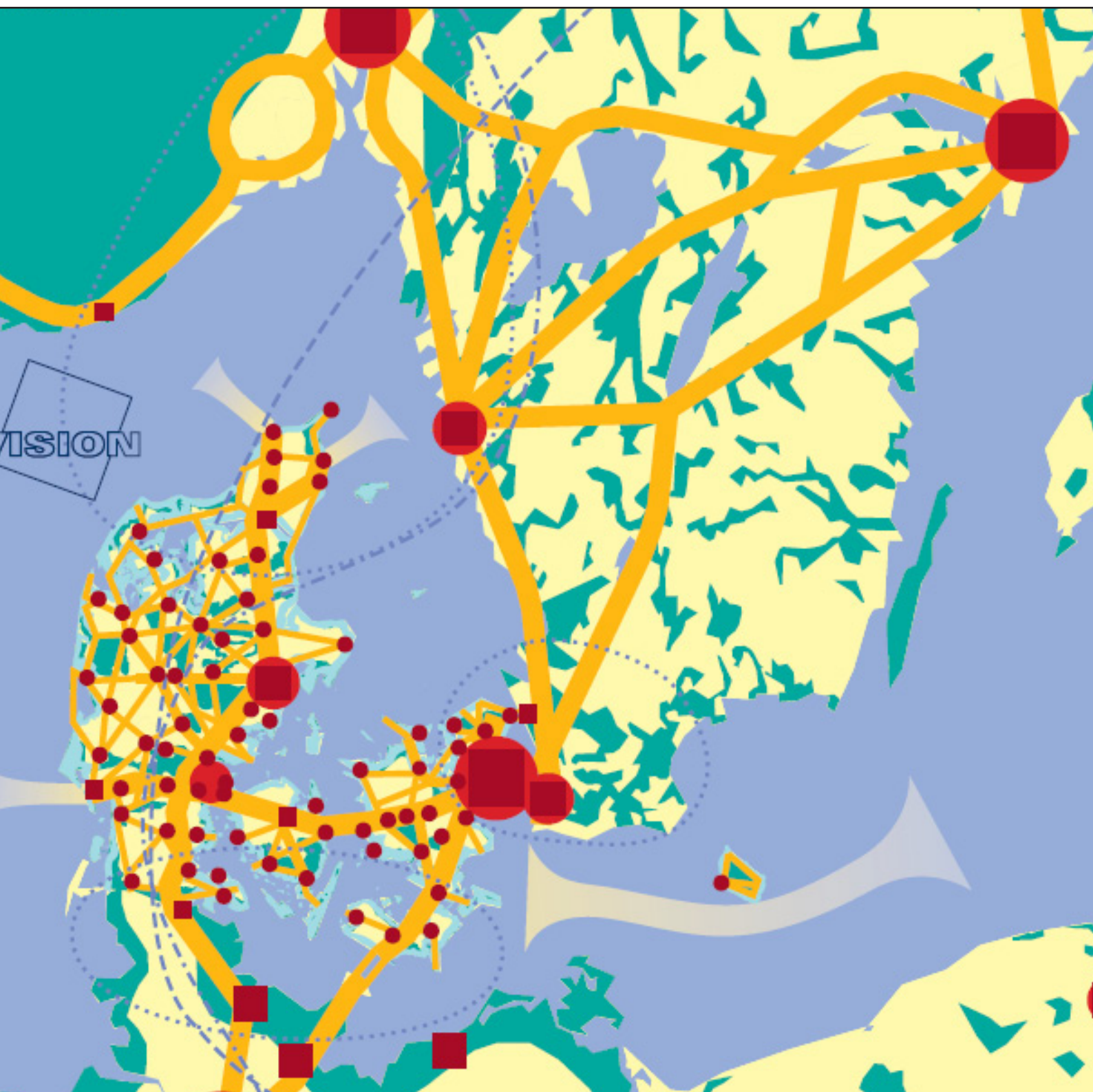


HVAD GJORDE VI VED DANMARK?



29. SEMINAR NOVEMBER 2012

DANSK BYPLANLABORATORIUM
BYPLANHISTORISK SKRIFTSERIE

NR: 70

Hvad gjorde vi ved Danmark?

Byplanhistorisk seminar fredag den 2. november 2012

*Hvad gjorde vi ved Danmark?
29. Byplanhistoriske seminar
Fredag den 2. november 2012*

Byplanhistorisk skrift nr. 70

*Redaktion: Sven Illeris (ansvarshavende) og
Michaela Brüel*

*Skriftet er udarbejdet på baggrund af indlæg på
Byplanhistorisk Seminar nr. 29, der blev afholdt
hos By & Havn, Ndr. Toldbod 7, Kbh. K*

*Grafisk tilrettelæggelse: Emil Egerod Hubbard,
Andreas Klarlund og Michaela Brüel*

*Forside : Regeringens Danmarksbillede i Lands-
planredegørelse 1997 (udsnit – se hele billedet
side 63)*

*Copyright 2013: Dansk Byplanlaboratorium og
forfatterne*

*Skrifttype: Times New Roman
Skriftet kan downloades fra Dansk Byplan-
laboratoriums hjemmeside: www.byplanlab.dk*

*ISSN : 0900-3274
ISBN : 978-87-87487-29-0*

*Dansk Byplanlaboratorium
Byplanhistorisk Udvalg
Nørregade 36
DK-1165 København K
Tlf: +45 3313 7281
Fax: +45 3314 3435
www.byplanlab.dk, db@byplanlab.dk*

*Formålet med at udgive ”Byplanhistoriske
skrifter”, tidligere ”noter”, er at bidrage til at
belyse den danske byplanhistorie i det 20. og 21.
århundrede. Det sker bl.a. ved, at planlæggere
og andre, der har medvirket, med deres egne ord
fortæller om den udvikling, de har deltaget i .*

*Skrifterne kan bestå af notater, erindringer eller
beskrivelser af særlige emner eller begivenheder
såvel som arbejder af mere forskningsmæssig
karakter.*

*For hvert af seminarerne om særlige planlæg-
ningsmæssige emner, som udvalget har afholdt, er
der udarbejdet skrifter med gengivelse af indlæg
og referater af drøftelser blandt seminardelta-
terne.*

*Det er udvalgets håb, at disse ”Byplanhistori-
ske skrifter” vil inspirere til, at andre på samme
måde vil berette om deres oplevelser og erfaringer
og således bidrage til at fremskaffe nyttigt bag-
grundsmateriale for senere forskning – et mate-
riale, det ellers ville være vanskeligt at skaffe til
veje – og til at inspirere til sådan forskning.*

Indhold

Michaela Brüel: <i>Forord</i>	4
Hans Kristensen: <i>Indledning</i>	7
Inger Vaaben: <i>Omkring dansk landsplanlægning 1970-1990</i>	11
Peder Baltzer Nielsen: <i>Landsplanlægningen ved årtusindskiftet og nutidens behov</i>	20
Jørgen Grønnegård Christensen: <i>Strategisk landsplanlægning</i>	28
Niels Helberg: <i>Trafikal landsplanlægning – eller mangel på samme</i>	38
Per Nyborg: <i>Har landsplanlægningen haft betydning for detailhandelens udvikling i Danmark?</i>	49
Peter Mehlbye: <i>Landsplanlægningen i europæisk perspektiv</i>	62
Niels Østergård: <i>Kommunalreformens planlov og fremtiden</i>	72
Bilag A. Landsplanredegørelser 1975-2012	91
Oversigt over vigtige landsplandirektiver	133
Ministre for Miljøministeriet 1971-2012	136
Deltagerliste	137
Oversigt over Byplanhistoriske noter	139

Forord

Michaela Brüel

Byplanarkitekt, formand for Byplanhistorisk Udvalg

Med de nye planlove fra starten af 1970'erne blev den tidligere statslige godkendelsesform afløst af rammestyringsprincippet, hvor fire planniveauer (landsplanlægning, regionplan, kommuneplan og lokalplan) blev administreret af tre lag offentlige myndigheder (staten, amterne/regionerne og kommunerne).

Det statslige niveau skulle oprindeligt udsende landsplanredegørelsen årligt, siden 1992 alene efter nyvalg til Folketinget.

Landsplanredegørelserne er således politiske udmeldinger, som de underliggende planniveauer skal respektere. Det stærke politiske islæt betyder, at der ikke nødvendigvis er kontinuitet mellem landsplanredegørelserne.

Regionplanerne blev først udarbejdet af amterne/Hovedstadsrådet, fra 2007 regionerne. Regionplanerne skulle udstikke retningslinjer for byudviklingen, de store trafikanlæg og lokalisering af større offentlige institutioner. Med strukturreformen i 2007 blev regionplanerne til regionale udviklingsplaner, og det fysiske element blev afløst af et erhvervsmæssigt investeringselement.

Kommuneplanerne udarbejdes af kommunerne. Hovedstrukturen repræsenterer det lokalpolitiske perspektiv på kommunens udvikling, mens rammedelen er administrationsgrundlag for konkrete fysiske anlæg, der fastlægges i lokalplaner.

Lokalplanerne er dermed den helt konkrete, tinglyste plan, som kommunen administrerer byggeri efter. Det er kommunerne selv, der påser, at lokalplanerne stemmer overens med kommuneplanens rammer og dermed den regionale udviklingsplan.

Systemet kan sammenlignes med kinesiske æsker, der passer ind i hinanden. Iflg. forhenværende miljøminister Holger Hansen (V) skulle plansystemet hænge sammen fra øverst til nederst.

Kontorchef i Miljøministeriet Inger Vaaben bruger i sit afsnit russiske babusjkaer som billede på rammesystemet. Hvert planniveau skal være i overensstemmelse med det overliggende niveau, hvilket påses af det pågældende administrative niveau – til forskel fra tidligere, hvor både kommunernes dispositionsplaner (kommuneplaner) og byplanvedtægter (lokalplaner) skulle godkendes af boligministeriet.

Inger Vaaben beskriver processen i 1970'erne med at udarbejde de nye planlove, herunder inspirationen fra engelsk planlovgivning med vægt på rammestyringsprincippet og samarbejdet med kontorchef Bendt Andersen, der som leder af ministeriets planlovsgruppe var en af planlovenes fædre.

Stadsarkitekt Peder Baltzer Nielsen, der i 10 år var kontorchef i Miljøministeriet med ansvar for landsplanlægningen, undrer sig i sit afsnit "Landsplanlægningen ved årtusindskiftet og nutidens behov" over, hvor lille forskel, der er mellem landplanredegørelserne, selv om de er leveret af regeringer med forskellig farve og ministre fra forskellige partier.

Professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen skriver i afsnittet "Strategisk planlægning", at den fysiske planlægning var tiltænkt en vigtig plads i det samlede planlægningssystem, men havde meget lidt interesse hos politikere og embedsmænd. Det forklares ved, at politikere og embedsmænd i højere grad løser problemer fra sag til sag gennem forhandlinger og sonderinger med de berørte frem for at opstille mål og skrive handleplaner, som føres ud i livet, når en overordnet instans har sagt god for det.

Sociolog Niels Helberg beklager i sit afsnit den begrænsede kobling mellem landsplanlægning og beslutninger om overordnede trafik anlæg samt på den manglende opfølgning fra én redegørelse til den næste, fx om fokus på dialog med kommuner og private aktører om struktur og udfordringer for godstransporten.

Adm. direktør i ICP Peter Nyborg beskriver i sit afsnit detailhandelens udvikling med store indkøbscentre uden for byerne og døende bymidter. Han tilskriver det tildels de manglende arealmuligheder for detailhandel i bymidterne som konsekvens af beskyttelse af et bevaringsværdigt bymiljø.

Direktør i ESPON Peter Mehlbye konstaterer, at det internationale aspekt kun har spillet en begrænset rolle i landsplanredegørelserne. Debatten om landsplanredegørelsen i 1997 viste, at der blandt de store byers borgmestre var en forståelse af, at byerne ikke kun var i konkurrence med hinanden, men at de i europæisk perspektiv kunne og burde have gavn af hinanden.

Tidligere landsplanchef og initiativtager til landsplanseminaret Niels Østergård konkluderer i sit indlæg, at helhedssynspunktet i dansk planlægning ikke koordineres gennem miljøministeriets landsplanlægning, hvilket han beklager. Til gengæld glæder han sig over, at dansk planlægning i mange situationer har været forbillede for andre lande.

Byplanhistorisk Udvalg har tidligere afholdt seminarer om planlovgivningen, således 18. seminar i 2002 om kommunalreformen og de nye planlove med efterfølgende note 47. Note 52 "Regionplanlægning – bidrag til regionplanlægningens historie" fra 2004 - gennemgår både regionplanlovgivningen og –processen og erfaringer med ikke mindst offentligheden.

Når lov om lands- og regionplanlægning den 6. juni 1973 blev vedtaget enstemmigt, kan det iflg. bl.a. Holger Hansen tilskrives bestemmelserne om decentralisering. Med decentraliseringen af plankompetencen hørte,

at staten – udover at styre gennem godkendelse af regionplanerne – også havde mulighed for ”call in” – samt udstedelse af landsplandirektiver. Bendt Andersen mente, at ”call in”- bemyndigelsen er blevet brugt for lidt. Et andet nyt element var bestemmelserne om offentlighed i planlægningen.

Mens der i starten af planlovenes levetid var stor interesse for at diskutere de overordnede linjer i den fysiske planlægning, synes interessen med tiden at fokusere på det helt nære i lokalplaner, byfornyelsesbeslutninger og områdefornyelser.

Debatten om landsplanredegørelserne synes at foregå i en snæver kreds af fagfolk.

Måske derfor var der ingen, der i 2012 rykkede for det lovede forslag til landsplanredegørelse fra Ida Auken?¹

Dette skrift er udarbejdet på baggrund af det 29. Byplanhistoriske seminar, som blev afholdt den 2. november 2012.

Byplanhistorisk Udvalg retter en varm tak til By & Havn, som stillede lokaler gratis til rådighed og sørgede for god forplejning dagen igennem.

Michaela Brüel

Formand for Byplanhistorisk Udvalg

1) Forslaget til landsplanredegørelse er varslet i sommeren 2013.

Indledning

Ved sociolog Hans Kristensen, tidl. vicedirektør i SBI.

Landsplanseminarets formål og indhold

Seminarets formål er at belyse og diskutere, hvad landsplanlægningen ville, hvad den opnåede – og ikke opnåede – samt at lægge op til en debat om, hvad den bør kunne i dag. Tyngden i programmet er således på både de gode og de dårlige erfaringer med landsplanlægningen i årene fra 1970 til i dag. I den nye kommunalreform fra 2006 blev ændringerne i planloven begrundet med:

”Aftalen om strukturreformen forudsætter en styrket landsplanlægning, og staten får med kommunalreformen en mere aktiv rolle for at sikre overordnede planhensyn i en mere decentraliseret planproces...”.

Med afsæt i erfaringerne fra de tidligere årtier er det åbne spørgsmål, om det kan lade sig gøre?

Hvordan begyndte det?

I dagens program har vi besluttet os for, at anlægge en ”mands minde” betragtning, som fører os tilbage til et udgangspunkt i 1950ernes sidste del.

Det var en tid, hvor velstandsstigningen begyndte at blive mærkbar, og hvor konturerne af det moderne Danmark begyndte at tegne sig. Beskæftigelsen var høj, og flere og flere kvinder kom ud på arbejdsmarkedet.

Uddannelsessystemet udbyggedes. Boligforbruget steg støt. Flere og flere fik sommerhus og efterhånden også bil. Velfærdssamfundet var under fuld udbygning.

Det var også en tid, hvor der i planlægger- og embedsmandskredse var en stor tillid til, at samfundsudviklingen kunne planlægges og styres rationelt.

En af tidens planlæggere Erik Kaufmann formulerede i 1959 en landsplanhypotese i tidsskriftet Byplan: ”I de næste årtier vil en stadig større del af befolkningen, erhvervslivet og kulturlivet samle sig på nogle få steder i landet. Overser eller modarbejder vi denne udvikling, vil vi spille kræfter og penge. Følger vi den, kan den påvirkes og blive hele landet til gavn” (Byplan nr. 5, 1959). I artiklen gav Kaufmann sit bud på, hvilket bymønster denne koncentration kunne tænkes at danne. Det blev til ”stjernebyskitsen”, som godt nok koncentrerede sig om nogle udvalgte, større byer, som skulle prioriteres med hensyn til offentlige investeringer, men som – set med nutidens viden – havde for mange byer med og som samtidigt forestillede sig, at en meget lang række af mindre byer ville kunne overleve, som satellitter til de større byer. Så var der mere fremtid i den bymodel, som redaktionen af Byplan lagde ud til debat et halvt års tid senere. Den foregriber ”Det store H”, med den væsentligste tyngde lagt på byerne: København, Odense, Esbjerg,

Århus og Ålborg, og på udbygningen af det motorvejsnet, som siden blev besluttet i 1965 (Byplan nr. 2-3, 1960).

Landsplanudvalget nedsættes i 1961

I foråret 1960 blev Viggo Kampmann statsminister. Han havde visioner om opbygningen af velfærdssamfundet gennem en stærk fysisk planlægning og en målrettet økonomisk styring, visioner han delte med departementschef Erik Ib Schmidt i finansministeriet. Kampmann bakkede derfor op om et forslag fra centraladministrationens side om at nedsætte et Landsplanudvalg, som skulle arbejde med de store linjer i den overordnede (fysiske) planlægning. Udvalget blev nedsat i 1961 og kom til at bestå af kontorchefer fra 13 forskellige departementer, med kontorchef Vagn Rud Nielsen fra Boligministeriet som formand. Udvalget fik dog langt fra frit slag. Der blev etableret et ”kontrolorgan” med deltagelse af de berørte, noget færre departementschefer – og her blev finansministeriets departementschef Erik Ib Schmidt formand. Det praktiske arbejde blev overladt til et sekretariat: LPUS, hvor Erik Kaufmann blev den første sekretariatschef (1961-64).

Første store udspil fra LPUS var ”Zoneplan 1962 for Danmark”. Det er den med det fire-farvede, grafisk smukke danmarkskort (se forrige side). Zoner med faktisk by- og industriudvikling er røde, mens zoner af interesse for by- og industriudvikling, der ligger rundt om de røde områder, er varmt gule. Interesseområder for sommerhuse og fredning er lyse grønne, og de rene landbrugsområder er mørkegrønne. Det kort gav anledning til debat! Både fra den høring af en række myndigheder og organisationer, som regeringen fik gennemført, og fra andre parter, der følte sig berørt. Der kom rigtigt mange kommentarer. Zoneplankommentarerne blev i 1964 samlet i en rapport, hvor nogle af kritikerne af zoneplanudspillet uheldigvis var de kommunale organisationer.

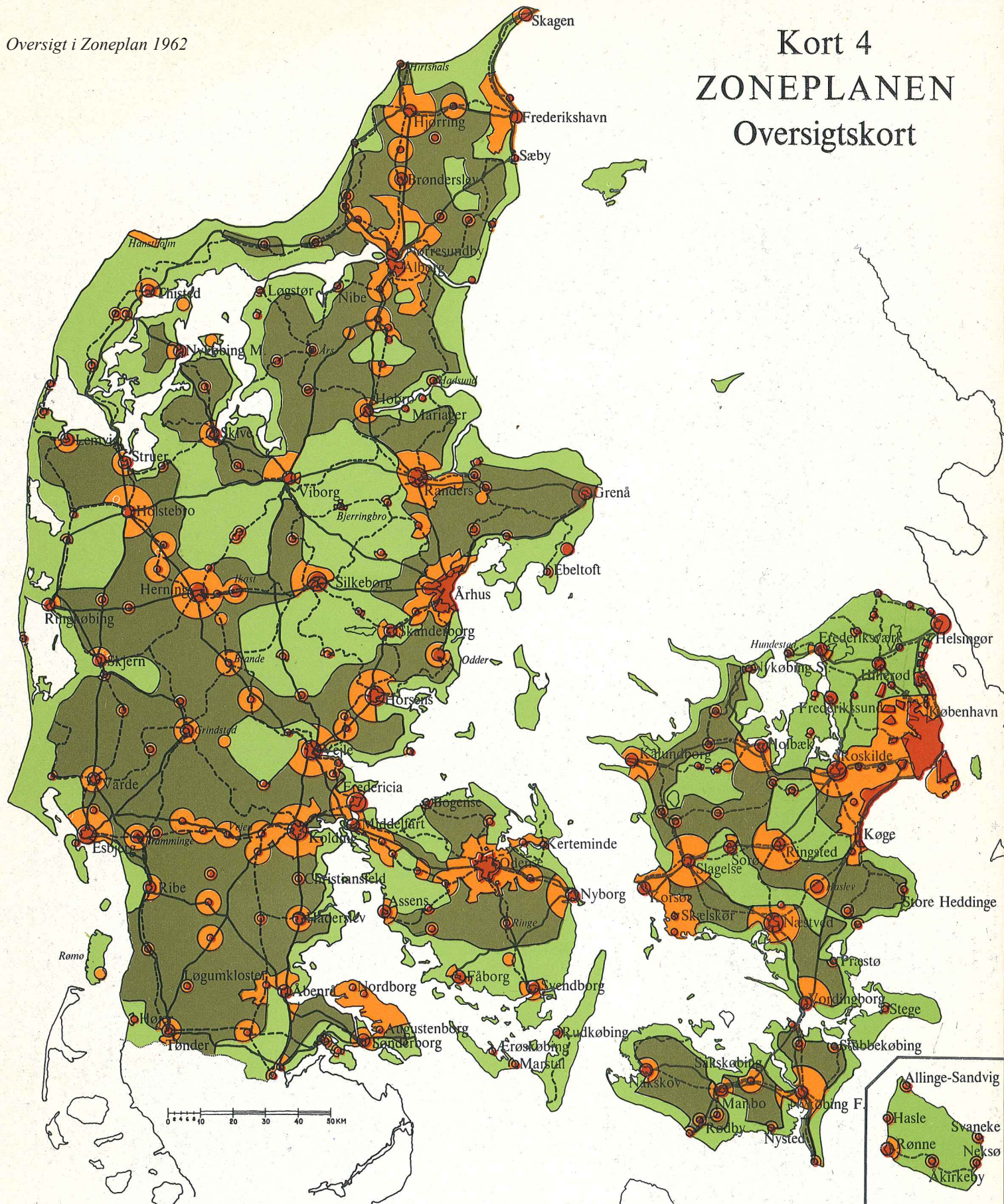
LPUS’ indsats i anden halvdel af 1960erne

Efter den flyvende start gik luften lidt af ballonen. Der var – blandt andet også i lyset af den forstemmende jordlovsafstemning i 1963, hvor de borgerlige partiers planfjendtlighed fik folkelig medvind – i realiteten ikke politisk vilje til at gennemføre en egentlig landsplanlægning. Så gradvist holdt Landsplanudvalget op med at holde møder. Det sidste blev holdt i 1966. Men gudskelov overlevede sekretariatet. Gudskelov, fordi det var i LPUS jeg i 1966 fik mit første, spændende job i planlægningsverdenen som studentermedhjæper hos Poul Degener og Ole Lundsteen. Kaufmann sluttede allerede i 1964 som chef for LPUS, og han blev efterfulgt af først geograf og økonom Kristian Antonsen (1964-66), siden af økonom Anders Svarre som en inspirerende og vidtfavnende chef (1966-75).

Men ”landsplanlægningen” skiftede karakter og blev i anden halvdel af 1960erne snarere et fagligt landsplanberedskab, som i ganske imponerende omfang undersøgte og kortlagde fysiske, demografiske, servicemæssige og organisatoriske udviklingstræk og ændringer i det danske samfund.

Det skete i form af rapporter og meddelelser, som sekretariatet udsendte, og i en omfattende løbende serie af kort med fællesbetegnelsen: Datakort

Kort 4 ZONEPLANEN Oversigtskort



- ZONE 1: By- og industriudviklingsområder
- ZONE 2: Interesseområder for by- og industriudvikling
- ZONE 3: Interesseområder for sommerhusbebyggelse og fredning
- ZONE 4: Rene landbrugsområder

LANDSPLANUDVALGET
1:1½ mio
Aug. 1962

Danmark. Mit eget bidrag var noget så nyt og moderne som en sociologisk undersøgelse af Levevilkårene i Nordjylland. Den gennemførte jeg fra 1969 til 1972, som et led i et stort anlagt forberedelsesarbejde for den kommende regionplanlægning.

Kommunalreformen i 1970

Baggrunden for min – og en række andre parallelle regionplanorienterede undersøgelser – var kommunalreformen i 1970 og det sideløbende arbejde med udformningen af en række planlove. Landsplanudvalget havde i 1966 udsendt debatoplægget: ”Regionplanlægning og regioninddeling”, hvor nogle væsentlige elementer og opgaver i den kommende regionplanlægning blev formuleret. I debatoplægget var der også forskellige skitser til den kommende amtslige/regionale inddeling. Der blev fremlagt fire skitser med henholdsvis 20, 15, 12 og 7 regioner. Landsplanudvalget hældede mest til de 7 regioner – men det var for tidligt. De daværende 24 amter i 1970 blev reduceret til 14, og først med kommunalreformen i 2007 nåede vi ned på 5 regioner.

I 1970 gjorde LPUS status for landsplanarbejdet ved at udsende en journalistisk skrevet statusrapport, udarbejdet af journalisten og forfatteren Knud Bidstrup: ”Landsplanlægning, status og fremtidsperspektiver”.

Rapporten rummer en oversigt over de væsentlige udviklingstræk for det danske samfund, sådan som de tegnede sig omkring 1970. Hovedindholdet var et vækstscenarium og en forventning om en stadigt øget centralisering.

Rapporten argumenterede da også stærkt for behovet for en styrket overordnet både fysisk og økonomisk planlægning. Denne argumentation blev, for så vidt angik den fysiske planlægning, fulgt op i planlovreformens store planlægningsmaskine med kommuneplaner, regionplaner og landsplanlægning. Hvad angik den overordnede og langsigtede økonomiske planlægning fulgte Erik Ib Schmidt sagen op med de to perspektivplaner: PPI og PPII fra henholdsvis 1971 og 1973.

Fysisk planlægning eller samfundsplanlægning

Omkring 1970 var der i planlæggerkredsen og på uddannelsesinstitutionerne en del diskussion om omfanget og indholdet af planlægningen. Vi var nogle, fortrinsvis unge, ”flippere”, som syntes, at planlægningen burde have det hele med. Den burde tage udgangspunkt i befolkningens værdier og drømme om det gode liv, og der ud fra sørge for at ændre de rammebetingelser i samfundet, som hindrede realiseringen af det gode liv. For os flippere var der ikke nogle skarpe skillelinjer mellem fysisk og økonomisk planlægning.

Vi kaldte det intet mindre end samfundsplanlægning. Men de lidt ældre i faget, der som regel også havde lidt større ansvar (og en tættere kontakt til det politiske niveau, som vi andre ikke havde), var ”realister”. De så og accepterede den fysiske planlægnings begrænsninger, og koncentrerede sig om at give beslutningstagerne (= politikerne) det bedst mulige vidensgrundlag for deres beslutninger.

Den diskussion sluttede ikke i 1970, men prægede planlæggerverdenen op gennem 1970'erne. Det kommer vi formentlig til at høre mere om i de efterfølgende oplæg, som netop tager afsæt i tiden efter 1970.

Omkring dansk landsplanlægning 1970-1990

Tidl. kontorchef i Miljøministeriet Inger Vaaben

1. Indledning

Jeg vil i det følgende – på 30-40 års distance – forsøge at beskrive landsplanlægningen set ud fra min synsvinkel og mine arbejdsopgaver i årene 1970-1990. Jeg havde i den periode i skiftende sammenhænge som kontorchef ansvaret for en del af ministeriets landsplanarbejde først i boligministeriets og derefter i miljøministeriets departement og senere i Planstyrelsen fra dens oprettelse til dens nedlæggelse ved udgangen af 1992.

2. Baggrund

I en udvalgsbetænkning fra 1975 om planlægning i centraladministrationen (betænkning nr. 743) nævnes 4 vigtige overordnede samordningsfunktioner for statslig planlægningsvirksomhed: Planlægning af den samlede offentlige udgiftspolitik, planlægning vedrørende erhvervspolitikken, den fordelingspolitiske planlægning og den fysiske planlægning.

Fysisk planlægning er den del af samfundets planlægning, der har betydning for arealanvendelsen, og hvad har ikke det? Stort set alle samfundets sektorer smitter af på arealanvendelsen!

