konsekvenser for borgernes indflydelsesmuligheder, så er det klart, at staten med disse har grebet strukturerende ind i de lokalpolitiske processer, idet den ved fastsættelsen af bestemte procedurer for sagsbehandlingen, herunder offentlighedens høring, har fastsat et bestemt indflydelsesmønster i forbindelse med den kommunale prioritering, planlægning og indholdsudfyldelse⁷⁾.

Men statens fastsættelse af indflydelsesmønstre, dens regulering af indflydelse og ikke-indflydelse er ikke begrænset til disse mere iøjnefaldende lovkomplekser. Der sker også på andre områder med relevans for kommunernes udvikling en strukturering af de interesser, der umiddelbart kan gøre sig gældende i den kommunale politikformulering og -implementering. Lige som der foretages en bestemmelse af den måde, hvorpå disse interesser legitimt kan gøre sig gældende⁸⁾.

Det betyder, at vi i enhver analyse af det kommunale handlingsspillerum nødvendigvis må inddrage muligheden for, at staten i lovgrundlaget har indlejret retningslinier og rammer for de lokalpolitiske processer.

Jeg skal i det følgende søge at belyse Køge Bugt-lovens tilblivelsesproces i dette perspektiv⁹⁾. Loven fastsatte en relativt åben implementeringsstruktur, hvor der kun forelå meget sparsomme retningslinier for, hvilke opgaver der skulle løses og på hvilken måde.

Denne åbenhed var imidlertid ikke nogen tilfældighed. Ej heller udtrykte den en "fordomsfri" statslig tilgang til dette udviklingsprojekt. Tværtimod kan det vises, at valget af den åbne implementeringsstruktur hang snævert sammen med statslige overvejelser over, hvordan staten bedst muligt - under de dengang eksisterende politiske konjunkturer - kunne sikre en overordnet styringsinteresse. Jeg skal kort sagt søge at vise, at spørgsmålet om den fremtidige indflydelsesstruktur spillede en central rolle i de forhandlinger, der fandt sted omkring fremsættelsen og Folketings-behandlingen af forslag til lov om planlægning af Køge Bugt. På trods af, at der - bedømt ud fra den vedtagne lov - tilsyneladende ikke havde været nogen overvældende interesse for dette spørgsmål.

OUVERTURE: HOVEDSTADSOMRÅDETS SITUATION I 1950'ERNES SLUTNING.

Da Køge Bugt-området i begyndelsen af 1960'erne blev udpeget som genstanden for det første større sammenfattende byudviklingsprojekt her i landet, var der tale om kronen på et langvarigt og succesrigt planarbejde. Et arbejde, hvis entydige formål havde været at friholde området for vækst, indtil en samlet plan forelå.

Før 1954 var det ganske vist mere tilfældighedernes spil end det systematiske og målret-

tede planarbejde, der havde ledet den temmelig anarkistiske udstykningsbølge, som i 1930'erne og 1940'erne hærgede den københavnske omegn, uden om Køge Bugt-området.

Området havde ikke den naturmæssige skønhed, som trak udstykningerne til sig i nordeggen. Og det havde ikke de trafikalt gode forbindelser til bycentrum, som i nordeggen mulig gjorde en fjernere bosætning.

Efter 1954, hvor det københavnske byudviklingsudvalg fik godkendt sin partielle byudviklingsplan nr. 3 for strandområdet fra Ishøj til Solrød, er der imidlertid ikke tale om tilfældigheder.

Fra krigens slutning var der taget en række forskellige initiativer, der tilsammen - ifald de realiseredes - væsentligt ville øge områdets muligheder som 'københavnsk udflytningsområde'.

For det første havde Byplanlaboratoriets egnsplansudvalg i 1947/48 i den kendte Fingerplan udpeget området som en af de mulige vækstretninger for byudviklingen (selv om fingeren i første omgang kun strakte sig til Vallensbæk).

For det andet havde Folketinget i 1948 bemyndiget DSB¹⁰⁾ til at ekspropriere jordarealer til en kommende S-bane til "et sted ved Solrød strand".

Oprindeligt var banen tænkt som en kombineret nær- og udflugtsbane. Den skulle således både betjene omegnsboere med arbejdsplads i København og ferierende københavnere. Den nærmere afvejning af banens to funktioner stod ikke på Folketingets dagsorden, da det alene drejede sig om at sikre arealer til et fremtidigt baneanlæg. Det fremgår derfor heller ikke med nogen overvældende klarhed, hvor langt nærtrafik-delen af banen tænktes at skulle strække sig. Ud fra lovforslagets bemærknin-

ger synes det dog at fremgå, at Trafikministeriet i første omgang tænkte på en nærtrafikbane til Vallensbæk. Under Folketingets 1. behandling omtaler den stedfortrædende trafikminister - indenrigsminister Smørum (A) - imidlertid hele banen til Solrød som nærtrafikbane.

Under alle omstændigheder syntes alle i Folketinget at have været enige om, at banen i en ikke fjern fremtid måtte fungere som nærbane langt ud over Vallensbæk, idet den københavnske byudvikling, som det udtryktes af socialdemokraten Th. Poulsen, snart ville kræve et "kolossalt boligbyggeri" i området¹¹⁾.

Og endelig havde for det tredje det såkaldte Vestudvalg vedr. den fremtidige udbygning af Københavns vestlige indfaldsveje siden 1951 arbejdet med planer om anlæg af en facadeløs og niveaudelt vestlig omfartsvej i området.

Omend disse planarbejder ikke alle havde det explicitte formål at berede vejen for en byudvikling i området, så kan der næppe have været mange, der tvivlede på, at en sådan var forestående.

Samtidig blev det mod 1950'ernes slutning lyssende klart, at ikke blot muligheden for, men også nødvendigheden af en sådan udvikling var stigende.

Centerkommunerne (København, Frederiksberg og Gentofte) nåede den fulde udbygning og oplevede - stik imod alle beregninger - et fald i befolkningstallet på grund af de faldende husstandsstørrelser.

De nære omegnskommuner Hvidovre, Rødovre, Herlev, Gladsaxe og Lyngby havde i 1950'erne fordoblet sit befolkningstal og nærmede sig også hastigt en fuld udbygning.

Københavns-områdets befolkningsvækst kom ikke som sådan bag på nogen. Det var ventet, at tallet ville stige kraftigt, men væksten blev ca. 14% større end forventet ved årtiets begyndelse (på grund af efterkrigstidens store fødselstal, vandringer fra land til by, den faldende husstandsstørrelse og en begyndende stigning i husstandenes arealforbrug). Sammen med de overraskende befolkningsrøkeringer inden for området skabte denne eksplosive vækst et behov for en accellereret boligudbygning i den næste ring af omegnskommuner. Og dermed også et behov for udbygning af Køge Bugt-området.

Industriens arealbehov trak i samme retning. Således kunne Byudviklingsudvalget i 1959 konstatere, at de allerede udlagte industrireserver i Københavns-området ikke som forudsat i byreguleringsloven kunne dække 15 års udvikling. Med det aktuelle årlige forbrug af industrijord dækkede reserverne kun 4-8 års industribyggeri.

Alle betingelser var således til stede for, at den eksplosive byudvikling også kom til at omfatte Køge Bugt-området. Imidlertid var der lagt meget snævre rammer for en sådan. Efter Fingerplanens påpegning af det samfundsmæssige spild, der fandt sted i forbindelse med den uregulerede byvækst, havde Folketinget vedtaget et supplement¹²⁾ til den i 1938 vedtagne byplanlov. Mens den gamle lov gav mulighed for planlægning af en ønsket byudvikling, men ikke mulighed for at hindre en uønsket, så var det sidste netop supplementets formål. Byreguleringsloven, som den blev kaldt, gav inden for særlige byudviklingsområder mulighed for - via en zoneopdeling¹³⁾ - at holde byudviklingen inden for de ønskede rammer.

Det byudviklingsudvalg, som i medfør af byreguleringsloven var sat til at administrere den københavnske byudvikling, havde i begge de byudviklingsplaner, der vedrørte Køge

Bugt¹⁴⁾, anlagt en meget restriktiv zoningspolitik. Faktisk havde man i Køge Bugt-området bestræbt sig på at begrænse inder- og mellemzonerne til allerede bebyggede eller udstykkede arealer. Den mulige bydannelse i området begrænsedes herved til (sommerhus-) bebyggelse af de udstykkede arealer eller til omdannelse af eksisterende sommerhusbebyggelser til helårsbeboelse.

Det er værd at lægge mærke til, at denne restriktive zoningsstrategi hverken udsprang af tilfældigheder eller af en principiel modvilje mod byudvikling i området. Det udsprang tværtimod af ønsket om at sikre en planlagt forstads-udvikling med s-bane og omfartsvej. I overensstemmelse hermed skulle en udvidelse af de begrænsede inder- og mellemzoneudlæg først finde sted, når man var nået frem til en nærmere fastlæggelse af omfartsvejens og s-banens linieføringer såvel som til en afklaring af områdets kloakeringsforhold.

I slutningen af 1950'erne var den ene af disse betingelser ved at være opfyldt. DSB havde i alt væsentligt tilendebragt de nødvendige ekspropriationer i området, og en anlægslov var under forberedelse.

I en redegørelse for administrationen af byudviklingsplanerne erklærer det københavnske byudviklingsudvalg (1959)¹⁵⁾ i tilknytning hertil, at man vil påbegynde frigivelsen af boligarealer, så snart en anlægslov for s-banen er vedtaget.

Dette ville - om ikke tidligere - kunne ske i forbindelse med den forestående revision af udvalgets partielle byudviklingsplan nr. 3, der udløb i 1962.

For så vidt som frugterne af byudviklingsudvalgets succesrige friholdelse af Køge Bugt-området ikke skulle gå tabt i en ukontrolleret udstykningsbølge, var det med andre ord ved årtiets slutning klart, at der måtte

igangsættes en eller anden form for planlægning af området.

Dette gjaldt så meget mere, som det af byplannævnet nedsatte Egnspansekretariat i 1959 var på trapperne med en principskitse til en ny egnspan for Hovedstadsområdet. Køge Bugt blev her sammen med Roskilde-fingeren udpeget til vækstretningerne for Københavns fremtidige udvikling.

Inden vi ser på de initiativer, som denne situation affødte, skal vi her kort opholde os ved byudviklingsudvalgets erklæring (1959) om at ville begynde arealfrigivelser, når s-banens anlægslov var vedtaget.

Umiddelbart ligger denne erklæring jo i smuk forlængelse af den hidtidige politik: zoneudvidelserne har afventet bl.a. baneanlæggets linieføring. I den sammenhæng er der ikke noget mærkværdigt i udvalgets erklæring. Trods den tydelige overensstemmelse markerer byudviklingsudvalget alligevel med sin erklæring et betydningsfuldt brud med tidligere planpraksis.

