

# FORNYELSE AF PLANLÆGNINGEN



Realdania

medlemsdebat

Fonden Realdania  
Medlemsdebat  
Nicolai Eigtveds Gade 28  
1402 København K  
Telefon 70 11 66 66  
medlemsdebat@realdania.dk

Dansk Byplanlaboratorium  
PLANSYSTEMET  
– HVORDAN VIRKER DET?  
Fornyelse af planlægningen  
1. udgave

© Realdania Medlemsdebat, 2004

Design: Niels Rinder, BOBLE.dk  
Tryk: Hertz Bogtrykkgården A/S  
Oplag: 1.500

ISBN 87-91643-00-7

Rapporten er udarbejdet for Fonden Realdania af Dansk Byplanlaboratorium ved Svend Erik Rolandsen og Ole Damsgaard. Den grundlæggende research er gennemført af Niels Kylesbech, Camilla S. Andersen, Maria T. Mayntzhusen og Stine Baldus Pedersen.

Yderligere eksemplarer af rapporten kan rekvireres ved henvendelse til Realdania Medlemsdebat på medlemsdebat@realdania.dk eller telefon 70 11 66 66.

Det er tilladt at bringe uddrag af ”PLANSYSTEMET – HVORDAN VIRKER DET?”, med angivelse af forfatter og kilde.

## PROLOG

Planlægningen står over for store udfordringer. Det nuværende plansystem har sine rødder i 1970'erne, hvor opgaven primært var at regulere de fysiske rammer for et velfærds-samfund i samlet vækst.

I dag er udfordringerne præget af store forskelle fra landsdel til landsdel, fra kommune til kommune, og fra by til by. Nogle steder handler det fortsat om vækst, men andre steder om afmatning og afvikling. Desuden er vi i dag langt mere opmærksomme på kvaliteten i vores omgivelser, hvilket planlægningen også må beskæftige sig med.

Den forestående kommunale strukturreform vil også få væsentlig betydning for den videre udvikling af det nuværende plansystem. Det aktualiserer behovet for at gøre status over kommunernes hidtidige planpraksis og få klarhed over fremtidige behov i forhold til plansystemet.

Med støtte fra Fonden Realdania har Dansk Byplanlaboratorium udarbejdet denne rapport, der skal tegne et billede af det nuværende plansystems funktion, og belyse værdier og mål bag planlovgivningen: Hvilke elementer af planlægningen skal bevares og hvilke bør forandres?

Realdania ønsker med dette bidrag at være med til at styrke det faglige grundlag for fornyelsen af planlægningen, og dermed styrke politikernes og de kommunale embedsmænds faglige grundlag i debatten om planlægningen i Danmark.

”Plansystemet – hvordan virker det?” indgår sammen med fire andre rapporter som grundlag for Realdania Medlemsdebats debatmøde, der afholdes i Realdanias Byudviklingsforum torsdag den 18. november 2004.

*Hans Peter Svendler  
Direktør, Fonden Realdania*

*Henning Thomsen  
Projektschef, Realdania Medlemsdebat*



## INDHOLDSFORTEGNELSE

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| <b>LOKALPLANEN</b>            | 7  |
| <b>KOMMUNEPLANLÆGNINGEN</b>   | 10 |
| <b>REGIONPLANLÆGNINGEN</b>    | 16 |
| <b>LANDSPLANLÆGNINGEN</b>     | 20 |
| <b>LANDZONEADMINISTRATION</b> | 23 |
| <b>LITTERATURLISTE</b>        | 26 |

# I MANGE SAMMEN- HÆNGE ER DET KUN DEM, DER LOKALT ER IMOD EN LOKALPLAN, DER DELTAGER...

## LOKALPLANEN

### Manglende overblik

Der er aldrig gennemført nogen større sammenfattende evaluering af lokalplanernes kvalitet og deres funktion, men en række undersøgelser belyser dele af feltet.

Miljøministeriets Landsplanafdeling anslår, at der i gennemsnit er udarbejdet 1.000 lokalplaner om året siden 1977. En række forskningsprojekter skønner endvidere, at op imod 90 pct. af lokalplanerne er såkaldt projektlokalplaner. Det vil sige, at de er udarbejdet i tilknytning til realisering af et helt konkret bygge- eller anlægsprojekt.

Den store andel af projektlokalplaner er ofte rejst som et kritikpunkt. Det påpeges, at ”færdige” projektlokalplaner giver minimalt spillerum for offentlighedens indflydelse i lokalplanens høringsfase.

Omvendt er det erfaringen, at meget konkrete (projekt-) lokalplanforslag giver gode muligheder for en nærværende, offentlig debat – også i de lokale medier.

Det påpeges også, at projektlokalplaner faktisk ændres undervejs på baggrund af den offentlige debat, og at offentlighedens inddragelse i lokalplanlægningen derfor rummer mulighed for reel indflydelse, selvom der fremlægges et konkret projekt.

### Den svære borgerinddragelse

Omkring borgerinddragelsen udtrykker en borgmester det således:

*”Det her med borgerinddragelse, tror jeg, er det vigtigste for os som politikere, men det svære er, hvor mange af dem, der tier som samtykker. I mange sammenhænge er det kun dem der lokalt er imod en lokalplan, der deltager”<sup>1)</sup>.*

En ældre undersøgelse<sup>2)</sup> viser, at selv om borgerdeltagelsen ikke var repræsentativ, var de aktives meninger repræsentative for befolkningens synspunkter. Alle synspunkter kom frem, men vejede ikke nødvendigvis lige meget i den offentlige debat.

En nyere, upubliceret undersøgelse af lokalplanlægningen i en større, dansk kommune synes at bekræfte dette billede: At deltagelsen i debatten ganske vist var beskeden og ikke er repræsentativ, men at de væsentligste synspunkter syntes at være repræsenteret i debatten.

Afvejningen af de enkelte synspunkter er og bliver derfor en politisk opgave.

### Bebyggelsesregulerende bestemmelser lettest at administrere

En undersøgelse fra 1992<sup>3)</sup> viste, at bebyggelsesregulerende bestemmelser, dvs. retningslinier for bebyggelsens placering, højde osv., fungerer bedst og er lettest at administrere. Undersøgelsen pegede på, at det var sværere at administrere bestemmelser om anvendelse, facader og skilte, farver mv.

Der var dog også tegn på, at kommunerne havde held med at nuancere bestemmelserne, så der blev reguleret mest restriktivt i f.eks. bevaringsværdige landsbyer og bydele, mens der blev reguleret mere lempeligt i andre dele af kommunen.

En del af de undersøgte kommuner dispenserer fra lokalplanerne i stort omfang. Dette kan være uheldigt, fordi dispensationer undergraver planernes troværdighed og borgernes retsbevidsthed.

### Lokalplaner og byomdannelse

Det påpeges ofte som en svaghed, at lokalplanen ikke indebærer handlepligt, men kun passivt lægger rammerne for den fremtidige udvikling.

I Erhvervs- og Boligstyrelsens projekt om byudvikling fra 2003<sup>4)</sup> er der samlet op på erfaringerne med lokalplanlægning i otte udvalgte projekter. Her konstateres det, at lokalplanen kan fastholde en opnået enighed mellem myndighed og bygherre.

Det påpeges, at lokalplanen spiller en central rolle i byomdannelsesprojekterne, men at den er et utilstrækkeligt redskab i forhold til finansiering og i forhold til borgerinddragelse. Lokalplanen anvendes som handlingsorienteret instrument med skiftende held.