Lovgivning om en overordnet sammenfattende fysisk planlægning kan ses som et forsøg på - fra samfundets side - at få styr i eget hus og give en koordineret ramme for den mest hensigtsmæssige anvendelse af landets areal- og naturressourcer.



Foto af Bendt Andersen ved Inger Vaaben

I forbindelse med den nye administrative inddeling af landet i 1970 i 14 amter og 276 kommuner blev der i 1969 vedtaget et sæt jordlove bl.a. lov om by - og landzoner, lov om frigørelsesafgift og lov om tilbudspligt. Regeringen ønskede en fortsættelse af jordlovsreformen inden for boligministeriets områder. Boligminister Helge Nielsen nedsatte derfor i 1972 en planlovsgruppe, der fik til opgave at udarbejde og forhandle en lovgivning om lands-, region- og kommuneplanlægning. Gruppens leder var kontorchef Bendt Andersen, der blev aflastet for andet arbejde, og som en start fik et år til skitsering af opgaven. Hans Jørgen Jensen og jeg blev som jurister knyttet til gruppen på fuld tid. Det blev for os et meget spændende og givende samarbejde.

3. Lovarbejdet

Vi stod med en række væsentlige input til arbejdet i form af de foregående års politiske overvejelser, udvalgsbetænkninger, faglige rapporter og lovgivning, men også foran en ret stor og kompleks opgave.

Vores udgangspunkt var fra starten et ønske om at formulere et enkelt, klart og sammenhængende fælles lovsystem for den fysiske planlægning på de 3 administrative niveauer. Opgaven var at konstruere et maskineri, der ville gøre det muligt at sikre, at de mange forskellige samfundshensyn blev koordineret i den fysiske planlægning. Det skulle være et kendetegn for lovgivningen, at der som hovedregel

ikke i lovteksten blev taget stilling til, hvordan de enkelte materielle problemer skulle løses. Lovgivningen skulle derfor indrettes, så den uden lovændringer kunne tjene som redskab for en hvilken som helst materiel (og politisk) løsning, der blev valgt. Udgangspunktet blev fastholdt i lovforslaget, men allerede under folketingsbehandlingen 'gik det galt'.

Folketinget ønskede, at der direkte i formålsparagraffen blev givet udtryk for, at der ved lands- og regionplanlægningen skulle lægges vægt på hensynet til at fremme en ligelig udvikling af landet.

Jeg vil nævne et par af de problemstillinger, vi diskuterede undervejs i lovarbejdet:

Det nye medlemskab af EF og dets betydning for den danske arealplanlægning.

EF's Regionalfond gav mulighed for støtte til egnsudviklingsprojekter, men herudover, og som situationen så ud for os i 1973, var vi overbevist om, at EF ikke ville komme til at blande sig i, hvordan medlemslandene tilrettelagde og styrede den nationale fysiske planlægning, så den problematik lagde vi helt på hylden. Det skulle 10-15 år senere vise sig, at denne antagelse ikke længere holdt stik, jf. bl.a. EF's direktiv 85/337 om vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet, som blev gennemført i dansk ret i 1989). Det blev også et EF-krav allerede fra 1978, at landene for at opnå regionalfondsstøtte skulle udarbejde om ikke fysiske planer, så dog såkaldte regionalprogrammer for de berørte områder.

Regler om landsplanlægning?

Som udgangspunkt var der egentlig ingen retlig nødvendighed for at lovfæste landsplanlægning, men det var opgaven at lade bestemmelserne om regionplanlægning ledsage af nogle få landsplanregler for at understrege viljen fra regeringens side til en landsplanlægning og for at sikre en vis styring af den decentrale fysiske planlægning indenfor den fælles ramme, som landsplanlægningen skulle være. Vi så under vores drøftelser på andre sammenlignelige landes tackling af problemstillingerne og fandt navnlig den hollandske model interessant.

Lands og regionplanloven kom til at indeholde fire paragraffer om landsplanlægning:

1. En pligt for ministeren til at udføre en sammenfattende fysisk landsplanlægning.
2. Offentlige og halvoffentlige myndigheders pligt til at give relevante oplysninger til brug for landsplanlægningen og en ret for ministeren til at pålægge amter og kommuner at give sådanne oplysninger.
3. En ret for ministeren til at bestemme, at nærmere angivne forudsætninger skulle lægges til grund for regionplanlægningen. (landsplandirektiverne.)
4. En pligt til at give en årlig redegørelse til folketingets udvalg om fysisk planlægning, som derigennem blev informeret om det løbende landsplanarbejde og kunne forlange redegørelserne optaget til forhandling i folketingssalen.

Regionplanlægningen

Det blev indgående debatteret, hvilken funktion, hvilket indhold og hvilke retsvirkninger, regionplanlægningen skulle have og hvem, der skulle stå for regionplanlægningen uden for hovedstadsområdet. Valget af regionplanorgan og af regionplanlægningens indhold var afhængig af, hvilken styrke, man ville tillægge regionplanlægningen. En stærk regionplanlægning ville betyde en lettelse for centraladministrationen og en ønsket decentralisering. Det ville være lettere – ud fra landsplanpolitiske målsætninger at fastlægge rammen for og koordinere 14 amtsplaner end 275 kommuneplaner. Også de dengang nye sektorlove blev nævnt som begrundelse for et samordnende instrument på amtsplan. Valgte man derimod en svag regionplanlægning, ville det kræve større statslig styring med betydeligt forøgede koordinationsopgaver bl.a. fordi mange dispositioner på kommunalt niveau ville have konsekvenser for andre kommuner. En svag regionplanlægning behøvede ikke at have et omfattende indhold og kunne variere fra region til region og ville snarere få karakter af analysearbejde.

Resultatet blev på papiret vel nærmest en stærk regionplanlægning, hvor at amtsrådene fik pligt til at udarbejde regionplaner med et nærmere fastlagt indhold. Planerne skulle udmønte landsplanlægningen og godkendes centralt. Regionplanerne skulle fastlægge rammerne for kommunernes planlægning, det såkaldte rammestyringsprincip.

Kommuneplanloven

Loven fik bestemmelser, der sikrede ministeren en mulighed for at indkalde kommuneplanforslag og lokalplanforslag (call-in beføjelserne).

Offentlighed i planlægningen

Vi drøftede den netop gennemførte engelske planlægningsreform fra 1968, som gav offentligheden nye muligheder for at deltage i planlægningen. Var tiden inde til at formulere lignende bestemmelser i de nye danske planlægningslove? Det var den! Bestemmelserne blev tilpasset procedurerne for de 4 plantyper, som lovene kom til

Russiske babusjkaer i forskellige størrelser, der passer ind i hinanden illustrerer rammestyringsprincippet, der blev introduceret i dansk planlovgivning i 1970'erne: Lokalplanen som den mindste og mest detaljerede plan skal passe til kommuneplanen, der igen skal passe til regionplanen, der skal være i overensstemmelse med landsplanredegørelsen



at indeholde. Offentlighed om landsplanlægningen blev søgt sikret gennem ministerens pligt til at informere folketinget gennem de årlige landsplanredegørelser.

4. Lovene

Lands- og regionplanloven og lov om regionplanlægning i Hovedstadsområdet blev vedtaget i 1973 og trådte i kraft den 1. april 1974. Lov om kommuneplanlægning blev vedtaget i 1975 og trådte i kraft den 1. februar 1977.

Systemet i den nye lovgivning blev opbygget efter en enkel model med styring inden for en beskrevet ramme og med regler om offentlighedens inddragelse.

Det lå ikke i 70'ernes lovgivning, at statens landsplanarbejde skulle munde ud i en stor fysisk arealanvendelsesplan for hele landet. I sin forelæggelsestale til folketinget ved fremsættelse af lovforslaget om lands- og regionplanlægning, udtalte ministeren: "Jeg har hidtil ikke benyttet ordet landsplan, men talt om landsplanlægning eller landsplanarbejdet. Dette er ganske bevidst. Det vil ikke være ønskeligt at stile mod en stor og altomfattende landsplan - et værk med kortbilag - hvor man kan slå op og finde svar på, hvordan udviklingen i alle henseender bør forløbe.

Det ønskelige og opnåelige er derimod, at der i samarbejde med både den økonomiske langtidsplanlægning, planlægningen inden for de enkelte samfundsområder og den lokale planlægning, især regionplanlægningen, løbende tilvejebringes et sæt af betragtninger, som ud fra landspolitiske helhedshensyn skal være normgivende for den fysiske planlægning på regionalt og kommunalt niveau."

Den fysiske planlægnings lovgrundlag har i årene, der er gået, ændret sig i overensstemmelse med samfundsudviklingen, men sammenhængen og grundmodellen er blevet fastholdt uanset de skete forskydninger af opgaverne og ændringerne på det regionale niveau. At det har været muligt skyldes efter min mening Bendt Andersens vedvarende fastholdelse dengang af en forståelig helhed og struktur uden mange komplicerede særregler. At der senere kom særregler til, der gjorde det nødvendigt at forenkle og effektivisere lovgivningen, er en anden sag. Rammestyringen er der ikke blevet rørt ved.

Opgaven med at følge lovgivningen op blev med miljøministeriets nye styrelsesstruktur lagt i planstyrelsens regi med afdelingschef Vagn Rud Nielsen som direktør og den kommitterede i byplansager, Edmund Hansen, som vicedirektør.

Regionplanlægningen blev igangsat straks efter lovenes ikrafttræden i foråret 1974. Se pkt.7.

5. Landsplanredegørelserne

Den første landsplanredegørelse blev afgivet i 1975 og debatteret i tinget i november samme år.

Redegørelsen indeholdt en underbygget opsamling og belysning af de vigtigste landsplanemner og var først og fremmest udarbejdet på grundlag af de foregående års landsplanarbejde, herunder bl.a. publikationen ”Landsplanlægning, status og fremtidsperspektiver”, udgivet af landsplanudvalgets sekretariat i 1970.

Lands- og regionplanlovene blev enstemmigt vedtaget af folketinget, og ministerens første redegørelse efter den nye lov blev da også debatteret i en positiv stemning med gode og indholdsrige indlæg fra partiernes ordførere. Navnlig planlægningen af den fremtidige byvækst havde stor politisk bevågenhed.

Redegørelsen blev rost, og der blev udtrykt vilje fra stort set alle partier til at støtte igangsætningen af nye initiativer på baggrund af loven.

De følgende års landsplanredegørelser var oplysende og af og til konkluderende. Indholdet tjente i det første årti i høj grad som sigtelinjer og ledetråde for den igangværende regionplanlægning i amterne.

Der var betragtninger om de regionale skævheder på baggrund af hovedtal. Om bymønstret med mål for byvæksten og dens fordeling.

Om sommerhusplanlægningen, om det åbne lands planlægning, generelt om arealanvendelsen og sektorkoordineringen og om resultaterne af udvalgsarbejder og ministerens konklusioner. Som bilag status for den igangværende regionplanlægning. Oplysninger om udførte undersøgelser og analyser af betydning for landsplanlægningen og om nedsættelse af udvalg og kommissioner, herunder landsbykommissionen i 1978.

Politisk behandling af redegørelserne

To gange i 70'erne blev redegørelserne behandlet i selve tinget. Det gjaldt udover den første redegørelse også 1979-redegørelsen, som indeholdt betragtninger om regeringens syn på landsbyerne. Venstre ønskede en egentlig forespørgselsdebat og stillede følgende spørgsmål til miljøministeren (Ivar Nørgaard): ’Hvilke planer har regeringen for at tilgodese lokale ønsker om at sikre landsbyer og mindre bysamfund?’.

Spørgsmålet gav anledning til en intens debat, hvis indhold på mange punkter ligner nutidens debat om et ’Udkantsdanmark’. Debatten resulterede i en såkaldt afværgedagsorden fra Socialdemokraterne: ’Idet folketinget opfordrer regeringen til ved godkendelsen af regionplanerne at sikre, at befolkningsvæksten kan fordeles på en sådan måde, at man respekterer de udbredte ønsker om en sikring af landsbyernes og de små samfunds fremtidsmuligheder, går tinget over til næste sag på dagsordenen.’ Afværgedagsordenen blev vedtaget med 82 stemmer mod 14; 49 stemte hverken for eller imod. Venstres dagsorden var dermed bortfaldet.

I virkeligheden var forskellen mellem partiernes opfattelse ikke så stor, alle gav udtryk for et ønske om at sikre landsbyernes fremtid, men navnlig Venstre opfattede indholdet af redegørelsen som et forsøg fra socialdemokraternes side på en centralisering.

Efter regionplangodkendelserne i begyndelsen af firserne ændredes landsplanredegørelsernes fokus.

Planstyrelsen fandt derfor tiden inde til at se på landsplanlægningen i et nyt samlet perspektiv. Der blev nedsat en projektgruppe, der fik til opgave at udarbejde et debatoplæg. 'Hvad gør vi ved Danmark', landsplanlægning 1983-2000. Oplægget blev offentliggjort i 1982 og var ledsaget af 14 essays om vigtige landsplanemner skrevet af forskellige byplanlæggere og forskere, der arbejdede med det pågældende emne. 2 hovedtemaer gik igennem debatoplægget: Risikoen for dybere uligheder imellem forskellige befolkningsgruppers levevilkår og en beskrivelse af, hvordan de samlede investeringer i bygninger, infrastruktur m.v. kunne udnyttes mest rationelt under de også dengang stramme økonomiske vilkår.

1982-landsplanredegørelsen lagde sig op ad projektgruppens debatoplæg.

I de følgende års redegørelser blev forskellige betydende temaer belyst, for eksempel om de små bysamfund i by og på land, og der blev fokuseret på det åbne land i 1986, tidspunktet for amternes første 4-årige regionplantillæg. I 1987 blev der gjort status over de kommende års vigtigste landsplanproblemstillinger. 1988-redegørelsen stillede spørgsmål om en styrkelse af landsplanlægningen gennem lovændringer, der kunne give bedre styringsmuligheder i takt med decentr aliseringen. 1989-redegørelsens tema var 'Det regionale Danmarksbillede nu og i fremtiden.'

(Se også **bilag A** med oversigt over landsplanredegørelserne).

6. Landsplandirektiverne

Landsplandirektiver 1977-1986

- 1977: Planlægning af sommerhusområder
- 1978-81: Arealer til naturgasnettet (3 direktiver)
- 1980: Arealreservationer til A-kraftværker(ophævet 1985)
- 1981: Arealer til Storebæltsbroens landfæster
- 1981: Udbygning af Kastrup Lufthavn
- 1982: Olierørledning, Vesterhavet/Fredericia
- 1984: Naturgasledning, Gevninge/Kyndby
- 1985: nyt færgeleje og banelinje/ Knudshoved
- 1985: 2 IHAWK- raketeskadriller, Højstrup øvelsesplads
- 1986: TV2 sendestationer og en FM/TV1, hst. (2 direktiver)

Bestemmelsen om styring gennem landsplandirektiver er det stærkeste styringsredskab i planlovgivningen. Bestemmelsen fremgår nu af planlovens § 3. Den giver ministeren mulighed for at fastsætte bindende forskrifter for lovens anvendelse og for indholdet af planlægningen på de forskellige niveauer og til at overtage amternes og kommunernes beføjelser efter loven (call-in).

Direktivmuligheden blev i de første år udnyttet 18-20 gange. Det første direktiv fra 1977 om stop for sommerhusudbygning langs kysterne var det generelt mest politiske. Andre var reservation af arealer til strækningsanlæg som naturgasnettet og helt konkrete arealudpegninger som reservation af arealer til Storebæltsbroens landfæster (se Bilag A).

Call-in bestemmelserne var tænkt som 'sikkerhedsventiler' til sikring af kvaliteten af den decentrale planlægning og til gennemførelsen af statens planlægningspolitik. Bestemmelserne blev da også kun anvendt 2-3 gange i perioden. (1980: Herlev Kommunes forslag om at lade et kolonihaveområde overgå til boligbebyggelse, 1987: Hvidovre Kommunes forslag om størrelse og sammensætning af affaldsmængder på en kommende losseplads på Avedøre Holme. 1988: Bestemmelserne i Københavns Kommunes kommuneplanforslag om anvendelse af visse dele af havnen kunne ikke vedtages endeligt, før resultaterne af et ministerielt udvalgsarbejde om tilrettelæggelsen af omdannelsen af dele af Københavns Havn forelå.

7. Regionplanerne

Lovene krævede som nævnt udarbejdelse af regionplaner for alle regioner med krav til planernes indhold og overensstemmelse med landsplanpolitiske mål. Der var tidsfrister for planernes færdiggørelse og krav om 4-årige regionplanrevisioner med statens godkendelse af planerne.

Intentionen var, at landets overordnede fysiske arealanvendelsesplan skulle udarbejdes decentralt af amterne i et samarbejde med regionens kommuner og med inddragelse af offentligheden. Selv om træerne ikke groede ind i himlen, lykkedes det: Regionplanen for Hovedstadsområdet og for Bornholm blev godkendt i 1979. De øvrige regionplaner godkendtes i 1981 efter 6-7 års intenst planlægningsarbejde hos alle landets regionplanmyndigheder. Ved revisionen af planerne i 1986 blev navnlig planernes retningslinjer om det åbne land kvalificeret på grundlag af nye undersøgelser og amternes analyser af det åbne lands sektorer.

Selv om landsplanlægningen skal have en overordnet, national synsvinkel på arealanvendelsesproblemerne, er det vist ikke at gå for vidt at betegne de sammenlagte godkendte og løbende reviderede regionplaner efter godkendelserne i 1981 som en form for landsplan?

Regionplanlægningen uden for hovedstadsområdet fulgte en lovbestemt procedure, hvor både kommunerne, staten og offentligheden løbende medvirkede i processen. Opgaven var højt prioriteret, såvel i amterne som i Planstyrelsen. Der forelå fra starten i 1974 en ny areal- og byggemodningsundersøgelse og en publikation fra landsplanudvalgets sekretariat 'Arealplanlægning, status og problemstillinger', der efter min mening gav en ny og fremragende gennemgang af de forskellige sektorer i det åbne land.

Der udviklede sig et samarbejde mellem regionplanlæggerne i de forskellige amter, og der var løbende kontakt under hele processen mellem regionplanlæggerne og planstyrelsens medarbejdere. Planstyrelsen havde på sin side forpligtelsen til at udsende vejledninger for de enkelte planfaser og til at sikre det tværgående samarbejde mellem planlægningen af de enkelte sektorer i ministerierne og den sammenfattende fysiske planlægning. Styrelsen havde formandskabet for en tværministeriel embedsmandsgruppe, der deltog under hele regionplanprocessen med bidrag til regionplanorienteringer og udtalelser til amterne, og som havde en vigtig rolle ved gennemgangen af amternes

alternative regionplanskitser og de endelige regionplanforslag og deres godkendelse.

Regionplanlægningen i hovedstadsområdet fulgte en anden procedure og havde et andet forløb end amternes regionplanlægning. Det skyldes flere forhold, bl.a. mange års forudgående regionplanlægning og Hovedstadsregionens administrative opdeling efter 1974 i et (stadig) stort antal kommuner, 5 enheder med overordnede beføjelser (3 amter og 2 centralkommuner) og et Hovedstadsråd. Hertil kom områdets store befolkningstæthed (33 % af landets befolkning på 6-7 % af landets samlede areal) og dermed karakter af en stor, sammenhængende by.

Planstyrelsens opgaver i forhold til Hovedstadsrådets regionplanarbejde hvilede på den baggrund på ganske andre forudsætninger og havde et andet indhold end det samtidig løbende samarbejde med amterne i resten af landet.

Rådets regionplanchef gennem hele perioden, Hugo Marcussen, udtrykker det således i sine 'Erindringer 6 år efter' (Hovedstadsrådets nedlæggelse, Byplanhistorisk note 32):

” Der var i hele HR-perioden stærke meningsudvekslinger mellem Planstyrelsen og HR. Planstyrelsen gav - ud fra de kendte synspunkter om det skæve Danmark - direktiver til HR om at hæmme regionens byvækst. Styrelsen gav udtryk for, at staten ønskede at dirigere befolknings- og erhvervsudviklingen bort fra Hovedstadsområdet for at opnå en mere ligelig udvikling af landet. Bag synspunktet lå dels gammel kærlighed til *Principskitsen* fra 1960, dels opfattelsen af, at Hovedstadsregionen var rig.”

Uden at gå nærmere ind på de indholdsmæssige divergencer, vil jeg her blot konstatere, at det lykkedes ved velvilje fra begge sider at få godkendt en regionplan, så kommunerne kunne få igangsat den kommuneplanlægning, som efter planlovgivningen først kunne iværksættes, når der forelå en godkendt overordnet plan.

8. Afsluttende bemærkninger.

Hvad kom der så ud af de 20 års fysiske planlægning af langsigtet betydning for landets arealanvendelse?

Rammerne, der blev udstukket ved de forskellige reformer i 1970, blev i de følgende år udfyldt af de decentrale enheder på amtsligt og kommunalt plan. Også 70'ernes planlovsreform blev ført ud i livet og gennemført i løbet af perioden.

Den fysiske planlægning blev - i hvert fald i 70'erne - genstand for stor interesse fra de nye amtsråds side, og borgerne fik gennem den offentlighed, der var om regionplanerne, mulighed for at følge med i planlægningen. Den offentlige debat betød, at de landsplanpolitiske problemstillinger om *byvækstens fordeling* blev grundigt belyst, drøftet og erkendt af en bred kreds, og den nødvendige landsplanmæssige styring af detailhandelsudbygningen blev forstået og accepteret. Debatten om

storcentre raser selvfølgelig stadig. *Landsbyernes affolkning* har været et emne, der har været på dagsordenen lige siden 70'erne, uden at der har fundet nogen afklaring sted. Der har under de skiftende regeringer været forskellige synspunkter på, hvordan problemstillingen skulle løses, og der har af og til også været en forståelse af, at affolkningen skyldes samfundsudviklingen, og at *det spørgsmål ikke alene lader sig løse gennem den fysiske planlægning*.

By- og landzonelovens krav om tilladelse til byggeri mm. i landzone er blevet fastholdt i perioden og er også i dag en *væsentlig bremse på uplanlagt byggeri udenfor byzonen*. Selv om reglerne for nogle aktiviteter og anlæg under visse regeringssammensætninger er blevet lempet, har andre regeringer senere strammet op på bestemmelserne igen.

Også landsplandirektivet om at *standse udlæg af nye sommerhusområder fra 1977 og opfølgningen i 1981 om planlægning af ferie- og fritidsbebyggelse i de kystnære områder* har været af *stor betydning for en fastholdelse af frie danske kystområder*. Senere er der sket forskellige ændringer, der har slækket på restriktionerne for byggeri i kystnærhedszonen, men også her har senere regeringer strammet op igen.

I begyndelsen af perioden var spørgsmålet om byvækstens fordeling mellem de forskellige bystørrelser (bymønstret) et centralt emne i regionplanlægningen. Men det viste sig snart, at amterne ikke var politisk stærke nok til at fastholde den forudsatte overordnede styring af navnlig bykommunernes byudviklingsønsker. Det er et sædvanligt dilemma for et mellemniveau og for de beføjelser, de (ikke) bliver udstyret med.

De første regionplaners indhold af reel åbenland-planlægning var ufuldstændigt, og det var det, amterne kastede sig over efter regionplangodkendelserne i 1981. *Amternes grundige regionale analyser og beskrivelser af areal- og naturinteresserne i det åbne land* er set i bakspejlet for mig nok et af de vigtigste resultater af regionplanlægningen i de år. Godt, at dette arbejde blev startet op, mens man endnu havde medarbejdere i marken på det regionale plan!

Landsplanlægningen ved årtusindskiftet og nutidens behov

Peder Baltzer Nielsen, stadsarkitekt i Aalborg, i årene 1997-2007 kontorchef i Miljøministeriet med ansvar for landsplanlægningen. Forfatteren takker Bue Nielsen for hjælp med at omarbejde det båndede foredrag til en skriftlig fremstilling. Bue Nielsen er cand. scient. i kulturgeografi og var 1987-2012 ansat i Miljøministeriet med landsplanlægning som særlig opgave

Dette bidrag handler om de tre landsplanredegørelser fra 2000, 2003 og 2006, som jeg som kontorchef forestod udarbejdelsen af. Bidraget vil vurdere, om der kan siges at være kontinuitet i landsplanredegørelserne, eller om regeringsskift og ministerskift førte til fundamental omtænkning. Afslutningsvis vil jeg påpege nogle krav, som landsplanlægningen i dag bør leve op til, og hvor der er brug for nytænkning.

Landsplanredegørelse 2000

Det centrale i Landsplanredegørelse 2000 (og i forslaget fra 1999) med titlen ”Lokal identitet og nye udfordringer”, udarbejdet under den socialdemokratiske/radikale regering, var at se planlægningen i forhold til erhvervsudviklingen. Spørgsmålene var, hvordan de lokale identiteter kan være med til at skabe en udvikling, og hvor den udvikling kan foregå.

Denne problemstilling rejste spørgsmålet om relevansen af det i planlægningen fastlagte hierarkiske bymønstre. Erhvervslivet med dets diffuse globale relationer er ikke så hierarkisk organiseret, og udviklingen i det er svært at tilpasse et hierarkisk bymønster. Men også i den offentlige service så man specialisering mellem de enkelte enheder, fx i sundhedsvæsenet, som medførte, at det tidligere hierarki gik i opløsning.

Derfor tog Landsplanredegørelse 2000 fat på et opgør med bycenterhierarkiet, altså udpegningen af landsdelscentre, regionscentre, kommunecentre osv. I den diskussion havde Landsplanafdelingen et tæt samspil med Erhvervsministeriet, hvis arbejde med geografiske erhvervsklynger tog fart på samme tid.

Opgøret med det hierarkiske bymønster blev dog ikke ført til ende i Landsplanredegørelse 2000. Der blev nemlig i landsplanredegørelsen udpeget to nye landsdelscentre. Det ene var Trekantområdet og det andet Midt-Vest (Holstebro, Struer, Herning og Ikast). Det var selvfølgelig en nyskabelse, at de udpegede landsdelscentre bestod af byer, der skulle samarbejde, og ikke af énkernebyer. Men samtidig betød udpegningen, at der blev holdt fast ved det traditionelle centerhierarki. Ønskerne om nye landsdelscentre var i øvrigt blevet afvist i forarbejderne til forslaget til landsplanredegørelse, men kom alligevel med i den endelige redegørelse. Det skete, fordi vi i Landsplanafdelingen fik et ’tip’ fra statsminister Poul Nyrup Rasmussen om, at vi skulle udnævne Herning til et landsdelscenter. Det fik den for planlægningen ansvarlige minister, altså Svend Auken, til at sige: ”Så skal vi også have Trekantområdet med”. Det er dejligt som embedsmand at have en facitliste.

Det var da også særligt udpegningen af landsdelscentrene, som efterfølgende fik offentlighedens bevågenhed, som det fremgår af Ritzaus tekst om redegørelsen, her gengivet fra BT, se figur A.

Figur A. BTs omtale af landsplanredegørelsen den 20. januar 2000. Det omtalte 'vestsjællandske område', som havde bejlet til en status som landsdelscenter, var Sjællandsporten, et samarbejde mellem 12 kommuner omkring Slagelse og Næstved.



Fire vestjyske byer bliver landsdelscenter

Af Ritzaus Bureau
Torsdag den 20. januar 2000

De fire vestjyske byer Herning, Holstebro, Ikast og Struer bliver tilsammen udpeget som et nyt såkaldt landsdelscenter som led i arbejdet med den kommende landsplanredegørelse.