Ti år tidligere var det god planlægningslatin, at trafiklinierne måtte anlægges først, da man ellers ikke kunne forvente, at folk ville flytte ud.

I byudviklingsudvalgets erklæring hedder det imidlertid, at arealfrigivelserne skal påbegyndes, allerede når anlægsloven er vedtaget. "Det bemærkes herved, at den omstændighed, at baneanlægget måske påtænkes gennemført over en længere årrække, f.eks. 8-10 år, ikke betyder, at byudviklingsudvalget vil tøve tilsvarende lang tid med at frigive arealerne til bebyggelse, idet erfaringerne fra Ballerup- og Glostrup-banen viser, at disse baners stationsoplande har været mellem 5 og 10 år om at blive udbygget, ja, Skovlunde stationsopland er endnu ikke fuldt udbygget, skønt s-banen blev åbnet for drift allerede i maj

1949"¹⁶⁾. Anderledes udtrykt skal man altså ikke afvente banens anlæggelse.

På den ene side kan dette selvfølgelig være et udtryk for den pressede situation, som byudviklingsudvalget var kommet i på grund af den helt uventede byvækst. På den anden side begrundes byudviklingsudvalget selv omprioriteringen i tidsfølgen med de erfaringer, der er indvundet i forbindelse med anlæggelsen af Glostrup- og Ballerup-banerne. Man havde her fundet, at en rimelig udnyttelse af baneinvesteringerne ikke kunne realiseres, førend de tilknyttede stationsoplande var færdigbyggede.

Imidlertid kan den erfaring næppe være kommet bag på nogen. Forklaringen på tidsfølgens omvendning må derfor snarere ses som et resultat af en forskydning i bestemmelsen af DSBs opgaver - fra en mere servicebetonet bestemmelse til en mere forretningspræget opgavebestemmelse.

Det vil her føre for vidt at underkaste baggrunden for denne forskydning en nærmere analyse. For vort formål er det tilstrækkeligt at konstatere, at DSB på dette tidspunkt fastholdt, at der kunne ville blive anlagt s-bane-stationer, for så vidt som der til hver station var etableret et opland på ca. 20.000 indbyggere. For de nye boligområder måtte dette give problemer. Byudviklingen skulle være endog meget fremskreden, før der kunne forventes kollektive transportlinier. Hvad det kom til at betyde for byudviklingen og befolkningssammensætningen, skal jeg vende tilbage til i en anden sammenhæng¹⁷⁾.

LOVFORBEREDELSE: FRA BRØLENDE TIGER TIL LISTIG KAT.

Boligministeriets departementschef A. Skalts, der tillige var formand for Byplannævnet¹⁸⁾, bad på den baggrund sekretariatet for det københavnske byudviklingsudvalg (BUK) om en

vurdering af mulighederne for en "hensigtsmæssig og økonomisk byudvikling" i Køge Bugtområdet.

Mindre end en uge efter at Skalts havde aftalt at undersøge disse muligheder med departementschefen for finansministeriet, Erik Ib Schmidt, kunne sekretariatet fremsende et foreløbigt notat, som Skalts straks orienterede Erik Ib Schmidt om. Senere fulgtes notatet op af et udbygget notat og af en ministerorientering, der nærmest havde karakter af et taktisk oplæg til et forestående møde i regeringens økonomiudvalg¹⁹⁾.

Udgangspunktet i disse notater, der ikke forelagdes til drøftelse i det kommunalt dominerede byudviklingsudvalg²⁰⁾, var Køge Bugt-områdets landbrugsmæssige karakter. En karakter, som ifølge sekretariatet betød, at kommunerne i området både økonomisk og administrativt var ude af stand til at gennemføre den sammenhængende byudvikling, som pressede sig på.

En sammenhængende planlægning af området mentes derfor at ville kræve statens aktive medvirken. Konkret foreslog sekretariatet, at staten af hensyn til en hensigtsmæssig bebyggelse af området samt af hensyn til en effektiv kontrol med grundpriserne opkøbte hele planområdet - ialt ca. 2.200 ha til boligformål og ca. 1.800 ha til industribyggeri.

Hermed ville man i samme smæk få ram på to fluer. For det første ville staten som ene-ejer kunne gennemføre områdets planlægning alene. Planlægningen og udbygningen ville blive hurtigere og mere effektiv, staten ville med det samlede køb have sikret sig arealer til vestmotorvejen og s-banen, vanskelige magelæg ville blive undgået, trafikliniernes linieføring kunne fastlægges helt frit, og byggemodningen kunne tilrettelægges, så udnyttelsen kunne påbegyndes straks efter færdiggørelsen. Man ville kort sagt ved sta-

tens totalopkøb skabe grundlag for en mere systematisk og mere gnidningsfri planlægningsproces, end det eksisterende lovgrundlag gav mulighed for.

For det andet ville købet af disse ialt 40.000.000 m² byudviklingsjord betyde, at staten kunne indkassere de jordværdistigninger, der erfaringsmæssigt fulgte i kølvandet på anlæggelsen af nye trafikforbindelser. Da man forudså jordværdistigninger, der var større end de nødvendige anlægsudgifter, kunne staten ved et senere salg af jorden finansiere både s-banen og vestmotorvejen. Og som en særlig sidegevinst kunne man uden yderligere omkostninger sikre sig grønne arealer til rekreative formål.

Forslaget knyttede sig snævert til en konkret planlov, men fra planlæggernes side synes det at være blevet set som et første spadestik til en undergravning af de eksisterende ejendomsrettigheder: man håbede og satsede på at berøve jordspekulanterne enhver mulighed for at indkassere samfundsskabte jordværdistigninger²¹⁾. Imidlertid måtte ambitionsniveauet ret hurtigt skrues ned, idet man løb ind i økonomiske og juridiske problemer i forbindelse med en eventuel statslig erhvervelse af planområdet. Det vender jeg straks tilbage til. Først dog et par ord om den rolle, kommunerne blev tiltænkt i denne planlægningsproces.

Kommunerne, hvis samlede administration groft sagt kunne være i sognerådsformændenes skrivebordsskuffer, skønnedes som nævnt ude af stand til at gennemføre et så omfattende planlægningsarbejde, som der her var tale om. Køge Bugt-byerne forventedes samlet at få en størrelse som Ålborg.

Som eneejer af arealerne kunne staten selv udarbejde planer for områdets udvikling. Med opkøbet af det samlede byudviklingsområde ville man således undgå alle de vanskelighe-

der, som kommunernes inddragelse i planarbejdet ville rejse. På den anden side var man klar over, at en sådan fremgangsmåde ikke uden videre ville blive accepteret i kommunerne, da den ville reducere den kommunale dispositionsfrihed. Planlæggerne så imidlertid helst, at der blev skåret igennem over for en evt. kommunal modstand. Således foreslog BUKs sekretariat i sit første notat, at de kommunalpolitiske problemer blev løst med en efterfølgende reorganisering af de involverede kommuner. Det var tanken, at man i det bebyggede kystområde skulle etablere en eller flere bykommuner, mens baglandet tilsvarende omorganiseredes i et antal rene landkommuner. Tankegangen blev imidlertid ikke forfulgt yderligere, idet vanskelighederne med det totale jordopkøb hurtigt gjorde det klart, at det ikke ville være muligt helt at undgå kommunernes inddragelse i projektet.

Man fandt nemlig i de fortsatte embedsmandsdrøftelser, at staten ikke økonomisk ville være i stand til at opkøbe planområdet på grund af grundejernes allerede opskruede forventninger²²⁾.

Da forslagets realisering via det frie marked således måtte anses for umulig, var staten, hvis det totale jordopkøb skulle realiseres, henvist til at ekspropriere. Og det var på sin side ikke muligt uden en særlig ekspropriationshjemmel, idet den juridiske praksis omkring den gældende ekspropriationslovgivning kun anerkendte egentlige planhensyn som begrundelse for ekspropriation. Det økonomiske hensyn, der lå i forslagets værdistigningskonfiskerende og finanseringsmæssige aspekter, ville der derimod ikke være juridisk grundlag for.

Ganske vist var det i en højesteretsdom i 1917 blevet slået fast, at statens ekspropriationer i forbindelse med anlæggelsen af Esbjerg havn, hvor der eksproprieredes langt ud over det plannødvendige, ikke var i strid med

grundlovens bestemmelser (§73)²³⁾. Men dommen var senere blevet kritiseret kraftigt, og embedsmændene mente ikke på den baggrund at kunne udarbejde et lovforslag, hvor ekspropriationen havde et finansielt hovedformål. Det har formentlig også i den sammenhæng spillet en rolle, at et af stridspunkterne i Folketingets diskussion af byreguleringsloven var et forslag om at styrke ekspropriationsmulighederne i forbindelse med gennemførelsen af planforslag. Den socialdemokratiske regering havde efter pres fra de borgerlige trukket dette forslag tilbage²⁴⁾.

I første omgang førte erkendelsen af disse forhold alene til en rent verbal justering af lovoplægget, idet man påpegede, at jordopkøbs primære formål var den sammenfattende planlægning - og altså ikke konfiskation af jordværdistigningerne. At statens opkøb så uundgåeligt havde den effekt, at staten reelt konfiskerede jordværdistigningerne, måtte man så tage med!

Men man havde trods alt ikke større tiltro til denne taktisk betingede maskering, end at man gav sig til at overveje alternative måder at sikre en omfattende planlægning og hensigtsmæssig byggemodning og bebyggelse på.

Alternative aktionsmåder.

Den eksisterende planlovgivning gav via byreguleringsloven gode muligheder for at styre byudviklingens udstrækning. Derimod var der kun ringe muligheder for at regulere byplanlægningen inden for de til byudvikling frigivne arealer (inder- og mellemzone). Kompetencen hertil lå iflg. byplanloven hos kommunalbestyrelserne.

En vis begrænsning af denne kompetence forventedes at ville resultere af den egnsplanlægning, som var undervejs²⁵⁾, men egnsplanen ville primært være af vejledende karakter, hvorfor man heller ikke ad denne vej kunne

sikre en hensigtsmæssig udvikling og udnyttelse af statens investeringer.

Ud over den negative styringsmulighed, der lå i Boligministeriets godkendelse af de kommunale byplanforslag, havde man derfor kun én anden mulighed til at sikre de kommunale planers koordination - nemlig oprettelsen af et kommunalt samordningsudvalg²⁶⁾.

Embedsmændene fandt imidlertid heller ikke denne mulighed tiltalende. Alle de hidtidige erfaringer med samordningsudvalg tydede på, at disse udvalg, der i højere grad end byudviklingsudvalgene måtte forholde sig til konkrete planproblemer, havde meget svært ved at nå frem til holdbare fælleskommunale løsninger²⁷⁾. Boligministeriets og byudviklingsudvalgets planlæggere understregede på den baggrund, at kunne den samordnede planlægning af området ikke sikres gennem statens opkøb af det samlede byudviklingsareal, så måtte man i stedet have et statsligt finansieret planlægningsudvalg.

