

# MINDRETALS YTRINGSFRIHED I KOMMUNALPLANLÆGNINGSDEBATTEN

Svend Askær

Hvilke retlige muligheder har et mindretal i en kommunalbestyrelse, for at komme til orde i den § 6-redegørelse kommunalbestyrelsen skal udarbejde som det første led i kommuneplanlægningen? Denne artikel forsøger at give et svar herpå.

§ 6-redegørelsen er betegnelsen på den redegørelse kommunalbestyrelsen skal udarbejde, med henblik på at skabe en offentlig debat om hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder i forbindelse med kommuneplanlægningen. 1) Pligten for kommunalbestyrelsen til at udarbejde en sådan redegørelse er fastsat i kommuneplanlovens § 6, 2) heraf navnet § 6-redegørelse.

## **Historien bag udformningen af § 6.**

Ved udformningen af lov om lands- og regionplanlægning 3) vedtog folketetinget, at amtsrådene som led i regionplanlægningen skulle uarbejde alternative regionplanskitser. 4)

En tilsvarende pligt for kommunerne i forbindelse med kommuneplanlægningen var indeholdt i det første forslag til lov om kommuneplanlægning. Forslaget stødte imidlertid på voldsom modstand fra kommunal side, idet kommunerne mente, at en sådan pligt ville medføre urimelige økonomiske og administrative konsekvenser. Kommunernes Landsforening gav udtryk for, at det i mange tilfælde ville være en god ide at udarbejde alternative skitser, dog mente de, at loven kun burde indeholde en opfordring til kommunerne om at udarbejde sådanne skitser.

Kommunernes modstand gav resultat. Pligten til at udarbejde alternativer var forsvundet ud af loven, da forslaget i marts måned 1975 blev fremsat i folketetinget for anden gang. I stedet var indført følgende formulering i lovforslagets § 6:

stk. 1.

Inden udarbejdelsen af et forslag til kommuneplan skal kommunalbestyrelsen offentliggøre en kortfattet redegørelse om hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder i det forestående planlægningsarbejde.

stk. 2.

Samtidig med offentliggørelsen sendes redegørelsen til miljøministeren og amtsrådet og inden for hovedstadsområdet tillige til hovedstadsrådet.

stk. 3.

Kommunalbestyrelsen skal forestå en oplysningsvirksomhed med det formål at fremkalde en offentlig debat om planlægningens målsætning og nærmere indhold.

Også denne formulering mødte modstand. Denne gang især fra beboerforeninger, som ønskede pligten til at udarbejde alternative skitser bevareret. Synspunktet mødte ikke den store forståelse i folketinget, og formuleringen blev vedtaget som foreslået.

Valget af redegørelsesformen i stedet for alternative skitser begrundes i udvalgsbetænkningen, der ligger til grund for kommuneplanloven, med, at en sådan redegørelse kan fremdrage de relevante problemer og angive mulige løsninger og deres konsekvenser på en mere åben måde, end det vil være tilfældet i egentlige alternative skitser, hvis udvælgelse kan være problematisk, og hvis indbyrdes kombinationsmuligheder kan være mangfoldige. Samtidig påpeges det, at de økonomiske og administrative konsekvenser af bestemmelsen vil stå i et rimeligt forhold til de hensyn som bestemmelsen tilsigter. 5)

### **Redegørelsens form.**

Det fremgår af betænkningen, at flertallet lagde stor vægt på, at § 6-redegørelsen bliver udarbejdet på en sådan måde, at den er lettilgængelig, rent forståelsesmæssigt, for kommunens borgere, og at den fremstår som et debatoplæg vedrørende planlægningen i kommunen.

Redegørelsens debatskabende karakter understreges både i betænkningen og bemærkningerne til loven. I den forbindelse pointeres det, at redegørelsen skal omhandle flere forskellige planlægningsmuligheder, idet, som det udtrykkes i bemærkningerne, er en forudsætning for en reel debat om planlægningens målsætning og nærmere indhold, at mere end en planmulighed undersøges og debatteres offentlig, inden kommunalbestyrelsen lægger sig fast på en bestemt løsning. 6)

De her nævnte intentioner med § 6-redegørelsen kommer ikke til udtryk i lovforslaget. Denne uklarhed om redegørelsens form og indhold, foranledigede folketingets udvalg om fysisk planlægning til under udvalgsarbejdet med loven, at anmode miljøministeren om en yderligere uddybning af, hvad der var tænkt indeholdt i § 6-redegørelsen.