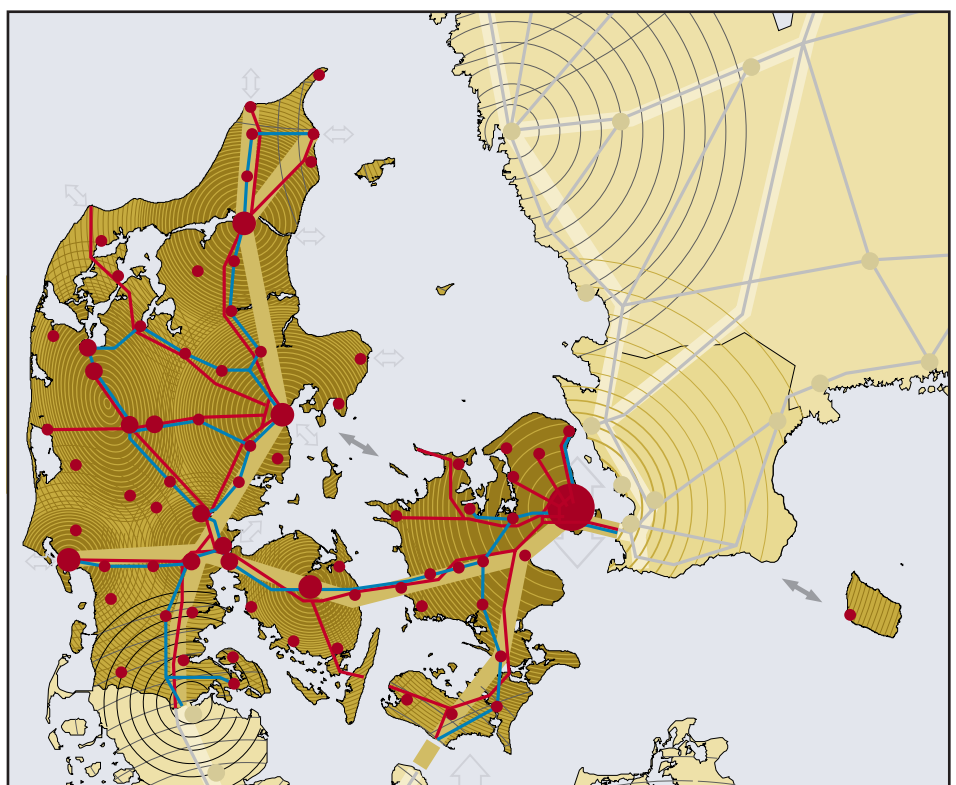
Statsminister Poul Nyrup Rasmussen (S) og miljø- og energiminister Svend Auken (S) offentliggør senere i dag placeringen af endnu et landsdelscenter. Trekantsområdet Vejle-Kolding-Fredericia samt det vestsjællandske område har bejlet til en status som landsdelscenter.

Centrene skal være med til at rette det skæve Danmark op - på det erhvervsmæssige område og i den fysiske planlægning.

/ritzau/

Regeringens fremtidige Danmarksbillede blev fremlagt i Landsplanredegørelse 2000 i form af et smukt Danmarkskort - vision 2025, se figur B. Visionen antydede den fremtidige udvikling, også med naboområder i Sverige (Øresundsregionen) og ned mod Flensborg-området, og dermed også den infrastruktur, der skulle til. Danmarksbilledet i Landsplanredegørelse 2000 blev dermed en opsamling af de foregående landsplanredegørelser. Både landsdelscentrene og de øvrige byregioner kunne på den baggrund få nye roller, baseret på den lokale identitet og den fremtidige udvikling i landet. Den grafiske signatur med ringe, der rækker ind over hinanden, skulle illustrere byregionernes fremtidige betydning. Og det at tænke i byregioner er ikke mindst meget fremherskende i dag.

Figur B. Danmarksbilledet i landsplanredegørelse 2000.



En vigtig, men desværre overset del af forslaget til landsplanredegørelse fra 1999, var det alternative oplæg til en landsplanpolitik, som blev udgivet sammen med forlaget, trykt på gult papir. Alternativet var udarbejdet af plankonsulent, sociolog Niels Helberg i tæt dialog med en faglig referencegruppe bestående af kapaciteter fra videnskabelige institutter, medier og regionale myndigheder.

Nogle af budskaberne i denne alternative vision var i stikord:

- Få sammenhængende byområder i 75 – 100 kommuner.
- Statslige krav om sammenhængende regionale udviklingsplaner.
- Bymønsterdiskussionen afløst af kvalitetskrav til bypolitikken.
- Udpegning af 4 – 6 større naturområder.
- Der føres en sammenhængende statslig transport- og kommunikationspolitik, ikke mindst relateret til de funktionelt sammenhængende storbyområder.
- Staten styrer ikke de enkelte byers vækst, men stiller minimumskrav for byomdannelsen i forhold til en række helhedsorienterede velfærds- og bæredygtighedskrav.

Det var, som man i dag kan se, en profeti, som havde fremtiden for sig. Vi har nu 98 kommuner, regionale udviklingsplaner, det hierarkiske bymønster er forladt, vi har tre nationalparker og en fjerde på vej. Det med en sammenhængende transportpolitik i forhold til storbyerne kniber det måske med, men samlede strategiske analyser af trafikken i hovedstaden og i Østjylland er dog under udarbejdelse.

Landsplanredegørelse 2003

Regeringsskiftet i november 2001, hvor Hans Chr. Schmidt fra Venstre blev miljøminister, gav landsplanlægningen en række udfordringer.

Hans Chr. Schmidt ville allerede i sine første måneder som minister holde møder med kommunerne om deres ønsker til den overordnede planlægning. Med henblik på at strukturere diskussionen med kommunerne udgav Landsplanafdelingen derfor allerede i januar 2002 pjecen ”Et Danmark i balance - hvad skal der gøres?” som en slags foroffentlighed til den kommende landsplanredegørelse. Pjecen havde fokus på byernes forskellighed og landdistrikternes udvikling.

Regeringen havde opmærksomheden rettet mod den regionale udvikling i Danmark, og hvordan den kunne foregå. Dette blev det centrale emne for landsplanredegørelse 2003 (forslaget til redegørelsen kom i december 2002). Også Indenrigsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet arbejdede med denne problematik, og udgivelsen af landsplanredegørelsen, den regionalpolitiske redegørelse og regeringens regionale vækststrategi i maj 2003 blev tidsmæssigt koordineret, lige som de tre redegørelsers budskaber selvfølgelig var afstemt.

Diskussionen i Landsplanredegørelse 2003 om, hvordan væksten kan nå længere ud end bare til de centrale områder i landet, blev nok ført mere systematisk end tidligere, men var ikke nogen nyhed, og de overordnede udmeldinger i redegørelsen adskilte sig ikke meget fra de foregående landsplanredegørelsers.

Mens Landsplanredegørelse 2003 derfor kan siges at repræsentere en kontinuitet på tværs af regeringsskiftet, var der andre elementer af landsplanlægningen, hvor den borgerlige regering lagde op til ændringer. Det gjaldt således den statslige udmelding til regionplanerne og derigennem til kommunerne. Den sidste af disse statslige udmeldinger i Svend Aukens tid som minister (fra 1999) var på over 100 sider, og der var meget stor opmærksomhed omkring den, fordi den havde udviklet sig til noget, der i virkeligheden lignede en bekendtgørelse. Der var derfor stor nervøsitet over den i kommunerne og mange angreb på den. Hans Chr. Schmidt ønskede udmeldingen skåret ned til i princip 15 sider. Den endte på 40.

Det var dog især adgangen til at bygge i kystområderne, afskaffelsen af begrænsningerne for butikcentre og ikke mindst kommunernes ønsker om flere sommerhuse, som virkelig kom til debat.

Debatten om flere sommerhuse førte efter en omfattende politisk proces til, at det hidtidige stop for udlæg af nye sommerhusområder blev lempet, idet det i planloven blev indskrevet, at der i kystnærhedszonen kunne udlægges nye sommerhusområder med plads til 8.000 sommerhuse. Det blev imidlertid i loven krævet, at de nye sommerhusområder skulle ligge bag ved eksisterende sommerhusområder i retning væk fra kysten, og developernes planer om at bygge 'i vandkanten' blev dermed effektivt forhindret. Resultatet blev, at der i 2005 blev udstedt et landsplandirektiv, der gav plads til godt 5.000 nye sommerhuse; efterfølgende er der udstedt yderligere syv landsplandirektiver, så der nu er udlagt områder med plads til alle de 8.000 sommerhuse. Det har selvfølgelig medført nogle grundværdistigninger hos heldige jordejere, men den samlede virkning må siges at være begrænset, set både landsplanmæssigt og fra et naturbeskyttelsessynspunkt.

Landsplanredegørelse 2006

Den efterfølgende Landsplanredegørelse med titlen "Det nye Danmarkskort - planlægning under nye vilkår", der kom i 2006, blev udarbejdet med den konservative Connie Hedegaard som miljøminister. Connie Hedegaards tilgang var i høj grad at lytte til forskere. Vi holdt som start på arbejdet med landsplanredegørelsen et møde med Connie Hedegaard, hvor Tom Nielsen fra Arkitektskolen i Aarhus og Sten Engelstoft og Hans Thor Andersen fra Geografisk Institut i København fortalte om byernes udvikling, som de så den, og det lyttede hun meget til. Hun ønskede, at landsplanredegørelsen fremlagde hvilken udvikling Danmark har brug for, og hvordan vi indretter landet i overensstemmelse med udviklingen.

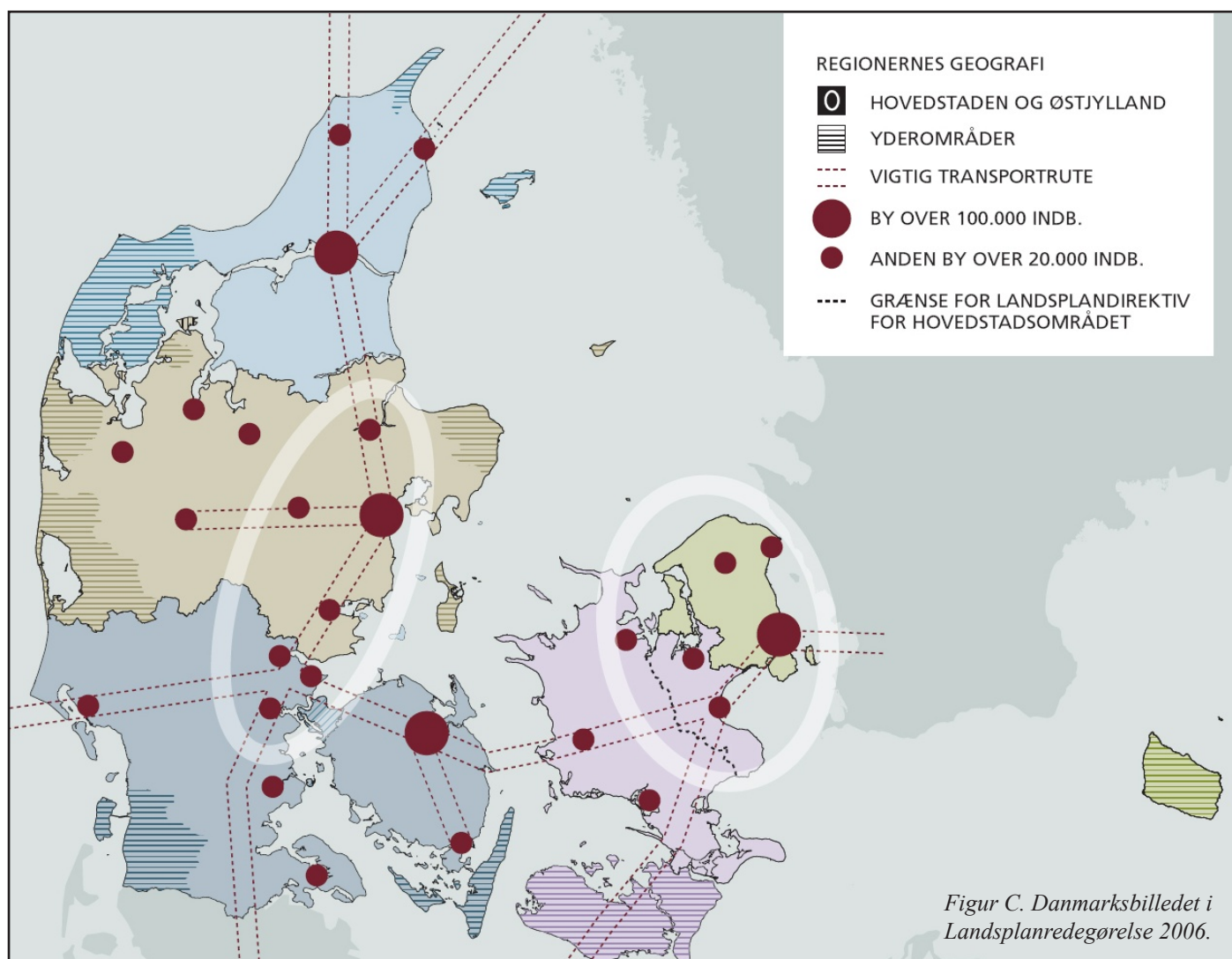
Landsplanredegørelse 2006 fik derfor fokus på konsekvenserne af globaliseringen og de heraf følgende krav til den fysiske planlægning. Samtidig var redegørelsen naturligt nok præget af kommunalreformen og udmøntningen af det kommunale råderum i den fysiske planlægning.

De vigtigste budskaber i Landsplanredegørelse 2006 blev sammenfattet i disse fem pejlemærker:

1. Fastholde adskillelsen mellem by og land.
2. Udviklingen skal komme hele landet til gode.
3. Planlægningen skal basere sig på respekt for naturen, miljøet og landskabet.
4. Fysisk planlægning skal spille tæt sammen med den overordnede transportstruktur.
5. Planlægningen skal være helhedsorienteret – sikre dynamikken mellem by og land og funktionaliteten i den enkelte by.

Disse pejlemærker, måske specielt princippet om at fastholde adskillelsen mellem by og land, bremsede i virkeligheden den tendens til total liberalisering af planloven som dele af den borgerlige regeringsblok måske gerne havde set.

Landsplanredegørelse 2006 var som nævnt baseret på undersøgelser og dokumentation af udviklingstræk. Det blev i redegørelsen konstateret, at udviklingen navnlig foregik i to dele af landet, nemlig hovedstadsområdet og Østjylland, mens dynamikken var svagere i de mellemstore



byregioner og i yderområderne. Disse udviklingstræk dannede basis for redegørelsens Danmarksbillede, se figur C, og førte til, at der i landsplanredøgørelsen blev fremlagt principper for en geografisk differentieret planlægning.

Redegørelsens bud på planlægningens hovedmål for de fem områder, landsplanredøgørelsen inddelte landet i, var i stikordsform:

- Hovedstaden og Øresundsregionen:
Styrke den internationale konkurrenceevne - sikre velbeliggende arealer til erhverv, boliger og fritid.
- Sjælland - et sammenhængende arbejdsmarked:
Sikre en velfungerende sammenhæng mellem byvækst og infrastruktur, herunder mulighederne for kollektiv trafikbetjening.
- Østjylland - bybåndet Randers til Kolding:
Udbygge bybåndet og sikre landskabet mellem byerne.
- De mellemstore byregioner:
Opbygge bynetværk som grobund for vækst og innovation.
- Yderområder:
Styrke udviklingen ved at bygge på lokale potentialer - natur og landskab er en eftertragtet værdi.

Særligt det østjyske bybånd blev under navne som 'Den fede pølse' og 'Hundredekilometerbyen' genstand for en omfattende debat i dagspressen, og den nationale planmyndighed gjorde et behjertet forsøg på at få de østjyske kommuner til at etablere en samlet strategi for udviklingen af en fremtidig fælles millionby i Østjylland, en bestræbelse der dog løb ind i store vanskeligheder som følge af konkurrencen mellem kommunerne.

Landsplanredøgørelse 2006 satte sig også spor i transportplanlægningen. I Infrastrukturkommissionens betænkning fra januar 2008 - "Danmarks transportinfrastruktur 2030" - blev det således fastslået, at rettidig planlægning af samspillet mellem infrastruktur og byudvikling kan understøtte væksten i byregionerne, og det blev anbefalet, at by-, erhvervs- og infrastrukturudviklingen i Danmark kommer til at ske ud fra en helhedsplanlægning.

Det Danmarksbillede og den landsplansplanlægning, som fremlagdes i Landsplanredøgørelse 2006, blev videreført af Realдания og Mandag Morgen i deres "2050. der bli'r et yndigt land" fra 2012, som fremlægger en vision for indretningen af fremtidens Danmark. Visionens geografi er fundamentalt set den samme som den, Landsplanredøgørelse 2006 fremlagde, se figur D.

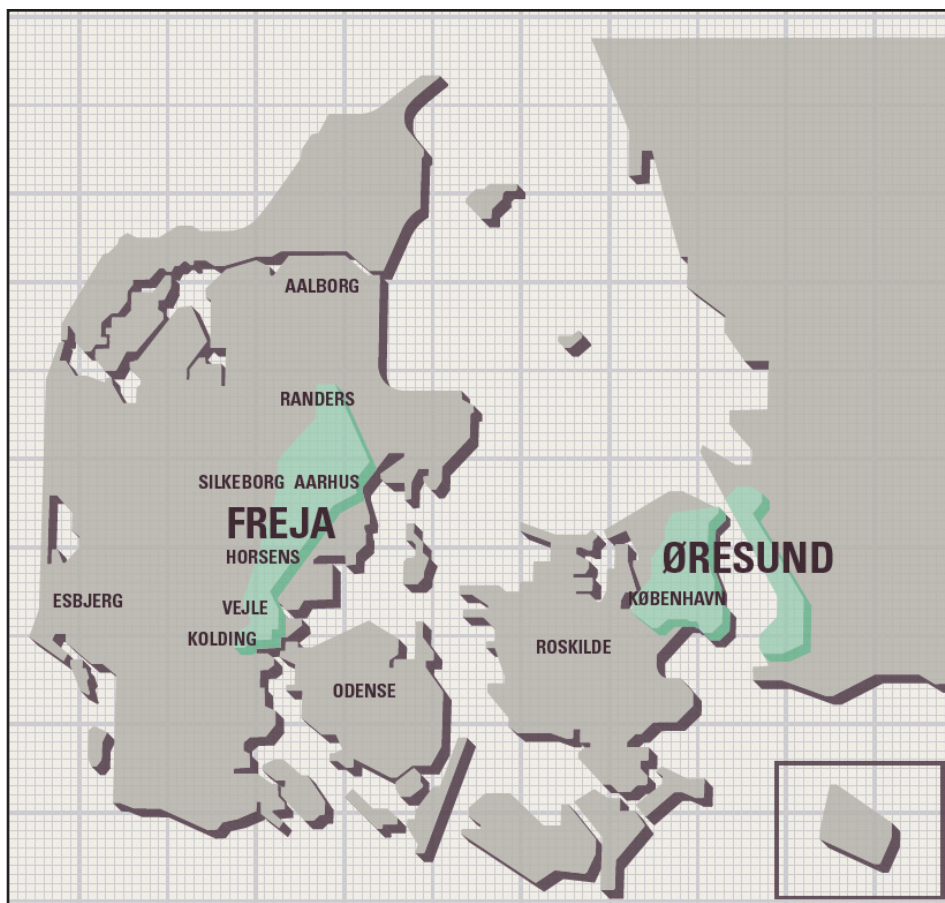
Behovet for landsplanlægning i dag

Aalborg Byråds svar på foroffentligheden til Landsplanredøgørelse 2012 (der forventes at komme som forslag i 2013) kan bruges som ledetråd

for landsplanlægningen i dag. Aalborg Byråd lagde i sit svar vægt på følgende stikord:

- Nationalstatens grænser er ikke længere afgørende for landets udvikling og fremtid.
- Universitetsbyer indgår i globale strømme, og byerne er spillere i den globale bykonkurrence.
- De interne forbindelser i vækstaksen i Aalborg rummer ønsker om effektiv kollektiv transport i form af en fremtidig letbane og en kobling med hurtige fjern tog til Lufthavnen.
- Det nationale rum er sprængt, og nye udfordringer stiller krav til konkurrencebyen.
- Disse nye strømninger, hvor kompetente konkurrencebyer er motorer i den samfundsøkonomiske udvikling, kalder på en fornyet bypolitik og en større viden om vilkårene for byernes udvikling i den globale landsby.
- En sådan bypolitik bør favne alle sektorer i samfundet og på de øvrige statslige politikområder, idet den kompetente konkurrenceby må understøttes og bakkes op af regering og folketting.

Dette svar viser ønskerne til en landsplanlægning, som gør en politik for byregioner til et centralt omdrejningspunkt ud fra en erkendelse af, at konkurrerende byregioner i disse globaliseringstider er den afgørende motor i den samfundsøkonomiske udvikling. Disse byer bør derfor



Figur D. Vækstmetropolerne Øresund og Freja. Danmarkskortet vil i fremtiden blive domineret af to store vækstregioner, hvor det klassiske bycentrum er afløst af op til flere bycentre. Fra "2050. Der bli'r et yndigt land".

understøttes af regering og folketing, herunder af landsplanlægningen. Særligt planloven med dens muligheder for at begrænse eller stoppe byspredningen er her et redskab, som bør anvendes, så indretningen af byerne giver en konkurrencedygtig byplan og layout.

Sammenfatning

Landsplanredegørelserne fra 2000, 2003 og 2006 havde som beskrevet forskellig gennemslagskraft og også et uens design. Kigger man derimod på indholdet og de landsplanmæssige svar på udviklingen, er forskellene ikke store de tre redegørelser imellem, selv om de er leveret af regeringer af forskellig farve og ministre fra forskellige partier.

Perspektiv

De tre landsplanredegørelser har lige som forgængerne en særlig forkærlighed for landdistrikter og yderområder, hvis situation og udviklingsmuligheder behandles grundigt. Det er i og for sig mærkeligt - det er tvivlsomt, om der i landdistrikterne selv er et ønske om i den grad at være i fokus. Det var i hvert fald nok så vigtigt for planlæggerne i yderområderne, at landsplanredegørelserne behandlede den generelle udvikling og det internationale samarbejdes muligheder. Ikke mindst i Nordjylland var man meget opmærksom på EUs regionalfonde og de udviklingstræk, regionalfondene søgte at fremme, lige som på samspillet med Norge og Sverige, emner som blev behandlet allerede i Landsplanredegørelse 1992 og i forslaget til Landsplanredegørelse 1995.

Men det må erkendes, at folketingspolitikernes ønske om diskussioner om landdistrikterne blev noget af et buzzword for landsplanredegørelserne, så at sige et grundvilkår uden hvilket ministeren ville få problemer med sin landsplanredegørelse i Folketinget, sådan som vi oplevede det for Svend Aukens forslag til landsplanredegørelse i 1995.

Det er måske landsplanlægningens hovedproblem i dag, at denne orientering mod landdistrikter og yderområder ikke afspejler de faktiske geografiske forandringer i landet. Der foregår således en kraftig koncentration af befolkning og erhvervsliv til landets store byregioner, og denne udvikling skriger på en landsplanmæssig indsats. Denne indsats kunne bestå i både strategiske udviklingsvisioner, som det i årene efter 2006 blev forsøgt i Østjylland, og generelle retningslinjer for de funktionelle byregioner, differentieret efter deres karakter. Og tænk hvad sådanne visioner koblet med strategier for den overordnede transportstruktur – fx elektrificering af banenettets hovedstrækninger – kunne føre til. Men orienteringen mod landdistrikter og måske også mod naturforhold i landsplanlægningen ser ud til at gøre det svært for landsplanlægningen at tilrettelægge landet og byerne efter de krav, som globaliseringen, nye funktionelle forbindelser og den samfundsmæssige udvikling generelt rejser.

Strategisk landsplanlægning

Fra visionært teknokrati til politisk regulering

*Professor emeritus, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet,
Jørgen Grønnegård Christensen*

Offentlig planlægning er ikke, hvad den har været. For få årtier siden var planlægning ikke bare et plusord. Den var også løsningen på mange problemer, ja, vejen til ikke bare en fremtid uden grimme overraskelser, men til et bedre samfund, på nogle punkter såmænd det gode samfund. Det er fortid. I dag er det anderledes. Man taler ikke i planlægningstermer, og man tænker ikke i planlægningsbaner. Men selvfølgelig planlægger man, hvis man ved planlægning forstår, at man formulerer mål, som ligger et stykke ude i fremtiden, og at man for at sikre sig, at man kan nå de mål, også med nogen systematik bestræber sig på at beskrive og beregne, hvordan man kommer i mål.

Det er mange år siden, at man først lagde en dæmper på planlægningsfilosofien og -euforien og kort tid efter lagde den i graven. Det foregik med manér, for Finansministeriet, som i høj grad havde stået fadder til planlægningstanken i dens danske udgave, forrettede også bisættelsen (Finansministeriet, 1983). Det skete i 1980'erne, da man stilfærdigt erkendte, at man godt kunne drømme om alt det gode, som systematisk offentlig planlægning kunne udrette. Men erkendelsen var også, at virkeligheden artede sig anderledes, når man tog sig i agt for den del af livets lov, som regulerer forholdet i politik og forvaltning. Planlægningstanken afgik altså ved døden, ikke fordi den blev aflivet, men fordi den ikke fandt vækstgivende næring.

Det er i få ord temaet for denne artikel. Først redegør jeg i kort form for, hvordan planlægningstanken vandt frem i efterkrigstiden for at kulminere i 1970'erne. Dernæst belyser jeg, hvordan den ikke slog igennem i politisk og administrativ praksis. I både det førstnævnte og det næstnævnte afsnit behandler jeg også den fysiske planlægning og herunder landsplanlægningen. Det fører til besvarelsen af to yderligere spørgsmål: Hvorfor slog planlægningen ikke igennem? Og hvad er det for en funktion, som nutidens fysiske planlægning har politisk og administrativt, økonomisk og socialt?

Social ingeniørvidenskab og planlægning

VVi skal tilbage til mellem- og efterkrigstiden. I disse årtier udviklede den tankegang sig, at man kunne løse det moderne samfunds problemer gennem anvendt samfundsvidenskab. Det handlede i høj grad om at foretage sociale og økonomiske analyser, parre dem med samfundsvidenskabelig viden og så via en oplyst planlægningsprocedure lægge de planer for samfundets udvikling, som ville sikre, at det, man blandt planlæggere – og måske også politikere – anså for en bedre verden, også blev en del af den samfundsmæssige virkelighed.

Det var en filosofi, som havde et godt tag i økonomerne. Men det samme gjaldt for datidens ingeniører og arkitekter, for geografer og socialforskere. Socialforskningsinstituttet og dets første leder Henning Friis var en klar repræsentant for tankegangen. En anden af dem var Erik

Ib Schmidt, der op igennem efterkrigstiden satte sit stærke præg på den administrative og styringsmæssige udvikling i Danmark. For Schmidt, der som departementschef i Finansministeriet oplevede sammenstødet mellem den økonomiske og den politiske virkelighed, var planlægning således nok et redskab i bestræbelsen på at skabe en bedre verden præget af fremskridt og social harmoni. Men med tiden blev den nok så meget et middel, hvormed man kunne binde nutidens politikere til ikke at træffe beslutninger, som tog pant i fremtidige generationers økonomiske velstand og dermed befolkningens velfærd. For andre var planlægning derimod snarere et udtryk for en stærk tro på, at fremtiden skulle formes gennem langsigtede beslutninger, hvor den visionære ekspertplanlægger formede det fremtidssamfund, som politikerne var valgt til at bestyre. Det var og er et samfundssyn, som ikke uden videre rimer med demokratiets forudsætninger om arbejdsdelingen mellem folkevalgte politikere, embedsmænd og ekspertteknokrater.

Den fysiske planlægning med planlægning af byernes udvikling, zoner for deres ekspansion og region- og landsplanlægning, der satte rammerne for landets økonomiske og erhvervsmæssige udvikling samt deres trafikmæssige sammenknytning, var i høj grad en del af denne tænkemåde. Oprindeligt var den forankret i Boligministeriet. Det havde som så mange andre fagministerier sine rødder i Indenrigsministeriet, hvad der også gjaldt byplanlægningen. Men selve Boligministeriets eksistens beroede i en usædvanlig grad på et stærkt statskoncept. På den ene side havde det ansvaret for den lovgivning, der regulerede og økonomisk støttede et boligmarked, der op igennem mellem- og efterkrigstiden havde mindre og mindre med et marked at gøre; på den anden side var det også det eneste sted i centraladministrationen, hvor planlægningen var institutionaliseret. Ministeriet havde først et kontor, siden en afdeling, hvor den legendariske Vagn Rud Nielsen personificerede den stigende tiltro til den fysiske planlægning som et af hovedhåndtagene for samfundets fremtidsformning.

Det sluttede ikke der. I et parallelt spor var forureningsbekæmpelse og miljø optaget på den politiske dagsorden. Det var kun starten; fra og med 1973 blev der under miljøressorten samlet alle sager, der vedrørte forurening, naturbeskyttelse og skove samt levnedsmiddelkvalitet, hvortil kom den fysiske planlægning. Med den organisationsmodel, hvis grundstamme var et lille ministerunderstøttende departement og store politikformulerende og -administrerende styrelser, fik den fysiske planlægning med Planstyrelsen et selvstændigt, prestigøst og stærkt organisatorisk fundament.