Selv om embedsmændene ikke på grund af ekspropriationsproblemerne fik lejlighed til at præcisere tankegangen nærmere, så er der næppe tvivl om, at man forestillede sig et udvalg, der helt overtog kommunernes hidtidige kompetence til at planlægge såvel som til at realisere den planlagte udvikling.

Et udvalg med kommunal deltagelse fandtes at få svært ved at skære igennem alle de kommunale særinteresser. Specielt ville det blive vanskeligt for et udvalg med kommunal deltagelse at gennemføre en planlægning, der - som her - nødvendigvis måtte fordele overordnet statslig og amtslig service ulige imellem de involverede kommuner²⁸⁾.

De indledende embedsmandsdrøftelser sluttedes således af med et forslag til boligministeren om at søge regeringsstøtte til statsligt opkøb af 4.000 ha jord i forbindelse med Køge

Bugt-banen. Samtidig påpegede embedsmændene imidlertid, at kunne der ikke vindes støtte til dette forslag, så burde man sikre nedsættelsen af et særligt statsfinansieret planlægningsudvalg.

Den daværende boligminister, socialdemokraten Bundvad, fulgte embedsmændenes taktiske oplæg, idet han i regeringens økonomiudvalg, der dengang var regeringens primære udvalg til koordination mellem de forskellige ministeriers dispositioner, foreslog et samlet initiativ, hvorefter man samtidig med vedtagelsen af s-banens anlæg eksproprierede hele området. Men forslaget vandt ingen støtte i økonomiudvalget. Retsforbundets medlem, fiskeriminister O. Pedersen, var - tro mod sit georgistiske udgangspunkt - imod ekspropriationsforslaget og foreslog i stedet en lovgivning, der inddrog værdistigningerne. Og ministeren for offentlige arbejder Lindberg var direkte imod, da han ikke ønskede at komplicere den i forvejen vanskelige s-bane-sag med en sammenknytning mellem de påtænkte trafikkanlæg og værdistigningsproblemet²⁹⁾.

Enden på forhandlingerne blev den næsten klassiske løsning på statslige koordinationsvanskeligheder: problemkomplekset splittedes op i adskilte problemfelter, der kunne behandles i forskellige fagministerier.

Boligministeren pålagdes at udarbejde forslag til sikring af områdets sammenhængende planlægning. Finansministeriet pålagdes at finde en løsning på værdistigningsproblematikken, og ministeriet for offentlige arbejder skulle mase videre med s-bane- og vestmotorvejsplanerne.

Tilbage af en sammenhængende løsning på det samlede problemkompleks blev alene en koordineret offentliggørelse af forslag til lov om anlæg af Køge Bugt-s-bane, af forslag til lov om planlægning af Køge Bugt-området og af advarsler om, at der kunne forventes initiativer til inddragelse af værdistigningerne.

Hvad det sidste angik, var idéen, at evt. grundkøbere i fastsættelsen af købsprisen skulle modregne de forventede værdistigningsafgifter, således at de faktiske handelspriser holdt sig (nogenlunde) konstante.

Den skærpelse af grundværdistigningslovgivningen, som dette resulterede i³⁰⁾, kom imidlertid aldrig til at virke efter hensigten, idet venstre og konservative udnyttede det politiske og ideologiske klima, der opstod i kølvandet på jordlovsforliset i 1963, til at lægge pres på den socialdemokratiske regering. Afgiften blev i konsekvens heraf afskaffet i 1965 - netop som den skulle til at virke for alvor.

Lovforslaget.

Den 4. maj 1960 kunne boligministeren så i Folketinget fremsætte forslag til lov om planlægning af Køge Bugt-området³¹⁾.

Det foresloges

1. at nedsætte et særligt planlægningsudvalg med repræsentation fra samtlige involverede kommuner og amter og fra berørte statslige myndigheder. I forslaget nævnes ikke noget bestemt stemmeberettiget medlemstal, men det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at "man vil sikre en overvejende kommunal repræsentation" i udvalget (§1).
2. at udvalget i samarbejde med kommuner, amter og relevante offentlige myndigheder (DSB, Vejdirektoratet, Kloak- og fredningsmyndigheder) udarbejder forslag til dispositionsplan, der er bindende for kommunerne (§2), og forslag til vejledende tidsfølgeplan (§3).
3. at udvalget assisterer kommunerne i administrationen og gennemførelsen af byplanerne (§4).
4. at udvalget kan afgive indstilling til bevilligende myndigheder om statens køb af planrelevante arealer i området (§5).

5. og endelig, at boligministeren sammen med byplannævnets hovedstadsafdeling skal godkende planlægningsudvalgets planer.

I forhold til de oprindelige forestillinger om områdets planlægning er det tydeligt, at de indledende embedsmandsdrøftelser og især forhandlingerne i regeringens økonomiudvalg havde betydet afgørende ændringer af projektet.

a. Det totale statslige jordopkøb var blevet opgivet og erstattet af den meget skræbete §5, som gav mulighed for statsligt opkøb af planrelevante arealer - for så vidt som der kunne opnås tilslutning fra bevillingsmyndighederne.

Det er dog værd at bemærke, at lovbemærkningerne opererer med en ret bred bestemmelse af planrelevante arealer. Der er således ikke kun tale om arealer til offentlige formål, men mere generelt om arealer, som det både af hensyn til dispositionsplanen og tidsfølgeplanen var nødvendigt at sikre for at undgå private grundejeres planstridende dispositioner (grundejerne var ikke bundet af dispositionsplaner)³²).

b. Samtidig blev kommunernes rolle større, end byudviklingsudvalgets sekretariat havde tænkt sig i deres oplæg til projektet. Skønt alle hidtil involverede parter på både embedsmands- og politikerside var enige om, at områdets kommuner havde for ringe økonomisk og administrativ kapacitet til at gennemføre en sammenhængende planlægning, så blev planarbejdet alligevel overdraget til et planlægningsudvalg, der iflg. lovbemærkningerne skulle have kommunal dominans.

Regeringen konkretiserede ikke i lovforslaget dette hensyn til det kommunale selvstyre nærmere. Det blev således ikke præciseret, hvor mange kommunale og statslige repræsentanter der skulle deltage i udvalget. Begge spørgs-

mål blev overladt til konstituerende forhandlinger mellem de implicerede myndigheder.

Det er således vanskeligt herudfra at afgøre, hvilken rolle man i regeringens udvalg til- tænkte kommunerne. Regeringens forhandlinger yder heller ikke noget væsentligt bidrag her- til. Der var tale om interne forhandlinger, som det i sagens natur er forbundet med store vanskeligheder at belyse. Helt på bar bund står vi dog ikke. Der ligger elementer til et signalement af ihvertfald boligministerens holdning i følgende forhold.

For det første synes regeringens eller rette- re boligministerens inddragelse af kommunerne at være nødtvungen. Som vi har set, fulgte boligminister Bundvad embedsmændenes taktiske oplæg, der i første række sigtede mod statens totale opkøb af jordarealerne og dermed sta- tens ubundne planlægning af byudviklingen og i anden række mod etablering af et overordnet planlægningsudvalg.

Afvisningen af jordkøbet blev i regeringens økonomiudvalg fulgt af en bemyndigelse til at forhandle lovoplægget med de implicerede kom- muner. Regeringsflertallet synes med andre ord i et eller andet omfang at have kalkule- ret med, at kommunerne skulle inddrages. Men boligministeren udnyttede ikke denne bemyndi- gelse før lovforslagets fremsættelse. Han kontaktede alene de kommunale organisationer i området, nemlig sognerådsforeningerne for Københavns og Roskilde amter. Og efterfølge- ren på ministerposten, Carl P. Jensen³³⁾, var i tråd hermed uvillig til at forhandle med kommunerne - trods stærkt pres fra venstres og konservatives medlemmer af det folketings- udvalg, som blev nedsat til behandling af Kø- ge Bugt-planloven³⁴⁾. Boligministeren synes kort sagt ikke at have været særlig opsat på at komplicere projektet med kommunernes ind- dragelse.

For det andet er det karakteristisk, at boligministeren - når han skulle forholde sig til de kommunale interesser - forholdt sig til et aggregeret kommunalt niveau: i stedet for direkte forhandlinger med de implicerede kommuner kontaktede han sognerådsforeningerne. Og i stedet for at lade områdets kommuner selv stå for "hensynet til de kommunale interesser" ved at sikre dem en lovgaranteret dominans i planlægningsudvalget gik han en omvej, idet han indsatte byplannævnet som garant for dette hensyn³⁵⁾.

Nu kunne man måske forestille sig, at kommunale interesser for boligministeren har tegnet sig som interesser, der ikke varierede med det kommunale organisationsniveau - og at hans tydelige præference for det aggregerede niveau derfor var tilfældig. Men det forekommer ikke sandsynligt i lyset af lovforslagets forhistorie. På den baggrund er det mere sandsynligt, at han har været helt bevidst om forskellene på de interesser, der måtte være i de implicerede kommuner, de interesser, der fremførtes af sognerådsforeningerne, og de interesser, der måtte komme til udtryk i det kommunalt dominerede byplannavn (der parentetisk bemærket ikke havde en eneste repræsentant for Køge Bugt-kommunerne). Er det tilfældet, kan hans hensyntagen til de kommunale interesser i den form, det fik i lovforslaget, næppe forstås som andet end en behændig spillen på de mange mulige niveauer for definition af de kommunale interesser. Som et forsøg på at undgå inddragelse af Køge Bugt-områdets kommuner.

For denne tolkning taler endelig for det tredje, at boligministeriet kun meget tøvende accepterede oppositionens pres for de lokale kommuners repræsentation og dominans i udvalget. Lovforslaget overlod spørgsmålet om udvalgets sammensætning til konstituerende forhandlinger mellem staten, amterne og kommunerne efter lovens evt. vedtagelse. Som forhandlingsoplæg opererede boligministeriet her

med et udvalg med 17 å 19 stemmeberettigede medlemmer (udover to ikke-stemmeberettigede sagkyndige fra henholdsvis BUK og Boligministeriets kommitterede i byplansager). Udvalget skulle iflg. dette oplæg sammensættes med formand, 8 kommunale repræsentanter, 2 amtslige og 6 å 8 statslige. Endnu den 17. marts 1961, hvor ministeren var til samråd i folketingsudvalget, fastholdt han dette oplæg.

Selv om ministerens modstand mod en dominerende repræsentation af områdets kommuner snart efter måtte opgives, så ser det med andre ord ud til, at der med de forbehold, som er nødvendige på grund af forhandlingernes interne karakter - er belæg for at konstatere, at det ikke var med boligministerens gode vilje, at kommunerne fik tildelt en lovsikret, direkte og dominerende repræsentation i planlægningsudvalget.