I Erhvervs- og Boligstyrelsens undersøgelse peges der på, at der kan være behov for en mere letforståelig, illustrativ og bindende fysisk plan på lilleby og kvartersniveau.

Med andre ord rejses diskussionen, om en del af den juridisk bindende, fysiske planlægning kan løftes op på et niveau mellem den traditionelle kommune- og lokalplanlægning – på bydelsniveauet.

### Juraen halter

I et debatoplæg fra 1998 skrev Kommunernes Landsforening<sup>5)</sup>, at både Naturklagenævnet og Landsplanafdelingen har givet udtryk for, at kvaliteten af mange lokalplaner ikke er i orden set ud fra en juridisk synsvinkel.

Et projekt fra 2002 konstaterede<sup>6)</sup> på baggrund af en undersøgelse af syv mellemstore kommuner, at hver fjerde be-

1) Dansk Byplanlaboratorium, 2002

2) Byplan 4/1981

3) Miljøministeriet, Landsplanafdelingen og Dansk Byplanlaboratorium 1994

4) Erhvervs- og Boligstyrelsen 2003

5) Kommunernes Landsforening 1998

6) Serup, Peter, 2002

stemmelse i de pågældende kommuners lokalplaner er problematiske rent juridisk.

En forklaring, som nævnes når der diskuteres kvalitet i planlæggerkredse, er at den enkelte lokalplan ofte skal udarbejdes under stort tidspres. Derfor genbruges tidligere lokalplaners juridiske bestemmelser i stort omfang. Det kan føre til at den samme formelle fejl, eller uhensigtsmæssige, juridiske bestemmelse, går igen fra plan til plan.

Et andet forhold der nævnes er, at den enkelte planlægger ikke har den fornødne planfaglige og juridiske kompetence. Planjura og konkret udarbejdelse af planer indgår kun i få uddannelser som obligatorisk stof. F.eks. indgår det ikke i arkitektuddannelsen generelt, hvorfra mange planlæggere stadig rekrutteres.

#### **Øget behov for vejledning og faglig udvikling**

Der mangler i høj grad vejledning og formidling af gode eksempler på planområdet. Fra statens side skar man i løbet

af 1990'erne ned på den statslige vejledning. Det betød, at lokalplanvejledninger og en direkte personlig vejledning i en årrække har været skåret ned til et minimum.

På en konference<sup>7)</sup> om fornyelse i byplanlægningen blev problemstillingen karakteriseret således:

*"...der bliver lavet alt for mange lokalplaner, og de er alt for ofte unødigt detaljerede...en forudsætning for færre lokalplaner er selvfølgelig...et højt og sikkert fagligt niveau og dømmekraft hos planmyndighederne".*

Flere visualiseringer er nævnt som et middel til at gøre lokalplanlægningen mere nærværende. En borgmester udtalte på samme konference:

*"...det er vigtigt at visualisere det, lave modeller. Det er så svært for politikere og borgere at forholde sig til rumdannelser for eksempel".*

## LOKALPLANENS STYRKE OG SVAGHED

Lokalplanen har sine helt indlysende styrker: Det er et fleksibelt styringsredskab, som kan bruges i mange forskellige skalaforhold og med forskellig grad af styring. Den er lokalt forankret og er forbindelsesleddet mellem den overordnede planlægning og det konkrete byggeprojekt.

Lokalplanen er en grundlæggende sikring af den enkelte grundejers rettigheder. Lokalplanen sikrer offentlighedens indflydelse på væsentlige ændringer i det lokale miljø, og lokalplanen sikrer lokalt definerede kvalitative hensyn.

Lokalplanens svaghed er, at den forudsætter et vist minimum af fagligt juridisk kompetence. Og netop kombinationen jura og planfaglighed er afgørende for om værktøjet kan anvendes konkret.

Lokalplanen er ikke en handleplan og kan ikke omfatte finansielle forhold. Her må andre planværktøjer udvikles f.eks. til brug for større byomdannelsesprojekter.

Lokalplanens udfordring i forhold til offentligheden er, at der til stadighed på en synlig og acceptabel måde skal sondres mellem særinteresser og almenhedens interesser.

# LOKALPLANEN SIKRER OFFENTLIGHEDENS INDFLYDELSE PÅ VÆSENTLIGE ÆNDRINGER I DET LOKALE MILJØ...

<sup>7)</sup> Dansk Byplanlaboratorium 2002

# KOMMUNEPLANLÆGNINGEN

## Kommuneplanens forskellige roller og organisering

I 1990 gennemførtes en undersøgelse af kommuneplanlægningen i 38 kommuner<sup>8)</sup>. Undersøgelsen viste bl.a., at mange kommuner placerede ansvaret for den overordnede kommuneplanlægning i centralforvaltningen eller på borgmesterkontoret, og at der var tegn på opblødning af skarpe sektorskel.

I 75 pct. af de undersøgte kommuner skete der en koordinering af sektor- og kommuneplanlægningen. Men samtidig begyndte temaplanlægningen at trænge sig mere på. Årlige planredegørelser vandt stigende udbredelse, da kommuneplanens fire-årige revisionsrytme var for træg til at skabe sammenhæng til budgettet.

# SPØRGSMÅLET ER, OM PLANSTRATEGIEN HAR OPFYLDT MÅLET OM AT GØRE KOMMUNE- PLANLÆGNINGEN MERE STRATEGISK, HELHEDS- ORIENTERET OG SKABT STØRRE POLITISK EJER- SKAB...

Et studenterprojekt fra 1993 fastslår<sup>9)</sup>, at en helhedsorienteret, koordinerende kommuneplanlægning som regel foregår i kommuner, hvor kommuneplanlægningen er centralt placeret i den kommunale organisation. Men at dette kun var tilfældet i få af de undersøgte kommuner.

Der er altså ikke overensstemmelse mellem de to undersøgelser med hensyn til kommuneplanens organisatoriske placering.

En ti år yngre og landsdækkende undersøgelse<sup>10)</sup> når frem til at 75 pct. af kommunerne har placeret ansvaret for kommuneplanen i teknisk forvaltning.

I den pågældende undersøgelse konkluderes det, at der i kommunerne arbejdes med tre dominerende kommuneplantyper:

- Knap 80 pct. af kommuneplanerne karakteriseres som "arealplaner"
- Kun 28 pct. karakteriseres som "helhedsplaner"
- Kun 21 pct. karakteriseres som egentlige, strategiske planer.

De hyppigst behandlede emner i kommuneplanens hovedstruktur var boliger, erhverv, skole og børn, trafik og veje samt bymønster – altså overvejende fysiske politikområder.

Et stort antal kommuner angav dog også, at de i mindre omfang arbejder med blødere emner som f.eks. kultur og fritid og beskæftigelse.

Kun 15 pct. af kommunerne gennemførte en årlig tilbagevendende koordinering af forskellige plantyper, f.eks. i form af en årlig koordinering af budget og kommuneplan.

Planredegørelser, hvor realiseringen af den fysiske planlægning følges, blev udarbejdet i 66 pct. af alle kommuner. Det var dog kun en tredjedel af kommunerne, der havde prøvet at lave budget- og planredegørelser.

Altså en konsekvens af, at kommuneplanerne er placeret i teknisk forvaltning og at kommuneplanerne først og fremmest er arealplaner. Temaplaner blev benyttet flittigt i kommunerne; især planer for vindmøller, trafik- og miljøhandlingsplaner, detailhandel og bymidteplaner.