Den gyldne tid

1960'erne var indledningen til en gylden tid for planlægningstanken. Perspektivet blev udvidet til at omfatte andet og mere end fysisk planlægning og systematisk design af velfærdsstaten, så samfundet passede til den nye rationelle tid. Der var generelt en tro på, at man kunne indrette sig mere rationelt end tidligere ved at tilpasse den centraladministration, der ideelt set holdt sammen på det hele. Det kom til udtryk i nedsættelsen af Administrationsudvalget af 1960. Det blev til i et samspil mellem to fremtrædende økonomer, statsminister Viggo Kampmann og departementschef Erik Ib Schmidt, der havde

afløst Kampmann som chef for Det økonomiske Sekretariat og departementschef i Økonomiministeriet. Derudover var en række fremstående embedsmænd, alle med en fin karriere bag sig, medlemmer af udvalget. Det var landets første professor i offentlig forvaltning Poul Meyer fra det nye Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet også. Endelig var der også dengang (som nu) en tiltro til moderne virksomhedsledelse som en lærerig inspirationskilde for en ny og rationel forvaltning. Derfor var Carlsbergs navnkundige direktør A.W. Nielsen også medlem af udvalget. Han bibragte dog ikke udvalget meget af den simple grund, at han ikke gav møde i udvalget¹⁾.

Udvalgets 1. betænkning lagde kimen til styrkelse af planlægningen (Bet. 301, 1962). Det var ikke kun teknokrati. Idéen var at engagere landets politiske ledelse på ministerniveau stærkere i fremtidens formning. Det skulle ske ved helt generelt at gøre departementerne til sekretariater for ministre, der understøttede deres ansvar for at udvikle og formulere ny politik inden for hver deres ressort. Derfor skulle et netværk af specialiserede direktorater, det, der i dag hedder styrelser, tage sig af al rutineadministration. Det var et ambitiøst og flot program, men det var svært at realisere, når man på den ene side havde ministre (og helt generelt politikere) med tankerne andetsteds og på den anden side departementschefer (og helt generelt embedsmænd), som havde hver deres prioriteter (Christensen, 1980, kap. 6).

Det fik ikke planlægningstankens fortalere til at opgive ævred. En arbejdsgruppe under ledelse af kontorchef Helge Korsbæk fra Administrationsdepartementet, et nyt departement oprettet på radikalt - og rationelt - initiativ blev i 1970 sat til igen at se på centraladministrationens organisation med friske øjne. Derfor var medlemmerne denne gang fuldmægtige og lektorer, altså unge (Bet. 629, 1972). De kunne dog ikke blive enige. Men især et medlem af flertallet skilte sig ud. Det var fuldmægtig Holger Lavesen, Indenrigsministeriet, som i 1971 blev departementschef i det nye Ministeriet for Forureningsbekæmpelse. Her realiserede han den model, som han sammen med arbejdsgruppens flertal anbefalede som den rette. Det ville sige to ting: Ministerierne skulle have en departementsstyrelsesmodel med departementet som sekretariat for ministeren. Det var Administrationsudvalget af 1960-modellen, bare i en mere vidtgående udgave, som gjorde departementet meget mindre. I ministeriernes departementer skulle der dernæst indrettes særlige planlægningskontorer, der med analyser og fremadrettet tænkning kunne systematisere fremtidstænkningen i forvaltning og politik.

Planlægningstanken var på det tidspunkt højt placeret på den internationale reformdagsorden. Det gjaldt i Norden, ikke mindst selvfølgelig Sverige, resten af Vesteuropa samt USA, hvor et ambitiøst program for sammenkobling af planlægning, programmering og budgetlægning blev lanceret. Mere teknokratisk kunne man ikke tænke det. Det kom også til at gælde Danmark. I første halvdel af

1) Han havde "bl.a. på grund af bortrejse været forhindret i at deltage i andre end udvalgets indledende møder" (Bet. 301 (1962)).

1970erne arbejdede man i såvel Administrationsdepartementet som i Budgetdepartementet videre ad det spor, som var lagt ud allerede i 1960erne. Men ambitionerne var unægtelig skruet i vejret.

Udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed bestod af bare fire medlemmer med departementschef B.G. Toft-Nielsen, Administrationsdepartementet, som formand. To andre departementschefer var med: Jørgen Gersing, Statsministeriet, og endnu engang Erik Ib Schmidt, der nu ledede Budgetdepartementet. En akademiker var også med, nemlig Bent Christensen fra Københavns Universitet; hans felt var forvaltningsret, men han havde en stærk interesse i forvaltningslære og dermed i den offentlige sektors organisation og styring. Erik Ib Schmidt sekunderet af den nyansatte planlægningskonsulent i Budgetdepartementet, Inge Thygesen, var dog de drivende kræfter.

Der var fire bærende elementer i det planlægningssystem, som udvalget designede:

- Alle ministerier skulle i deres departementer indrette særlige planlægningskontorer. De skulle stå for planlægningen inden for ministeriets ressort.
- Kommunalreformens og ikke mindst velfærdsstatens store kommuner skulle indgå i et sammenhængende offentligt planlægningssystem. Der skulle skrives og vedtages kommunale sektorplaner for alle de store områder: social, sundheds- og uddannelsessektoren og selvsagt også for den fysiske planlægning på kommunalt og amtskommunalt niveau. De planer, der kom ud af det, skulle ind til ministerierne til vurdering og godkendelse.
- Fire centre på mellemniveau skulle binde enderne sammen på dels ministeriernes egen planlægning, dels den kommunalt statslige sektorplanlægning. De fire centre var:
 - Den erhvervspolitiske planlægning.
 - Den samlede offentlige udgiftspolitik.
 - Den fordelingspolitiske planlægning.
 - Den fysiske planlægning.
- Oven over alting skulle der med forankring hos statsministeren og i Statsministeriet etableres et overordnet planlægningscenter. Kernen skulle være et ministerudvalg, ideelt med statsministeren som formand. Med betænkningens ord: "[må der] for det første bygges bro mellem planlægningsbestræbelserne på de forskellige felter, så de kan indpasses i fælles forestillinger om samfundsudviklingen og afpasses efter de politiske målsætninger, som regeringen og folketingsflertallet

er eksponenter for. Og for det andet må nogen holde øje med, at det komplicerede og spredte maskineri fungerer rationelt” (Bet. 743, 1975)²⁾

Så var det sagt. Det var derfor også kun logisk, at embedsmændene var tildelt centrale roller i det fintunedede og veldesignede planlægningssystem. Det ligger allerede i kravene til hvert enkelt ministerium og hver eneste af landets kommuner og amtskommuner samt deres forvaltninger.

Det lå imidlertid også i organiseringen på allerøverste niveau. Det gjaldt om at få ministrene (og politikerne) til at tænke i fremadrettede, konsekvensorienterede helheder, og derfor skulle der for de ministerudvalg, der var sat ind som top på de fem kransekager, også være udvalg af departementschefer (eller andre fremstående embedsmænd), der kunne holde ministrene til ilden.

Tre ting er bemærkelsesværdige ved dette strømlinede system, som virkelig repræsenterede planlægningstænkningens gyldne tid. Den ene er, at det i meget høj grad var et udtryk for Erik Ib Schmidts teknokratiske idealisme. Den anden er, at det også afspejlede hans reale bekymringer for den udvikling, som han havde set i 1960'erne, og som var fortsat med tiltagende styrke op i 1970'erne. Perspektivplanerne havde dokumenteret en offentlig vækst uden konsekvensbevidsthed hos politikerne. Derfor var der forslag om etablering af et center for ”planlægning af den samlede [min fremhævelse] offentlige udgiftspolitik” og et andet for den ”fordelingspolitiske planlægning”. Den tredje var, at den fysiske planlægning i dette system blev ophøjet til en samordning i en helt anden og ny dimension, hvor myndighederne skulle tænke arealanvendelse og naturbeskyttelse sammen med samfundsøkonomi, erhvervsudvikling og den offentlige sektors egen sektorplanlægning.

Med det sidste element var Miljøministeriet, der i 1973 voksede sig stort ved Forureningsministeriets annektering af blandt andet den fysiske planlægning, naturfredningen, skovene og levnedsmidlerne og med et snuptag placeret som et af de centrale ministerier. Og bemærk i den sammenhæng, at det var planlægningen, der hævdede ministeriet op blandt de fine og i teorien allermest magtfulde ministerier. Sandheden er, at ministeriet blev magtfuldt, men det var af helt andre og politiske grunde. Den gyldne tid faldede, da de grandiose planer mødte det praktiske liv i politik og forvaltning.

Livets lov

Planlægningstankens stærke gennemslag i 1960'ernes og 1970'ernes reformtænkning var som nævnt tidstypisk. På den måde afspejlede den danske udvikling såmænd en universel tendens. Det hindrede ikke, at idéen blev drevet frem af danske fortalere, der længe havde brændt for planlægningstanken. Den fremmeste af dem var Erik Ib Schmidt. Han forenede idealisme med tankens klarhed og positionen til at handle. I tilbageblik kan det forekomme en kende naivt. Det gælder så meget

2) Forfatteren var sekretær for udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed.

desto mere, som at den samme Schmidt på andre væsentlige felter havde forenet rollen som systemmodernisator med en betydelig grad af pragmatisme og praktisk sans. Det så man først og fremmest i hans indsats for den budgetreform, der i 1960'erne forvandlede et traditionelt bevillingssystem med masser af detailkontrol og liden styringseffektivitet til et smidigt budgetsystem med rammestyring og klar ansvarsfordeling mellem Finansministeriets samordning og fagministeriernes prioritering og økonomiske eget ansvar. Det system, som blev lanceret og implementeret parallelt med de ambitiøse amerikanske systemer for planlægning, budgettering og programmering, var netop tænkt så enkelt og så pragmatisk, at det lod sig indpasse i det daglige politiske og administrative liv (Østergaard, 1998, 227-231).

Det samme gjaldt ikke for den store planlægningsreform (Christensen, 1976). Der er flere forklaringer herpå.

Reformen vandt ikke genklang i centraladministrationen. Der var tidligt kraftige indikationer på det. Således inviterede udvalget en perlerække af fremtrædende departementschefer til en række møder, hvor de hver for sig var bedt om at gøre rede for, hvordan de inden for deres ministerium ville sætte ind for at styrke planlægningen. Nogle svarede høfligt uforpligtende, og det finder man ikke meget støtte i. Andre erklærede deres grundlæggende uenighed i reformens sigte og udformning. Jeg husker, at departementschef Otto Müller, Handelsministeriet (det nuværende Erhvervs- og Vækstministeriet) således i klare ord erklærede, at "ministeriets ledelse" ikke så nogen fornuft i de store planer og således ikke agtede at gøre noget for at rette sig ind efter de anbefalinger, som planlægningsudvalget havde skitseret for ham og hans kolleger. Han føjede fuld af selvfølelse til, at ministeriet meget gerne tog imod de ekstra normeringer, som han forudsatte fulgte med indretningen af planlægningsenheder i alle departementer. På vej ud af døren føjede han spot til skade ved at erklære, at han derefter straks ville sætte de ekstra folk til at bestille noget fornuftigt. Det ændrede ikke forslagene, men varslede ganske ilde for deres skæbne.

Planlægningstanken havde heller ikke politisk medvind. Ikke sådan, at der var nogen der talte imod den. Den fængede bare ikke i det politiske miljø i regeringen og Folketinget. Tre ting, to små og en stor, belyser det. Den ene af de små knytter sig til afleveringen af betænkning 743. Den blev runddelt til alle Folketingets medlemmer, men stor var forbløffelsen, da næsten alle eksemplarer blev returneret til Finansministeriet. MF'erne havde for langt de flestes vedkommende sorteret den fra, da de samlede deres post op. Den anden var en lille episode under det afsluttende arbejde med betænkningen. På dagsordenen havde været forslaget om at etablere en række centre for sammenfattende planlægning på mellemniveau samt et overordnet center på regerings- og statsministerielt niveau. Efter mødet fulgtes jeg tilfældigt med et af udvalgets medlemmer, den daværende departementschef for Statsministeriet Jørgen Gersing. Han var jurist med en fortid som chef for Justitsministeriets lovfdeling, på en gang pragmatisk og politisk realistisk. Ganske lakonisk og aldeles uprovokeret sagde han til mig: "Det bliver aldrig til noget."

Det viste sig at være både rigtigt og forkert. Det var forkert, fordi regeringen i perioden efter betænkningens offentliggørelse besluttede at styrke den tværgående koordination på regeringsniveau. Det skete på tre måder. For det første nedsatte regeringen et antal regeringsudvalg, hvor ministrene på sammenhængende ressorts sammen med tværgående ministre forudsætningsvis skulle mødes for at samordne politikken. For det andet nedsatte regeringen også et planlægningsudvalg med statsministeren som formand. For det tredje blev der etableret en fast sekretariatsorganisation omkring de nye regeringsudvalg. Det vigtige var, at planlægningsudvalget fik et embedsmandsudvalg som forberedende sluse til selve ministerudvalget. Det var en konstruktion, som man siden 1972 havde kendt fra koordinationen i forhold til EF.

Gersings pessimistiske prognose var derimod grundlæggende rigtig, når man så på, hvordan det nye system, der i hvert fald delvis var inspireret af betænkning 743, blev brugt både af datidens Anker Jørgensen-regeringer og de senere Schlüter-, Nyrup-, Fogh-/Løkke- og Thorning Schmidt-regeringer. Idéen om centre på mellemniveau fandt slet ikke genklang i et system båret af stor ministerautonomi og et stærkt fokus på dagen og vejen i et parlamentarisk system, som dengang i 70'erne led meget alvorligt i funktionsdygtigheden. Det samme gjaldt idéen om systematisk fremadrettet planlægning inden for et hierarkisk planlægningssystem, der til sidst toppede hos henholdsvis statsministeren og finansministeren, og som yderligere forudsatte Statsministeriet bestykket og organiseret som meget mere end et sekretariat for statsministerens daglige arbejde som leder af regeringen. Planlægningsudvalget blev ganske vist skabt og har bestået siden, om end det nu hedder koordinationsudvalget. Men opgaven var fra starten politisk clearing i en snæver kreds snarere end overordnet og langsigtet plankoordination og konsekvensorienteret policyanalyse. Det er en opgave, som udvalget løser i bestandig vekselvirkning med regeringens økonomiudvalg (Jensen, 2008, 450-483).

Alligevel var maskinen sat i gang. Der blev på de forskellige sektorområder vedtaget og iværksat lovgivning, som forpligtede kommuner og amter til at etablere formelle plansystemer, som skulle underbygge fremtidige dispositioner med mål og konsekvensanalyser. Det gjaldt både den økonomisk-social planlægning i videste forstand og den fysiske planlægning. Også her gik det hurtigt galt. Kommuner og amter lavede skam deres planer, ligesom de fulgte lovenes forskrifter og i en lind strøm sendte dem frem til de ministerielle styrelser, der skulle nikke deres formelle ja. Det blev en tom procedure, ofte baseret på dokumenter, som var forberedt af konsulenter og på den fysiske planlægnings område byplanarkitekter, der ikke altid nåede at få skiftet alle stednavne ud, når de i hast kastede sig over den næste kundes planer. Kort sagt havde man skabt en procedure, som ikke var afstemt med den måde, som politikere og embedsmænd arbejder på. De løser i højere grad problemer fra sag til sag gennem forhandlinger og sonderinger med de berørte, end de opstiller mål og skriver handleplaner, som de så fører ud i livet, når en overordnet instans har sagt god for det. Derfor er det gode spørgsmål, om plansystemerne på nogen måde fik praktisk betydning – når man ser bort fra den belastning, de var for dem, der arbejdede i og med dem.

Den fysiske planlægning er i den sammenhæng interessant. Den var tiltænkt en vigtig plads i det samlede planlægningssystem. Men den havde meget lidt interesse for politikere og embedsmænd. Ikke desto mindre fik planlovskomplekset lov til at bestå, da resten af plansystemet blev pillet ned. Der var to forklaringer på det. Ingen forestillede sig et Danmark uden en politisk bestemt lokaliseringspolitik. Samtidig var Miljøministeriet bygget op omkring en søjlestruktur med stærke og ret selvstændige styrelser, så en afvikling havde haft konsekvenser på et helt andet niveau.

Reaktionen blev derfor effektivt forsinket på dette område. Plansystemet med Planstyrelsen som sidste og overordnede led i systemet var en torn i øjet på kommunerne. Thorkild Simonsen, den allerede dengang navnkundige formand for Kommunernes Landsforening, tordnede op igennem 1980'erne mod ”fuldmægtigstaten”, hvormed han især sigtede til Planstyrelsen. Den kraftige retorik dækkede over en ret stærk kommunal logik.

Første led i den er, at stillingtagen til, i hvilken retning en by eller en kommune skal udvikle sig, hvad den skal satse på, og hvad den skal fravælge, er en af de reneste politiske beslutninger, man kan forestille sig. Det drejer sig om at skønne over, hvad man alt i alt helst vil, og også at tage stilling til, hvordan man vil placere sig i forhold til andre kommuner i kampen om virksomheder, vækst og skattekroner. Det er det, politikere i et demokrati er valgt til at gøre. Andet led i det kommunale ræsonnement var, at det under de omstændigheder var problematisk, når embedsmænd i en ret selvstændigt agerende styrelse havde myndighed som overdommere og reelt sidste instans. Det spillede i den sammenhæng utvivlsomt ind, at Miljøministeriets embedsmænd på styrelsesniveau havde et ry som ganske foretagsomme evangelister, når det gjaldt formuleringen af, hvad de selv så som den rigtige politik. Heller ikke det var et specifikt dansk fænomen (Davies, 1972).

Thorkild Simonsen og KL havde fat i en meget lang ende. Til sidst gav regeringen, miljøministeren og Miljøministeriet sig. Planstyrelsen blev ved udgangen af 1992 ofret, og Miljøministeriet brød på dette ene punkt med den organisation, som var etableret som en realisering af flertalsmodellen i betænkning nr. 629, jf. ovenfor.

Planstyrelsen blev nemlig lagt sammen med ministeriets departement, hvor den nu og nogle år frem udgjorde en afdeling underlagt departementschef og minister. Det betød ikke et farvel til planlovssystemet; men for kommunerne indebar det, at statslig indgriben over for deres egne planer for udviklingen nu var defineret som et politisk anliggende til forhandling mellem deres borgmestre og en af regeringens ministre. Politik og demokrati havde besejret planlæggernes forestilling om det designede gode samfund. Livets lov³⁾, som tilsiger embedsmænd at tænke på det politisk gørlige og det politisk bæredygtige, havde nu også sejret her.

3) Kontorchef Leo Nielsen, Finansministeriet, brugte dette udtryk for at retlede hedsporer blandt dette ministeriums unge fuldmægtige, som også mente at vide, hvad det eneste rigtige var at gøre – i dette tilfælde dog for at holde styr på den løbske stat.

Fysisk planlægning som interesseformidling

Den fysiske planlægning er altså død som resten af 1970ernes planlægningstænkning og -systemer? Det ville være en forhastet slutning. Snarere er det sådan, at planlægningen på dette område har fundet sin plads som et reguleringspolitisk instrument. Det bruger politikerne på lokalt og til dels regionalt plan for at afbalancere interesser over for hinanden. Det samme gælder på landsplan, hvor miljøministeren sammen med partierne i Folketinget i skiftende konstellationer trækker snart lidt den ene, snart lidt den anden vej.

Det ser man, når det gælder byggeri i nærheden af kysterne, når det gælder etablering af nye butikcentre eller når det gælder om at tilgodese købmændenes og de mindre handlendes interesser. Det, der er på spil her, er ikke teknokratisk funderede bud på et bedre samfund, men en konstant og som oftest stilfærdig kamp for at fremme eller bremse bestemte interesser. Et rigtig godt eksempel på det er den aftale, som miljøminister Ida Auken i efteråret 2012 indgik med nogle af Folketingets partier (Det Konservative Folkeparti og Enhedslisten). Aftalen imødekom nogle kommuner på bekostning af andre, men understregede samtidig behovet for ”løbende og tæt dialog” med kommunerne. Aftalen var tillige en imødekommelse af de kædeløse købmænds konservativt støttede ønske om begrænsning af adgangen til centerdannelser uden for de større byer.

Endelig var aftalen et delvist brud med den linje, som blev lagt under Fogh-regeringen i den, kap. 6s bestræbelse på at bruge planlovgivningen til fremme af den økonomiske udvikling i de tyndt befolkede områder. Springet mellem de to linjer er ikke stort, men det understreger blot endnu engang, at det drejer sig om formidling mellem modstridende interesser, og at balancepunktet i den bestræbelse kan flyttes lidt til den ene og lidt til den anden side. Det er det, der definerer bæredygtighed i demokratisk forstand.

Den fysiske planlægning er på denne måde blevet voksen. Den er ikke afskaffet, men dens samfundsmæssige rolle er nu indpasset i folkestyret på demokratiske snarere end teknokratiske præmisser.

Det fjerner ikke efterspørgslen efter analytisk funderet beslutningsstøtte. Også der ligner udviklingen på den fysiske planlægnings felt situationen på andre offentlige aktivitetsområder. Godt nok faldt de store plansystemer fra hinanden, da de under implementeringen mødte virkeligheden i politik og forvaltning.

Anskuet i et andet perspektiv har det imidlertid ikke udelukket en helt anden udvikling, hvor der i den offentlige sektor bliver lavet væsentligt flere analytisk funderede beslutningsoplæg end dengang i 1970erne, da de store systemer blev lanceret. Forskellen er, at de er skåret til efter aktuelle behov, der kan være defineret og dagsordensat af politikere eller politisk agerende dele af embedsværket, og at de ikke prætenderer at indgå i et fint afstemt hierarki af mål og midler, der sammenfatter alt i en højere helhed.

Litteratur

Betænkning nr. 301 (1962). 1. betænkning fra administrationsudvalget af 1960. Betænkning nr. 301. København: Statens Trykningskontor.

Betænkning nr. 629 (1972). Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation. Betænkning nr. 629. København: Statens Trykningskontor.

Betænkning nr. 743 (1975). Planlægningen i centraladministrationen. Betænkning fra Udvalget vedr. centraladministrationens planlægningsvirksomhed. København: Statens Trykningskontor.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1976). "Den statslige planlægnings vilkår." Juristen & Økonomen, 58, 25, 422-425.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1980). Centraladministrationen. Organisation og politisk placering. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.

Davies, Jon Gower (1972). The Evangelistic Bureaucrat. London: Tavistock Publications.

Finansministeriet (1983). Al den planlægning: Hvorfor og hvordan? Redegørelse fra planinformationsudvalget om videreudviklingen af de statslig-kommunale plansystemer. København: Finansministeriet/Budgetdepartementet. Planredegørelse 3.

Jensen, Lotte (2008). Væk fra afgrunden. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Østergaard, Hans Henrik H. (1998). At tjene og forme den nye tid. Finansministeriet 1848-1998. København: Schultz Information.

Trafikal landsplanlægning - eller mangel på samme

Sociolog og byplanlægger Niels Helberg, har været chef for Transportrådet, konsulent for Planstyrelsen/Landsplankontoret og projektleder i COWI.

I dette indlæg undersøger jeg sammenhængen mellem den statslige trafikplanlægning og landsplanlægningen. Det sker primært ved hjælp af de 23 landsplanredegørelser, der er udsendt i perioden 1975-2010. Hovedkonklusionen er, at trafikken indgår med ikke ubetydelig vægt i de fleste landsplanredegørelser, men at det hovedsagelig er i beskrivende form og som retningslinjer for trafikplanlægningen på det amtsligt/regionale niveau og det kommunale niveau. Der findes ingen eksempler på sammenhængende analyser vedrørende den overordnede trafikplanlægning som en integreret del af de statslige overvejelser om bymønstre, vækstpotentialer, miljø, klima og byudvikling.

Trafikplanlægning i landsplanredegørelserne

Traditionelt har der altid været en tæt sammenhæng mellem byplanlægning/fysisk planlægning på den ene side og trafikplanlægning på den anden. Jeg husker fra min ungdom som håbefuldt byplanlægger for mere end 40 år siden, at placering og udformning af vejanlæg var en vigtig del af planlægningen i forbindelse med f.eks. dispositionsplaner for større eller mindre byområder og mere detaljerede planer for planlægning og udvikling af mindre bykvarterer. Hvordan skal vej- og stibetjeningen tilrettelægges, og hvordan udformes de enkelte vej- og stianlæg med tilslutninger, tværprofiler osv. Også planlægningen af den kollektive trafikbetjening har jeg været inde over i flere sammenhænge.

Efterfølgende har trafikplanlægningen udviklet sig til et selvstændigt fagområde, og i dag oplever jeg, at vi taler om to selvstændige fagområder – to ekspertiser, som i bedste fald forstår at arbejde tæt sammen, og i værste fald står i et vist modsætningsforhold med forskellige syn på trafikplanlægningens mål og midler.

Øresundsbroen



Når man er vokset op med at se på trafikplanlægning og byplanlægning som – næsten – to sider af samme sag, vil man som byplanlægger forvente, at trafikplanlægningen indgår i landsplanlægningen som en integreret del – ikke mindst på det overordnede niveau, når der diskuteres vækst, miljø- og klimaspørgsmål, byudvikling og bymønstre.

For at undersøge denne tese nærmere har jeg været igennem 23 landsplanredegørelser fra perioden 1975-2010 med de formål:

- at undersøge hvor meget trafikplanlægningen indgår i landsplanredegørelserne, og
- at vurdere, hvordan – og på hvilke niveauer - den indgår.

Jeg har vurderet de 23 landsplanredegørelser med fokus på de punkter, der er vist i fig. 1. Jeg har således både undersøgt trafikplanlægningen på det nationale niveau og landsplanlægningens budskaber til trafikken på det regionale og det kommunale niveau.

Figur 1



Fig. 2 viser den opdeling, som jeg af praktiske grunde har lavet af de 23 landsplanredegørelser, baseret på bl.a. de regeringer og miljøministre, de er vedtaget under. Frem til 1990 kom landsplanredegørelserne hvert år, derefter blev det indskrænket til en ny landsplanredegørelse, hver gang en ny regering tiltrådte.

Jeg har ikke haft praktisk mulighed for at inddrage de mange forslag til landsplanredegørelser, der ligger forud for de vedtagne redegørelser. Det kunne ellers have givet nogle formentlig interessante perspektiver på, hvordan diskussionerne i fremlæggelsesperioderne kan have påvirket de endelige resultater.

I det følgende vil jeg kort gennemgå hovedresultaterne af min undersøgelse.

22 landsplanredegørelser 1975-2010

1975-1981	7 LPR	Anker Jørgensen	Helge Nielsen Niels Matthiasen Ivar Nørgaard Erik Holst
1982-1987	6 LPR	Poul Schlüter	Chr. Christensen
1988-1992	4 LPR	Poul Schlüter	Lone Dybkjær Per Stig Møller
1997-2000	2 LPR	Poul Nyrup Rasmussen	Svend Auken
2003-2010	3 LPR	Anders Fogh Rasmussen Lars Løkke Rasmussen	Hans Chr. Schmidt Connie Hedegaard Karen Ellemann
2012?	1 LPR	Helle Thorning Schmidt?	Ida Auken?

1975-1981

De første syv landsplanredegørelser er især præget af tre temaer, nemlig ligelig udvikling, bymønster og samordning af sektorplanlægningen. Desuden bærer redegørelserne i høj grad præg af planlovreformen, der gennemførtes gradvist i 1970-erne – først med lands- og regionplanlægningen, senere med kommune- og lokalplanlægningen.

Redegørelserne - især de første – er præget af en forventning om fortsat vækst i samfundet med tilhørende ønsker om en overordnet styring af byudviklingen, herunder en dæmpning af væksten i hovedstadsområdet og en styrkelse af væksten i de tyndere befolkede egne.

Hvad trafikken angår, henvises der (1976) bl.a. til DSB's Plan 1990, der omfatter betjeningen af alle byer over 5.000 indbyggere, og som bør indgå i udviklingen af det fremtidige bymønster. Der lægges i redegørelserne stor vægt på samordningen af den fysiske planlægning med energipolitikken og transportplanlægningen, og der opstilles mål om, at stigningen i biltrafikken skal reduceres. Der er ikke præcise svar på, hvordan det skal ske, bortset fra, at opstillingen af det fremtidige bymønster og fordelingen af byvæksten skal ske under hensyn til den kollektive trafikbetjening og biltrafikkens omfang (1978).