Ministeren så tydeligvis helst, at kommunerne blev holdt helt ude af spillet. Men han har øjensynligt følt sig presset til at åbne en dør på klem for kommunerne. Han har følt sig tvunget til at pointere hensynet til det kommunale selvstyre, samtidig med at han satsede på at minimere det reale hensyn. I hvert fald kan det konstateres, at det i lovbemærkningerne stærkt opreklamerede hensyn til de kommunale interesser kun fik et reelt indhold i lovforslaget i forbindelse med det aggregerede kommunale niveau, som byplannævnet repræsenterede.

Sagt på en anden måde har en total tilside-sættelse af de kommunale interesser tegnet sig som en politisk uacceptabel/urealisabel fremgangsmåde. Man har derfor satset på det mest attraktive alternativ: inddragelse af kommunerne, men på et aggregeret niveau, hvor man kunne håbe på, at kommunerne selv rensede ud i de divergerende kommunale særinteresser.

Lovforberedelsen, der fra starten lagde op til et frontalt angreb på hævdevundne rettig-

heder og institutioner i det danske samfundssystem, nemlig den private ejendomsret og det kommunale selvstyre, endte således i et lovforslag, der ikke rokkede afgørende ved disse hjørnestene.

Det er i den sammenhæng bemærkelsesværdigt, at nedskrivningen af ambitionsniveauet i alt væsentligt var et resultat af en subjektløs modstand. Der findes ikke i denne fase nogen fortaler for hverken det kommunale selvstyre eller for bevarelsen af retten til via jordejendomsretten at indkassere frugterne af det offentliges byudviklingsindsats. Den stedfundne trimning af lovforslaget - både i relation til statens jordopkøb og i relation til kommunernes indflydelse - må derfor ses som et resultat af den ideologiske og politiske styrke, hvormed det kommunale selvstyre og ejendomsretten har tegnet sig for regeringens medlemmer.

Principielt er der to forskellige måder, hvorpå dette kan have sat sig igennem og dermed have præget politikformuleringen. Enten overskred planlæggerens oplæg grænserne for, hvad regeringsmedlemmerne selv opfattede som acceptabel politik. Eller oplægget lå inden for regeringens opfattelse af acceptabel politik, men uden for det, man oplevede som oppositionens (og befolkningens) grænser herfor. I det første tilfælde afskrives i politikformuleringen bestemte handlingsmåder, fordi de fremtræder som uforenelige med de i regeringen dominerende værdinormer og opfattelser af acceptable institutionelle procedurer ("mobilization of bias"). I det andet tilfælde afskrives handlingsmodellen, fordi man ikke ønsker en konfrontation nu, eller fordi man ikke finder sin egen styrkeposition stærk nok til et opgør med oppositionen - modellen findes acceptabel, men urealisabel ("anticipated reaction")³⁶).

I betragtning af, at regeringen var sammensat af tre forskellige partier, er det ikke en

overraskende konstatering, at regeringens modulering af planlæggernes lovoplæg beroede på en kombination af disse forhold. Pointen er da også væsentligst, som jeg skal vende tilbage til senere, at politikformuleringen i høj grad influeredes af forhold, der ikke nødvendigvis havde noget at gøre med lovforslagets sagsrelaterede indhold.

Her kan vi afsluttende konstatere, at embedsmændenes og regeringens forhandlingsprocesser repræsenterede en "afretningsproces", hvor planlæggernes oplæg stemtes af efter de aktuelle politiske og ideologiske konjunkturer. Oplæggets brølende tiger forvandlede herigennem til en mindre truende kat. Imidlertid betød det ikke, at lovforslaget ikke kunne tilføje etablerede samfundsmæssige institutioner - specielt kommunestyret - nogle skrammer. Det vender jeg tilbage til i de afsluttende bemærkninger. Her skal vi først følge Folketingets behandling af lovforslaget, hvor det hurtigt viste sig, at der var kræfter, der langt fra fandt tigreren tilstrækkelig velafrettet til, at man kunne slippe den løs i Køge Bugt.

FOLKETINGETS FORHANDLINGER.

Lovforslaget henvistes efter Folketingets 1. behandling den 10. maj 1960 til et 17-mands folketingsudvalg. Arbejdet blev imidlertid indstillet på grund af folketingsvalget den 15. november 1960, og derefter først genoptaget den 13. december efter en fornyet 1. behandling af det genfremsatte lovforslag³⁷⁾.

Folketingets diskussion af forslaget samlede sig i alt væsentligt om de samme problemer, som både embedsmændene og den afgåede regerings økonomiudvalg havde koncentreret sig om.

Folketings-oppositionen angreb således begge de to punkter, som den oprindelige planidé var blevet opsplittet i: lovforslagets oplæg

til kommunal indflydelse og oplægget til statsligt opkøb af planrelevante arealer. Herudover problematiserede Folketinget endvidere projektets relation til den generelle udvikling i Hovedstadsområdet.

Det kommunale selvstyre.

Hverken venstre (v/Axel Kristensen) eller de konservative (v/Gottschalk-Hansen) godtog uden videre fremsættelsestale og lovbemærkningernes mange forsikringer om, at man ikke ønskede at gå de kommunale interesser for nær. Begge ordførere bemærkede allerede under lovforslagets 1. behandling (10. maj 1960), at det var vanskeligt at få øje på konkrete initiativer til sikring af kommunernes interesser i lovforslaget.

Der var ikke fastsat noget medlemstal for det foreslåede planlægningsudvalg, lige som der ikke - ud over en understregning af, at man ville sikre en overvejende kommunal repræsentation³⁸⁾ - var givet noget om fordelingen af de stemmeberettigede medlemmer.

Yderligere var det usikkert, hvorvidt en simpel kommunal stemmeflerhed i udvalget ville have tilstrækkelig styrke til at sætte de kommunale interesser igennem over for de statslige repræsentanter i udvalget. Dels frygtede Axel Kristensen³⁹⁾, at de af boligministeren udpegede medlemmer ville få en uforholdsmæssig stor indflydelse, fordi de ville kunne henvise til, at planerne iflg. lovforslaget skulle godkendes af byplannævnet og boligministeriet. Dels var der en risiko for, at konkrete kommunale interesser kunne komme i mindretal, fordi det ikke var givet, at kommunerne ville stemme en bloc⁴⁰⁾ i alle sager. Enhver splittelse imellem kommunerne ville derfor indebære en relativ styrkelse af de stemmeberettigede statslige udvalgsmedlemmer.

Venstres ordfører Axel Kristensen karakteriserede på den baggrund lovforslaget som en bemyndigelseslov, der åbnede adgang til at "erstatte folkestyrets organer med en ministermagt"⁴¹⁾.

Den konservative ordfører Gottschalk-Hansen fulgte dette angreb op med en skarp kritik af de elementer i lovforslaget, der gav mulighed for indholdsmæssige indgreb i kommunernes handlefrihed. I første række rettedes kritikken mod forslagens §2, stk. 2, der i visse tilfælde gav udvalget mulighed for - efter behørig godkendelse i byplannævnet og boligministeriet - at overtage dele af det byplanarbejde, som normalt hørte til kommunernes opgaver. Nemlig når det fandtes nødvendigt at fremskynde et delområdes planlægning og bebyggelse af hensyn til helheden.

Videre vendte han sig imod den rolle, som lovforslaget tiltænkte byplannævnet: lovforslaget ville sætte de "kommunale byplannævn delvis ud af funktion"⁴²⁾. Kritikken fulgtes senere op af et ændringsforslag til lovforslagets §2⁴³⁾. Heri foreslog Gottschalk-Hansen, at alle byplannævnets og byudviklingsudvalgets aktuelle beføjelser skulle overdrages til planlægningsudvalget. Han ønskede med andre ord at ophæve den baghåndsposition, som lovforslaget tildelte byplannævnet (og boligministeriet). Eller: hans tillid til denne "garant for de kommunale interesser" var noget mindre end boligministerens.

Både venstre og konservative formulerede således deres kritik som et forsvar for det kommunale selvstyre. Den virkelige bekymring synes imidlertid at have koncentreret sig om noget helt andet, nemlig erhvervslivets handlefrihed.

Axel Kristensen nåede knapt at trække vejret efter sin kritik af lovforslagets potentielle aflivning af folkestyret, før end han efterlyste repræsentation af erhvervene i udval-

get⁴⁴⁾. Og bag Gottschalk-Hansens kritik af tidsfølgeplanen og den hermed sammenhængende mulighed for udvalgets overtagelse af planarbejdet gemte sig en tydelig bekymring for, at erhvervene, industrierne og de private grundejere skulle miste deres dispositionsfrihed. Tidsfølgen "kan i virkeligheden betyde afbræk i erhvervenes og industriernes planlægning og vil kunne afstedkomme store vanskeligheder for erhvervslivet, ligesom det indskrænker den enkelte parcelejers mulighed for at råde over sine egne arealer"⁴⁵⁾.

Heller ikke venstres og konservatives støtte til det kommunale selvstyre synes altså at kunne tages for pålydende. Lige så lidt som i regeringens "hensyntagen til de kommunale interesser" er der her tale om en rendyrket kamp for ideale forestillinger om den folkelige selvbestemmelse. Mens ministerens hensyntagen baserede sig på et forsøg på at sikre en hensigtsmæssig og (stats)økonomisk byudvikling, så hænger kampen for en bevarelse og udvidelse af kommunernes selvstyre hos venstre og konservative øjensynligt snævert sammen med mere pragmatiske overvejelser over, hvad dette selvstyre kunne bruges til. Konkret er det her spørgsmålet om, hvilke konsekvenser en ændring af den eksisterende planlovgivning vil få for erhvervenes og jordejernes dispositionsfrihed.

Den taktiske karakter i forsvaret for det kommunale selvstyre afspejles senere⁴⁶⁾ i venstres og konservatives krav om, at man i loven skulle binde udvalget på hænder og fødder, idet man detaljeret udpegede de opgaver, som udvalget skulle tage sig af.

I denne sammenhæng gik hensynet til erhvervenes handlefrihed via en kamp for en styrkelse af kommunerne i planarbejdet - formentlig ud fra en forestilling om, at kommunerne er mere fleksible over for erhvervslivets ønsker. Det krævedes således, at kommunerne (incl. amtskommunerne) skulle have så stort flertal i

udvalget, at end ikke kommunal uenighed kunne bringe det kommunale flertal i fare. De konservative foreslog i en mere explicit hensyntagen til erhvervslivets interesser, at dispositionsplanens bindende virkning for kommunerne ophævedes.

Heroverfor pegede SFs ordfører (Herluf Rasmussen) på, at Køge Bugt-udviklingen ikke kunne forstås som et lokalt anliggende, da den primært vedrørte en befolkning, der endnu ikke var bosiddende i kommunerne. Udviklingen kunne derfor ikke overlades til de eksisterende kommunalbestyrelser i Køge Bugt. Staten måtte i stedet gribe ind og "udstikke hovedlinjerne i planen, ... fastsætte tidspunktet for områdernes udbygning efter planen og i samarbejde med bestående eller nydannede lokale organer ... drage omsorg for deres udførelse"⁴⁷⁾.