I sin besvarelse heraf begrundede ministeren den manglende præcisering i lovforslaget vedrørende form og indhold, med et ønske om ikke at binde udviklingen i så henseende. Ministeren henviser i den forbindelse til den udvikling, der har fundet sted omkring offentlighedsinitiativer i begyndelsen af 70-erne. 7)

Det har åbenbart været magtpåliggende for ministeren at undgå enhver form for præcisering, idet både cirkulæret om kommuneplaners tilvejebringelse og administration 8) og planstyrelsens vejledning i kommuneplanlægning nr. 5, der bl.a. vedrører § 6-redegørelsen, overlader det til de enkelte kommunalbestyrelser selv at fastlægge redegørelsens form og indhold.

Det eneste der med sikkerhed kan uddrages af bemærkninger, betænkning, cirkulære og vejledning, og som samtidig er et gennemgående træk heri er, at § 6-redegørelsen skal være *debatskabende og lettilgængelig*.

### Hvem kan komme til orde

I betænkningen giver flertallet udtryk for, at det er en selvfølge, at eventuelle mindretal i kommunalbestyrelsen altid vil få lejlighed til at komme til orde i redegørelsen, f.eks. med hensyn til alternative planløsninger. 9)

Herudover omtaler betænkningen ikke mindretallets rettigheder, på nær et enkelt afsnit, hvor flertallet giver udtryk for, at et mindretal i en kommunalbestyrelse altid i et rimeligt omfang vil kunne opnå bistand fra kommunens forvaltning. I den forbindelse nævnes også beboergruppers mulighed for i samarbejde med et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer, at drage nytte af den tekniske ekspertise i kommunens forvaltning.

I overensstemmelse hermed, udtrykte flere ordførere bl.a. fra socialdemokratiet og det radikale venstre, under 2. behandlingen i folketinget, tilfredshed med, at et mindretal i en kommunalbestyrelse får lejlighed til at komme til orde i redegørelsen.

Disse tilkendegivelser har imidlertid ikke afspejlet sig i ovennævnte cirkulære og vejledning, og selve § 6 er totalt intetsigende også på det punkt.

En sådan "mangel" på sikring af et mindretals rettigheder må naturligvis give anledning til konflikt – og i flere kommuner, har der da også været problemer med at få mindretalsudtalelser med i § 6-redegørelsen.

Et typisk eksempel:

Der kan i en kommunalbestyrelse ikke skabes enighed om § 6-redegørelsens indhold. Flertallet afviser mindretallets synspunkter, og henviser dem til at redegøre for deres opfattelse i et særskilt tillæg til den officielle redegørelse, underforstået flertallets redegørelse. Et tillæg, som ikke udsendes samtidig med flertallets redegørelse. Et tillæg om hvilket *flertallet* har bestemt, at der ikke må forekomme illustrationer og billeder, kun et par tabeller o.l.

Resultat – en publikation der i læselighed ikke er helt ulig statstidende. Den officielle § 6-redegørelse derimod er en farvestrålende og gennemillustreret publikation.

Der behøves ikke eksperter til at fortælle, hvad der bliver læst!

Dette eksempel er ikke konstrueret, men hentet fra det virkelige liv i omegnen af København. Og selv om mindretallets problemer med at komme til orde, varierer fra kommune til kommune, er det i en del kommuner foregået meget lig eksemplet.

Denne praksis i visse kommuner fik venstresocialisterne til at stille følgende spørgsmål til miljøministeren:

”Kan ministeren bekræfte, at det vil være i strid med kommuneplanloven og de intentioner, der ligger bag loven, hvis mindretallet i en kommunalbestyrelse ikke kan komme til orde i den redegørelse om hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder, der indleder den offentlige debat om kommuneplanlægningen, med synspunkter og forslag til alternative planløsninger.” 10)

Ministeren svarer med henvisning til et notat udarbejdet af planstyrelsen. Det fremgår af dette notat, at det er kommunalbestyrelsen, der bestemmer hvordan debatten i forbindelse med § 6-redegørelsen skal føres. Kommunalbestyrelsen vil derfor efter planstyrelsens opfattelse være berettiget til at afvise et mindretalsforslag, hvis det efter flertallets opfattelse er urealistisk. Dette synspunkt modificeres dog kraftigt senere i notatet, idet der siges:

”På grundlag af de foran givne oplysninger om folketingets forudsætninger om mindretallets ret til at komme til orde i § 6-redegørelsen vil det efter planstyrelsens opfattelse stride mod de intentioner, der ligger bag loven, hvis flertallet hindrer eventuelle mindretal i at komme til orde i § 6-redegørelsen, i hvert fald hvis flertallet ikke mener på forhånd at kunne afvise mindretallets forslag som urealistiske ud fra de eksisterende forhold.” 11)