I de fleste tilfælde var kommuneplanlægningen organisatorisk placeret tæt på lokalplanlægning. Det konstateredes også, at kommunerne kun brugte ca. 15 pct. af "planlægningsindsatsen" på kommuneplanlægning. Lokalplanlægning, sagsbehandling mv. fyldte mere.

## Behov for at udvikle kommuneplanerne fagligt

I 1998 nedsatte Landsplanafdelingen et Kommuneplanforum med bl.a. praktikere fra en række kommuner. Budskaberne fra Kommuneplanforum<sup>11)</sup> var bl.a., at kommunerne lægger vægt på, at der er metodefrihed til at vælge, om kommuneplanen skal være koordinerende eller mere fysisk, funktionel.

Kommuneplanforum pegede endvidere på, at der er et behov for at udvikle kommuneplanens rammedel, for at sikre kvalitet i planløsningerne og god arkitektur i bybygningen. Kommuneplanen bør ifølge Kommuneplanforum udvikles til et bedre redskab i forhandlingsplanlægningen i forbindelse med større byomdannelseprojekter.

## Udvalget til fornyelse af kommuneplanlægningen

*Udvalg til fornyelse i kommuneplanlægningen*, som blev nedsat i 1998, fortsatte arbejdet med udvikling af kommuneplanlægningen, og konstaterede bl.a., at der ideelt set kan skelnes mellem tre typer af kommuneplaner<sup>12)</sup>:

- Den fysisk orienterede kommuneplan med vægten på byomdannelse og bykvalitet eller på byudvikling.
- Den handlingsorienterede kommuneplan med vægten lagt på den samlede udvikling af kommunen og handlingsaspektet (hvor vil vi hen, hvordan kommer vi det?).
- Den koordinerende kommuneplan med vægten lagt på at skabe en dynamisk sammenhæng i de kommunale politikområder, de kommunale budgetter og de kommunale forvaltningsfunktioner.

I debatarrangementer gennemført af *Udvalg om fornyelse i kommuneplanlægningen* konstaterede mange, at rammedelen er for teknisk, og derfor i den nuværende form ikke egner sig til borgerinddragelse og debat.

Mange kommuner har nedprioriteret fornyelse af kommuneplanens rammedel i forbindelse med revisionerne, fordi dette er meget ressourcekrævende. En del af de gældende rammer er således mere end 20 år gamle. Flere planlæggere har ved forskellige lejligheder påpeget, at dette er en kortsigtet prioritering i og med, at en mere detaljeret og gennearbejdet rammedel kan nedbringe behovet for at udarbejde projektlokalplaner.

## Borgerdeltagelsen i kommuneplanlægningen

De første kommuneplaner i starten af 1980'erne var præget af en stor interesse fra offentligheden. En af årsagerne til den massive deltagelse var, at levevilkårsbegrebet var centralt i planlægningen.

Men nogle steder blev den massive inddragelse af offentligheden opfattet som problematisk, bl.a. fordi planerne blev mere ambitiøse end de økonomiske realiteter. Samtidig var

der kritik af, at borgerne i de traditionelle høringer ikke blev inddraget tilstrækkelig tidligt i planlægning.

## Forudgående offentlighed

I forbindelse med vedtagelse af planloven i 1991 blev der indført et princip om, at der ved udarbejdelse af planer skulle gennemføres en "forudgående offentlighed". Det vil sige, at borgerne skulle inddrages inden udarbejdelsen af et planforslag.

Af vejledningen til planloven fremgår det<sup>13)</sup>, at den forudgående offentlighed skal sikre, at borgerne på et tidligt tidspunkt i planlægningsarbejdet får mulighed for at debattere planlægningsmulighederne, fremsætte forslag og derved give deres synspunkter til kende, før der er udarbejdet et planforslag, dvs. før planmyndigheden har lagt sig fast på en bestemt løsning.

## Borgerne har svært ved at forholde sig til åbne oplæg

Men princippet har også mødt kritik – af to årsager.

Dels har det været fremført, at borgerne "har svært ved at forholde sig til åbne debatoplæg", og at det kan være svært at skelne mellem den forudgående offentlighedsfase og offentlighedsfasen i forbindelse med fremlæggelse af konkrete planforslag.

Dels har der i forbindelse med større, konkrete projekter (f.eks. store kontorbyggerier, infrastrukturanlæg ) været fremsat kritik af, at planmyndighederne fremlægger åbne debatoplæg – samtidig med, at der ligger et færdigt projekt i skuffen.

*Udvalg om fornyelse i kommuneplanlægningen* konstaterede, at der er eksempler på, at borgere har svært ved at skelne mellem foroffentlighedsfasen og offentlighedsfasen i tilknytning til fremlæggelse af konkrete planforslag ("Strategi og kommuneplanlægning").

## Borgerne skal have noget konkret at forholde sig til

Planlovsændringen i 2000 medførte derfor, at planstrategien afløste debatoplæggene i høringen forud for kommuneplanen. *Udvalg om fornyelse i kommuneplanlægningen* udmeldte som én af ti anbefalinger, at borgerdeltagelsen kan styrkes ved kun at inddrage offentligheden, når der er et reelt planlægningsbehov.

Én af tankerne bag planstrategierne var, at borgerinddragelsen bliver lettere, når borgerne har et konkret udspil fra politikerne at forholde sig til, frem for et åbent debatoplæg. I vejledningen<sup>14)</sup> står der, at kommunalbestyrelsen med planstrategien ikke indkalder ideer og forslag, men fremlægger sin politik for borgerne.

8) Planstyrelsen, 1991

9) Christensen, Peter Bak, 1993

10) Overgaard, Lars, 2002

11) Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 1999a

12) Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 1999b

13) Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 1996

14) Miljøministeriet, Landsplanafdelingen, 2002



På områder hvor den politiske holdning ikke kan afklares, kan strategien indeholde spørgsmål til debat eller udmeldinger om, at området tages op i en senere strategi.

Der sker således et skift i retning af at borgerinddragelsen i kommuneplanlægningen fortsat er vigtig, men at den skal baseres på baggrund af klare, udmeldte strategier med ”politisk ejerskab”. Det kan ikke på baggrund af de første erfaringer med planstrategierne konkluderes, om planstrategierne reelt har ført til en styrkelse af borgerinddragelsen.

**Planstrategierne**

Med planstrategien blev der indført et helt nyt dokument i kommuneplanlægningen. Der er endnu ikke gennemført evaluering af, hvilken betydning planstrategien har fået for kommuneplanlægningen.

Spørgsmålet er, om planstrategien har opfyldt målet om at gøre kommuneplanlægningen mere strategisk, helhedsorienteret og skabt større politisk ejerskab.

Landsplanafdelingen har gennemført foreløbige, upublicerede analyser af de knap 200 planstrategier, som er modtaget fra kommunerne.

Analyserne peger på, at kommunerne har taget centrale, men meget generelle spørgsmål op – som f.eks.: ”Hvor vil vi hen i vores kommune?”. Det konkluderes også, at det er muligt at engagere politikerne, og at planstrategien bruges i dialogen med amterne. Endelig vurderes det, at planstrategierne har fokuseret på en bred indgangsvinkel til kommunens opgaver.

Det er alt sammen faktorer, som peger i retning af, at planstrategien har bidraget til en større grad af strategisk tænkning, helhedsorientering og politisk ejerskab. Mange kommuner vælger desuden at integrere planstrategien og strategien for Lokal Agenda 21.