Under forslaget 2. behandling pegede Herluf Rasmussen videre på - næsten som et ekko af BUK-sekretariatets oprindelige oplæg, at "den nuværende kommuneinddeling ikke er et egnet grundlag ved gennemførelsen af de nødvendige foranstaltninger til byens videre udvikling"⁴⁸⁾. Man burde følgelig i forbindelse med overvejelser over planernes gennemførelse også overveje en ny struktur i hovedstadsområdet.

Folketingsudvalgets flertal (SD, Rad. og SF) imødekom i sin betænkning⁴⁹⁾ kritikken af planlægningsudvalgets sammensætning, idet man - med boligministerens tilslutning - foreslog et udvalg med 13 stemmeberettigede medlemmer. (8 x 1 kommunale, 2 x 2 amtslige og 1 boligministerielt udpeget formand). Derimod afviste man blankt det konservative forslag om at ophæve dispositionsplanens bindende virkning for kommunerne. Andet ville da også have fjernet den sidste rest af mening i lovforlaget. Den styring, som udgjorde det oprindelige mål, ville ved en fjernelse af planens bindende virkning for kommunerne være faldet

endegyldigt bort, idet der så ikke længere ville være nogen som helst form for binding på den kommunale implementering. Kommunalbestyrelserne ville efter forgoðtbefindende kunne realisere de dele af den overordnede plan, som det syntes om - ja, de ville endog kunne gennemføre udviklingsprojekter, som stred mod den overordnede plan. Den sammenhængende planlægning ville være forduftet som smukke hensigtserklæringer.

Jordpolitikken.

Det forslag om statsligt opkøb af hele planområdet, som udgjorde hovedhjørnestenen i BUK-sekretariatets oprindelige oplæg til Køge Bugt-planlægningen, var, som det er fremgået, blevet kraftigt invalideret på sin vej gennem embedsmændenes og regeringens drøftelser. Tilbage af den oprindelige idé var kun lovforslagets §5, der gav adgang til statsligt opkøb af planrelevante arealer.

Under Folketingets diskussion heraf ønskede både DKP og SF at styrke planmulighederne via det offentliges jordkøb. DKP ved at kræve den oprindelige idé - statens opkøb af de samlede planberørte arealer - gennemført⁵⁰⁾. SF ved at kræve en fast §5-bevilling, således at man undgik den usikre omvej ad finansudvalget. Begge dele stemte for så vidt bedre end lovforslaget overens med de idéer, som den socialdemokratiske boligminister havde argumenteret for i regeringens økonomiudvalg. Men det lykkedes alligevel ikke at gennemføre nogen ændring af lovens §5 i den ønskede retning. Den mere radikale jordkøbsmodel var diskuteret og opgivet af Socialdemokratiet og de radikale før lovforslagets fremsættelse, og der markeredes en betydelig oppositionsmodstand mod dette forslag, der angiveligt gjorde det offentlige til "ejendomsmægler" og "jordspekulant"⁵¹⁾ med betydelige prisstigninger til følge. Regeringen ønskede tydeligvis ikke på den baggrund af genoplive de diskussioner, der dannede baggrund for det skra-

bede forslag til §5. Helt bortset fra den tidligere omtalte mulighed for, at et flertal i regeringen havde fundet, at det totale statslige jordkøb lå uden for det politisk acceptable, så kan en af grundene hertil være, at venstrefløjspartiernes pres smuldrede. DKP mistede sin repræsentation ved valget i november 1960, og SF stillede sig hurtigt tilfreds med et par sproglige radikaliseringer i Folketingsudvalgets flertalsbetænkning.

Bedre gik det ikke venstres og konservatives stormløb mod §5-formuleringen. Disse partier ønskede paragraffens anvendelsesområde begrænset, således at de statslige opkøb alene omfattede de arealer, der direkte skulle bruges til offentlige formål. Eller med andre ord: statens mulige opkøb skulle ikke kunne omfatte arealer, der måtte sikres af hensyn til den samlede planlægning, men alene sådanne arealer, som staten eller kommunerne selv skulle anvende. Folketingsflertallet fastholdt imidlertid også på dette punkt den foreslåede ordning.

Iøvrigt viste venstres og konservatives frygt sig at være ubegrundet, mens SFs tvivl på den usikre bevillingsvej i forbindelse med §5-erhvervelserne viste sig særdeles velbegrundet. §5 kom faktisk ikke i anvendelse før i midten af 1960'erne og da med bevillinger, der ustandselig blev beskåret. Staten blev langt fra nogen dominerende jordkøber med afgørende betydning for jordprisernes niveau. (At der var jordejere i området, der havde helt urealistiske forventninger til deres jords værdi, når de stod over for kammeradvokaten, hvorfor staten i flere tilfælde afstod fra at købe ønskede arealer, er så en helt anden sag).

Bag den relativt sparsomme anvendelse af lovens §5 gemmer sig flere forhold. For det første er det klart, at bevillingerne som led i en helt ny og statsinitieret politik, der ikke støttedes af oppositionen, var meget sårbare i de sparerunder, der også dengang -

omend af helt andre grunde end nu - hærgede den statslige budgetlægning. For det andet reflekterede den manglende implementering formentlig også paragraffens forhistorie. Folketingsoppositionens stærke modstand mod paragraffen kombineret med den samtidig meget højrøstede debat om jordlovsforslagene i 1963 samt om grundværdistigningsskylden og de her- til hørende beskyldninger mod Socialdemokra- tiet for at ville indføre socialisme ad bag- vejen⁵²⁾ satte næsten uundgåeligt sit præg på bevillingernes størrelse.

Planlægning i Hovedstadsområdet.

Ud over spørgsmålene om udvalgets sammensæt- ning og kompetence og om jordkøbet tematisere- rede Folketinget også spørgsmålet om planpro- jektets sammenhæng med den øvrige udvikling i Hovedstadsområdet.

Axel Kristensen foreslog således under 2. be- handlingen af Køge Bugt-loven, at man afviste det fremsatte forslag til fordel for en op- fordring til boligministeren om at udarbejde et forslag til en byreguleringslov for Hoved- stadsområdet som helhed.

Alle ordførere kunne erklære sig principielt enige i, at der snarest måtte tages initiativ til en sådan lov. Men man fandt ikke, at man af den grund kunne udskyde Køge Bugt-loven. Iflg. boligministerens oplysninger til Folke- tingsudvalget pågik der allerede i kystområ- det en voldsom jordspekulation. Alene af den grund fandtes det nødvendigt at vedtage loven nu. Hertil kom så, at Køge Bugt-kommunerne på et møde den 7. marts 1961 med Folketingsud- valget havde ønsket en hurtig færdiggørelse af lovforslaget, som de fandt nødvendigt til afhjælpning af den pressede byudviklingssitu- ation, de stod overfor⁵³⁾.

Endelig var det københavnske byudviklingsud- valg, som tidligere havde tilkendegivet, at man ville begynde frigivelsen af byudvik-

lingsjord, når s-banens anlægslov var vedtaget, på dette tidspunkt ved at lægge sidste hånd på en ny byudviklingsplan for området⁵⁴). Et flertal (incl. de konservative) fandt derfor at måtte vedtage Køge Bugt-loven nu. Man måtte så senere vende tilbage til en mere omfattende lovgivning om Hovedstadens udvikling.

Alt i alt medførte Folketingets debat således kun en ændring af lovforslagets §1, idet udvalgets stemmeberettigede medlemmer blev fastsat til formanden, 8 kommunale medlemmer og 4 amtslige medlemmer. De sagkyndige såvel som de statslige repræsentanter henvistes til deltagelse uden stemmeret.

KONKLUSION.

1. Set under ét bevægede man sig i forhandlingsprocesserne fra et fælleskommunalt samordningsudvalg over et statsligt planudvalg (BUK-sekretariatets forslag) og et fælles statsligt-kommunalt udvalg (lovforslaget) til et rent kommunalt udvalg.

Kommunerne fik således, når der ses bort fra samordningsudvalget, der ikke krævede nogen særlovgivning, i forhandlingernes løb en stigende formel indflydelse i planlægningsudvalget. Dette betød ikke, at kommunerne hermed bevarede deres bevægelsesfrihed i fuldt omfang, - at de bevarede den fulde kontrol med byudviklingen på de frigivne arealer. I et eller andet omfang implicerede selve idéen om et fælles overkommunalt planlægningsudvalg, at kommunerne måtte afgive noget af den kompetence, de iflg. den eksisterende planlovgivning sad inde med.

I forhandlingerne markeredes tre forskellige holdninger til omfanget af denne kompetenceafgivelse. BUK-sekretariatets oplæg, der satte på et rent statsligt udviklingsprojekt, opererede med planlægningsudvalgets overtagelse af både kommunernes planlægningskompe-

tence og af deres implementeringskompetence. Udvalget skulle suverænt stå for områdets byudvikling - i lighed med f.eks. de engelske new-towns-projekter, hvor staten satte kommunerne helt ud af spillet.

Regeringen reducerede under indrefleksion af de politiske muligheder (og selvstændigt satte grænser for statens indgreb?) planlægningsudvalgets kompetence til det rent planlæggende: opgaven blev at udarbejde en bindende dispositionsplan for Køge Bugt-området. Kommunerne skulle således iflg. lovforslaget bevare den væsentlige implementeringskompetence intakt.

For oppositionen var denne hensyntagen til den kommunale dispositionsfrihed ikke tilstrækkelig. Som vi har set, blev der stillet krav om yderligere begrænsninger af planlægningsudvalgets kompetence: både tidsfølge- og dispositionsplanen skulle være vejledende for kommunerne. Eller sagt på en anden måde: planlægningsudvalget skulle etableres som et udvalg, der ikke på nogen måde kunne gribe determinerende ind i den kommunale byudvikling.

Selv om der ikke kunne samles flertal for dette krav, så er det tydeligt, at der i forhandlingernes løb blev givet betydelige indrømmelser til det kommunale selvstyre. I forhold til det oprindelige oplæg til lov om planlægning af Køge Bugt fik kommunerne en langt større rolle både i relation til kompetencefordelingen mellem kommunerne og udvalget og i relation til planlægningsudvalgets sammensætning.

Interessant nok blev en væsentlig del af disse indrømmelser givet allerede før lovforslagets fremsættelse. Nemlig dels som en foregribelse af de politiske konflikter, der kunne forudses som resultat af et forslag, der helt satte kommunerne ud af spillet. Og dels som en justering, der så at sige gjorde for-

slaget salon-fähigt: fjernelse af de elementer, der lå uden for det politisk acceptable (som regeringens medlemmer forestillede sig det). Jordkøbets træsko blev udskiftet med listesko, og udvalgssammensætningens arbejdstøj blev udskiftet med jakkesættet.