Vedrørende § 6-redegørelsens form, skriver planstyrelsen i notatet, at det

er op til kommunalbestyrelsen selv at afgøre om mindretalsudtalelser skal offentliggøres særskilt. Hvis det sker finder planstyrelsen det hensigtsmæssigt, at mindretalsudtalelser offentliggøres samtidig med § 6-redegørelsen, og at § 6-redegørelsen redegør for at mindretalsudtalelser og mindretalsforslag samtidig offentliggøres i et særskilt bilag. Om mindretallets muligheder for at illustrere udtalelser og forslag med billeder o.l., siger planstyrelsen, at det er op til kommunalbestyrelsen at afgøre, men at det vil være hensigtsmæssigt og af stor betydning for befolkningens muligheder for at deltage i debatten, at § 6-redegørelsen og mindretalsforslag illustreres med tegningsmateriale.

Notatet giver anledning til et nyt spørgsmål fra venstresocialisterne til miljøministeren, hvor der spørges om et flertal i en kommunalbestyrelse kan afvise et mindretalsforslag med den begrundelse, at forslaget er urealistisk. 12)

Hertil svarer ministeren:

”Hvad der er realistisk gennemførligt skal i denne sammenhæng imidlertid ikke forstås snævert.”

Besvarelsen slutter:

”Jeg vil i øvrigt gerne understrege, at jeg er enig i, at det er vigtigt at mindretal kan komme til orde i forbindelse med kommunalbestyrelsens redegørelse til offentligheden om grundlaget for kommuneplanlægningen. Jeg har derfor bedt planstyrelsen om at henlede kommunalbestyrelsernes opmærksomhed på de af folketingets fremførte synspunkter om, at mindretal i kommunalbestyrelsen bør kunne komme til orde i forbindelse med § 6-redegørelsen.”

Dette svar var venstresocialisterne tilfredse med.

Som bebudet i ministerens svar blev der fra planstyrelsen udsendt en skrivelse til samtlige kommunalbestyrelser vedrørende mindretals muligheder for at komme til orde i § 6-redegørelsen.

Skrivelsen, der blev udsendt i juli måned 1980, slutter således:

”Planstyrelsen skal henstille til kommunalbestyrelserne at udarbejde § 6-redegørelsen i overensstemmelse med ovennævnte synspunkter på en sådan måde, at den kan tjene sit formål som debatoplæg omkring forskellige relevante planlægningsmuligheder og at offentliggøre mindretalsudtalelser og mindretalsforslag som forudsat af folketingets flertal, således at der kan skabes et bredt debatoplæg som grundlag for den efterfølgende offentlige debat omkring kommuneplanlægningen.” 13)

Hermed slår planstyrelsen fast, at en optræden fra et kommunalbestyrelsesflertals side som i det ovennævnte eksempel vil være i strid med kommuneplanlovens intentioner – men hvor går grænsen?

### **En grænsevurdering**

Et kommunalbestyrelsesflertal vil sandsynligvis kunne henvise et mindretals forslag til et særskilt bilag, under den forudsætning, at det offentliggøres samtidig med flertallets redegørelse, og at der i denne henvises til bilaget. Det må imidlertid være overladt til mindretallet alene, at afgøre hvorledes de ønsker deres forslag udformet, med eller uden tegningsmateriale o.l.

En sådan praksis med hensyn til et mindretals muligheder for at komme til orde, må være minimum hvis virkeligheden skal svare til de intentioner, der lå bag udformningen af kommuneplanlovens § 6. Det forekommer at være mere i overensstemmelse med § 6-redegørelsens debat-skabende formål om mindretallets forslag bringes sammen med flertallets forslag end hvis det anbringes i et særskilt bilag.

### **Efterkritik af kommuneplanlovens tilblivelse, form og indhold.**

Hele problematikken om mindretals muligheder for at komme til orde i § 6-redegørelsen, illustrerer på glimrende vis nogle af de problemer og farer, der er forbundet med rammelovgivning og decentralisering.

Kommuneplanlovens totale mangel på omtale og præcisering af de nærmere forhold ved udarbejdelsen af § 6-redegørelsen, hvor hele kompetencen er overladt til kommunalbestyrelsen, giver i realiteten et flertal i en kommunalbestyrelse mulighed for at gøre næsten som de vil.

Det forekommer betænkeligt, specielt på et område, hvor det er meningen, at synspunkter skal brydes og en debat skal skabes, helt at overlade til et eventuelt flertal, og dermed den ene part at bestemme præmisserne herfor. Offentlighedsfasen er jo netop af afgørende betydning for et mindretals muligheder for at præsentere sine synspunkter.