**Planstrategierne forholder sig ikke til omverdenen**  
Samtidig må det dog erkendes, at kommunerne ikke er gode til at tænke regionalt og tværkommunalt i planstrategierne. Det er således endnu ikke lykkedes at styrke det overordnede, regionale perspektiv på kommuneplanlægningen. Mange kommuner betragter sig stadig som ”en øde ø” i planlægningen og forholder sig ikke til omverdenen på trods af, at erhvervsudvikling, boligpolitik, offentlig service og trafik er centrale emner i planstrategierne.

**Planstrategierne revitaliserer planlægningen**  
De foreløbige analyser viser, at kommunerne i vidt omfang har benyttet sig af de nye revisionsformer, og her er det særlig bemærkelsesværdigt, at kun få kommuner har valgt

at genvedtage kommuneplanen. Kommunerne vælger enten at gennemføre en fuld revision af kommuneplanen, eller at lave tema- eller områderevisioner. Det indikerer, at planstrategierne har skabt ny opbakning til kommuneplanlægningen.

Tendensen viser sig også i studenterprojekter om planstrategier, som er udarbejdet de seneste år<sup>15)</sup>. Disse analyser af et mindre antal planstrategier viser, at der synes at være skabt ny opbakning til planlægningen i en række mindre kommuner, hvilket afspejles i at de – måske mod forventning – ikke vælger at genvedtage kommuneplanen, men derimod at gennemføre en fuld revision af kommuneplanen.

Et af projekterne konkluderer, at planstrategien og de fleksible revisionsformer har bidraget til at ”lovliggøre” en allerede eksisterende praksis i nogle store kommuner, dvs. område- og temaplanlægning.

Studenterprojekterne viser omvendt, at det fortsat er svært at inddrage borgerne i den overordnede planlægning, og at der fortsat er behov for at arbejde med at skabe et større, politisk ejerskab til planlægningen.

Planstrategien har heller ikke automatisk bragt kommuneplanlægningen tættere på den kommunale budgetlægning.

**Tværkommunale planstrategier**

I bl.a. Trekantområdet, i Sønderjylland og på Holbækegnen er der afprøvet nye former for tværkommunalt samarbejde om fælles planstrategier.

I Trekantsområdet har otte kommuner allerede i 2002 udarbejdet en fælles hovedstruktur og senere er der udarbejdet en fælles planstrategi. De enkelte kommuner har herefter i større eller mindre grad indarbejdet elementer fra den fælles planlægning i den enkelte kommunes planlægning.

Samarbejdet har i høj grad fungeret som en fælles markedsføring og branding af Trekantområdet. Kommunerne har dog ikke kunnet frigøre sig fra den indbyrdes konkurrence, og der er snævre grænser for, hvor meget fællesskabet kan koordinere i forhold til den enkelte kommune. Borgmester Flemming Christensen udtalte i 2003<sup>16)</sup>:

*”Det generelle samarbejde går godt, men det kniber med at komme i land med de store, konkrete fælles projekter. . . Vi må nok erkende, at Trekant-samarbejdet fungerer som en slags borgmesterklub. Det er endnu ikke lykkedes at forankre samarbejdets målsætninger i de enkelte byråd”.*

15) Andersen, Camilla Sloth, 2003 og Nielsen, Maj Bjørn, 2003

16) Byplannyt 5/2003

### **Erfaringer med strategier for Lokal Agenda 21**

Lovændringen i år 2000 medførte, at kommuner og amter nu skal udarbejde strategier for Lokal Agenda 21 i første halvdel af hver valgperiode.

Der er endnu ikke gennemført en evaluering af de første Agenda 21-strategier. Foreløbige opgørelser fra Landsplanafdelingen viser dog, at der primo marts 2004 var indsendt ca. 175 kommunale og 10 amtskommunale strategier for Agenda 21. Heraf var 120 strategier indarbejdet i den kommunale planstrategi. På nuværende tidspunkt må man derfor konstatere, at Agenda 21-arbejdet er en integreret del af kommuneplanlægningen.

Der er fem krav til indholdet i en strategi for Lokal Agenda 21. De foreløbige opgørelser fra Landsplanafdelingen viser, at ca. 100 af de 175 strategier behandler alle fem forhold<sup>17)</sup>. Erfaringerne viser videre, at kun få kommuner har valgt at arbejde bevidst med indikatorer, så udviklingen i målopfyldelsen kan følges. Derimod vælger 40-50 pct. af kommunerne at knytte økonomiske midler til realiseringen af målene.

Miljøministeren forventes i efteråret 2004 at afgive en redegørelse til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg om det lokale Agenda 21-arbejde. Her vil erfaringer med de første lokale Agenda 21-strategier indgå.

## **KOMMUNEPLANENS STYRKER OG SVAGHEDER**

Mens regionplanerne har gennemgået en relativ ensartet udvikling, har kommuneplanlægningen været præget af meget store forskelligheder kommunerne imellem. Mange kommuner har fokuseret på snæver, fysisk planlægning, mens andre har udviklet kommuneplanen til en overordnet udviklingsplan for alle kommunens aktiviteter, i nær tilknytning til budgetlægningen.

Der er eksperimenteret med årlige planredegørelser, tema-planer mv. Men i et betydeligt antal kommuner var kommuneplanlægningen i slutningen af 1990'erne gået i stå, og planerne var forældede.

Erfaringerne med de første planstrategier viser, at de kan betegnes som en halv succes. Kommunerne tænker i et vist omfang helhedsorienteret og skaber politisk ejerskab til planerne – men der er fortsat behov for at arbejde med at se planerne i et regionalt perspektiv, skabe yderligere

politisk ejerskab samt inddrage borgerne og andre aktører i kommunens planlægning.

Kommuneplanens rammedel, hvor rammerne for den fremtidige lokalplanlægning fastlægges, anses af mange for at være kommuneplanens svage punkt. Rammedelen er ofte meget teknisk og præget af manglende overskuelighed. Der er et stort behov for metodeudvikling, så der kan skabes større politisk ejerskab og debat om de væsentlige beslutninger, der træffes i kommuneplanens rammedel som grundlag for den detaljerede lokalplanlægning.

<sup>17)</sup> [www.lpa.dk](http://www.lpa.dk)

**DER ER ET STORT  
BEHOV FOR  
METODE-  
UDVIKLING,  
SÅ DER KAN  
SKABES STØRRE  
POLITISK EJER-  
SKAB OG DEBAT  
OM DE VÆSENTLIGE  
BESLUTNINGER...**

# REGIONPLANLÆGNINGEN

## Den politiske og folkelige involvering

Arbejdet med den første generation af regionplaner var fra starten omfattet af stor politisk interesse. Regionplan-processen gav mulighed for tæt dialog med kommuner og befolkning. De første regionplaner blev således udarbejdet på baggrund af oplæg fra kommunerne. Regionplanlægning og diskussion om det fremtidige bymønster havde pressens bevågenhed. De nye amtsråd fik herved mulighed for at skabe sig en profil i offentligheden.

Der blev udarbejdet alternative regionplanskitser og offentligheden blev for første gang over hele landet inddraget i planlægningsdebatten. I de fleste amter var der meget stor, folkelig interesse for at sikre en decentral udvikling. Fra Folketingets side var der ligeledes markeret et klart ønske om, at regionplanlægningen skulle medvirke til at sikre en ligelig udvikling i landet.