Omdrejningspunktet i regeringens overvejelser var således langt fra spørgsmålet om, hvordan man sikrede den mest effektive og rationelle planlægningsproces. Planlæggernes oplæg blev bearbejdet under indregning af de politiske konjunkturer, således at den optimale planlægningsproces ikke kun blev bestemt ud fra de konkrete forandringer, man ønskede gennemført i Køge Bugt, men også ud fra det, der opfattedes som politisk realisabelt og acceptabelt.

Det kan således endnu engang konstateres, at de organisationsstrukturer, der resulterede af de politiske overvejelser i forbindelse med diskussionen af forskellige aktionsmåder, ikke kan forstås og forklares som resultat af rent administrative effektivitetsovervejelser. Tvetydigheder, uklarheder og indre modsætninger kan ikke uden videre tilskrives et dårligt "policy-design". De kan lige så vel - eller måske i højere grad - have deres baggrund i politiske magtkampe i bred forstand.

På den anden side er det lige så klart, at nægtede man på den baggrund de administrative effektivitets- og rationalitetsovervejelser enhver plads i forklaringen af opgavefordelingen og den med opgavevaretagelsen definerede organisationsstruktur, så smed man barnet ud med badevandet.

Planlæggernes oplæg til denne lovgivning var - ved siden af bestræbelser på at gøre op med jordspekulationen - gennemsyret af netop effektivitetsovervejelser. Det centrale problem var både i oplægget og i den forudgående praksis, som den bl.a. manifesterede sig i den systematiske begrænsning af byudviklingen

i Køge Bugt-området, hvordan man sikre en "hensigtsmæssig og økonomisk" byudvikling i området. I betragtning af, at vi her har at gøre med professionelle med faglige normer og standarder, ville alt andet da også være mere overraskende.

Pointen er altså ikke, som Boddy⁵⁵⁾ synes at mene, at den administrative rationalitet ikke spiller nogen rolle for udviklingen i statens konstituerende organisationer. Pointen er, at statens sejlads ikke alene styres af det lys, der kastes fra den administrative rationalitets fyrtårn. Staten orienterer sig tydeligvis også - og især - efter de politiske konstellationers aktuelle styrkepositioner⁵⁶⁾. Derfor ser vi i forbindelse med Køge Bugt-lovgivningen en klar forskydning i diskussionens fokus ved sagens overgang fra embedsmændene til regeringens udvalg. Nemlig fra det rent administrativt-fokuserende til refleksioner over det politisk realisable.

2. På den baggrund er det nærliggende at se lovforberedelsen såvel som Folketingets forhandlinger som en kamp om kommunernes rolle i det kommende planlægningsarbejde - og dermed i en videre forstand: som en kamp om de involverede kommuners autonomiomfang. Det er da også tydeligt, at dette spørgsmål er en vigtig dimension i forhandlingerne. Efter at det rent statslige planlægningsprojekt måtte opgives, måtte spørgsmålet om kommunernes rolle og omfanget af deres autonomi i planlægningen nødvendigvis få en central betydning.

Men det er karakteristisk, at ledestjernen i forhandlingerne ikke var nogle (mere eller mindre) ideale forestillinger om værdien af lokalt selvstyre. Sådanne forestillinger spillede nok en vis rolle, men det var ikke en indvendig rolle i den forstand, at ideologierne om det kommunale og folkelige selvstyre var de dominerende determinanter i partiernes forhold til lovforslaget. De spillede langt mere en rolle som et (på forhånd) givet

argumentationsarsenal, hvorfra der hentedes ammunition til en kamp mod et lovforslag, som man ikke brød sig om af helt andre grunde.

Omsorgen for folkestyrets organer var ikke betingelsesløs. Det centrale spørgsmål synes meget mere at have været, hvem der fik indflydelse på planlægningen, når opgaverne placeredes på det ene eller det andet administrative niveau.

På det formelle plan drejede forhandlingerne omkring udvalgets sammensætning og kompetence sig om den indflydelse, der skulle tildeles de involverede kommuner. Eller set fra en anden synsvinkel: hvor meget af deres hidtidige kompetence man skulle fratage dem. Men forsvaret for kommunernes ret til uden statslig indblanding at ordne deres egne anliggender sprang ikke af en principiel og ubetinget sympati for lokal selvforvaltning. Diskussionens parter skelede kraftigt til de muligheder for indflydelse udefra, som fastlagdes med planudvalgets sammensætning og plankompetencens fordeling.

Hvilke interesser skulle defineres som legitime interesser, der skulle have direkte indflydelse i planarbejdet - og hvilke interesser skulle defineres ud af planprocessen og henvises til mere tungtflydende indflydelseskanaler? Dette hensyn afspejledes først og fremmest i venstres ønsker til udvalgets sammensætning, men der synes også bag de konservatives ønsker om ophævelse af enhver bindende virkning af planudvalgets planer at ligge overvejelser over, hvor erhvervslivet og parcelejerne bedst fik tilgodeset deres ønsker til udviklingen.

Så meget "hensynet til de kommunale interesser" og "sikringen af det lokale selvstyre" ellers fyldte i forhandlingerne, så synes der med andre ord ikke at være tale om en uafhængig interesse i en styrkelse af det kommunale selvstyre.

Dette rejser spørgsmålet om relationen mellem de samfundsmæssige interesse- og magtstrukturer på den ene side og Folketingets partier på den anden. I hvilket omfang virker de organiserede interesser formende ind på politikformuleringen?

I forbindelse med Køge Bugt-lovgivningen er der ikke meget, der tyder på en sådan "ekstern" indflydelse. For det første tages initiativet til loven i staten og oven i købet i statsadministrationen. Det er embedsmændene, der tematiserer de problemer, som loven rettes imod. Og det er embedsmændene, der udarbejder de første aktionsmodeller. Der er således et tydeligt element af bureaukratisk politikformulering i Køge Bugt-lovens tilblivelsesproces, hvilket dog ikke skal forlede nogen til forhastede konklusioner om relationerne mellem politikerne og embedsmændene. Som vi har set, kan det fremsatte lovforslag netop ikke uformidlet føres tilbage til embedsmændenes oplæg.

For det andet modtog Folketingets udvalg ingen henvendelser fra erhvervslivets organisationer og kun én fra konsumtionssektorens organisationer. Nemlig en henvendelse fra Fællesrepræsentationen af grundejerforeninger i Køge Bugt, der ønskede at blive repræsenteret i planlægningsudvalget for Køge Bugt.

For så vidt som partiernes forhold til lovforslaget i et eller andet omfang har været dikteret af eksterne sociale kræfter, så må det altså være sket i direkte kontakter mellem partierne og organisationerne eller - og det forekommer mest sandsynligt - via en mere generel ideologisk overensstemmelse mellem de enkelte organisationer og partier.

3. I det lovforberedende arbejde rettede både regeringens økonomiudvalg og Folketinget primært opmærksomheden mod udvalgets sammensætning og mod bestemmelsen af de opgaver, der skulle flyttes fra det kommunale til det fæl-

leskommunale regie. Derimod var der en for-
bavsende ringe opmærksomhed omkring den frem-
tidige kompetencefordeling mellem kommuner og
udvalg i selve arbejdet med de opgaver, som
man tildelte planlægningsudvalget.

Loven slog fast, at udvalgets opgave var at
udarbejde en bindende dispositionsplan og en
vejledende tidsfølgeplan for området i samar-
bejde med de involverede kommuner og amter.
Hvordan dette samarbejde skulle foregå, blev
der derimod ikke sagt et ord om - hverken i
lovteksten eller i lovbemærkningerne.

Det er indlysende, at det spørgsmål ikke er
udtømmende besvaret med fastsættelsen af ud-
valgsrepræsentanternes antal og stemmeret.
Den formelle kommunale dominans i udvalget er
ikke nødvendigvis tilstrækkelig til at sikre
en kommunal dominans i planarbejdet. Planar-
bejdets struktur kan meget vel blive skruet
sådan sammen, at kommunerne reelt bliver sat
ud af spillet. Hvad konsekvenserne måtte bli-
ve af lovens tavshed i forbindelse med plan-
arbejdets struktur og procedurer, skal jeg
straks vende tilbage til. Inden da imidlertid
et par ord om de mulige årsager til den be-
mærkselsværdige tavshed omkring dette spørgs-
mål.

At der ikke i mødereferater eller i de nota-
ter, der blev udarbejdet i forbindelse med
lovforberedelsen, er spor efter overvejelser
over disse spørgsmål, behøver naturligvis ik-
ke at betyde, at man ikke har overvejet dem.
Det kan være sket mere uformelt. Og måske har
fortalerne for den vedtagne lovs indeholdte
planlægningsstruktur direkte undgået refera-
ter for ikke at risikere en problematisering
af denne side af det kommunale selvstyres
rolle i planprojektet⁵⁷⁾.

Men tavsheden efterlader os med hensyn til
regeringens holdning med flere tolkningsmu-
ligheder. Dels kan det tænkes, at regeringen
ikke har været opmærksom på problemet. Erfa-

ringerne med overkommunale planprojekter var i 1961 få og små, hvorfor det ikke er en helt umulig tanke, at man simpelthen har stået på bar bund med hensyn til sådanne overvejelser. Man kan have været uvidende om de problemer, mangelen på en fast planstruktur med præcisering af parternes respektive roller kunne give anledning til.

Imidlertid kan det også tænkes, at boligministeren helt bevidst har søgt at undgå en nøjere præcisering af samarbejdets rammer. Dette kunne på sin side være begrundet på forskellige måder. For det første kan man tænke sig, at regeringen/boligministeren i erkendelse af projektets kompleksitet og i mangelen på konkrete erfaringer har ønsket en så løs struktur som muligt. Man kan have ønsket en så løst defineret arbejdsgang, fordi man ønskede at sikre "performance" snarere end "conformance"⁵⁸⁾ - at der skete NOGET, snarere end at der skete NOGET BESTEMT. Herfor taler, at regeringen såvel som folketingsflertallet afviste venstres og konservatives krav om at indføre bestemte mål for planlægningsarbejdet i selve lovteksten.

Med boligministerens udgangspunkt (den centraliserede planløsning) in mente kan den upræcise implementeringsstruktur imidlertid også ses som et led i en politisk strategi, hvis mål var at sikre den overordnede styring. Herfor taler to forhold.

Dels undgik man ved mangelen på præcision vanskelige konfrontationer omkring det kommunale selvstyre. Konfrontationer som meget nemt ville kunne resultere i en formalisering af kommunernes dominans - således som det skete i forbindelse med udvalgets sammensætning.