Har lovgiverne virkelig været så forblændede at egne intentioner om borgerdeltagelse i den fysiske planlægning, at de ikke har haft øjnene åbne for, at disse intentioner måske ikke deltes af alle rundt omkring i landets kommunalbestyrelser.

Blot en lille præcisering i kommuneplanloven og meget ville være undgået. Kun ”takket” være, at nogle kommunalbestyrelsesflertal gik langt ud over grænsen for det rimelige, er denne præcisering nu delvis opnået ad administrativ vej.

På baggrund af de erfaringer, der er indhøstet i hovedstadsområdet med § 6-redegørelserne, forekommer det ønskeligt, inden resten af lan-

dets kommuner skal igang, 14) enten via et cirkulære eller i rækken af vejledninger fra planstyrelsen nærmere at præcisere på hvilke vilkår et mindretal kan komme til orde.

Skal formålet med § 6-redegørelsen – en offentlig debat om planlægningsmålsætning og nærmere indhold – realiseres, må det medføre, at et mindretal sikres de samme muligheder for at komme til orde som flertallet.

## Efterskrift

Afslutningsvis endnu et eksempel fra det virkelige liv.

I kommuneplanlovens § 7, stk. 1-3, står der følgende:

Når kommunalbestyrelsen finder, at de i § 6 nævnte hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder er tilstrækkeligt belyst i den offentlige debat, kan kommunalbestyrelsen vedtage et forslag til kommunepladebat, kan kommunalbestyrelsen vedtage et forslag til kommuneplan. Vedtagelsen kan dog kun med miljøministerens samtykke finde sted tidligere end 3 måneder efter redegørelsens offentliggørelse.

Efter vedtagelsen offentliggør kommunalbestyrelsen forslaget tillige med de i § 5 nævnte oplysninger, et uddrag af de modtagne bemærkninger til den tidligere offentliggjorte redegørelse samt kommunalbestyrelsens vurdering deraf.

Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen, der har forlangt sin afvigende mening vedrørende det vedtagne forslag til kommuneplan tilført kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol, kan kræve, *at kommunalbestyrelsen samtidig offentliggør det pågældende medlems afvigende mening og en af ham affattet kort begrundelse herfor.*

Et flertal i Lyngby-Tårnbæk kommunalbestyrelse har besluttet, at en 15 sider lang mindretalsudtalelse ikke skal offentliggøres sammen med flertallets forslag til kommuneplan.

Begrundelse:

”Mindretalsudtalelsen har et sådant omfang og en sådan form, at det ikke kan anses for omfattet af kommunalbestyrelsens forpligtelse i henhold til kommuneplanlovens § 7, stk. 3”. 15)

Flertallets kommuneplanforslag har et omfang på ca. 180 sider.

Det er åbenbart ikke alle, der deler lovgivernes intentioner om en vidt-

strakt offentlighed omkring den fysiske planlægning.

### Noter:

- 1) § 6-redegørelsen kan først offentliggøres, når miljøministeren har godkendt den regionplan, der omfatter kommunen.
- 2) Lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning.
- 3) Lov nr. 375 af 13. juni 1973.
- 4) Pligten til for amtsrådene at udarbejde alternative skitser fremgår af lovens § 12.
- 5) Folketingstidende 1974-75, 2. samling, tillæg B, sp. 648.
- 6) Folketingstidende 1974-75, 2. samling, tillæg A, sp. 2724.
- 7) Folketingstidende 1974-75, 2. samling, tillæg B, sp. 692.
- 8) Cirkulære nr. 161 af 21. september 1979.
- 9) Et mindretal inden for flertallet tilkendegav, at de hellere havde set, at den oprindelige formulering om fremlæggelse af alternative planskitser var blevet bibeholdt, men mindretallet kunne efter omstændighederne tilslutte sig det opnåede resultat. Folketingstidende 1974-75, 2. samling, tillæg B, sp. 649.
- 10) Folketingstidende 1979-80, forhandlinger sp. 5131.
- 11) Op.cit. sp. 5135.
- 12) Op.cit. sp. 6269 og ministerens svar sp. 6270 f.
- 13) Planstyrelsens skrivelse af 10. juli 1980 j. nr. P 406-49.
- 14) Som nævnt i note 1 kan § 6-redegørelsen først udarbejdes, når miljøministeren har godkendt den regionplan, der omfatter kommunen. En sådan godkendelse er foreløbig kun sket for hovedstadsområdet og Bornholm.
- 15) Borgmester Ole Hartkjærs udtalelse til dagbladet Information 3-4 januar 1981.