*Indholdsmæssigt blev resultatet forbløffende ensartet. I alle regionplaner blev fastlagt et overordnet bymønster og en centerstruktur, som hverken var stærkt centralistisk eller det modsatte. Der blev fastlagt nogenlunde ensartede retningslinier for kommunernes muligheder for at udpege et lokalt bymønster og udlægge areal til byformål i kommuneplanerne<sup>18)</sup> ... ("Regionplanlægningens historie").*

Også i den brede offentlighed var der i sidste halvdel af 1970'erne interesse for at deltage i diskussionerne. Måske fordi debatten i starten var lagt meget lokalt op.

En række ledende landspolitikere som Kr. Helveg Petersen, Holger Hansen og Henning Rasmussen agiterede i tidskriftet Byplan, på kurser på den Kommunale Højskole og ved de årlige Byplanmøder for det gode og det rigtige i at involvere borgerne aktivt i planlægningen.

Der var også skeptikere både blandt politikere og hos de mere traditionelle planlæggere, som havde vanskeligt ved at se, hvordan det repræsentative demokrati skulle fungere sammen med aktiv borgerinddragelse. En leder i Byplan<sup>19)</sup> skriver:

*"Kritikere af borgernes inddragelse... har skyndt sig at fastslå, at den har været en fiasko... Kritikken er som helhed uberettiget, men billedet varierer fra sted til sted. Samler man amtsrådenes opgørelser over, hvor mange der deltog i borgermøder og studiekredse omkring de alternative regionplanskitser, når man et tal på hen ved 100.000 eller 4 pct. af vælgerne uden for Hovedstadsregionen. Deltagelsen er skæv i alle former for offentlig debat... Men man skal lægge mærke til, at repræsentative stikprøver i hele fem amter havde samme synspunkter som dem der ytrede sig... SBI's nye rapport... rummer eksempler fra lokalplanlægning, der peger i samme retning: De aktive deltagere er ikke repræsentative, men deres meninger er."*

18) Michelsen, Vilhelm B., 2004

19) Byplan 4/1981

## Interessen falder og knytter sig til særlige temaer

Op gennem 1980'erne var der økonomisk lavvækst i landet og byvæksten gik i stå. I mange amter opgav man de brede, regionalpolitiske elementer i regionplanlægningen. Regionplanen udviklede sig i højere grad til en plan for natur- og miljøbeskyttelse.

## DER ER DOG IKKE TVIVL OM, AT REGION-PLANLÆGNINGEN HAR MEDVIRKET TIL AT HOLDE SAMMEN PÅ BYUDVIL- LINGEN, OG AT REGION-PLANERNE GENNEM DERES UDPEGNINGER AF NATURBESKYTTELSES- INTERESSER HAR HAFT STOR BETYDNING FOR BESKYTTELSE AF VÆRDI- FULDE LANDSKABER...

Det blev stadigt sværere at involvere den brede befolkning, hvilket måske skyldes, at planerne blev mere teknisk komplicerede, og at almindelige mennesker havde svært ved at identificere sig med planerne. Den offentlige debat om regionplanerne blev mere og mere en debat for de "professionelle" og organisationernes debat.

F.eks. i forbindelse med udpegning af skovrejsningsområderne i begyndelsen af 1990'erne og i forbindelse med grundvandsbeskyttelsen ved 1997-revisionen viser landbruget og en række natur- og miljøorganisationer stor interesse for regionplanlægningen. Regionplanlægningen bliver mere handlingsorienteret og kommer derfor i politisk fokus igen.

## VVM-instrumentet kan bruges

VVM-instrumentet vurderes at have haft positiv indflydelse på den offentlige interesse for regionplanlægning. Specielt efter ændringer i 1997, hvor svinefarme blev omfattet af bestemmelserne. Det vurderes at VVM-arbejdsmetoden gradvist har ændret offentlige myndigheders, konsulenters og bygherres måde at agere på, sådan at de er blevet bedre til at håndtere disse store og komplicerede sager på en helhedsorienteret måde - også i forhold til offentlighedens inddragelse.

En evaluering af et udsnit af VVM-redegørelserne<sup>20)</sup> viser således, at mere end 90 pct. af de undersøgte, VVM-pligtige projekter er ændret gennem VVM-proceduren (med forbedringer af miljøet til følge), og at VVM-instrumentet derfor har en reel, positiv betydning for miljøet.

Praktikere har dog også påpeget, at der på nogle punkter er en uhensigtsmæssig sammenhæng mellem VVM-instrumentet og regionplanlægningen.

## Regionplaner som regionale udviklingsplaner

I de seneste år er der igen kommet fokus på mulighederne for at udvikle regionplanlægningen fra primært at være "beskyttende" med fokus på natur og miljø, til at være mere strategisk og udviklingsorienteret. Nogle amter har forsøgt sig med at indlede regionplanen med overordnede, brede politiske afsnit om den regionale udvikling.

Et studenterprojekt<sup>21)</sup> viser, at det er vanskeligt at knytte de overordnede udviklingsperspektiver sammen med de konkrete retningslinier.

Miljøministerens Regionplanudvalg har taget problemstillingen op og overvejer, hvordan regionplanen kan styrkes som redskab til at understøtte regionale udviklingsstrategier.

## Forholdet til staten

De første regionplaner skulle godkendes af staten. Staten udsendte hvert år en landsplanredegørelse, der udtrykte de statslige ønsker og krav, som regionplanlægningen skulle tage udgangspunkt i.

Godkendelsen foregik ved at Miljøministeriet indhentede bemærkninger fra andre ministerier og styrelser, og samlet varetog statens interesser i forhold til det enkelte amt. De statslige godkendelser var ofte dokumenter på 100 - 200 sider, som amterne herefter indarbejdede i regionplanerne.

I 1992 blev godkendelsesordningen erstattet af en veto-ordning, som betød at amterne kunne vedtage regionplanen, med mindre staten havde så væsentlige indvendinger, at der blev nedlagt veto. Et veto vil normalt udløse forhandlinger mellem staten og amtet.

Efter 1992, hvor landsplanredegørelserne kun udgives efter Folketingsvalg, udsender Miljøministeriet før hver regionplanrevision statslige udmeldinger til regionplanlægningen. Udmeldingerne indeholder både stof af bindende og mere vejledende karakter.

De statslige udmeldinger har gennem 1990'erne været årsag til debat om rammestyring, hvor der er forskellige opfattelser af udmeldingerne og deres formelle status. En evaluering af den statslige udmelding til Regionplan 2001<sup>22)</sup> viste dog, at amternes planlæggere havde et positivt syn på udmeldingen som redskab, men at man fandt den for detaljeret.

I forbindelse med Regionplan 2005 er udmeldingen erstattet af et mere kortfattet, statslig "overblik" over interesser i regionplanlægningen.

## Forholdet til kommunerne

Rammestyringen betyder også, at regionplanens retningslinier er bindende for kommunernes planlægning, som ikke må være i strid med regionplanen. Amtsrådene har pligt til at gøre indsigelse mod kommunale planforslag, som er i strid med regionplanen.

Der er forskellig opfattelse af om amterne nu lever op til sin rolle i forhold til kommunerne. Nogle vil hævde, at amterne generelt har stået svagt i forhold til de stærke kommuner, – specielt, når det drejer sig om kommunale ønsker til byvækst.

De kommunale ønsker om byvækst har dog været taklet meget forskelligt fra amt til amt.