Dels ville en fra starten flydende planprocedurel struktur, der nærmere skulle defineres i de første udvalgssager, være det optimale udgangspunkt for den centraliserede planløs-

ning, boligministeren oprindeligt søgte gennemført. Overlod man dette definitionsarbejde til planlægningsudvalget, ville kommunernes svagt udviklede økonomiske og administrative kapacitet nemlig efter al sandsynlighed blive vendt mod dem selv: kommunernes uudviklethed taget i betragtning fandtes der ikke noget realistisk alternativ til en sekretariatsstyret planlægning. Uanset hvor indædt kommunerne så ellers ville kæmpe for deres selvbestemmelsesret, så måtte mangelen på en egen udbygget planforvaltning nødvendigvis stille dem meget svagt over for planlæggerne i planlægningsudvalgets sekretariat. Den overordnede styringsintention ville således have særdeles gode chancer for at blive realiseret ad bagvejen - og i givet fald med de involverede kommuners blå stempel.

Planlægningsudvalgets sekretariat var nemlig på flere måder statens/boligministerens sekretariat. For det første var det staten, der finansierede det. For det andet skulle det efter loven ledes af en boligministerielt udpeget formand. Og for det tredje skulle det - som for at sikre styringen med både livrem og seler - bemandes med de selvsamme BUK-sekretariatsansatte, som havde udarbejdet de første lovoplæg.

Og skulle projektet alligevel imod alle forventninger tage en uønsket retning, så indeholdt loven yderligere to bestemmelser, der gav ministeren mulighed for at gribe styrende ind. Dels skulle planerne - som alle andre planer - forelægges ministeren til godkendelse. Og dels skulle hele lovgrundlaget tages op til fornyede overvejelser efter 5 år. Boligministeren havde med andre ord snor i projektet i form af lovfæstede tilbagetrækningsmuligheder.

Axel Kristensen berørte i forbindelse med angrebet på statsrepræsentanternes foreslåede stemmeret kort de muligheder for statslig styring, der lå i lovforslaget. Han ønskede

således stemmeretten ophævet for statsrepræsentanterne, fordi den efter hans opfattelse ville give staten en uforholdsmæssig stor indflydelse, idet de statslige repræsentanter med henvisning til boligministerens senere godkendelse af planforslagene ville kunne styre planlægningsudvalgets beslutninger.

Axel Kristensen stillede sig imidlertid tilfreds med bortfaldet af statsrepræsentanternes stemmeret, idet han tilsyneladende helt overså, at nissen flyttede med over i det rent kommunale udvalg. Den statslige styringsmulighed var jo nemlig ikke på nogen måde afhængig af en stemmeret i udvalget. Planlæggerne, der bemandede sekretariatet, kunne lige så vel styre beslutningsprocesserne herfra som fra en stemmeberettiget position i udvalget. Dels kunne de fortsat henvise til byplannævnets og boligministerens efterfølgende godkendelse, og dels var det dem, der sad inde med den tekniske sagkundskab.

Og hvad angik de øvrige statsrepræsentanter, så betød kommunernes overtagelse af udvalget langt fra, at de statslige institutioner blev underordnet en kommunal styring.

Ændringen af udvalgets stemmeberettigede sammensætning betød derfor først og fremmest, at det mistede sin karakter af sektorkoordinerende myndighed. Med fratagelsen af statsinstitutionernes stemmeret blev udvalget frataget den under alle omstændigheder spinkle mulighed for at forpligte disse institutioner.

Havde f.eks. DSBs og Vejdirektoratets repræsentanter deltaget med stemmeret i udvalgets arbejde, så ville de og den institution, de kom fra, formentlig i langt højere grad have været forpligtet til at deltage i planarbejdet og - nok så vigtigt - til at følge de vedtagne planer og tidsfølger. Repræsentanternes eksklusion fra stemmeberettiget deltagelse skabte modsat en situation, hvor relationerne mellem udvalget og statsinstitutionerne

nerne blev udvendige. Og hvor udvalget måtte forhandle med institutionerne om at holde trit med de vedtagne planer. Sikringen af det kommunale selvstyre ved eksklusion af statsrepræsentanterne fra stemmeberettiget deltagelse blev i denne forstand lige så meget en legitimering af statsinstitutionernes "ret" til selvstændig planlægning. Til skade for de involverede kommuner, hvis kommunekasser i høj grad kom til at mærke konsekvenserne af den manglende sammenhæng i byudviklingen.

Dette var nu ikke den eneste konsekvens af lovens manglende fastsættelse af planarbejdets struktur og procedurer. Fra boligministerens udkigspunkt havde mangelen på retningslinier sine fordele. For planlægningsudvalget, dets sekretariat og for kommunerne betød forholdet imidlertid, at ikke kun planlægningens sagsindhold blev et forhandlingsobjekt, men også selve strukturen i planarbejdet. Inden for de rammer, som den samfundsøkonomiske udvikling satte, og inden for de rammer, som boligministeren sad i en position til at håndhæve, blev den organisatoriske struktur en "forhandlet orden", hvor aktørernes ressourcer kom til at spille en afgørende rolle⁵⁹⁾.

Sagt på en anden måde muliggjorde loven, at kampen for et bestemt planindhold både kunne føres som en snævert sagsrelateret kamp og som en kamp om fastlæggelsen af procedurer og strukturer i planarbejdet. Som en kamp om den planprocedurelle struktur, der bedst muligt sikrede varetagelsen af de indholdsmæssige plankrav, de enkelte aktører eller aktørgrupper mødte frem med. Hermed blev - i det mindste de første par år - planlægningsarbejdet i Køge Bugt-udvalget bestemt som en dobbeltsidig proces, hvor både rammer og indhold stod til diskussion. Dette kom til at sætte sit præg på planlægningen af Køge Bugt⁶⁰⁾.

4. Sammenfattende kan vi altså konstatere, at hverken Folketing eller regering var hildet i

den organisationsteoretiske misforståelse, at den organisatoriske struktur er neutral i forhold til de sagsrelaterede interesser. Tværtimod var der en klar bevidsthed om, at strukturen i sig selv ville virke diskriminerende over for de mangfoldige interesser, der var og er i byudviklingen.

Noter.

- 1) Se f.eks. F. Hunter: Community Power Structures, New York 1953, R. Dahl: Who Governs?, New Haven 1961 og M. Aiken & P.E. Mott (eds): The Structure of Community Power, New York 1970.
- 2) N. Poulantzas: State, Power, Socialism, London 1980. J. Lojkin: L'Analyse de l'Etat, i Internat. Journal of Urban and Regional Research, vol. 1, nr. 1, 1976.
- 3) C. Cockburn: The Local State, London 1977.
- 4) K. Newton: Community Politics and Decision-making: The American Experience and its Lessons, i K. Young (ed): Essays on the Study of Urban Politics, London 1975. P. Saunders: Urban Politics, Harmondsworth 1979 og C. Pickvance: Economic Crisis and the political Challenge to Local Government in Britain 1979-84. Paper for the Conference on The Crisis, Local Politics and Local Policies, Paris 1984.
- 5) Jfr. Frank Bundgaard & Mads Christoffersen: Ulighed som politisk mål? Tendenser i statens styring af kommunerne, i S. Villadsen (ed): Lokalpolitisk organisering, København 1985.
- 6) I spørgsmålet om den lokale autonomis grænser er det naturligvis ikke ligegyldigt, hvordan vi bestemmer subjektet for denne autonomi. Der er i litteraturen en betydelig forvirring omkring denne bestemmelse. Imidlertid forekommer det vigtigt med en præcis bestemmelse, eftersom handlingsspillerummet's grænser selvsagt ikke er de samme for alle de mulige subjektbestemmelser. Eksempelvis er der pokker til forskel på, om kommunen i den sammenhæng tematiseres som et socialt system (hvilke muligheder har lokalbe-

folkningen for at styre den lokale udvikling?) eller som et politisk-administrativt system (hvilke muligheder har kommunalbestyrelsen henholdsvis den kommunale administration for at præge og gennemsaette deres egne politikker - evt. i modsaetning til staten og/eller borgerne?). I denne artikel er kommunen bestemt i lyset af den lov, der undersoges: nemlig som et politisk-administrativt system.

- 7) Deltagelsesbestemmelserne har i 1970'erne været underkastet en betydelig opmaerksoshed. For en inspirerende og gennemtaenkt diskussion af participationens baggrund og rolle i politikformuleringen, se J. Chr. Tonboe: Den tvetydige demokratisering, i N. Arnfred m.fl. (eds): Samfundsplanlaegning - en antologi om erfaringer, problemer, perspektiver, København 1980.
- 8) P. Knoepfel & H. Weidner: Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration, Policy and Politics, vol. 1, nr. 1, 1982. Se ogsaa K. Newton: The Language and the Grammar of Political Power: a Comment on Polsby, Political Studies vol. 27, 1979.
- 9) Lov om planlaegning af Køge Bugt, lov nr. 144 af 17. maj 1961.
- 10) Lov nr. 284 af 18. juni 1948.
- 11) Folketingstidende 1947/48.
- 12) Lov om regulering af bymaessige bebyggelser (nr. 210 af 23. april 1949), jfr. lov nr. 529 af 13. april 1954 og lov nr. 91 af 21. marts 1959.
- 13) Der opereredes med tre zoner: Inderzone-arealerne var arealer, der var frigivet til byudvikling inden for de rammer, som den konkrete kommunale planlaegning fast-

satte. Mellemzonearealerne var beredskabsarealer, som under nærmere angivne betingelser kunne forberedes til byudvikling. Yderzonearealerne var de arealer, der ikke måtte bebygges bymæssigt.

- 14) Byudviklingsplan nr. 2, maj 1951, og Byudviklingsplan nr. 3, april 1953.
- 15) BUK blev bedt om denne redegørelse (Redegørelse vedr. byudviklingsplanerne for Københavns-egnen og deres administration, København 1959) efter heftige angreb fra partiet venstre, der mente, at den restriktive zoningspolitik gennem sin begrænsning af udbuddet jobbede jordpriserne op. Man ønskede derfor en ophævelse af zoningens lovgrundlag: byreguleringsloven.
- 16) Byudviklingsudvalget for København, op.cit. 1959.
- 17) I forbindelse med en kommende analyse af boligbyggeriet og dispositionsplanlægningen i Køge Bugt. Formentlig OPAL-projekt-notat nr. 6.
- 18) Byplannævnet (byplanloven, nr. 242, 30. april 1949) var i samarbejde med boligministeriet og et særligt folketingsudvalg godkendende myndighed for alle forslag til byudviklingsplaner.
- 19) BUK-sekretariatet: "Notat om en kommende bebyggelse langs Køgebugt", 12. januar 1960, "Notat om den kommende bebyggelse langs Køgebugt", 4. februar 1960, og "Supplerende bemærkninger til notat af 4. februar 1960 om den kommende bydannelse langs Køgebugt".
- 20) Efter reorganisering af Byudviklingsudvalget for Københavns-egnen i august 1957 fik udvalget følgende sammensætning: Formand (dep.chef E. Dreyer, som senere blev

formand for Køge Bugt-udvalget), 2 sagkyndige medlemmer (ark. og kommitteret i byplansager Edm. Hansen og statsministeriets konsulent i naturfredningssager, civ.ing. C. Blixencrone-Møller), 1 grundejerrepræsentant (fhv. lærer Edv. Hansen, Glostrup), 17 kommunale repræsentanter, heraf 1 repr. f. Kbhn. (kommunaldirektør Gregers Hansen), 1 repr. f. Frederiksberg (tillige lejerrepræsentant) (kommunalbest.medl. Rudy Schrøder), 12 kommunale repr. (komm.best.medl. V.E. Kraunsøe, Lyngby Tårnbæk, viceborgm. E.I. Sørensen, Søllerød, sognerådsform. F. Frandsen, Karlebo, sognerådsform. C.E. Gjertsen, St. Magleby, sognerådsmedl. Lyhne Michaelsen, Greve-Kildebrønde, Erl. Nielsen, Karlslunde-Karlstrup, MF E. Francke, Torslunde-Ishøj, sognerådsform. N.P. Pedersen, borgm. Jens Chr. Jensen, Brøndbyerne, borgm. G.E. Jensen, Rødovre og amtsrådsmedl. Købke Rimmer, Herlev) samt endelig 3 kommunale teknikere (stadsingeniør Henry Larsen, Gladsaxe, stadsingeniør S. Schouenborg, Tårnby og stadsingeniør Helge Petersen, Glostrup). Emil Francke og S. Schouenborg var siden afgået ved døden uden at blive erstattet af nye medlemmer.