På det regionale og kommunale niveau skal planlægningen sikre udnyttelsen af de eksisterende trafikanlæg, og det kollektive trafiknet skal understøtte regionplanlægningens egns- og kommunecentre (1979). Desuden skal planlægningen bidrage til at løse miljøkonflikterne mellem boliger, trafik og erhverv. Det kan ske gennem en integreret lokaliserings- og trafikplanlægning (1979 og 1981).

1982-1987

De seks landsplanredegørelser i denne periode stammer alle fra miljøminister Chr. Christensen. Hovedtemaerne er ligelig udvikling, udnyttelse af eksisterende ressourcer, omstilling og forenkling samt udvikling af de mindre bysamfund. Perioden er præget af lav vækst og

stigende arbejdsløshed, og hovedsynspunktet er, at der ikke er råd til store anlæg og stigende aktivitetsniveau, men at der skal omstilles og forenkles for at få mere værdi for de samme penge.

Hvad trafikken angår, bliver det slået fast, at der skal inddrages landsplanhensyn ved afgørelser om statslige dispositioner, herunder trafikforbindelserne mellem Øst- og Vestdanmark (1983). Det fremhæves, at miljøministeriet arbejder med at tilvejebringe et grundlag for en vurdering af såvel landsplanmæssige som regionale og lokale konsekvenser af beslutningen om en fast forbindelse over Storebælt. Det er her værd at bemærke, at landsplanlægningen tilsyneladende kommer halsende bagefter at beslutningen er truffet, hvor man ud fra en byplanfaglig vurdering nok ville have foretrukket den modsatte rækkefølge: først de landsplanmæssige vurderinger, derefter den konkrete beslutning.

I 1986-redegørelsen følges der op med en orientering om den politiske aftale om Storebælt (vej, bane, færge, motorveje i Vendsyssel), uden at det sættes ind i en landsplansammenhæng.

På det regionale og kommunale niveau fokuseres især på, at der gennem den kommunale planlægning bør ske en begrænsning af biltrafikkens miljøbelastning i de større byer med mål for reduktion af uheld, støj og forurening (1987).

1988-1992

De fire sidste landsplanredegørelser i Poul Schlüters regeringsperiode er bl.a. et opgør med ligeligheds-princippet og med den funktionalistiske, opdelte by. Her ser vi desuden også første gang, at blikket rettes ud over Danmarks grænser. Ligelighedsbegrebet erstattes af et mangfoldighedsbegreb – alle områder af landet har styrkepositioner, og disse styrker skal udnyttes bedst muligt. Ideen om den funktionsopdelte by erstattes af ideen om den integrerede by, hvor forskellige funktioner lever sammen side om side.

Hvad trafikken angår, er det et vigtigt tema i hele perioden at binde landet sammen, herunder de store projekter og planer om nationale og internationale trafikakser – Storebælt, Øresund, Femern (1992). Landsplanredegørelserne diskuterer ikke behovet for disse forbindelser i relation til byudviklingen og samfundsudviklingen, men peger på konsekvenserne for bymønstre og samfundsudvikling af, at beslutningerne træffes.

Et andet tema er konsekvenserne af regeringens transporthandlingsplan for miljø og udvikling (1990). Transporthandlingsplanen redegør for mulighederne for at begrænse transportsektorens miljøbelastning og energiforbrug med konkrete mål for indsatserne. Fokus ligger dog ikke på den overordnede trafikstruktur med de forskellige trafikformers forskellige miljøbelastning, men på lokale handlemuligheder med hovedvægt på trafik- og miljøproblemer i de større byer. På det regionale og kommunale niveau peges på nødvendigheden af, at der planlægges for en mere hensigtsmæssig placering af arbejdspladser – ikke mindst de trafiktunge erhverv – i forhold til infrastrukturen.

Det samme gælder placeringen af nye boligområder. I de større bykommuner skal der etableres lokale handlingsplaner for trafik og miljø, herunder bedre trafiksikkerhed, mindre støj og luftforurening, bedre bymiljøer og mindre energiforbrug til transport.

1997-2000

De to landsplanredegørelser i Svend Aukens ministerperiode var bl.a. kendetegnet ved, at der for første gang blev lavet alternative udkast som oplæg til de vedtagne landsplanredegørelser. Forud for den første redegørelse i 1997 var udsendt fire alternative landsplanskitser, der byggede på forskellige grader af koncentration og centralisering af byvæksten fra ”Spredt bymønster” over ”Decentrale bynetværk” og ”Storbybånd” til ”Europæisk storbypol”.

Forud for den anden redegørelse fra 2000 udsendtes et oplæg til landsplanredegørelse i 1999, der indeholdt dels et oplæg fra miljøministeriet, dels et fuldt gennemskrevet oplæg fra en uafhængig ekspertgruppe, hvor jeg havde rollen som koordinator og pennefører. Dette alternative oplæg – kaldet ”Danmark år 2025 – et samfund i bevægelse” var et forsøg på at gå mere direkte til biddet i forhold til nogle af de påtrængende temaer i samfundsudviklingen, ikke mindst miljø, trafik, erhvervsudvikling og administrativ struktur (se s. 118). Oplægget satte sig dog (desværre!) ikke nævneværdige spor i den endelige redegørelse.

I forhold til trafikken behandler de to landsplanredegørelser følgende temaer:

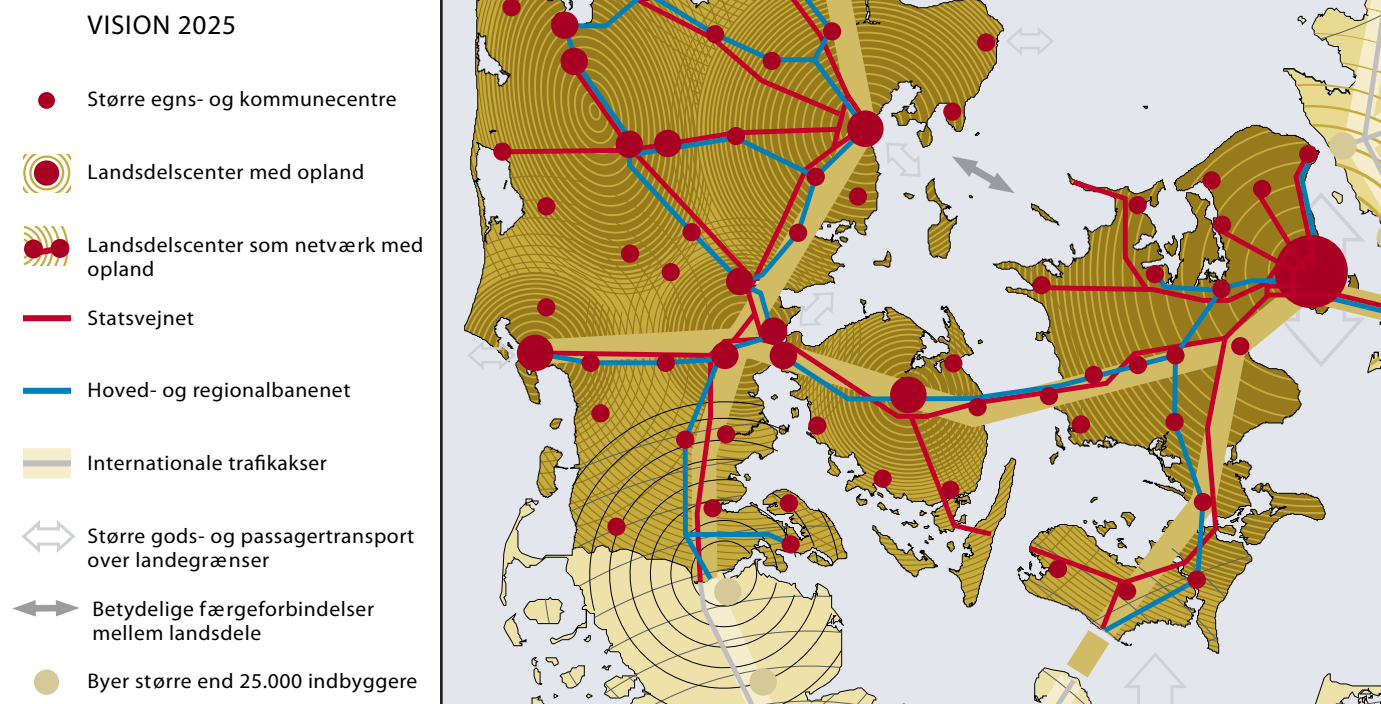
Der skal findes en passende balance mellem bedre tilgængelighed og kortere rejsetid på den ene side og rimelige miljøforhold på den anden side. En god tilgængelighed eller kortere rejsetid er kun én blandt flere betingelser for regional udvikling, og ofte ikke den afgørende (1997). Fokus på infrastrukturen skal flyttes fra udbygning til mere effektiv anvendelse af det eksisterende (1997).

Disse meldinger kan ses som en forsigtig reaktion på de stigende regionale og lokale pres for en omfattende udbygning af motorvejsnettet, som fulgte i hælene på beslutningen om de nordjyske motorveje som en del af Storebæltsaftalen. Meldingen er nok noget af det nærmeste landsplanlægningen er kommet til et aktivt indspark i planlægningen af den overordnede infrastruktur, som trafikministeriet sad tungt på under stærk påvirkning af den såkaldte ”jyske trafikmafia” i Folketinget. Det er tvivlsomt, om disse meldinger har sat sig spor i de følgende års overordnede trafikplanlægning.

Det samlede transportbehov skal mindskes, og transporten skal omlægges til mindre forurenende og mere effektive trafikformer (1997).

Opstilling af strategi for hurtigtog i tilknytning til bl.a. bysystemet og den regionale udvikling med udgangspunkt i en statusrapport fra Baneplanudvalget (1995) om udbygning af hovedbanenettet og en eventuel dansk højhastighedsstrategi.

Figur 3
 Danmark år 2025
 Kilde: LPR 2000



Oprettelse af et netværk af transportknudepunkter til omladning af gods mellem forskellige transportformer (1997).

I landsplanredegørelsen fra 2000 gives et forsigtigt bud på en sammenhæng mellem et net af landsdelscentre og oplande i sammenhæng med den overordnede trafikstruktur (fig. 3). Ud over at vise en Femern-forbindelse giver skitsen dog desværre ikke bud på andre overordnede trafikprojekter, som kunne understøtte det viste bysystem, hvor ikke alene Århus, Odense og Aalborg, men også Esbjerg, Herning-Holstebro og "Trekantbyen" tiltænkes landsdelscenter-funktioner.

På det regionale og kommunale niveau fremhæves nødvendigheden af velfungerende regionale trafiknet, og der peges på et stort potentiale for anvendelse af stationsnærhedsprincippet også ud over hovedstadsområdet. Det gælder især muligheden for genanvendelse eller nyudlæg af arealer ved stationerne på de opgraderede jernbanelinjer (2000).

2003-2010

De tre landsplanredegørelser i denne periode fra hver sin miljøminister

har en række overordnede temaer, herunder Danmark i balance, planlægning under nye vilkår (efter den nye kommunalreform fra 2007), en grøn transportpolitik og et opgør med bymønstertankegangen og de veldefinerede bytyper på forskellige niveauer, hen imod en bynetværks-tankegang, baseret på et tæt samarbejde mellem forskellige bytyper og bystørrelser med samme interesser.

Hvad trafikken angår, har de to første landsplanredegørelser (2003 og 2006) ikke meget at byde på. Dog sætter 2006-redegørelsen (Connie Hedegaard) fokus på godstransporten med igangsættelse af en dialog med repræsentanter for kommuner og private aktører for at skabe overblik over godstransportens nuværende struktur og udfordringer. Dette arbejde følges der tilsyneladende ikke op på i de følgende landsplanredegørelser.

I landsplanredegørelsen fra 2010 (Karen Ellemann) er der flere trafikale bidrag. Det gælder:

Trafikken er steget over 50 % de seneste 20 år. Regeringen har aftalt en grøn transportpolitik med et stort flertal i folketinget, og der er etableret en infrastrukturfond med 94 mia. kr. frem til 2020. Der bliver etableret en fundamental omlægning af bilafgifterne.

Fast motorvej og jernbaneforbindelse over Femer Bælt vil styrke transportkorridoren mellem Hamburg og Øresundsregionen. Højhastighedsstrategi der knytter landet bedre sammen. Kollektiv trafik og cykler skal tage hovedparten af trafikvæksten. Indsatsen mod trafikstøj styrkes.

Kommunerne bør sætte fokus på sammenhæng og kvalitet i bustrafikken og på lokalbanerne, herunder gode forbindelser til og fra togene via busdriften. Parkér og rejs-løsninger. Styrket cykelpendling. Reduktion af trafikstøj og luftforurening.

Fingerplan 2007 er et landsplandirektiv, hvor – efter regionplanernes afskaffelse – staten udstak bindende retningslinjer for den kommunale planlægning, idet den videreførte 60 år gamle, højt kvalificerede tankegange om byudvikling og infrastruktur.

I 2010-redegørelsen følges Fingerplanen op med en række udmeldinger om regionens trafikale struktur og trafikale relationer til resten af landet:

Sjælland er én stor pendlingsregion, hvor den størst mulige andel af trafikvæksten bør overflyttes til den kollektive trafik. Mere miljøvenlige transportformer. Udvikling af tættere byer. Tæthed og kvalitet i de stationsnære områder. Udnyttelse af de grønne kiler til friluftsformål. Afbalanceret regional byvækst. Regeringen vil, som led i en mere overordnet trafikstrategi, lave hurtigere pendlerforbindelser mellem København og Ringsted, udbygge de højklassede trafikforbindelser i byfingrene, udarbejde en trafikplan for hovedstadsområdet og fremme en kollektiv trafikløsning i Ring 3-korridoren.

Også Østjylland kan på længere sigt udvikle sig til ét sammenhængende område, men der er stigende pres på den overordnede infrastruktur. ”Vision Østjylland” er resultatet af samarbejdet mellem miljøministeren og de 17 østjyske borgmestre. Regeringen gennemfører en strategisk analyse af bane- og vejkapaciteten i Østjylland, herunder en mulig letbane i Aarhus.

Et samarbejde mellem de 17 østjyske kommuner, miljøministeriet og trafikministeriet omkring fælles principper for byudvikling, kollektiv transport og stationsnærhed strander desværre bl. a. på grund af mange kommuners uvilje mod at binde sig på forhånd i den forestående kommuneplanlægning. Jeg var selv pennefører på den afsluttende redegørelse og kunne konstatere, at landsplanmæssige betragtninger omkring kollektiv trafik og byudvikling ikke fandt genklang, og at miljøministeriet tilsyneladende ikke ønskede at sætte sig igennem med nogle overordnede retningslinjer, som det skete i hovedstadsområdet.

På det regionale og kommunale niveau er det de kendte travere, der trækkes af stalden, nemlig:

- Placering af rejsemål, så behovet for transport reduceres. I de mellemstore byregioner bør funktioner og aktiviteter så vidt muligt samles i knudepunkter for at reducere den samlede trafik, herunder biltrafikken. (2010). Denne formulering er et forsøg på at introducere stationsnærhedsprincippet uden at anvende selve ordet, som er temmelig belastet på baggrund af diskussionerne i hovedstadsområdet.
- Infrastrukturen skal tilskynde til brugen af kollektiv trafik (2010). Desuden skal erhvervshavne beskyttes mod boligbyggeri. Boliger i havneområder er ofte stærkt efterspurgt. Derfor skal erhvervshavnene friholdes for boligbyggeri, således at havnene sikres fremtidige udviklingsmuligheder (2010).

2012

Den lovede landsplanredegørelse 2012 (Ida Auken) er i skrivende stund endnu ikke dukket op – ikke engang som et forslag. Debatten om den kommende redegørelse har taget udgangspunkt i seks temaer, nemlig: Udvikling i hele landet, klimatilpasning og grøn energi, bæredygtige byer, landdistrikter, det åbne land og Danmark i en nordisk og europæisk kontekst. I ingen af disse temaer indgår trafikken eksplicit, selvom det forekommer oplagt at tænke trafikplanlægningen ind i f.eks. klimatilpasning og grøn energi og i bæredygtige byer.

I et notat fra miljøministeriet om de modtagne forslag slås det fast, at ” Problemstillingen om infrastruktur vil generelt set blive behandlet på et meget overordnet niveau i forhold til de internationale forbindelseslinjer mellem Danmark og nabolandene, mens forslag om konkrete infrastrukturanlæg ikke kan forventes behandlet i forslaget til Landsplanredegørelse 2012”.

Igen her demonstrerer miljøministeriet således en betydelig berøringsangst over for trafikplanlægningen og de beslutninger, der formelt hører hjemme i trafikministeriet, men som i vidt omfang relaterer sig til generelle landsplanmæssige problemstillinger.

Opsamling: Hvordan indgår trafikken i landsplanredegørelserne?

Konklusionerne på min gennemgang af 23 landsplanredegørelser kan kort formuleres således:

- Trafikken indgår med relativt stor vægt i mange af landsplanredegørelserne, men langt fra alle.
- Trafiktemaet behandles først og fremmest deskriptivt – hvad er status og udviklingstendenser, og hvilke udfordringer skal tages op i planlægningen?
- Flere landsplanredegørelser rummer næsten enslydende, indtrængende opfordringer til amter og kommuner om at koordinere trafikplanlægningen med den fysiske planlægning og at forholde sig til de trængsels- og miljøproblemer, som trafikken er årsag til.
- På det overordnede niveau nævner landsplanredegørelserne de trafikale beslutninger – f.eks. de store broprojekter – som allerede er truffet, og lægger på den baggrund op til at diskutere, hvilke muligheder det åbner for samfundsudviklingen nationalt og regionalt.
- Der fremlægges i flere landsplanredegørelser visioner om trafikken i fremtiden i forhold til miljø og fremkommelighed, og flere steder peges der på nødvendigheden af at begrænse væksten i biltrafikken og styrke den kollektive trafik uden dog at pege på konkrete styringsmidler.
- Der savnes i udpræget grad analyser og refleksioner over de overordnede sammenhænge mellem bystruktur og lokalisering på



Fig. 4

den ene side og infrastruktur og konkrete trafik anlæg på den anden side. Jeg har forsøgt at illustrere ovenstående i fig. 4, hvor bunden af pyramiden viser det, der er mest af, og toppen af pyramiden – der hvor planlægningen træder i karakter - det der er mindst af i de 23 landsplanredegørelser.

Sammenfattende vurderer jeg derfor, at den overordnede trafikplanlægning snarere behandles som en forudsætning for den øvrige landsplanlægning, end som en følge af den - eller i det mindste som en ligeværdig ”partner” i spillet om samfundsudviklingen.

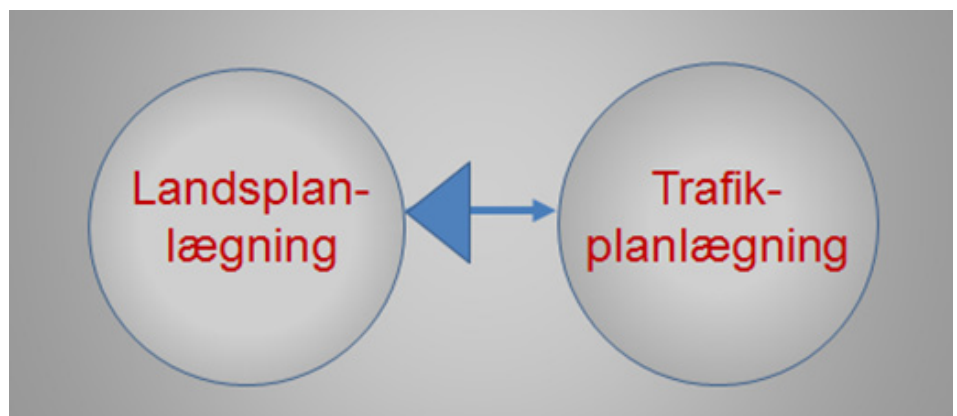
I flere af de tidlige landsplanredegørelser fremhæves vigtigheden af at koordinere sektorerne i en sammenfattende planlægning med stor styrke. Jeg må konstatere, at denne koordinering ikke har været synlig – eller eksisterende – hvad den overordnede trafikplanlægning angår. Her hersker sektorerne stadig enevældigt.

Hvad bør landsplanlægningen kunne på trafikområdet?

Hvis jeg skal runde af med nogle fremadrettede betragtninger, vil jeg pege på de fem punkter, der fremgår af fig. 6. De handler dels om en styrket og ligeværdig sammentænkning af bystruktur og infrastruktur, og dels om konkrete prioriteringer af tilgængelighedshensyn og miljøhensyn, som mere klart kan anvise den nødvendige trafikale omstilling til mere miljøvenlige transportformer og mere hensigtsmæssige lokaliseringsprincipper.

Det kan f.eks. undre, at hele den kuldsejlede diskussion om trængselsringen ikke blev behandlet i en landsplanmæssig sammenhæng, f.eks. som et forslag til landsplandirektiv med tilhørende miljøvurdering og offentlig debat om trafik og lokalisering i hovedstadsområdet. I stedet fik vi en forudsigelig og udsigtsløs diskussion om bilisternes privatøkonomi.

Fig. 5 – sammenhængen mellem trafikplanlægning og den øvrige landsplanlægning



Hvad bør landsplanlægningen kunne på trafikområdet?

- Sammentænke overordnet bystruktur og infrastruktur
- Analysere behov, muligheder og alternativer for infrastrukturprojekter **inden** de beslattes
- Foretage overordnede prioriteringer af tilgængeligheds- og miljøhensyn, herunder i hovedstadsområdet
- Angive mål og virkemidler for at styrke den kollektive trafik
- Lægge kvalitative rammer for den kommunale trafikplanlægning.



Har landsplanlægningen haft betydning for detailhandelens udvikling i Danmark?

Adm. dir. Per Nyborg, Institut for Center-Planlægning (ICP A/S)

Antallet af detailhandelsbutikker i Danmark er gennem de sidste 40 år blevet mere end halveret. Det er stort set alene dagligvarebutikker, der er blevet færre af, mens antallet af udvalgswarebutikker kun er reduceret i begrænset omfang.

Tallene dækker over en dramatisk udvikling, hvor der godt nok er blevet færre dagligvarebutikker, men hvor størrelsen på butikkerne til stadighed er vokset, så vi aldrig har haft så mange kvadratmetre at boltre os på som nu.

Borgernes dagligvareforsyning har formentlig aldrig været bedre. Butikkerne er primært blevet nedlagt i byer med færre end 2.000 indbyggere og i de egentlige landområder. Det er først i de senere år, at vi har oplevet butiksdød i de større byer – men det kommer vi tilbage til.

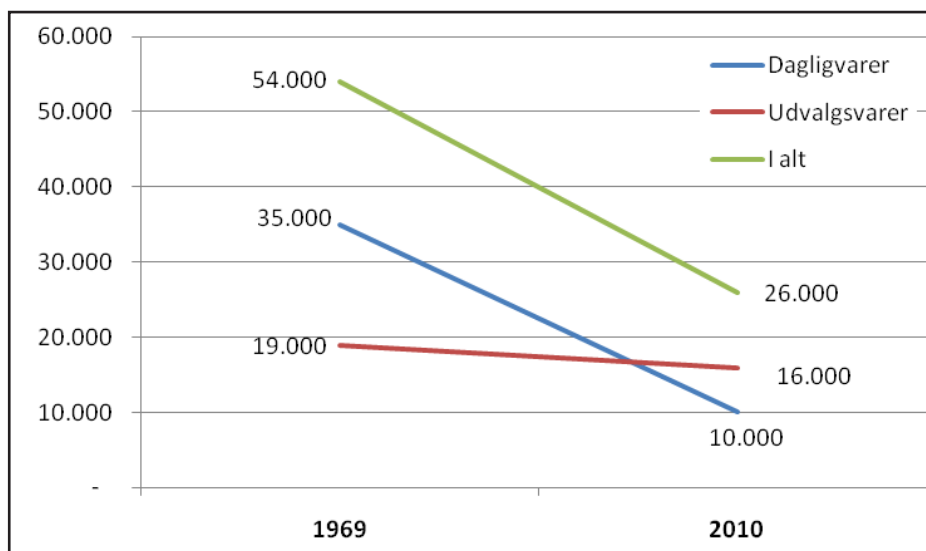
Forbruget af udvalgsvarer er med nogle få afbræk steget med omkring 1,75 % om året i de sidste 30 år. Det er en af årsagerne til, at der har været basis for massive investeringer i den danske detailhandel.

Nye shoppingcentre

Det har bl.a. medført en betydelig satsning på butikcentre eller shoppingcentre, som de kaldes i dag. Et butikscener er en samling butikker – ofte med overdækkede offentlige fællesarealer, som er planlagt, opført og markedsført under et fælles navn.

Med undtagelse af 1980'erne er der siden midten af 1960'erne åbnet 2 nye shoppingcentre om året i Danmark. De nyere centre er væsentligt større end de oprindelige og da der samtidig er sket en stadig udbygning af de ældre centre, er shoppingcentrene i dag et markant islæt i den danske detailhandel og har nu et samlet areal, der overstiger 2 mio. m².

Figur 1. Udviklingen i antal butikker i Danmark – 1969 til 2010



En del af centrene blev bygget i aflastningsområder, som er områder – ofte placeret perifert ved store omfartsveje – der er etableret i henhold til tidligere regler med begrundelse i, at det ikke har været muligt at udlægge yderligere arealer til detailhandel i bymidten; (ofte som konsekvens af et bevaringsværdigt bymiljø, hvor kommunen ikke har syntes, at indpasning af nyt byggeri til detailhandel er mulig) uden for byerne, hvilket var en medvirkende årsag til, at det såkaldte ”centerstop” i 1997 blev indført.

Daværende miljøminister Svend Auken ønskede en tænkepause, så man kunne finde ud af, om detailhandelens investeringer var på vej til at trække livet ud af de mindre og mellemstore byer.

Det førte efter en hel del analyser og politiske diskussioner frem til, at det fremadrettet stort set ikke ville blive muligt at etablere detailhandel uden for byerne.

Der er opført 22 nye shoppingcentre efter 1997 og bortset fra et enkelt center, som var langt i sin planlægning, er der ikke bygget flere eksterne centre, dvs. centre, der geografisk er placeret uden for byområdet uden direkte sammenhæng med byen.

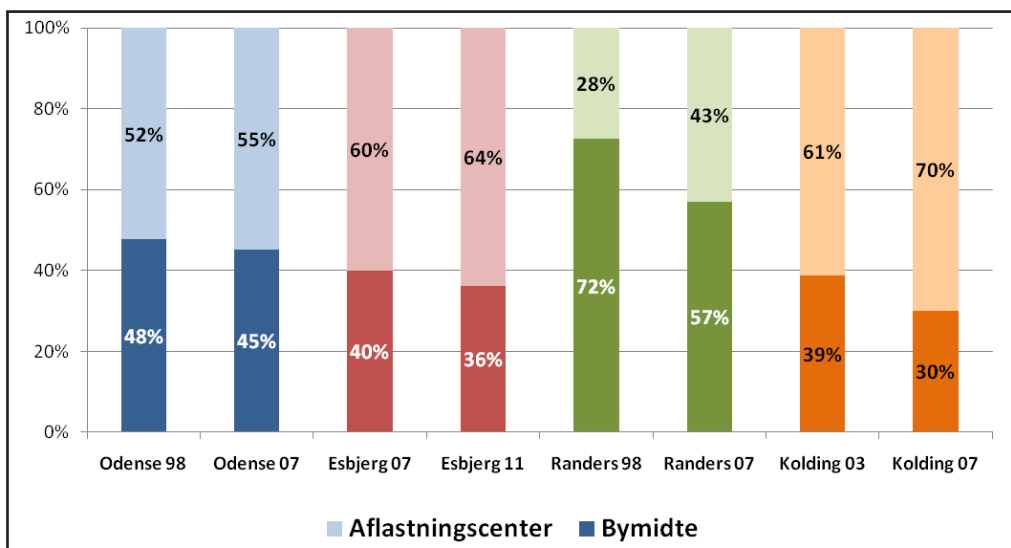
Vi har derfor i Danmark – sammenlignet med en lang række andre lande – meget få eksternt beliggende centre i dag.

Interessen for at udvide bestående centre eller bygge nye er ikke aftaget, men de kommende centre bliver en del af en bymidte og ikke en modsætning til bymidtens butiksliv, som man oplevede i nogle byer. Bymidten skal opfattes som den centrale del af en by – ofte den historiske og/eller ældste del af byen.