Der er dog ikke tvivl om, at regionplanlægningen har medvirket til at holde sammen på byudviklingen, og at region-

20) Christensen, Per, 2003

21) Henriksen, Søren Bredal, 2003

22) Boon, Tove Enggrob, 2000

planerne gennem deres udpegninger af naturbeskyttelsesinteresser har haft stor betydning for beskyttelse af værdifulde landskaber.

De skærpede krav til regionplanernes indhold vedrørende kyster og detailhandel og statslige udmeldinger om vurdering af ubebyggede arealer til bl.a. erhvervsudvikling fik i slutningen af 1990'erne Kommunernes Landsforening til at gå i brechen mod "statens og dermed amternes indblanding i kommunale anliggender".

**Regionplanen som administrationsgrundlag**  
Regionplanerne realiseres langt hen ad vejen kun indirekte, gennem kommunernes planlægning og for det åbne lands vedkommende gennem amtets administration og handlingsplaner, f.eks. inden for naturforvaltningen.

Administrationen af planlovens landzonebestemmelser kan betragtes som et af de vigtigste generelle redskaber til realisering af regionplanernes mål og retningslinier i det åbne land. En upubliceret undersøgelse<sup>23)</sup> fra perioden 1990-95 viser, at regionplanerne i tre jyske amter kun i meget begrænset omfang bruges som direkte administrationsgrundlag i afgørelserne af landzoneansøgninger.

## REGIONPLANENS STYRKE OG SVAGHED

Det danske regionplansystem er enestående i forhold til vore nabolande. Gennem regionplanerne har det været muligt at undgå byspredning, beskytte landskaber, natur, grundvand, vandløb og kyster på tværs af kommunegrænser og på baggrund af en række overordnede nationale mål.

Amterne er siden 1980'erne flere gange blevet pålagt af staten at udpege forskellige beskyttelsesområder i det åbne land i forbindelse med implementeringen af EU-lovgivning.

Dette har ført til kritik af regionplanerne, for at have svært ved at holde sammen på de mange forskellige arealudpegninger i det åbne land.

Planlægningen er til tider blevet betegnet som værende fragmenteret, uoverskuelig og uden overordnede visioner. Videre nævnes det, at regionplanerne alene formår at repetere de statslige mål uden at konkretisere disse og omsætte dem i de konkrete regionale sammenhænge.

**Nye veje i planlægningen af det åbne land**  
Regionplanens udpegning af natur- og landskabsværdier, skovrejsningsområder, råstofindvindingsområder osv. er forholdsvis grovmasket, og det er et problem, at der ikke er noget "mellemlid" mellem den overordnede regionplan og den enkelte landbrugsejendom.

Det kan ligeledes være et problem at integrere de mange forskellige typer støtteordninger, som findes i det åbne land i bestræbelserne på at realisere regionplanernes mål.

Derfor er der i nogle amter arbejdet med forsøg med områdeplaner, f.eks. i Frederiksborg Amt, hvor der er udarbejdet fire eksempler på områdeplaner. I det såkaldte Odderbækprojekt i Vejle Amt har et team fra Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole i samarbejde med amtet og de lokale organisationer udarbejdet og gennemført et projekt – en såkaldt kollektiv naturplan – hvor en lang række støtteordninger og forskellige loves reguleringsmuligheder indgår i realiseringen af planen.

Erfaringerne vurderes som positive, og kan rumme potentiale til udvikling af planlægningen i det åbne land.

Men et alternativ til regionplanerne ville have været en række individuelle sektorplaner, som ikke nødvendigvis havde givet større sammenhæng.

I forhold til Hovedstadsområdet udvikling er det særlig på-peget, at regionplanlægningen har bidraget til at fastholde den byudviklingsstrategi, som blev formuleret med Fingerplanen i 1947. 85 pct. af regionens byarealer er således fastholdt inden for "fingerbyen", og det fremhæves, at 50 års planlægning med integration af arealanvendelse og trafikplanlægning nu er et internationalt anerkendt varemærke for Hovedstadsområdet<sup>24)</sup>.

23) Kristensen, Lone, KVL

24) Ferdinandsen, Ib, 2004



# LANDSPLANLÆGNINGEN

## Den ligelige udvikling og bymønstret

Den første landsplanredegørelse blev udsendt i 1975. Hovedtemaet var her, ligesom i de efterfølgende redegørelser, en ligelig udvikling af landet og bymønsteret. Landsplanredegørelserne indeholdt desuden forskellige statistiske oversigter og oversigter over amternes og kommunernes planlægning.

Ved Folketingets behandling af 1979-redegørelsen var nogle af formuleringerne i redegørelsen ved at udløse et mistillids-votum over for Anker Jørgensen-regeringen. Specielt en formulering om, at det ikke var hensigtsmæssigt at trafikbetjene de små byer med kollektiv trafik og derfor burde man vise tilbageholdenhed med at udbygge de helt små byer og landsbyer, vakte Folketingets mishag. Regeringen reddede dog livet, men historien viser, hvor stor betydning tanken om en decentral udvikling spillede på det tidspunkt.

## Danmark bliver en del af EU

I 1980’erne og 1990’erne bidrog landsplanredegørelserne til at sætte den internationale konkurrence mellem byerne på dagsordenen. Budskabet var at byerne hver især måtte ruste sig til den internationale konkurrence. En ændring af planlovens formålsparagraf i 1991 afspejlede denne ændring; målet var ikke længere at sikre en ligelig udvikling i landet, men en hensigtsmæssig udvikling – det var i højere grad op til de enkelte byer og landsdele selv at skabe udvikling.

Samtidig blev kravet om en årlig landsplanredegørelse erstattet af et krav om, at der skulle afgives en landsplanredegørelse efter nyvalg til Folketinget. Det har formentlig bidraget til igen at sætte politisk fokus på landsplanredegørelserne.

Det internationale perspektiv og bykonkurrencen var markante temaer op igennem 1990’erne, hvor der i EU-regi blev udviklet et ”rumligt, europæisk udviklingsperspektiv” (ESDP). Dette blev omsat til det ”danske rum” i 1996-landsplanredegørelsen.

## Det mangfoldige Danmark og balancen

”Man sætter fokus på forskellighederne gennem positivt ladede begreber ”lokal identitet” og ”det mangfoldige Danmark”. Helt overordnet synes der at være tale om et værdiskifte, væk fra ligheds- og velfærdsorienteret landsplanlægning hen imod en øget accept af regionale uligheder og forskelle.”<sup>25)</sup>

Den seneste landsplanredegørelse fra 2003 markerer imidlertid igen et skifte, idet der nu tales om ”et Danmark i balance”. Landsplanlægningen synes igen at være gået fra et mål om en ”hensigtsmæssig” til en balanceret udvikling med klare referencer til 1970’ernes landsplanlægning.

Landsplanredegørelsen fik betydelig opmærksomhed. Baggrunden er, at den regionale udvikling efter en lang periode med udligning af de regionale forskelle i landet, nu bevæger sig mod større ulighed i retning af nogle få vækstregioner omkring hovedstaden og de østjyske byer.

Men landsplanredegørelsen blev også mødt med kritik for manglen på konkrete initiativer. Der er rejst spørgsmål ved, om landsplanlægningen reelt kan bidrage til en balanceret udvikling i landet – set i lyset af de stærke koncentrationstendenser i væksterhvervenes udvikling. Det blev også påpeget, at kulturmiljøet, den bæredygtige udvikling, bypolitikken, erhvervspolitikken og andre tidligere højtprioriterede landsplante-maer var nedtonet.