- 21) Interview med planlægger 25. juni 1982.
- 22) BUK-notat af 4. februar 1960, op.cit. og diverse mødereferater.
- 23) Jfr. H.P. Myrup: Prisdannelse på jord. Og kommunernes grundpolitik, Byplan, vol. 15, nr. 3, 1963. Se også BUK-notat af 4. februar 1960, op.cit.
- 24) Jfr. C. Johan Skovsgård: Byudvikling - politik og administration, København 1981.
- 25) Egnsplanssekretariatet: Principskitse til en egnspan for Københavns-området, København 1960.

-
- 26) Jfr. Byplanlovens §3, stk. 2.
- 27) Jfr. V. Rud Nielsen: Byplanstatus 1958, Byplan nr. 58, 1958, og C. Johan Skovsgård, op.cit.
- 28) "Det kommunale selvstyre vil ... gøre arbejdet i disse udvalg meget kompliceret, bl.a. fordi man mellem kommunerne må træffe valg om, hvor man skal søge tilvejebragt et regionalcenter for sektoren, og fordi de planlæggende myndigheder ikke råder over de ejendomme, som skal indgå i planlægningen" (BUK-notat af 4. februar 1960, op.cit.).
- 29) Der var på dette tidspunkt et stærkt offentligt pres for en realisering af de næsten 12 år gamle s-baneplaner. Bl.a. krævede Hvidovre, Glostrup og Vallensbæk i gentagne fælles henvendelser foretaget et hurtigt anlæg af Køge Bugt-banen. Samtidig var der et fortsat uafklaret spørgsmål omkring s-bane-udbygningen i det hele taget. Regeringen havde i 1959 søgt gennemført anlægslov for Lundtoftebanen, men var kommet i mindretal. Politisk havde man derfor set sig nødsaget til at operere med tre samtidige s-bane-anlæg: Hareskov-banen, Lundtofte-banen og Køge Bugt-banen. Først i 1965 gav trafikministeren efter pres fra Folketinget 1. prioritet til Køge Bugt-banen. 7 år senere nåede man til Vallensbæk.
- 30) Lov om vurdering og beskatning af faste ejendomme, lov nr. 281 af 7. juli 1960. Loven sigtede mod at dæmme op for den igangværende spekulation i ejendomspriserne. For så vidt som dette ikke lykkedes fuldt ud, var det tanken, at de realiserede spekulationsgevinster skulle inddrages gennem indkomsskattelovgivningen, som samtidig foresloges ændret/skærpet. Jfr. Folketingstidende 1959/60, sp. 5269ff, sp. 5433ff, sp. 6490ff og sp. 6646ff.

-
- 31) Folketingstidende 1959/60, tillæg A, sp. 3709-3720.
- 32) Den dagældende planlovgivning gav mulighed for at nedlægge forbud mod grundejerdimensioner, der stred mod retningslinierne i planlægning, der var vedtaget eller var under forberedelse. Et sådant forbud skulle imidlertid senest et år efter følges op af en byplanvedtægt (lokalplan) for området. Grundejerne havde hermed et ganske effektivt middel til at fremtvinge (og ofte styre) en kommunal planlægning.
- 33) Boligminister Bundvad afløstes i forbindelse med regeringsomdannelsen efter folketingsvalget 15. november 1960, hvor Retsforbundet gled ud af folketinget, af Carl P. Jensen.
- 34) Folketingsudvalget mødtes selv den 7. marts 1961 med kommunerne i området.
- 35) I byplannævnets hovedstadsafdeling var frem til 30. juli 1961 følgende kommuner, organisationer og institutioner repræsenteret: formand (dep.chef A. Skalts), 2 sagkyndige udpeget af boligministeren (prof. P.H. Bendtsen, prof. P. Bredsdorff), 2 repr. for "bymæssige kommuner" (MF, viceborgm. Kai Jensen, Birkerød, og borgm. Vald. Hansen, Glostrup), 1 repr. for amtsrådsforeningen (adm.chef, amtsrådsmedl. P. Stochholm, Holte), 1 repr. for sognerådsforeningerne (fhv. sognerform. Johs. Hansen, Tårs), 1 repr. for Byplanlaboratoriet (prof. S. Eiler Rasmussen), 2 repr. for Kbhvns. kommune (borgm. L. Estrup og kommunaldirektør Chr. Abrahamsen), 1 repr. for Frederiksberg kommune (borgm. A. Stæhr Johansen), 1 repr. for Gentofte kommune (borgm. A.L. Østerberg) samt 4 repr. for områdets øvrige kommuner (borgm. J. Elkær-Hansen, Tårnby, borgm. P. Fenneberg, Kgs. Lyngby,

rådm. B. Hyllehøj Pedersen, Brøndbyøster, og fhv. borgm. Baaring Hansen, Bagsværd).

- 36) Jfr. f.eks. P. Bachrach & M. Baratz: Power and Poverty, London 1970, S. Christensen & Daugård Jensen: Magt og deltagelse, København 1980, og C. Fudge & S. Barrett: Reconstructing the field of analysis, i Barrett & Fudge (eds.): Policy and Action, London 1981.
- 37) Det følgende bygger på forslag til lov om planlægning af Køge Bugt, Folketingets forhandlinger 4. maj 1960, 10. maj 1960, 13. december 1960, 5. maj 1961 og 10. maj 1961, Folketingsudvalgets spørgsmål til boligministeren og dennes svar, henvendelser til udvalget og udvalgets betænkninger og udkast hertil.
- 38) Bemærkning til lovforslagets §2. Folketingstidende 1959/60, tillæg A, sp. 3716.
- 39) Folketingstidende 1960/61, sp. 3328.
- 40) Samråd med boligministeren, 17. marts 1961.
- 41) Folketingstidende 1959/60, sp. 5417. Jfr. også Gottschalk-Hansen, *ibid.*, sp. 5421. Kritikken af ministerbeføjelserne var et gennemgående tema i især venstres kommentarer til efterkrigstidens planlovgivning - fra byreguleringsloven (1949) til jordlovsforslagene (1963).
- 42) Folketingstidende 1959/60, sp. 5421. Medmindre man skal operere med muligheden for, at Gottschalk-Hansen er helt desorienteret i forhold til det eksisterende plansystem, så må man her gå ud fra, at han med "kommunale byplannavn" ikke tænker på det overordnede navn, der bar dette navn, men på de enkelte kommuners planlægnings- eller tekniske udvalg.

-
- 43) Folketingstidende 1960/61, tillæg B, sp. 678-79.
- 44) Folketingstidende 1959/60, sp. 5417.
- 45) Ibid, sp. 5422.
- 46) Venstres mindretalsbetænkning, Folketingstidende 1960/61, tillæg B, sp. 672-78, og konservatives ændringsforslag, ibid., sp. 678-80. Jfr. også den socialdemokratiske ordfører Hougård, Folketingstidende 1960/61, sp. 3322.
- 47) Ibid., sp. 439.
- 48) Ibid., sp. 3333.
- 49) Folketingstidende 1960/61, tillæg B, sp. 669-72.
- 50) DKP understregede dels under lovforslagets 1. behandling og dels i en henviselse til folketingsudvalget (i brev af 15. marts 1961), at jordkøb var nødvendigt for at hindre jordspekulation. Kommunerne havde gjort lignende tanker gældende i forbindelse med Folketingets behandling af forslag til lov om byregulering, se Rigsdagstidende 1947-48, Folketingets forhandlinger, sp. 3611-12.
- 51) Gottschalk-Hansen, Folketingstidende 1960/61, sp. 436, og Axel Kristensen, ibid., sp. 3329.
- 52) Eksempelvis udtaler sognerådsformand Anders Ploug, Greve-Kildebrønde på et sognerådsmøde, at den virkelige grund til loven om grundværdistigningsskylden er, at "en socialistisk stat (synes) indstillet på at beskatte jorden så højt, at borgerne tvinges til at give afkald på drømmen om huset og have, idet der er erfaring for, at socialistiske ansøkelser trives meget bedre i etageejendomme" (Roskilde Dagblad 29. august 1963).

- 53) Sognerådsformand A. Ploug (V) tilkendegav senere - under et møde med boligministeren den 4. december 1961 - at han ikke sympatiserede med venstres folketingsgruppes forhalingsmanøvrer i forbindelse med folketingets behandling af lovforslaget. Om han også gjorde synspunktet gældende før lovforslagets vedtagelse, vides ikke, men lejligheden har været der, nemlig ved folketingsudvalgets møde med kommunerne den 7. marts 1961.
- 54) Byudviklingsplan nr. 5, bet. nr. 287, 1962.
- 55) Martin Boddy: The Local State: Theory and Practice, i M. Boddy & C. Fudge (eds.): The Local State: Theory and Practice, SAUS, Bristol 1981.
- 56) Jfr. W. Heydebrand: Organizational Contradictions in Public Bureaucracies - toward a Marxian Theory of Organizations i The Sociological Quarterly 18, 1977.
- 57) Selv regeringens interne koordinationsudvalg, økonomiudvalget, havde meget svært ved at holde tæt. Således kunne dagbladet Aktuelt dagen efter de første drøftelser af lovinitiativerne skrive om sagen (Aktuelt 17. februar 1960).
- 58) Jfr. Barret & Fudge, op.cit.
- 59) Jfr. A. Strauss: Negotiations, San Francisco 1978, der dog overser, at det langt fra er hele den sociale orden, der står til forhandling i de offentlige institutioner.
- 60) Jfr. OPAL-projektnotat nr. 3: Industrilokalisering i Køge Bugt - planrealisering i et socialt tomrum, København 1985.