Synergi mellem bymidter og aflastningscentre

Den brede politiske enighed om at stoppe for nye centre uden for byerne skyldtes som nævnt en frygt for, at byernes attraktion ville dale, hvis en meget væsentlig del af detailhandelens omsætning gik udenom byerne.

Udviklingen i en række byer med aflastningscentre har bekræftet denne frygt: bymidterne har klart mistet betydning i de byer, hvor der er et egentligt aflastningscenter.



Figur 2. Andel af omsætningen i bymidten og aflastningscenteret

Figur 2 illustrerer meget tydeligt, at alle fire bymidter har tabt omsætning til aflastningscenteret i større eller mindre omfang. Bl.a. af denne årsag har man politisk vedtaget at give mulighed for etablering af relativt store shoppingcentre i bymidterne både i Odense og Esbjerg.

ICP har undersøgt, om der er synergieffekter mellem en bymidte og et eksternt center gennem en række analyser i Næstved og Kolding. Vi har spurgt tilfældige kunder i hhv. bymidten og i det eksterne center, hvor ofte man handlede de to steder og om man skulle besøge det andet sted på samme indkøbstur.

Svarene var entydige: Over halvdelen af det eksterne centers kunder handler ikke i bymidtens butikker og det var kun 13-17 % af kunderne, som ville besøge både butikkerne i bymidten og dem i centret. Det må siges at være en beskeden synergieffekt.

Planlovens begrænsning af mulighederne for at etablere butikker uden for byerne har medført, at en række udenlandske butikskæder har valgt at springe Danmark over, når der skulle åbnes ny butikker.

Store kæder som elektronikgiganten Media Markt og byggemarkedet Hornbach har ekspanderet i Sverige, ligesom sportsbutikken Decathlon efter et kort forsøg i Danmark også er startet op i Sverige.

Herudover kan selvfølgelig nævnes internationale dagligvarekæder, som på grund af planloven ikke har haft mulighed for at etablere hypermarkeder, der oprindeligt i Danmark var kendt som lavprisvarehuse (Bilka og Obs!). Hypermarkederne omfatter typisk 10-30.000 m² bruttoareal og fører såvel et omfattende sortiment af dagligvarer som en lang række udvalgsvarer.

Ingen regler uden undtagelser

Da man for år tilbage stod over for at skulle kickstarte den ny bydel Ørestad, blev det klart, at der var behov for en markant start på bydelen. Gennem etablering af et meget stort shoppingcenter (faktisk Skandinaviens største) ville man kunne give Ørestaden den ønskede start.

Et så stort shoppingcenter krævede en markant butikssammensætning, hvorfor der var brug for at kunne etablere et hypermarked og en række andre store butikksformater.

Den umiddelbare løsning var at opnå en tilladelse til at etablere et stormagasin, hvilket lod sig gøre, bl.a. fordi Daells Varehus netop var lukket og derfor kunne "flyttes" til Ørestaden.

Teknisk omfattede tilladelsen til et varehus 25.000 m², hvis fysiske omfang i centret blev markeret i såvel gulvet som i centrets loft. Problemet var imidlertid, at "stormagasinet" omfattede en række selvstændige enheder kendt under navne som Bilka, H&M, Toys'R'Us og Magasin.

Knap 9 år efter centrets åbning er "stormagasinet" stadig til diskussion. Det forventes, at der vil ske en delvis ombygning af hypermarkedet, så klagen over den oprindelige tilladelse til stormagasinet vil ophøre.



Løbende justeringer

Selv om grundsubstansen i detailhandelsreglerne i planloven er blevet opretholdt, er der alligevel sket en del justeringer siden tænkepausen i 1997.

Indførelsen af maksimumstørrelser betød, at grænsen for dagligvarebutikker var 3.000 m², hvilket især var et problem for butikker af varehustypen (Føtex og Kvickly), som typisk etablerede butikker på 4.500-5.000 m².

I 2007 fik dagligvarebutikkerne mulighed for at gå op til 3.500 m² og det blev muligt at anvende op til 200 m² til personalerum, som ikke talte med i opgørelsen af arealet.

Udvalgswarebutikkerne har gennemgået endnu flere ændringer: Maksimumstørrelsen var oprindelig 1.000 m², men blev i 2002 øget til 1.500 m² og 5 år senere til 2.000 m². Også her blev det muligt at indrette op til 200 m² til personalerum.

Efter mange politiske diskussioner gives der nu mulighed for at opføre udvalgswarebutikker på mere end 2.000 m² – såkaldt store udvalgswarebutikker, men kun i byer med over 40.000 indbyggere, som får mulighed for at planlægge for 4 store udvalgswarebutikker hvert 4. år.

Pr. 1. september 2011 blev planloven lempet i forhold til muligheden for at etablere store udvalgswarebutikker, idet grænsen på 40.000 indbyggere blev nedsat til 27.000 indbyggere samtidig med at det blev muligt at etablere en enkelt stor udvalgswarebutik i kommuner, hvor den største by havde færre end 27.000 indbyggere.

Denne lempelse nåede aldrig at blive indført i Hovedstadsregionen, hvor detailhandelsplanlægningen styres af et landsplandirektiv, før den ny miljøminister lagde op til en tilbagerulning af lovændringen fra 2011. Denne tilbagerulning indebærer, at der igen skal være minimum 40.000 indbyggere i en by for at opnå tilladelse til at etablere store udvalgswarebutikker. Lovforslaget blev vedtaget af FT i april 2013.

Den i en periode manglende parallelitet i planlægningen mellem Hovedstadsregionen og resten af landet har udover en række konkrete klager fra nogle af de gamle købstadskommuner i Hovedstadsregionen givet anledning til en vis usikkerhed i planlægningen og i nogle tilfælde en manglende tillid til planlægningen på længere sigt.

En anden type af usikkerhed har optrådt i forbindelse med indførelsen af et nyt begreb i planlægningen i form af særligt pladskrævende varer. Begrebet blev indført i 1997 og blev i 2002 udvidet til også at omfatte møbler og køkkener.

De særligt pladskrævende varer var fra starten ikke entydigt defineret, hvilket har afstedkommet mange forskellige fortolkninger og medført en uens planlægning i kommunerne. Tanken var, at de særligt pladskrævende varer skulle sælges i butikker, der typisk ikke kunne etableres i en bymidte. Det var altså ikke nok, at selve butikken arealmæssigt var stor, det handlede om, hvilke typer af varer, den udbød.

Mens man i nogle kommuner ikke har givet tilladelse til etablering af f.eks. hårde hvidevarebutikker og tæppehandlere uden for byerne, har andre ikke set disse begrænsninger. Der har været stor usikkerhed omkring betydningen af størrelsen på den enkelte butik; nogle har opfattet, at en stor elektronikbutik eller legetøjsbutik var særligt pladskrævende, selvom det ikke har været tilfældet.

Først gennem indførelsen af en entydig definition, som igen indebar en reduktion i omfanget af varegrupper, har der været fodslag i planlægningen landet over. I dag omfatter de særligt pladskrævende varer således: Biler, lystbåde, campingvogne, planter, havebrugsvarer, tømmer, byggematerialer, grus, sten, betonvarer og møbler. Der er dog stadig særlige regler i forbindelse med etablering af møbelbutikker.

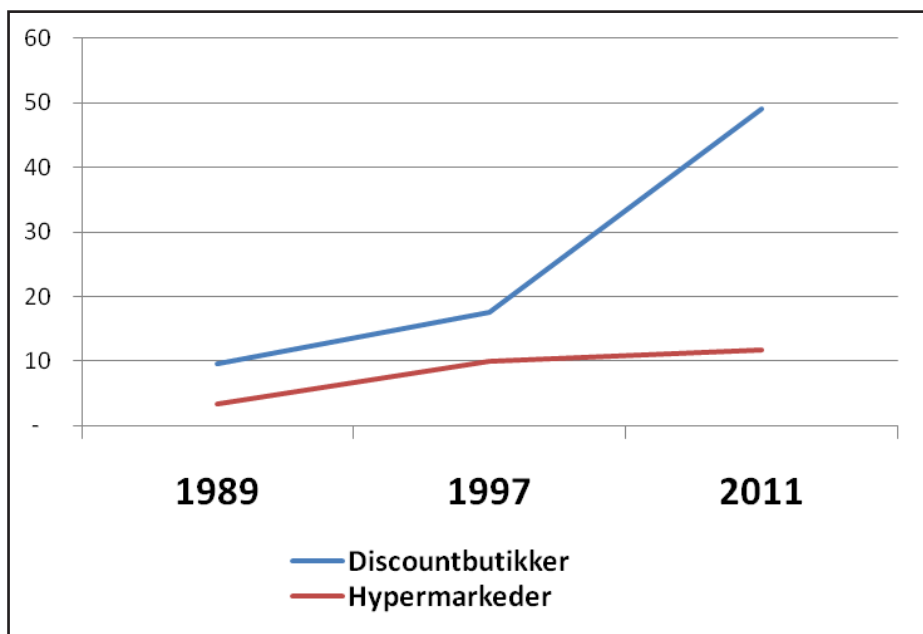
Hvad har planloven bevirket?

Hvis man helt overordnet betragter planlovens effekter, kan man konstatere, at Danmark fortsat har en decentral forsyning med dagligvarer. Planloven har sat stop for etablering af hypermarkeder (i hvert fald i et sammenhængende butikslokale). Man kan sige, at hypermarkederne har opnået en monopolstilling på det danske marked. Til gengæld er antallet af discountbutikker nærmest eksploderet.

Danmark har nu 17 hypermarkeder med en samlet anslået omsætning på ca. 10 mia. kr., mens de knap 1.500 discountbutikker tilsammen har ca. 50 mia. kr. i omsætning.

Hypermarkederne får fortsat skyld for at påvirke butiksstrukturen i Danmark, men som det fremgår af fig. 3, er betydningen af discountbutikkerne langt større, og det er især denne butikstype, der har været med til at ændre gadebilledet i de danske byer.

Der er ingen tvivl om, at planloven har givet en højere grad af investeringssikkerhed i detailhandelen. Koncentrationstendenserne er blevet bremset, men de er ikke blevet afgørende ændret.



Figur 3. Samlet omsætning i discountbutikker og hypermarkeder i mia. kr.

Bymidterne er blevet styrket, fordi investeringerne i vid udstrækning er kanaliseret herind; shoppingcentrene er ikke længere en modsætning til bymidterne, men en integreret og naturlig del af bymidtens tilbud.

Planlov og lukkelov

Planloven har igennem mange år gået hånd i hånd med lov om butikstid – måske bedre kendt som lukkeloven. Samspillet mellem de to sæt af love har haft stor indflydelse på detailhandelsstrukturen.

Ligesom planloven er lukkeloven gradvist blevet liberaliseret – typisk med fem års mellemrum, hvor mulighederne for især at holde åbent om søndagen er blevet stadig større.

Med virkning fra oktober 2012 er lukkeloven blevet erstattet af nogle regler omkring åbningstider på en række helligdage.

Hvor ophævelsen af lukkeloven primært banede vej for at holde åbent på søndage, udløste lovændringen en voldsom udvidelse af åbningstiden i de fleste store dagligvarebutikker, hvor både discountbutikker, supermarkeder, varehuse og hypermarkeder pludselig indførte ens åbningstider alle ugens 7 dage som f.eks. 7-22 (Bilka), 8-21 (Rema 1000), 9-20 (Irma) osv.

Det paradoksale er, at butikkerne har kunnet holde længe åbent i mange år under den tidligere lovgivning, men det var den udvidede adgang til søndagsåbent, der udløste denne markante udvidelse af butikkernes samlede åbningstid.

En lang række vesteuropæiske lande har gennem mange år givet mulighed for at holde åbent – stort set som butikkerne har ønsket. Sverige afskaffede således lukkeloven i 1971.

Resultatet har været en arbejdsdeling mellem shoppingcentrene (der i Sverige typisk ligger i byernes udkant) og bymidterne, hvor centrene holder åbent om søndagen, mens bymidternes butikker stort set er lukkede om søndagen.

De kommende år vil vise, om vi får en tilsvarende udvikling i Danmark.

I lande som Spanien og Frankrig overvejes lovindgreb, som formentlig vil være en kombination af planlov og lov om butikstid, idet man er nervøs for, om de store dagligvarebutikker (typisk hypermarkeder) vil blive for dominerende, hvorfor såvel etableringsmulighederne for nye butikker som de beståendes butikkers åbningstider kan blive begrænsede.

Måske vil vi også i Danmark opleve en tilbagerulning af lovgivningen, hvis vi får utilsigtede konsekvenser.

Spørgsmålet er bare, om ikke det vil være for sent?

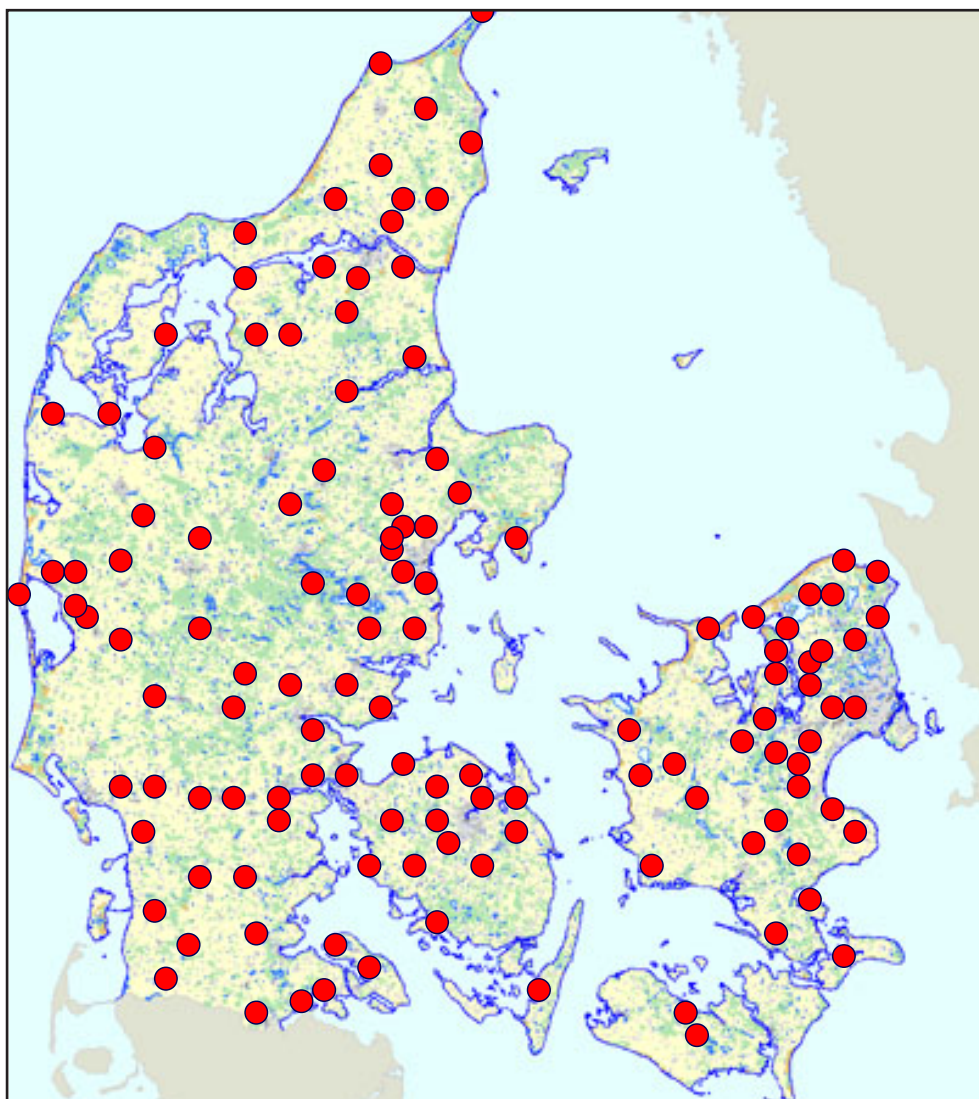
Udviklingen er ikke reversibel...

Planlægningen kan ikke alene styre byernes udvikling

Siden det blev muligt at foretage køb via internettet, er denne avancerede form for postordrehandel steget voldsomt år efter år.

Danmark er et af de lande, der har den højeste andel af personer med adgang til internettet. Brugernes fordeling sig på alle aldersgrupper. De yngre handler oftere end de ældre, som til gengæld bruger langt flere penge, når de handler.

Byer i Danmark med en vis udvalgsvarerforsyning 2012.



75 % af nethandelen sker på danske websites, men væksten er klart størst på de udenlandske sites; vi er med andre ord ved at få en ny form for grænsehandel, der allerede overstiger grænsehandelen i de fysiske butikker.

ICP har gennemført et projekt, som har haft til formål at belyse nethandelens indflydelse på butiksstrukturen i Danmark.

Gennem en række beregninger og vurderinger med udgangspunkt i 6 konkrete byer og deres oplande, har ICP overført konsekvenserne til resten af landet.

Vi har taget udgangspunkt i følgende byer og deres oplande:

- Kongens Lyngby – markant regionalt center
- Esbjerg – stort regionalt center
- Slagelse – større regionalt center
- Frederikssund – stort kommunecenter
- Hadsten – mindre kommunecenter
- Skibby – mindre bymidte

Oprindelig var det planen at komme frem til en vurdering af, hvor meget nethandelen eller e-handelen ville udgøre af den samlede detailhandel i 2025. Dette viste sig desværre ikke muligt, hvorfor vi i stedet opstillede 3 scenarier for nethandelens udbredelse i 2025:

Scenarie 1

Her beskrives en situation i 2025, hvor e-handel ikke har fået nogen nævneværdig større udbredelse, end tilfældet er i dag. Således forudsættes det, at ca. 2 % af dagligvareforbruget omsættes via e-handelskanaler, mens 10 % af udvalgsvarerforbruget går gennem danske og udenlandske e-handelskanaler.

Scenarie 2

Der beskrives en situation i 2025, hvor e-handel har opnået, hvad ICP vurderer, er en væsentlig del af detailhandelsomsætningen. Således forudsættes det, at 8 % af dagligvareforbruget omsættes via e-handelskanaler, mens 25 % af udvalgsvarerforbruget går gennem danske og udenlandske e-handelskanaler.

Scenarie 3

Endelig beskrives en situation i 2025 hvor e-handel har opnået en meget betydelig del af detailhandelsomsætningen. Således forudsættes det, at 15 % af dagligvareforbruget omsættes via e-handelskanaler, mens 50 % af udvalgsvarerforbruget går gennem danske og udenlandske e-handelskanaler.

Foruden ovennævnte forudsætninger er der en lang række faktorer, som f.eks. udviklingen i forbruget og i befolkningstallet, der vil påvirke graden og måden, hvorpå udbredelsen af e-handel vil udvikle sig frem til 2025.

Betydning for den overordnede detailhandelsforsyning

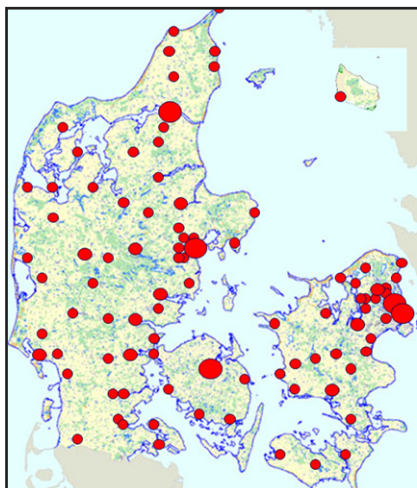
Ovenstående tre scenarier vil give forskellige betydninger for den overordnede detailhandelsforsyning i Danmark. Især forsyningen med udvalgsvarer i de forskellige bytyper ser forskellig ud i de tre scenarier. Nedenstående kort viser samtlige byer med en vis udvalgsvarerforsyning i Danmark i 2012.

Nedenstående figurer viser udviklingen i den overordnede detailhandelsforsyning i de tre scenarier og illustrerer, hvordan bystrukturen vil se ud, hvis de enkelte byer ikke gør noget aktivt for at få kunderne til at handle i de fysiske butikker.

Nedenstående figurer betyder ikke, at de byer, der ikke fremgår af kortet slet ikke har nogen udvalgswarebutikker tilbage. Men disse byer har mistet så mange udvalgswarebutikker, at de ikke længere kan dække et normalt behov for udvalgsvarer.

De kan derfor ikke karakteriseres som byer med betydende udvalgswarehandel.

Scenarie 1 – Byer med betydende udvalgswarehandel.



Scenarie 1

Figuren viser, hvilke byer der vil have en betydende udvalgswarehandel, hvis Scenarie 1 bliver en realitet.

Hvis Scenarie 1 bliver en realitet, vil det betyde at mindre byer med 3-6.000 indbyggere vil miste betydning. Byerne vil fortsat kunne opretholde en dagligvarerforsyning med især discountbutikker og supermarkeder, men byerne vil opleve et massivt tab af udvalgswarebutikker.

De mindre kommunecentre med 6-12.000 indbyggere vil fortsat have betydning i markedsområdet. De vil kunne tilbyde et godt udbud af dagligvarer samt tilbyde et godt udbud af standardiserede udvalgsvarer.

De store kommunecentre med 12-20.000 indbyggere vil i fremtiden betjene det omkringliggende opland med et varieret udbud af dagligvarer og et acceptabelt udbud af udvalgsvarer.

De regionale udbudspunkter med mere end 20.000 indbyggere vil fortsat have betydning som det største udbudspunkt i regionen. Her vil være et stort udbud af både dagligvarer og udvalgsvarer.

Især de 5 største byer vil fortsat kunne tilbyde andet end shopping og her vil fortsat være det bredeste og mest varierede udbud af især udvalgsvarer.

Scenarie 2

Figuren viser, hvilke byer der vil have en betydende udvalgsvarerhandel, hvis Scenarie 2 bliver en realitet.

Hvis Scenarie 2, hvor 25 % af udvalgsvarerforbruget bliver købt online, bliver en realitet, vil det få en mærkbar betydning for den fysiske detailhandel. ICP forventer, at byer med under 12.000 indbyggere fortsat vil have en lokal stærk dagligvarerhandel, men et stærkt reduceret udbud af udvalgsvarer.

De store kommunecentre med 12-20.000 indbyggere vil fortsat betjene det omkringliggende opland med et godt udbud af dagligvarer og et acceptabelt udbud af udvalgsvarer. Bymidten vil dog blive yderligere koncentreret og det må forventes, at driftsvilkårene også i gode beliggenheder vil være vanskelige.

De større regionale udbudspunkter med 20-40.000 indbyggere vil i Scenarie 2 fortsat have et bredt og dybt udbud af udvalgsvarer, men her vil bymidten også blive mere koncentreret og butikkerne vil opleve vanskeligere driftsvilkår.

Byer over 40.000 indbyggere forventes fortsat at have en stor variation af butikker og vil tiltrække kunder fra et endnu større opland.

Scenarie 3

Figuren viser, hvilke byer der vil have en betydende udvalgsvarerhandel, hvis Scenarie 3 bliver en realitet.

Hvis Scenarie 3 bliver til virkelighed, vil det få markant indflydelse på den overordnede detailhandelsforsyning i Danmark.

Det må forventes, at byer under 20.000 indbyggere fortsat vil have et stort udbud af lokale dagligvarebutikker, men her vil være ingen eller få udvalgsvarerbutikker.

De regionale udbudspunkter med 20-100.000 indbyggere vil ligeledes fortsat have en god lokal dagligvareforsyning, og en stor variation af udvalgsvarerbutikker og oplevelser.

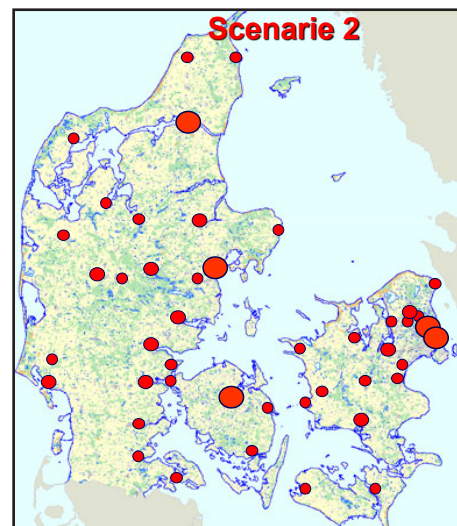
Men udvalgsvarerbutikkerne vil blive væsentligt koncentreret i de bedste placeringer i bymidten. Shopping vil i langt højere grad blive forbundet med en oplevelse og et udflugtsmål, som kunderne er villige til at køre endnu længere for at opnå.

Reduktion i detailhandelsarealet

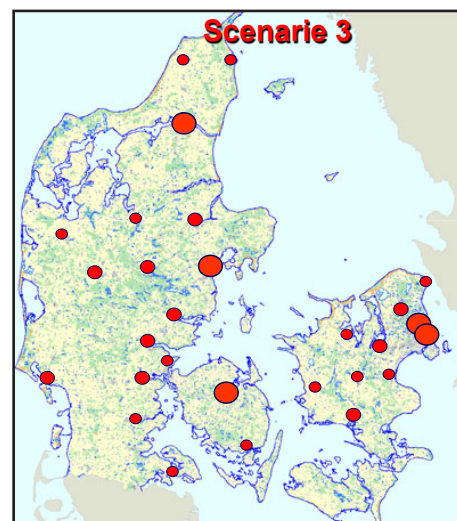
Udbredelse af e-handel til at udgøre 15 % af den samlede dagligvareomsætning og 50 % af den samlede udvalgsvareromsætning (scenarie 3), vurderes dette at ville betyde, at det samlede detailhandelsareal vil falde fra ca. 11 mio. m² i 2012 til ca. 7,3 mio. m² i 2025.

Det vurderes at det samlede areal til dagligvarer vil blive reduceret med ca. 1,1 mio. m² og arealet til udvalgsvarer med ca. 2,6 mio. m².

Scenarie 2 – Byer med betydende udvalgsvarerhandel.



Scenarie 3 – Byer med betydende udvalgsvarerhandel



Især inden for udvalgsvarer vurderes det, at der vil ske en stor forskydning i arealerne, således at faldet især vil ske i de mindre byer, mens de større byer og byområder nok vil opleve fald, men ikke i samme relative målestok som de mindre udbudspunkter.

Udbredelsen af e-handel vil skubbe yderligere på den udvikling, hvor de mindst attraktive beliggenheder i byerne vil blive mindre efterspurgt.

Det er meget væsentligt at bemærke, at ovennævnte vurderinger ikke fortæller noget om i hvilket omfang, der sker en fornyelse og en revitalisering af detailhandelsarealerne.

Det vurderes, at den fysiske detailhandel i endnu højere grad end i dag skal være placeret så centralt og koncentreret som muligt.

Hvis e-handelen får så stor udbredelse, som det forudsættes i dette scenarie, vil der i de kommende 12 år ske en omdannelse uden sidestykke af vore større bymidter og store centre.

Butikker og andre servicefunktioner vil relokalisere sig i helt nye eller gennemrenoverede lokaler, for på den måde at kunne trimme den fysiske detailhandel til de nye tider, hvor butikkerne med deres beliggenhed og fremtræden skal understøtte e-handelen, og hvor kunderne, via inspiration på nettet, vil søge mod de mest spændende og unikke butikker.

Ser man alene på dagligvarebutikker, vurderes det, at de der ikke enten kan tilbyde laveste pris, et meget stort udvalg eller en særlig service i første omgang vil være i farezonen for lukning.

Men trods dette, vurderes det, at hele spektret af ejere/investorer – både butiksejere, kæderne, kommanditselskaberne og de institutionelle investorer - i de kommende år i høj grad vil skulle revurdere sikkerheden, afkastkravet, investeringens afskrivningsperiode og tidshorisont generelt, når det gælder dagligvareejendomme.

Det vurderes, at de rette placeringer også fremover vil kunne opnå en attraktiv leje og dermed være attraktive for investorerne i forhold til pris, sikkerhed og afkast.

Konklusionen er, at markedet for dagligvarebutikker i højere grad bliver differentieret og i højere grad end i dag vil spænde fra værdiløse ejendomme til ejendomme, hvis sikkerhed ikke vil være forringet i forhold til det nuværende niveau.

Ser man på udvalgswarebutikker, sker der en stor omflytning af omsætningen fra de mindre udbudspunkter til de større byer og shoppingcentre.

Således bliver konsekvenserne meget markante i de mindre og mellemstore byer, mens man formentlig vil se, at bymidterne i de store udbudspunkter vil skrumpe ind, men at det omkring det egentlige centrum stadig vil være meget attraktivt at have sin fysiske butik liggende.