## Landsplanlægningen mangler virkemidler

Landsplanlægningen har således været kritiseret for ikke at indeholde tilstrækkelige virkemidler til at gennemføre de overordnede politikker. Det skyldes bl.a. problemer med at koordinere de statslige investeringer i forhold til landsplanpolitikkerne. F.eks. er det ofte blevet fremhævet, at besparelser inden for forsvaret manglede koordinering med den overordnede landsplanlægning og den regionale politik i det hele taget.

I den seneste landsplanredegørelse er der dog sket en koordinering i forhold til regeringens vækststrategi.

Det er påpeget, at den nationale planlægning mangler overordnede, tværgående politikker for en række områder. En OECD-evaluering fra 1999<sup>26)</sup> af den danske miljøindsats påpeger et behov for udvikling af overordnede, nationale politikker for naturbeskyttelse med angivelse af kvantitative mål og tidsfrister.

Rapporten dannede baggrund for nedsættelsen af det såkaldte Vilhjem-udvalg i 2001. Udvalgets formand, Niels Vilhjem kunne på en konference i november 2001<sup>27)</sup> konstatere, at naturen i Danmark beskyttes alt for dårligt. Det betyder, at der p.t. helt konkret uddør tre arter om året i den danske natur.

Vilhjem kunne videre konstatere, at der var en bemærkelsesværdig stor enighed om denne karakteristik, lige fra Danmarks Naturfredningsforening til Landbrugsraadet, men når det gælder om at blive enige om, hvilke handlinger staten bør følge op med, er der meget stor afstand mellem parterne. Udvalget anbefalede udpegning af nationale naturområder, en styrkelse af naturplejen mv.

Forslaget om nationale naturområder er i 2003 og 2004 fulgt op med udpegning af en række forsøgsområder for nationalparker.

## Udmeldingerne

De statslige udmeldinger til regionplanrevisionerne har været et tilbagevendende diskussionspunkt mellem staten og de kommunale organisationer. Det er specielt kommunernes opfattelse, at staten har styret for detaljeret i forhold til kommunerne.

På miljøministerens møder rundt om i landet med kommunale repræsentanter er statens styring været et tilbagevendende tema. Detailhandel, kysterne og udlæg af nye erhvervsarealer har gang på gang været fremhævet som områder, hvor staten efter de kommunale repræsentanters opfattelse har styret for tæt og detaljeret.

## Inddragelse af offentligheden i landsplanlægningen

Landsplanlægningen er ikke underlagt krav om offentlighedsprocedurer. I lyset af den udbredte inddragelse af offentligheden på regionalt og kommunalt niveau har det dog været fast praksis, at landsplanredegørelser siden 1996 har været udsendt i offentlig høring som forslag, inden miljøministeren har afgivet sin ”endelige” landsplanredegørelse.

Ved udsendelsen af ”Forslag til landsplanredegørelse 1996”, som bl.a. havde fokus på europæisk planpolitik, opfordrede regeringen til en åben diskussion af, hvad Danmarks holdning til den fremtidige indretning af Europa skulle være. Derfor blev landsplanredegørelsen udsendt som forslag til interesserede parter, der blev opfordret til at bidrage med kreative idéer og kommentarer”.

Debatten om landsplanlægningen har karakter af en ”specialiseret” debat mellem staten, amter, kommuner og interesseorganisationer. Debatten er udbygget gennem årene, og omfattede i 2003 bl.a. afholdelse af fem dialogmøder over hele landet, med deltagelse af miljøministeren og repræsentanter fra kommunerne. Processen har formentlig bidraget til en mere direkte dialog mellem staten og kommunerne om rammerne for den kommunale planlægning.

# LANDSPLANLÆGNINGENS STYRKE OG SVAGHED

Der har gennem de 30 år landsplanlægningen har fungeret, været rejst kritik af, at landsplanlægningen førte en for tilbagetrukket tilværelse, at det har været de enkelte sektorministerier og styrelser, der i høj grad har sat dagsordenen, og at der mangler formulerede nationale politikker på en række vitale områder.

F. eks. efterlyses der overordnede politikker vedrørende det åbne lands udvikling, vedrørende udbygning af den overord-

## Statens brug af muligheden for at overtage kommuners og amters planlægning

Miljøministerens brug af call-in-bestemmelsen er vurderet via Landsplanafdelingens oversigt over nationale plan-dokumenter mv. Her kan det konstateres, at call-in-bestemmelsen tilsyneladende har fungeret efter hensigten – dvs. at staten kun griber ind i den konkrete planlægning i særlige tilfælde. Det gælder f.eks. i forbindelse med etablering af større for-syningsanlæg (f.eks. højspændingsledninger og kraftværker) af national interesse, hvor de regionale eller kommunale planmyndigheder f.eks. ikke har ønsket at gennemføre planlægningen.

# LANDSPLANLÆGNINGEN

# HAR SÅLEDES VÆRET

# KRITISERET FOR IKKE AT

# INDEHOLDE TILSTRÆKKE-

# LIGE VIRKEMIDLER TIL AT

# GENNEMFØRE DE OVER-

# ORDNEDE POLITIKKER...

nede infrastruktur, vedrørende den regionale udvikling og byerne.

Omvendt må man sige, at landsplanlægningen har givet rum for den regionale og kommunale planlægning, og at staten kun på få, men vigtige punkter har brugt landsplanlægningens direkte styringsinstrumenter. F.eks. kan nævnes udviklingen i kystområderne, byggeri til ferie- og fritidsformål og udviklingen inden for detailhandelsområdet.

25) Jensen, Ole B., Byplan 3/2000

26) OECD, 1999

27) www.byplanlab.dk

# DE SENERE ÅRS STIGENDE VELSTAND, ER UDEN TVIVL EN MEDVIRKENDE ÅRSAG TIL, AT DE BYNÆRE LANDSKABER SÆTTES UNDER PRES...

## LANDZONEADMINISTRATION

### Kommunerne er mere liberale end amterne

Der findes ingen landsdækkende undersøgelser af, hvordan landzonebestemmelserne generelt har fungeret over en længere periode.

Planstyrelsen har lavet undersøgelser i 1985 og 1988, som omfatter administrationspraksis. Disse undersøgelser blev fulgt op i begyndelsen af 1990'erne i forbindelse med evalueringen af et frikommuneforsøg<sup>28)</sup>, som fandt sted i perioden 1985-93.

Undersøgelserne viste bl.a. at der i landzonesager, hvor amtet er myndighed, gives i gennemsnit tilladelse i 78 pct. af sagerne. Der er dog store variationer mellem amterne. Undersøgelserne af frikommuneforsøgene viste, at kommunerne i gennemsnit gav tilladelse i 94 pct. af sagerne.

Endvidere viste undersøgelserne, at der generelt er flere klager fra "tredjepart" i de sager, som kommunerne havde afgjort, og at Miljøankenævnet havde omgjort 41 pct. af disse klager, fordi disse afgørelser ikke var i overensstemmelse med hovedformålet for landzonebestemmelserne. Det tilsvarende tal for amterne var 12 pct.

Om kommunernes administration på længere sigt ville have ført til en større grad af byspredning, kan dog ikke konkluderes alene ud fra undersøgelsen, selvom resultaterne peger i den retning.