Det vurderes, at den rigtige placering i de store byers bymidter og i de store shoppingcentre også i fremtiden vil kunne oppebære et lejeniveau, der ligger på højde med hvad der i dag er muligt.

Det vurderes også, at investering i disse placeringer stadig vil være attraktive – også for institutionelle investorer.

Årsagen er, at der som nævnt er mulighed for at arbejde med at gøre indkøbet til del af en oplevelse for de forskellige mærkevarer inden for beklædnings- og livsstilsprodukter. Det vurderes, at langt de fleste af de butikksformater, der findes i dag, vil søge at sikre både deres fysiske butikker og deres web-shop med en strategi, hvor de to kanaler smelter sammen.

Desuden vurderes det, at de bedste box store¹ beliggenheder i byernes udkanter også stadig vil være efterspurgte investeringsobjekter, med et lejeniveau, der ikke vil afvige væsentligt fra dagens niveau.

I de mellemstore byer vil der også fremover være gode placeringer både i bymidterne og i byernes periferi, hvor lejeniveauet ikke vil være nævneværdigt påvirket af e-handelens fremmarch, men disse bymidter vil skrumpe ind mod midten.

Udviklingen vil kunne ses som en kraftig acceleration af en udvikling, man har kunnet iagttage de seneste mange år.

Så længe butikkerne er relevante for forbrugerne, med god service, kundekendskab, de rigtige varer, lokal forankring etc., vil der være kunder, der foretrækker denne måde at købe ind på frem for shopping i de store udbudspunkter eller mixer den med indkøb på nettet eller i de største udbudspunkter.

Der vil dog alligevel være et stigende antal ejendomme, hvor detailhandel eller andre kundeorienterede forsvinder og hvor anvendelse til denne form for erhverv ikke længere er relevant.

Konsekvenser for ejendomsmarkedet

Når behovet for 3,7 mio. m² netto forsvinder, vil dette skabe en generel usikkerhed i ejendomsmarkedet, og der vil naturligvis skulle realiseres mange tab i ejendomsbranchen.

En lang række investorer – primært de mindre investorer, der ejer ejendomme uden for de større udbudspunkter eller de sikre dagligvarebeliggenheder, og som de ofte selv anvender til butik, vil blive hårdt ramt. Det samme vil kommanditselskaber, der ejer dagligvarebutikker og box-butikker i usikre beliggenheder.

Der vil være investorer og ejendomsbesiddere, for hvem den optimale løsning vil være nedbrydning af deres ejendom, for bl.a. at udgå skatter og afgifter m.v.

1) En box store er en butik på typisk 800 m², der oftest ligger i forbindelse med andre tilsvarende butikker i et storbutiksområde, eller solitært i udkanten af byerne.

Helt grundlæggende vurderes det dog, at der stadig vil være et behov for og en efterspørgsel efter attraktive butiksejendomme og der vil stadig være investorer til disse.

Der vil trods den betydelige nettoarealreduktion til stadighed også være behov for nybyggeri i de beliggenheder, hvor fysisk detailhandel stadig har relevans for kunderne.

Usikkerhed i en række investeringer vil afgjort blive større på markedet og kravet til dokumentation for en detailhandelsejendoms beliggenhedsværdi vil derfor stige markant.

Landsplanlægningen i europæisk perspektiv

Peter Mehlbye, cand.polit. og arkitekt, direktør for ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion), Luxembourg, i årene 1987-1997 kontorchef i Miljøministeriet med ansvar for landsplanlægningen. Forfatteren takker Bue Nielsen for hjælp ved at omarbejde det bandede foredrag til en skriftlig fremstilling.

Mit indlæg drejer sig om den danske landsplanlægning set i et europæisk perspektiv. Jeg vil derfor omtale de to landsplanredegørelser fra 1992 og 1997, som var de første, der anlagde en mere omfattende international vinkel. Jeg vil derefter referere til, hvad der aktuelt foregår i Europa, særligt i EU, som har betydning for regionaludvikling og for planlægning, og afslutningsvis vil jeg afledt heraf fremlægge nogle forslag til den kommende landsplanlægning i Danmark.

Landsplanredegørelse 1992 - Danmark på vej mod år 2018

Landsplanredegørelsen fra 1992 var den første landsplanredegørelse, der blev udarbejdet efter planlovsændringen fra 1991. Det betød, at landsplanredegørelsen fra at have været en årlig publikation blev et strategisk og visionært dokument, hvor regeringen efter hvert folketingsvalg skulle fremlægge sit billede af indretningen af fremtidens Danmark.

Med fuldførelsen af EUs indre marked (fra 1991) og forberedelserne til de nordiske landes medlemskab af EU var det givet, at det, der ville komme til at foregå i Danmark, ville blive stærkt påvirket af, hvad der foregik i de omgivende lande. Samtidigt var et mellemstatsligt samarbejde om EU's fysiske udvikling på dagsordenen i Bruxelles. Det var derfor naturligt, at forholdene i og relationerne til udlandet fik en fremtrædende plads i landsplanredegørelsen. Landsplanredegørelse 1992 blev dermed den første nationale territorielle (også kaldet spatiale eller fysisk-funktionelle) strategi, der betragtede Danmark som en del af Europa.

Dette syn på landsplanredegørelsen blev varmt støttet af daværende miljøminister Lone Dybkjær, under hvem arbejdet blev igangsat. Det blev dog den efterfølgende miljøminister Per Stig Møller, som i 1992 kunne fremlægge redegørelsen.

Landsplanredegørelsen fremlagde en række politiske mål, som i stikordsform er disse:

- Danmarks byer skal stå stærkt i Europa.
- Øresundsregionen skal være Nordens byregion nummer ét.
- Byerne skal være smukke, rene og velfungerende.
- Danmarks byer skal kobles effektivt og miljørigtigt på de internationale trafikakser.
- Landskaberne skal være varierede og landdistrikterne levende.

- Kysterne og byerne skal bevare deres særpræg og være attraktive turistmål.

Flere af disse mål drejede sig om Danmarks position i og relationer til Europa. Det blev anbefalet, at de lokale myndigheder anlagde et internationalt udviklingsperspektiv på deres område, og at der blev foretaget en indsats for bymiljøet for at styrke byernes internationale konkurrenceevne og attraktivitet for virksomhedslokalisering. Det var også visionen, at Øresundsregionen ikke bare skulle ses som en helhed – det var nyt dengang, hvor aftalen om den faste Øresundsforbindelse kun netop var indgået – men også tjene til at fremme danske styrkepositioner i Europa. Der blev således blandt andet lagt op til at styrke samarbejdet mellem forskningsinstitutionerne i hovedstaden og Skåne og til en satsning på søtransporten til det baltiske område.

Landsplanredegørelsen blev i øvrigt fulgt op af handlinger i form af hele 14 demonstrationsprojekter, hvor statslige og lokale myndigheder og lokale organisationer og erhvervslivet samarbejdede om udviklingen af deres område i lyset af de landsplanpolitiske mål. Et af de mere omfattende af disse projekter var det med kommunerne i Trekantområdet,

Figur A. Regeringens Danmarksbillede i Landsplanredegørelse 1997.



som bidrog til, at områdets byer i hvert fald delvis kom til at opfatte sig som en territoriell helhed med flere centre. Dette 'polycentriske' bysamarbejde mellem nabobyer, som også hollænderne og andre havde gode erfaringer med, blev senere taget op mange steder, herhjemme foruden i Trekantområdet også i Midt-Vest (Holstebro, Struer, Herning, Ikast), der lige som Trekantområdet senere blev udpeget til landsdelscenter.

Men ud over at mange kommuner indgik i demonstrationsprojekterne, var den politiske respons i Danmark afventende over for redegørelsens nye europæiske, langsigtede og territorielle vinkel på dansk landsplanlægning. Denne første redegørelse med europæisk tilsnit rejste kun beskeden debat i Folketinget. Til gengæld var der en markant nysgerrighed fra andre landes planmyndigheder over for, at den danske landsplanreddegørelse havde fået denne strategiske og europæiske vinkel, som i øvrigt blev betragtet som en dansk forberedelse til det gryende samarbejde på europæisk plan.

Landsplanreddegørelse 1997 - Danmark og europæisk planpolitik

Den efterfølgende landsplanreddegørelse havde Svend Auken som ansvarlig minister. Den blev, som titlen "Danmark og europæisk planpolitik" antyder, orienteret direkte mod Danmarks placering i det europæiske samarbejde og landsplanlægningens bidrag hertil. Den indeholdt derfor også en for en dansk redegørelse forholdsvis omfattende beskrivelse af udviklingstræk i Danmarks nærområder, og redegørelsens Danmarkskort viste foruden forhold i Danmark også forholdene i de nærtliggende dele af vores nabolande Norge, Sverige, Tyskland og Polen. Figur A viser et eksempel herpå.

Emnerne og de politiske mål i landsplanreddegørelsen kredsede omkring bysystemet (med særligt fokus på bynetværk og transnationalt samarbejde), tilgængeligheden (herunder højhastighedsnetværk) og natur- og kulturarven (specielt biologiske spredningskorridorer og kulturspor i landskabet).

Forslaget til redegørelsen kom i 1995 og gav anledning til en voldsom folketingsdebat. Den forholdsvis sporadiske inddragelse af landdistrikterne havde nær ført til, at regeringen kom i mindretal ved en forespørgsel. Nederlaget blev afværget, men prisen var, at der måtte udarbejdes et nyt forslag til landsplanreddegørelse (udgivet 1996), som uden at ændre så meget i øvrigt udbyggede omtalen af forhold i landdistrikterne og desuden som noget nyt kom til at indeholde alternative fremtidsbilleder af Danmark. Den endelige redegørelse kom i 1997. Også den blev i øvrigt efterfulgt af en folketingsdebat.

Landsplanreddegørelsen fra 1997 specificerede hele 41 handlinger, hvoraf 16 vedrørte regeringens arbejde på europæisk niveau. Heri indgik bl.a., at regeringen ville fremme det transnationale plansamarbejde i Nordsøregionen og Østersøregionen, arbejde for at de europæiske storbyer blev bundet sammen af transeuropæiske trafiknetværk og arbejde for en europæisk kyststrategi. Alt sammen initiativer, der inden for landsplanlægningen viste en snæver sammenhæng mellem den indenlandske og den europæiske indsats.

Det er også værd at bemærke, at den politiske debat om landsplanredegørelsen viste, at der blandt de store byers borgmestre var en forståelse af, at byerne ikke kun var i konkurrence med hinanden, men at de i europæisk perspektiv kunne og burde have gavn af hinanden. Det blev af mange set som en fordel for hele landet, hvis København kunne få en stærk rolle i en europæisk og global sammenhæng, hvilket er et syn på udvikling af en region eller by, som med globaliseringen er blevet endnu mere relevant.

European Spatial Development Perspective - ESDP (1999)

Landsplanredegørelse 1997 fungerede som sagt som en god forberedelse til perspektivdokumentet European Spatial Development Perspective (også kaldet ESDP, den danske titel: 'Det Europæiske Fysiske og Funktionelle Udviklingsperspektiv' slog aldrig igennem).

ESDPs grundlag er ikke EU-traktaten, men et mellemstatsligt frivilligt samarbejde mellem medlemslandenes ministre med ansvar for fysisk planlægning, som EU-kommissionen ydede sekretariatsbistand til – et såkaldt paneuropæisk samarbejde, og det første af denne slags. Det fremlagde territoriell strategi, der var resultatet af en længere proces; et 'first official draft' blev fremlagt i 1997, og det endelige dokument blev vedtaget af planministrene på et uformelt ministermøde i maj 1999. Det, at det var muligt at lave et sådant dokument med enighed om en række rammeforudsætninger, bekræftede, at der var stor samarbejdsvilje på europæisk niveau omkring territoriell udvikling og landsplanlægning.

ESDP fremlagde på baggrund af eksisterende europæiske territoriale strukturer og udviklingstræk en række målsætninger for den territoriale udvikling i EU. Heri indgik navnlig ønsket om en polycentrisk og balanceret fysisk og funktionel udvikling, lige adgang til infrastruktur og viden, og en forvaltning af naturressourcer og kulturarv så de kunne anvendes som et udviklingsaktiv. ESDP lagde endvidere op til, at der politisk blev gennemført en række handlinger, som kunne trække i retning af de ønskede mål.

Det har imidlertid knebet noget med at realisere handlingsprogrammet. Det hænger delvis sammen med relative styrkeforhold mellem politikområder, hvor planlægning ikke er blandt de stærkeste, delvis skyldes det, at territoriale forhold i mange lande er afkoblet fra økonomi og regionalpolitik. Også indenfor EU-Kommissionen dominerer regeladministration. Det at tænke i geografiske helheder og territoriale strukturer som metropoler, korridorer og europæiske trafikknudepunkter kan her virke noget fremmedartet. Hertil kommer, at der var en vis modstand fra nogle lande og regioner, som stadig tror at der er en skjult EU dagsorden om at ville overføre kompetence vedrørende den fysiske planlægning fra det nationale (og nogle steder regionale) niveau til EU-niveauet, hvilket Kommissionen ved flere lejligheder har afvist kategorisk.

Den mest markante ESDP opfølgning var nok, at EU-Kommissionen udviklede de såkaldte transnationale Interreg-programmer, hvor større dele af Europa, idag kaldet makroregioner, blev set som en territoriell helhed, som der blev udarbejdet strategier for (Østersøregionen er et eksempel herpå). EU-Kommissionen tog også initiativ til et program,

kaldet ”Study Programme on European Spatial Planning” (SPESP), der testede muligheden for at imødekomme et stærkt og længe udtalt ønske om at opbygge og radikalt forbedre den paneuropæiske vidensbase om Europas territoriale struktur, forløberen for ESPON-programmerne.

Den territoriale Dagsorden 2020 for den Europæiske Union (Territorial Agenda of the European Union), 2011

Der føres for tiden i EU flere diskussioner om overordnet planlægning, som også kan eller vil få indflydelse på den danske landsplanlægning. I forlængelse af det mellemstatslige samarbejde om ESDP arbejdes der løbende i tilknytning til uformelle ministermøder med den såkaldte ’Territoriale Dagsorden’. Planministrene har to gange vedtaget et sådant ”policy” dokument, det seneste i 2011 med den engelske titel ”Territorial Agenda 2020”.

I dokumentet fra 2011 opridses en række politiske mål for udviklingen på det europæiske territorium:

- Polycentrisk og balanceret territorial udvikling.
- Integreret udvikling af byer, landdistrikter og særlige regioner.
- Territorial integration i grænseoverskridende og transnationale funktionelle regioner.
- Sikring af regionernes globale konkurrenceevne på grundlag af stærke lokale økonomier.
- Territorielle forbindelsesmuligheder for personer, lokalsamfund og virksomheder.
- Langsigtet forvaltning af regionernes økologiske systemer, landskaber og kulturværdier.

Det overordnede formål med EUs Territoriale Dagsorden er at sikre en balanceret og harmonisk udvikling, hvor aktiviteter i princippet foregår spredt over hele det europæiske område, og at sikre en integreret udvikling på tværs af grænserne. I den diskussion, der for øjeblikket føres i tilknytning til EUs Territoriale Dagsorden, er nogle emner og forhold særligt i fokus, som kunne og burde inspirere Danmark. Det gælder funktionelle regioner og disses indre opbygning, det gælder regionernes globale konkurrenceevne og dermed deres funktionelle forbindelser udadtil, og det gælder også regioner med særlige forhold, hvor tyndt befolkede områder, bjergområder og øer er eksempler herpå.

Der er også handlinger knyttet til EUs Territoriale Dagsorden. Der er f.eks. ønsker om vejledning i territoriale konsekvensvurderinger, og der er også ambitioner for de kommende år om at udarbejde et opdateret policy dokument, som placerer Europa i forhold til resten af verden med territoriale mål i relation hertil. Der er således fortsat et vist momentum i den mellemstatslige proces, men det må indrømmes, at handlingspotentialer stadig er forholdsvis svagt, når de generelle

politiske mål skal udmøntes konkret, herunder i de enkelte staters regionalprogrammer, sektorpolitik og landsplanlægning.

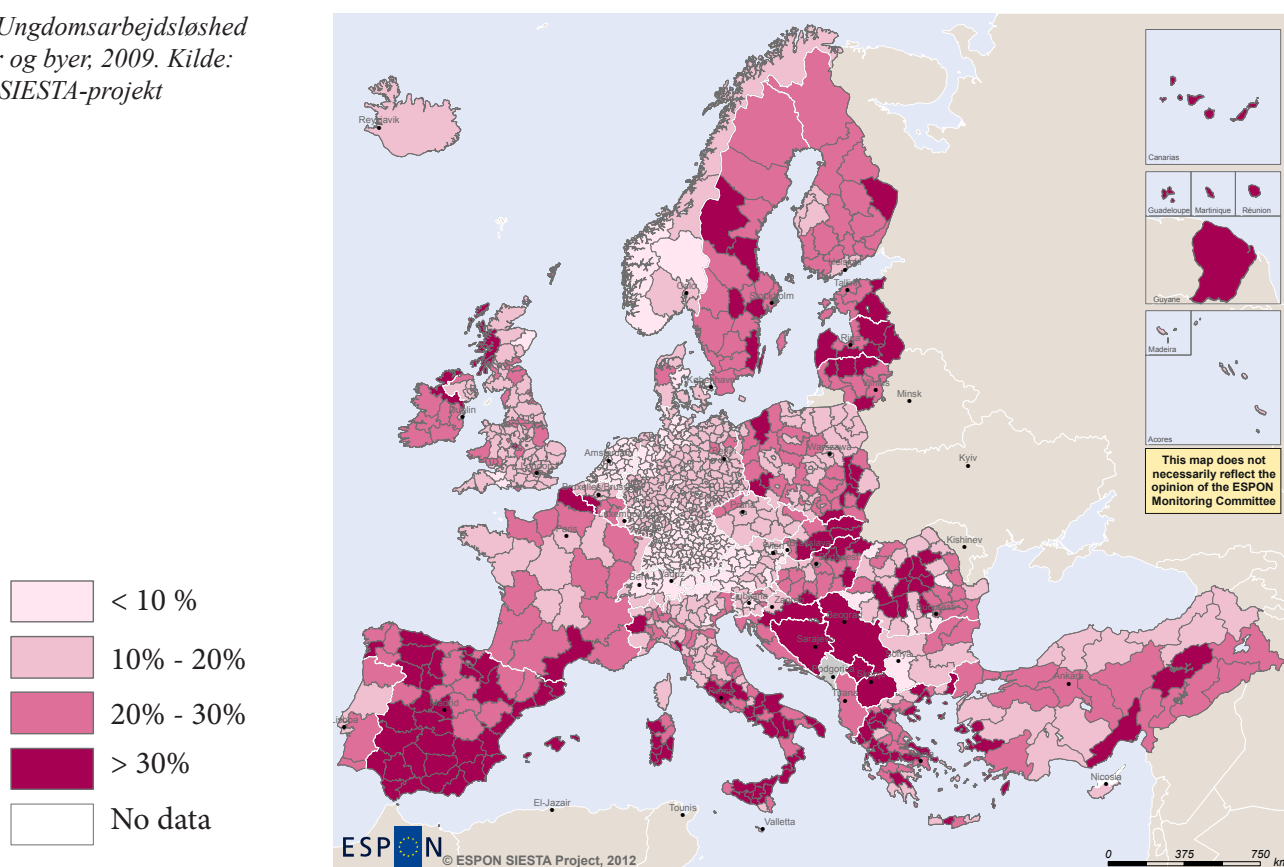
EUs samhørighedspolitik og territorial samhørighed

Der foregår samtidig med samarbejdet om EUs Territorielle Dagsorden en anden vedkommende udvikling i EU, som kan vise sig at få større betydning for landsplanlægningen. Den knytter sig til, at territorial samhørighed blev indføjet i Lissabon-traktaten (2009) som mål for det europæiske samarbejde på linje med de hidtidige mål om økonomisk og social samhørighed.

Hvordan dette mål vil blive udmøntet konkret i perioden 2014-2020, er stadig noget uklart. Dels foreligger der ikke en veldefineret forståelse af, hvad ordene "territorial samhørighed" omfatter og indebærer, hvilket blandt nogle aktører giver anledning til en vis skepsis. Dels er samhørighedspolitikken som sådan genstand for diskussion i tilknytning til beslutningen om EUs budget for årene 2014-2020. Her er en budgetbeslutning en forudsætning for beslutningen af det regelsæt, som skal gælde og som vil vise styrken af en territorial dimension.

Men givet er det dog, at indføjelser af begrebet i traktaten vil styrke den territorielle dimension i politikudviklingen generelt og i forhold til EU's strukturfonde. EU-Kommissionen har i den sammenhæng taget nye koordinerende initiativer for at øge sammenhæng og effektivitet i politikgennemførelsen, for regionalpolitikken i form af en Fælles Strategisk Ramme med 11 temaer for investeringer, herunder også investeringer, som udspringer af territorielle overvejelser.

Figur B. Ungdomsarbejdsløshed i regioner og byer, 2009. Kilde: ESPONs SIESTA-projekt



Udfordringen med at få den horisontale tankegang og territoriale dimension mere frem i de sektorpolitikker, som EU fører, fx landbrugspolitikken, erhvervspolitikken og transportpolitikken, eksisterer stadig. Sektortilgangen har været og er stadig udpræget i Bruxelles, i forhandlingerne om EU's politikker generelt set og i EUs regionalpolitik, når støtteberettigede aktiviteter fastlægges. Principielt minder det om de vanskeligheder, der tidligere var og delvis stadig findes med at få miljøkonsekvenser af de forskellige politikområder belyst og integreret i politikkerne.

Europaparlamentet og Regionsudvalget støtter en stærkere territorial dimension og samhørighed. Det ser ud til, at der i disse institutioner generelt er en voksende erkendelse af, at verden forandrer sig hastigt, og at det er nødvendigt med et bredt og territorielt perspektiv på fremtidens udviklingsmuligheder i Europas regioner og byer. Det er ikke længere nok i regionalpolitikken kun at spørge om, hvad der skal investeres i. Man må nu også spørge om, hvor der skal investeres. Der er en stigende erkendelse af, at fælles og integrerede tilgange kan give en ekstra udvikling, og at det at tage geografi og det territoriale som udgangspunkt for politikformulering kan bidrage til at finde de mest effektive løsninger, hvor flere sektorer trækker i samme retning. Intet land eller region kan i dag betragte sig som nok i sig selv. Forholdene i andre lande, regioner og byer, og mulighederne for synergi og samarbejde på tværs af administrative grænser er i dag et nødvendig bestanddel i enhver moderne udviklingsstrategi.

ESPONs bidrag til viden om det europæiske territorium

Forskningsprogrammet ESPON (oprindeligt European Spatial Planning Observation Network, nu European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) var svaret på behovet for at understøtte en territorial dimension i politikformulering med sammenlignelig, paneuropæisk viden og indsigt om territoriale udviklingstræk, perspektiver og policy effekter.

ESPON har gradvist opbygget en europæisk videnbase i årene 2002-2013 og efter mere end 10 års aktivitet er der i dag et langt større tilbud af let tilgængelig viden om strukturer og udviklingstræk på det europæiske territorium, end var tilfældet for 20 år siden.

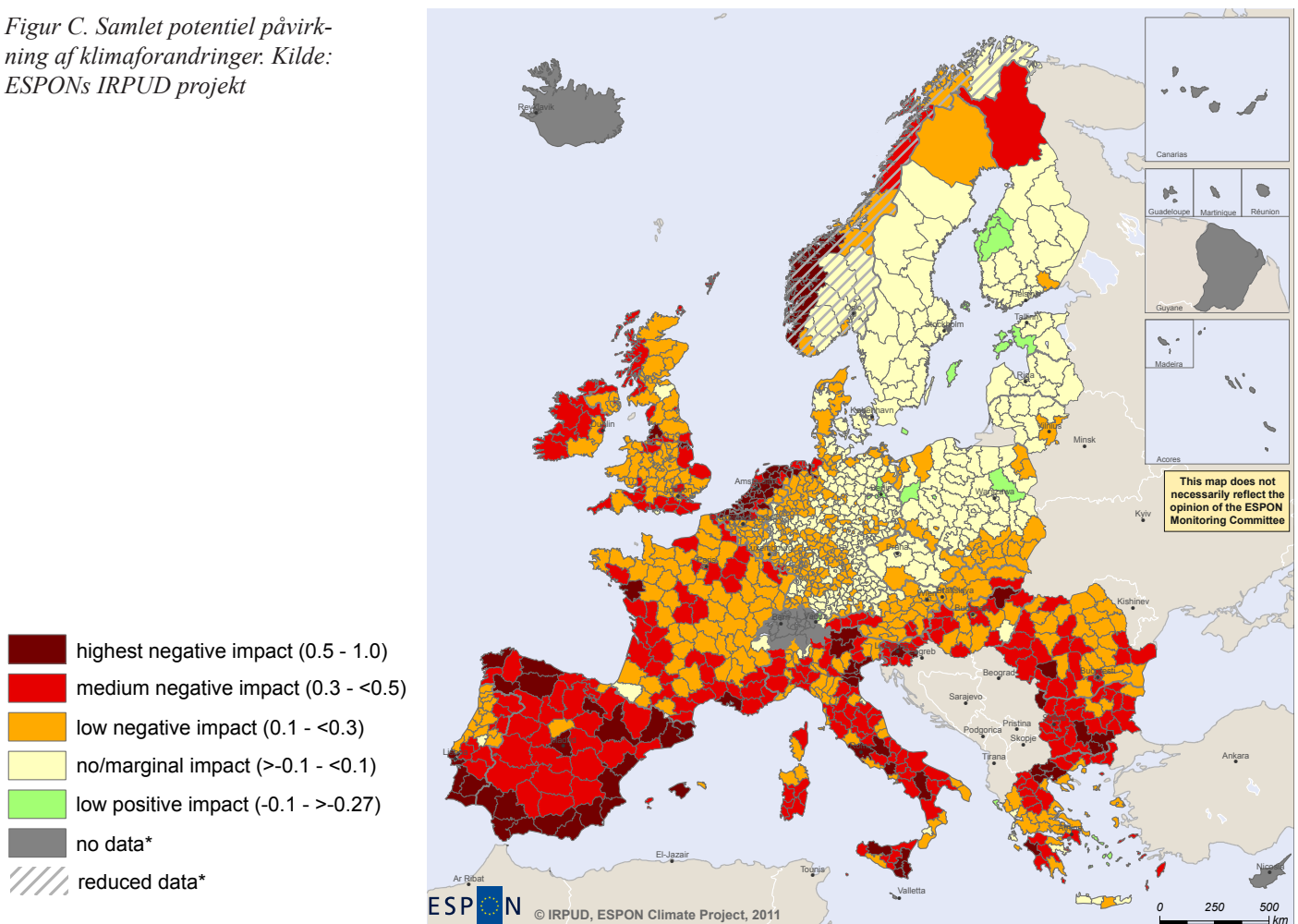
Enhver landsplanlægning, som vil inddrage forhold i nabolandene og inddrage europæiske udviklingsmuligheder og globale udfordringer, vil derfor i dag være langt bedre stillet med hensyn til videngrundlag, end landsplanlægningen var det i 1990'erne. Det er nu f.eks. muligt med europæiske briller at arbejde på tværs af en lang række temaer og vurdere styrkepositioner, svagheder, uligheder, manglende forbindelser, osv.

ESPON har som program under EUs strukturfonde til opgave at skaffe viden om strukturer, situationer, udviklinger og perspektiver for det samlede europæiske territorium. Indsamlingen af viden sker gennem et stort antal forskningsprojekter, finansieret af et budget der for indværende programperiode (2007-2013) er på 47 mio. euro.

Det handler om Europas regioner og byer, om infrastrukturer, om socio-økonomiske og miljømæssige forhold, ikke blot om mere traditionelt undersøgte forhold som demografi, BNP og erhvervsfordeling. Men også om en lang række andre emner i tilknytning til fx uddannelse, innovation, det digitale samfund, konkurrenceevne, ressourceeffektivitet, klimaforandring, biodiversitet, beskæftigelse, fattigdom og social marginalisering. De tre viste figurer (figur B og C) om FoU, arbejdsløsheden i byer og potentiel effekt af klimaændringer er eksempler på sådanne emner. Alle resultaterne af ESPON-programmet, herunder den opbyggede database, kan findes på programmets hjemmeside, www.espon.eu. Denne nye europæiske videnbase er stillet gratis til rådighed for alle nationale regionale og lokale myndigheder, forskere og eksperter og andre interesserede.