### Uheldig udvikling i hovedstadsområdet

De bynære landbrugsområder i hovedstadsregionen er undersøgt i 1984 og 1994<sup>29)</sup>. Her konkluderede man i 1984, at landområderne på "kanten" af storbyen i forbavsende grad var påvirket af byen.

Ti år senere kunne man i de samme områder konstatere en igangværende skjult byudvikling og forslumring. Ikke bare bygningsmæssigt, men også den måde de åbne arealer blev drevet på.

Et uforholdsmæssigt højt antal ejendomshandler og relativt høje priser på landbrugsjord i de undersøgte områder blev tolket som symptomer på den jordspekulation, som var i gang i byranden.

Årsagen til udvikling fra 1984 til 1994 forklares bl.a. med ændringer i landbrugslovgivningen, som gør det muligt for ikke-landbrugsuddannede at erhverve landbrugsejendomme under 30 ha, og den førømtalte lempelse af landzonebestemmelserne, som giver mulighed for at anvende landbrugsbygninger til andre erhvervsformål.

I en anden undersøgelse<sup>30)</sup> gives der udtryk for, at byerne og deres omgivelser kan karakteriseres som urbane landskaber med store, tekniske bygnings- og vej anlæg, og at den tilfældige placering af samfunds nødvendige anlæg som f.eks. lossepladser, rensningsanlæg, el-ledninger, større vej anlæg og vindmøller ofte er sket tilfældigt i landskabet, hvorfor byranden og de bynære landskaber opleves som opsplittede og meget lidt attraktive.

Rapporten beskriver at influens- og byudviklingsinteresseområderne i byernes umiddelbare nærhed er en grå zone. Problemet tilskrives den arbejdsdeling mellem amterne (land) og kommunerne (by), som var resultatet af planlovsreformen i 1991. Det påpeges, at amter og kommuner arbejder med hvert sit perspektiv i den grå zone. Rapporten anbefaler at overveje, om en ny planlægningszone for bynære landskaber kan afhjælpe problemet.

De senere års stigende velstand og pendling, og dermed større mulighed for frit at vælge bopæl uden for byerne, er uden tvivl en medvirkende årsag til, at de bynære landskaber sættes under pres.

28) Planstyrelsen, 1992

29) Primdahl, Jørgen, 1996

30) Rasmussen, Bent Møller, 2002

# LANDZONEADMINISTRATIONENS STYRKE OG SVAGHED

Selvom der ikke findes undersøgelser, som omfatter hele landet, hvor resultatet af landzoneadministrationen er evalueret for en længere periode, hersker der dog enighed om, både i forskningsverdenen og i det administrative system, at zoneinddelingen har haft afgørende indflydelse på landets udvikling.

Man har generelt undgået byspredning i landet som helhed, men der er problemer i de bynære landbrugsområder i hovedstadsregionen, og formentlig gør det samme sig gældende i andre storbynære områder i landet.

Det er også en styrke, at administrationen kan foregå lokalt, men som for lokalplanernes vedkommende kræver det både juridisk og planfaglig kompetence og politisk accept af de overordnede hensyn, der skal varetages.

Hvordan udviklingen går efter, at kommunerne har overtaget landzonekompetencen, er endnu ikke evalueret. Danmarks Naturfredningsforening har anket en række sager til Naturklagenævnet – og fået medhold.

Viceformand for Naturklagenævnet, Bent Jacobsen, udtaler<sup>31)</sup>, at han ser en tendens til, at kommunerne har et andet syn på landzonesagerne end amterne havde. De er mere optaget af den snævre lokale interesse. Selv om de konkrete sager isoleret set ikke ser ud til at genere så meget, kan de give en knopskydning, som før eller siden vil generere byspredning.

31) Berlingske Tidende 7. februar 2004



# LITTERATURLISTE

Andersen, Camilla Sloth mfl., 2003: "Strategi for kommuneplanlægning – en erfaringsopsamling", Aalborg Universitet (studenterprojekt).

Berlingske Tidende 7. februar 2004.

Boon, Tove Enggrob, 2000: "Evaluering af Statslig udmelding til regionplanrevision 2001", arbejdsnotat, Miljøministeriet, Landsplanafdelingen og Forskningscentret for Skov & Landskab.

Byplan 4/1981.

Byplannyt 5/2003.

Christensen, Per mfl., 2003: "Udbytte af VVM", Aalborg Universitet og Landsplanafdelingen.

Christensen, Peter Bak mfl., 1993: "Planlægning og koordinering – en undersøgelse af planlægningsituationen i de danske kommuner", Aalborg Universitet (speciale).

Dansk Byplanlaboratorium, www.byplanlab.dk.

Dansk Byplanlaboratorium, 2002: "Referater af workshops i projektet om fornyelse i byplanlægningen".

Erhvervs- og Boligstyrelsen, 2003: "Byudvikling i 8 kommuner – partnerskaber og borgerinddragelse".

Ferdinandsen, Ib, 2004: "Regionplanlægningens historie i Hovedstadsregionen". Dansk Byplanlaboratorium.

Henriksen, Søren Bredal mfl., 2003: "Fremtidens regionplan – som styrket administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan", Aalborg Universitet (speciale).

Jensen, Ole B., Byplan 3/2000.

Kommunernes Landsforening, 1998: "Forenkling og fornyelse på planområdet".

Kristensen, Lone: Upubliceret forskningsrapport, KVL.

Michelsen, Vilhelm B. mfl., 2004: "Regionplanlægningens historie".

Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, www.lpa.dk.

Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 1996: "Vejledning om planloven".

Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 1999a: "Referater af møder i Kommuneplanforum, 1998-1999".

Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 1999b: "Strategi og kommuneplanlægning".

Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen, 2002: "Strategi og kommuneplanlægning – en vejledning".

Miljøministeriet, Landsplanafdelingen og Dansk Byplanlaboratorium, 1994: "Bedre lokalplaner – et netværksprojekt".

Nielsen, Mai Bjørn, 2003: "Hvorfor kommuneplanstrategier?", Aalborg Universitet (speciale).

OECD, 1999: "Environmental performance reviews – Denmark".

Overgaard, Lars, 2002: "På vej eller afvej – sammenfattende kommunal planlægning i Danmark – ved indgangen til et nyt årtusind", Aalborg Universitet (phd-afhandling).

Planstyrelsen, 1991: "Kommuneplanlægning i praksis – erfaringer og visioner".

Planstyrelsen, 1992: "Landzoneadministration. Baggrund og erfaringer fra frikommuneordningen".

Primdahl, Jørgen mfl., 1996: "Bynære landbrugsområder i hovedstadsregionen 1994". Forskningsserien nr. 14 1996, KVL.

Rasmussen, Bent Møller, 2002: "Bynære landskabsområder – forholdet mellem by og land". Forskningscentret for Skov & Landskab.

Serup, Peter, 2002: "Lokalplaners reguleringsevne", afgangsprojekt fra Aalborg Universitet (speciale).

# FORNYELSE AF PLANLÆGNINGEN

## PLANSYSTEMET – HVORDAN VIRKER DET?

The logo for Redaldania, featuring the word "Redaldania" in white text on a red, wavy rectangular background.

**Redaldania**

Fonden Redaldania  
Medlemsdebat  
Nicolai Eigtveds Gade 28  
1402 København K

T: 70 11 66 66  
F: 32 88 52 92  
W: [www.redaldania.dk](http://www.redaldania.dk)

ISBN 87-91643-00-7