Der er i ESPONs materiale et væld af oplysninger om hvert lands situation og udvikling, også om Danmarks. Jeg har ikke mulighed for at gennemgå alle disse her. Jeg kan henvise til, at Carsten Jahn Hansen og Henrik Harder fra Aalborg Universitet for Naturstyrelsen udfører et projekt, som skal finde frem til, hvad ESPONs resultater samlet fortæller om væsentlige fysiske og funktionelle udviklingstræk i Danmark og om generelle europæiske spatiale udviklingstendenser, som kan få indflydelse på udviklingen i Danmark eller bruges til politikformulering for at skabe udvikling i den nye globale virkelighed, som også er Danmarks.

Figur C. Samlet potentiel påvirkning af klimaforandringer. Kilde: ESPONs IRPUD projekt



Meget generelt viser ESPONs materiale, at i en europæisk sammenhæng er Nordeuropa og Danmark gennemgående et dynamisk område med høj velstand og velfærd, og at mange nøgleindikatorer for udvikling er positive for Danmark, i hvert fald før krisen satte ind. Det ser endvidere ud til, at krisen har ramt Danmark forholdsvis blidt. Det kan også være værd at hæfte sig ved, at effekterne af klimaforandringerne her i landet tegner sig forholdsvis beskedne, sammenlignet med andre steder i Europa, specielt i syd-Europa, se figur C.

Forslag til fremtidig dansk landsplanlægning

Det er i dag en landsplanlægnings opgave ved brug af en integreret tilgang og den territorielle dimension at bidrage til en vækst, som er intelligent, bæredygtig og socialt sammenhængende.

Det er ligeledes i dagens landsplanlægning nødvendigt ikke alene at behandle interne relationer og forbindelser, men at inddrage den nye globale realitet og tage bestik af landets omgivelser, såvel fysiske som funktionelle. En landsplanlægning anno 2013 må bidrage til at udnytte nye muligheder i disse forbindelser og imødegå negative udfordringer.

Der vil klart være behov for at genopfriske, aktualisere og prioritere mange strategiske mål og emner fra den hidtidige landsplanlægning. Men der er også brug for, at nye emner bliver taget op og politiske målsætninger revideret.

De europæiske diskussioner stiller f.eks. krav til den danske landsplanlægning om at beskæftige sig med de funktionelle byregioners udvikling og deres bidrag til den europæiske og globale arbejdsdeling. Det samme gælder overvejelser om organisering af globale flows, forbindelser og strukturer samt til integrationen i de europæiske makro-regioner (Østersøregionen, Nordsøregionen), og de potentielle regionale fordele af nye transportforbindelser som Femer Bælt – forbindelsen.

Også tilpasningen til klimaforandringerne må med, selv om det som nævnt er værd at holde sig for øje, at dette ikke er den største udfordring for Danmark, sammenlignet med andre lande. Endelig bør tidens stærke koncentration af aktiviteter og mennesker til store byer, få opmærksomhed i en dansk landsplanlægning, specielt i forhold til fremtidige forhold på de mange små øer og med hensyn til problemer for potentielle danske udkanter, som f.eks. Nordvestjylland.

Konkluderende rejser debatterne i EU og det nye overordnede mål om territorial samhørighed en generel udfordring om fornyelse. Både med hensyn til indhold, men også til organisering af processer (governance). Her er et nøglespørgsmål, hvordan ”det territoriale” politikområde kan styrkes i sig selv og i andre politikområder. Et skridt i den rigtige retning kunne være at knytte landsplanlægning og regionalpolitik tæt sammen, som det er tilfældet i flere andre lande, i bestræbelserne på at skabe en udvikling og jobs, som samtidig respekterer mål om territorial balance, bæredygtighed og social ansvarlighed.

I en kommende dansk landsplanlægning bør information om de muligheder og udfordringer, som Europa og Danmark står overfor være

en vigtig bestanddel og drivkraft for at skabe den nødvendige politiske opmærksomhed og interesse. Om målet skal være at skabe og forny en integreret, territorial vision og strategi for Danmarks udvikling i en europæisk og global sammenhæng? Det spørgsmål bør besvares med et ja.

Kommunalreformens planlov og fremtiden

Niels Østergård, landinspektør, adjungeret professor og tidligere landsplanchef

Politik eller planlægning?

Planlægning er politik. Det er en gammel sandhed. Udfordringerne for den fysiske planlægning er båret af rationel tænkning, men med fraværet af et givet facit.

Det kan illustreres med et eksempel på to miljøministres forskellige landsplanadministration efter de samme lovregler for 10 til 15 år siden. Svend Auken valgte i 1990'erne at nedlægge veto mod en lang række af kommunernes og amternes ønsker om nye erhvervsarealer langs motorvejene. Som påvist i landsplanredøgørelsen fra 2000 var begrundelsen, at der allerede var udlagt arealer til mange års forbrug, samt at almindelige erhvervsfunktioner skulle placeres ved byerne. Da Hans Christian Schmidt overtog ministerposten i 2001 var hans konklusion den direkte modsatte, nemlig at han ikke ville modsætte sig arealudlæg langs motorvejene, hvis kommunen og amtet var enige. De fleste af de arealudlæg, som Svend Auken havde forhindret, blev herefter alligevel udlagt i region- og kommuneplanerne.

Før kommunalreformen

Regionplanlægningen fungerede i en 30 års periode fra midten af 1970'erne til kommunalreformen i 2007 som krumtappen mellem landsplanlægningen og kommuneplanlægningen. Tidligere tiders sektorplanlægning for elementer i det åbne land blev gennem lovændringer gjort til en integreret del af regionplanlægningen. Andre landsplaninitiativer, som især kystnærhedszonen og detailhandelsplanlægningen, blev også gennemført med lovkrav til retningslinjer i regionplanerne. Hertil kommer også andre landsplaninitiativer som fx kolonihaveloven og indførelsen af VVM-regler i planloven.

Før kommunalreformen 2007 var kommuneplanlægningens hovedopgave at planlægge for byernes udvikling indenfor rammerne af regionplanlægningen. Med kommunalreformen i 2007 fulgte en planlovreform. Amternes og Hovedstadsregionens arealregulerende regionplanlægning er nu historie. Kommunerne har fået det fulde ansvar indenfor de rammer lovgivningen og landsplanlægningen sætter. Et særligt ansvar for Fingerplanen for de 34 kommuner i hovedstadsområdet er nu et særligt arealregulerende landsplanansvar for miljøministeren.

I Miljøministeriet blev jeg som medlem af koncernledelsen udpeget som ministeriets koordinator i forhold til strukturkommissionen og de politiske forhandlinger om ministeriets lovområder. Det blev den største enkeltopgave, jeg har udført i mine 30 år i ministeriet. 8 af kommunalreformens 50 hovedlove tilhørte Miljøministeriet. I Landsplanafdelingen, Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen blev ca. 14 chefer og medarbejdere udpeget til at indgå i en projektorganisation forud for alt andet arbejde. Det blev en intensiv og spændende udfordring med mange forhandlinger dag og nat med især reformens kerneenheder i Indenrigs- og Finansministeriet.

I det følgende beskrives først tilblivelsen af planlovreformen som en del af kommunalreformen, hvorefter der afsluttes med en vurdering af nye problemstillinger for den fysiske planlægning.

Kommunalreformens politiske proces

Det hele startede med, at daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen ved Folketingets åbning i oktober 2002 bebudede nedsættelsen af en strukturreformkommission. Initiativet var overraskende og uventet, og det var ikke forberedt mellem ministerierne eller gennem kontakter til de kommunale organisationer.

Strukturkommissionens betænkning på 1600 sider blev offentliggjort godt et år senere under stor medieopmærksomhed på en konference på Vingstedcentret den 9. januar 2004. Alle borgmestre fra landets 271 kommuner og en lang række ministre deltog udover embedsmænd og interesseorganisationer. Debatten om kommissionens seks forskellige modeller for en reform startede. Allerede i løbet af dagen bredte der sig en stemning blandt landets borgmestre, at det var alvor med en gennemgribende reform for den offentlige sektor. Ordet ”strukturreform” blev udskiftet med det nye ord ”kommunalreformen”, da indenrigsminister Lars Løkke Rasmussen afsluttede konferencen med ordene: Kommunalreformen er i gang.

Betænkningen blev sendt i høring med særlig sigte på at få kommentarer fra de 271 kommuner og 14 amtsråd samt Hovedstadens Udviklingsråd. Høringsperioden blev på 3 måneder med frist til den 7. april 2004.

Under høringsperioden blev der arbejdet intensivt i centraladministrationen på at skitsere regeringens egne konklusioner. Det blev så umiddelbart efter den 7. april sammenholdt med høringssvarene. Regeringen, bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti handlede hurtigt. Allerede den 27. april, 3 uger efter høringsperiodens afslutning, kunne regeringen offentliggøre sit udspil til en reform under overskriften ”En offentlig sektor indrettet efter borgernes behov”. Hovedlinjerne var blandt andet:

- at de 14 amter og Hovedstadens Udviklingsråd nedlægges,

Strukturkommissionen oktober 2002 – januar 2004

Strukturkommissionen blev på 12 personer under formandskab af den tidligere departementschef Johannes Due med 4 politikere fra de kommunale organisationer, 4 statslige embedsmænd samt 3 uafhængige eksperter. Kommissionens opgave var at beskrive alternative modeller, men uden en konkret indstilling til regeringen. De fremlagde seks modeller. Den gule farve angiver statens opgavemængde, den røde amternes og antal amter. Den grønne farve angiver kommunernes opgavemængde med angivelse af minimums-størrelse i indbyggerantal.

Uændrede opgaver	Bred amtsmodel	Regioner med smal opgaveportefølje			Statsmodel
		Bred kommunemodel	Kommune-valgform	Parti-valgform	
7-8	7-8	4-6	3-5	3-5	
> 20.000 indbg.	> 20.000 indbg.	> 30.000 indbg.	> 30.000 indbg.	> 30.000 indbg.	> 30.000 indbg.

- at der etableres fem sundhedsregioner med ansvar for sygehuse og sundhed,
- at større sammenlagte kommuner på minimum 30.000 indbyggere bliver borgernes primære indgang til den offentlige service,
- at kommunerne får det samlede ansvar for den lokale offentlige erhvervsindsats,
- at plan-, natur- og miljøopgaver som udgangspunkt samles i kommunerne, men en række overordnede opgaver på plan-, natur og miljøområderne overføres til staten.

Det store politiske spørgsmål om sammenlægning af kommunerne blev overladt til kommunernes egne lokale forhandlinger i forhold til målet om minimum 30.000 indbyggere. Fristen blev sat til 1. januar 2005. Som bekendt løste kommunerne stort set selv opgaven. Resultatet blev 98 kommuner, hvor 5 kommuner, heraf 3 ø-kommuner, fik lov til at bestå som mindre kommuner mod at visse ansvarsområder forvaltes af en større nabokommune med den nødvendige professionelle kompetence.

Forhandlingerne på Christiansborg i maj og juni 2004

Regeringens udspil blev forhandlet med Folketingets partier i maj og juni 2004. Regeringens støtteparti, Dansk Folkeparti, meddelte meget hurtigt, at de i hovedtrækkene kunne tilslutte sig regeringens udspil. Dermed var der sikret et flertal for reformen. Herefter blev der ført konkrete forhandlinger med Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, idet de øvrige partier ikke ønskede at medvirke.

Forhandlingerne gennemførtes emne for emne med to politikere fra hvert af de fem forhandlende partier under ledelse af indenrigsminister Lars Løkke Rasmussen. Undervejs blev de ansvarlige ministre med en enkelt embedsmand tilkaldt. Successivt fik Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre justeret regeringens udspil. Set med planlægningsøjne var beslutningerne om, at regioner fik visse opgaver på erhvervs- og trafikområdet blandt de væsentlige, herunder ikke mindst beslutningen om at oprette vækstfora, som blandt andet fik til opgave at udarbejde en regional erhvervsudviklingsstrategi.

Den 17. juni måtte man erkende, at det ikke var muligt at træffe en samlet aftale for hele kommunalreformen med de to oppositionspartier, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Ud af de 18 aftaleområder nåede man forinden at forhandle justeringer på 16 områder, men natur- og miljøområdet samt kulturområdet blev aldrig genstand for forhandling, hvorfor især Socialdemokratiets ønsker om at give regionerne væsentlige opgaver på natur- og miljøområdet end ikke blev forhandlet. Det var sat på dagsordenen for forhandlingsmødet den 17. juni, men mødet blev efter sammenbruddet af forhandlingerne aldrig holdt.

Det sidste område, der blev forhandlet mellem partierne den 15. og 16. juni var planområdet. Det gennemgås i det følgende.

Kommunalreformen og planloven

Ved siden af sygehus- og sundhedsområdet anså regeringen planområdet som et af de store problemområder. På trods af at kommunalreformen alene var defineret som en forenklet og mere smidig opgavefordeling i den offentlige sektor, havde kredse i regeringen ønsket om at fjerne væsentlige dele af planlovens krav og bestemmelser.

Regeringens løbende beslutninger blev forberedt i et særligt udvalg af departementschefer med Statsministeriets departementschef Nils Bernstein for bordenden. Under høringsperioden januar til april måtte Miljøministeriets departementschef og jeg møde op med forskellige skitser til en markant reduktion af planlovens formål og indhold. Møderne herom var ekstremt spændende. Det handlede i kredsen af departementschefer ikke om at advare mod følgerne, men alene om at overveje løsninger i overensstemmelse med regeringens liberale målsætninger.

Der var tale om et professionelt arbejde med at udarbejde et beslutningsgrundlag for regeringen. Vi var tilbage til modeller som i 1960'ernes private planlægning, hvor landzonereglerne nærmest blev afviklet, og hvor grundejeren lavede udstyknings- eller bebyggelsesplanen. Og for at undgå at sygehusregionerne fik opgaver uden for sundhedsområdet, blev der i en periode arbejdet med at oprette 8 – 9 egnsråd bestående af kommunalpolitikere. Opgaverne skulle bl.a. være at løse plankonflikter på tværs af kommunegrænserne og koordinere den kollektive trafik.

Kommunalreformens faser

Kommunalreformens faser



- **Okt 2002 til jan 2004** Strukturkommission. Analyse og modeller – men uden forslag. 3 måneders høring
- **27. april 2004** Regeringens forslag
- **Maj - juni 2004** Politisk aftale
- **Efterår 2004** 50 love forberedes
- **December 2004** Høring
- **December 2004** Kommunernes forslag til sammenlægninger
- **8. februar 2005** Folketingsvalg
- **24. februar 05** Lovforslag i Folketinget
- **Juni 2005** Lovene vedtages
- **November 2005** Kommunalvalg til nye kommuner og regioner
- **2006** Overgangsordning

Disse første måneder i 2004 var således ganske betydende og ekstremt spændende. Sammen med Landsplanafdelingens medarbejdere skulle jeg skitsere lovregler med forenklinger for det modsatte af, hvad der siden kommunalreformen i 1970'erne var opnået i dansk planlægning. Det kunne departementscheferne håndtere for derefter med stor indsigt at finde frem til afbalancerede løsningsmodeller. Det tredje møde i departementschefsudvalget førte nemlig til, at arvesølvet i planlovens regler blev markeret, og hovedkonklusionen blev en fastholdelse af lokalplaninstitutet og landzonereglerne, mens regionplanlægningen i forenklingens navn måtte ophøre.

I regeringens udspil til kommunalreformen den 27. april 2004 blev hovedargumentationen om en sammenhængende planlægningsindsats beskrevet i et afsnit på 1½ side med følgende tre hovedpunkter:

- Kommuneplanen bliver det samlende dokument for kommunens udvikling og arealanvendelse.
- Plankompetencen for alle emner, som indgår i regionplanlægningen, samles i kommuneplanerne i det omfang, der ikke er væsentlige overordnede interesser.
- Staten varetager de væsentlige overordnede interesser i planlægningen.

Det blev nævnt, at detailhandelsreglerne skulle fastholdes, men problemstillingen omkring Fingerplanen for hovedstadsområdet nævntes ikke, men blev skjult under "væsentlige overordnede interesser". Ordet overordnede interesser henviste til både nationale og overordnede regionale samt internationale aspekter.

Forud for de politiske drøftelser af planområdet med oppositionspartierne stod det klart, at specielt Socialdemokratiet ønskede at give regionerne en andel i planlægningen. Partiet havde markeret denne interesse sammen med ønsker om, at visse større opgaver på natur- og miljøområdet også skulle gives til regionerne.

En aften i slutningen af maj måned 2004 blev jeg sent på aftenen kaldt over på indenrigsminister Lars Løkke Rasmussens kontor i Indenrigsministeriet for at drøfte, hvad "vi kunne give" til S'erne. Spontant mente jeg, det måtte blive en strategisk regional funktion uden tilhørende myndighedsregulering af den konkrete arealanvendelse. Ordet strategi var imidlertid allerede brugt i forhandlingerne med en aftale om, at nye vækstfora skulle udarbejde regionale erhvervsudviklingsstrategier. Derfor måtte vi bruge ordene "regional udviklingsplan" som et nyt og strategisk værktøj.

Jeg blev bedt om at komme med et skriftligt oplæg næste dag ved frokosttid. Jeg gik hjem og sendte en mail om opgaven og mine tanker til de relevante medarbejdere, så vi fredag formiddag kunne skrive det ønskede notat. Det blev afsendt, og dermed var grundlaget for den nye plantype med regionale udviklingsplaner skabt på mindre end et døgn.

Den 15. til 17. juni blev afgørende

Den 15. juni sidst på eftermiddagen var de politiske forhandlere nået frem til kapitlet om planlægningsområdet. Jeg blev sammen med miljøminister Hans Christian Schmidt tilkaldt for at argumentere for regeringens udspil. Jeg fik fire minutter til at forklare det nye plansystem. Jeg overholdt tidsrammen på sekundet (formentlig for første gang i min karriere!). Så var jeg i krydsild fra oppositionens forhandlere, Ole Stavad og Frank Jensen fra S samt Marianne Jelved og Margrethe Vestager fra RV. Resultatet blev en grundlæggende enighed om, at man kunne finde en fælles tekst for planlægningskapitlet, men S ønskede dog modellen drøftet i folketingsgruppen (alle vidste, at det handlede om få den vurderet af Svend Auken).

Efter en spisepause skulle kapitlet om natur- og miljøområdet så drøftes for første gang, men på grund af endnu en lang mødedag blev fortsættelsen udsat til den 17. juni om morgenen, hvor man så også kunne afslutte den endelige tekst for planområdet. Alle forudså vanskelige forhandlinger om natur- og miljøområdet, med de synspunkter Socialdemokratiet på forhånd havde offentliggjort.

Den 16. juni anmodede Socialdemokratiet om faglig bistand fra Miljøministeriet til teksten for planområdet. Indenrigsministeren og miljøministeren besluttede at give mig opgaven alene, og det førte til et langt møde med Svend Auken. Det blev en spændende personlig samtale, hvor det var min opgave som embedsmand at forklare, at der kun var begrænsede muligheder for justeringer af regeringens udspil i sidste øjeblik. Det blev ikke modtaget med begejstring af Svend Auken. Efter mødet gik jeg først på aftenen tilbage for at rapportere om samtalen til miljøministeren og Indenrigsministeriet.

Med forsinkelse kunne jeg så gå i byen med min kone til en fødselsdagsmiddag på en god restaurant. Før første gang i foråret 2004 lod jeg min mobil ligge hjemme – ellers havde den af gode grunde været indenfor rækkevidde dag og nat, som det forventes under sådanne politiske forhandlingsforløb i centraladministrationen. Da vi kom hjem efter midnat, var der vildt oprør. Naboerne var blevet kontaktet, og der var lagt beskeder om, at jeg skulle ringe til Indenrigsministeriet. Mobilen var også fuld af beskeder og højroastede stemmer. Årsagen var, at der var kommet et papir fra Socialdemokratiet, og det skulle jo vurderes før forhandlingerne næste morgen.

Heldigvis bor jeg i Indre By i København, så jeg vandrede over til Indenrigsministeriet for sammen med embedsmændene der og med kontakt til finansministeriet at foretage en vurdering af S-ønskerne i papiret (skrevet af Svend Auken). De var rasende over ventetiden, men vi rettede til i aftalepapiret, hvad vi troede regeringen kunne leve med og undlod andre af ønskerne. Ved halvfire tiden om natten havde vi ok fra Finansministeriet, og vi gik ind på ministerkontoret til Lars Løkke Rasmussen, som også godkendte vores vurdering. Den nye aftaletekst blev herefter mailet til de politiske forhandlere samt relevante embedsmænd og sekretærer med henblik på mødet nogle timer senere, kl. 9.

Tidligt om morgenen orienterede jeg miljøministeren om nattens begivenheder. Mødet den 17. juni kl. 9 blev imidlertid udsat, og omkring frokost meddelte forhandlerne for S og RV, at de ikke så en mulighed for en samlet aftale om kommunalreformen, blandt andet begrundet i manglende økonomiske konsekvensbeskrivelser.

Konsekvenserne heraf blev, at de to sidste kapitler om natur- og miljøområdet (samt kulturområdet) aldrig blev forhandlet mellem parterne. Derfor fik regionerne alene ansvaret for forurenede grunde og råstofplanlægningen som en genopstanden sektorplanlægning, da det var tilbuddet i regeringens oplæg fra april måned som udspil til de drøftelser, der aldrig blev ført.

Kort efter sammenbruddet i forhandlingerne besluttede regeringen sammen med Dansk Folkeparti dog at opretholde alle de aftaler, man havde truffet med S og RV på de forskellige fagområder. Begrundelsen var, at man med de opnåede forhandlingsresultater på ganske mange områder bedre kunne langtidssikre kommunalreformen. Den beslutning kom heldigvis også til at gælde den sidste natlige reviderede udgave af kapitlet for planområdet, hvor især regionernes rolle på planområdet var blevet tydeliggjort. Behovet for en styrket landsplanlægning blev fremhævet med en ny bestemmelse om statens ret og pligt til at gøre indsigelse mod kommuneplaner og regionale udviklingsplaner, der er i strid med overordnede interesser. Statens ansvar for hovedstadsområdets planlægning blev ligeledes indført i den politiske aftale.

Jeg har valgt denne detaljerede fremstilling af tilblivelsen af den nye planlovreform, som en del af den samlede kommunalreform, for at belyse den politiske dimension i beslutningsprocessen og samtidigt give et eksempel på arbejdsprocesserne i centraladministrationen.

Lovforslaget udarbejdes efteråret 2004

I løbet af efteråret 2004 udarbejdede ministerierne kommunalreformens 50 lovforslag som en samlet pakke. De sendtes i høring i tre uger henover jul og nytår 2004/05. Undervejs blev planlovens indhold endnu engang underkastet overvejelser, idet regeringens økonomiudvalg den 29. september besluttede at nedsætte et hurtigt arbejdende tværministerielt udvalg. Udvalget skulle særlig vurdere den regionale udviklingsplan og de særlige forhold i hovedstadsområdet. Der skulle udarbejdes casebeskrivelser for at illustrere kommunernes større råderum i forhold til de begrænsninger staten og den nye regionale udviklingsplan ville kunne lægge på kommunernes planlægning. Endelig skulle fordelingen af amternes og HURs planressourcer til staten, regionerne og kommunerne behandles.

Udvalget bestod af embedsmænd fra miljøministeriet, finansministeriet, indenrigs- og sundhedsministeriet, økonomi- og erhvervsministeriet samt trafikministeriet med mig som formand. Den 1. november afgav vi en 51 sider lang rapport med forslag om visse ændringer omkring lovreglerne for den regionale udviklingsplan. Derimod kunne der ikke opnås enighed om hovedstadsområdets planlægning, hvorfor der blev beskrevet to lovmodeller. I den første model skulle overordnede bestemmelser fra HURs regionplan 2005 indskrives i planlovens tekst med et tilhørende

14. Planlægningsområdet

Forligspartierne ønsker, at den fysiske planlægning fremover bliver enklere og i højere grad kan baseres på inddragelse af borgerne, virksomheder og interesseorganisationer i planlægningsprocessen.

De nye og større kommuner skal fremover varetage en større del af den fysiske planlægning. Kommuneplanen bliver det samlede dokument, hvor borgere og virksomheder kan orientere sig om regler mv. for arealanvendelser i området. Regionerne skal sikre den nødvendige koordination mellem kommunerne i planlægningen. Samtidig skal regionerne tildeles de nødvendige plankompetencer, der kan sikre en mere overordnet og strategisk udviklingsplanlægning for regionen. De nye udviklingsplaner bliver omdrejningspunktet for regionernes nye rolle som regionale udviklingsdynamoer. Statens rolle på planlægningsområdet bliver at sikre, at overordnede hensyn varetages i planlægningen. Forudsætningerne for de regionale udviklingsplaner og kommuneplanerne skal præciseres i lovgivningen (planloven og sektorlove).

Der vil skulle etableres en løbende dialog mellem kommunerne og regionen om de regionale udviklingsplaner. Dialogen vil blandt andet kunne forankres i de kontaktudvalg, der oprettes mellem kommunerne og regionerne.

Kommunerne – en stærkere kommuneplanlægning

Kommunerne får en helt central rolle i den nye planreform, hvor kommuneplanen bliver den bærende plantype.

- Kommuneplanen bliver fremover det fysiske dokument, der indeholder de begrænsninger på arealanvendelsen, som er resultatet af kommunens egne beslutninger og de begrænsninger, som følger af regionale eller statslige beslutninger.
- De nuværende regionplaner erstattes af regionale udviklingsplaner, og kommunerne får kompetence til at planlægge for de detaljerede aspekter af de nuværende regionplaner.
- Kommuneplanen skal indeholde mål og retningslinjer for udviklingen i byerne og i det åbne land.
- Kommuneplanerne skal udmøntes inden for rammerne af den regionale udviklingsplan, leve op til de nationale og internationale krav og udforme et lokalt plangrundlag i tæt samspil med borgerne.
- De lovmæssige begrænsninger i kommunernes planlægning handler om strandbeskyttelseslinjer, åbeskyttelseslinjer, skovbyggelinjer etc. samt de forudsætninger der ligger i de kommende vandplaner og natura 2000 planer, § 3 områder, fredede områder, EU habitat og fuglebeskyttelsesområder, vandløbsregulativer.
- Kommunerne får mulighed for at komme med indspil til staten om landsplanlægningen.
- Kommunerne får mulighed for at gøre indsigelse over for nabo-kommuners planforslag, hvis forslaget har væsentlig betydning for kommunens udvikling. Uenighed kan indbringes for regionen, der træffer afgørelse.

Staten – overblik og overordnede interesser

Staten får en mere aktiv rolle for at sikre overordnede planhensyn i en mere decentraliseret planproces. Det påhviler staten at påse, at både regioner og kommuner i deres planlægning overholder gældende lovgivning mht. naturbeskyttelse og kravene i anden sektorlovgivning, implementerer Danmarks internationale forpligtelser på plan- og naturområdet, samt at kommunerne respekterer mål og vilkår i de regionale udviklingsplaner. For at løse denne opgave styrkes den statslige planlægningskompetence.

- Den overordnede landsplanlægning og overordnede planlægning på natur- og miljømrådet placeres i staten. En række overordnede interesser, f.eks. beskyttelse af kysterne og udnyttelse af råstofressourcerne, varetages gennem planloven og i samspil med sektorlovgivningen. Staten varetager også VVM-vurderinger af eksempelvis risikoanlæg og andre virksomheder, hvor staten har godkendelseskompetencen.
- Enkelte konkrete planopgaver, blandt andet vedrørende større offentlig infrastruktur og anlæg af national og regional betydning, varetages af staten med indspil til planlægningen fra kommunerne og regionerne. Staten skal fortsat sikre overholdelsen af internationale forpligtigelser på natur- og miljømrådet.
- Forudsætningerne for kommunernes planlægning vil blive præciseret af Folketinget i planloven og sektorlovene med henblik på at fastholde nuværende mål for udviklingen. På visse områder udbygges lovgivningen med bestemmelser, der sikrer de hensyn, der

i dag varetages igennem regionplanens retningslinjer. Med hensyn til detailhandel vil det indebære, at den nuværende praksis fastholdes.

- Staten får ret og pligt til at gøre indsigelse mod kommuneplaner og regionale udviklingsplaner, der ikke er i overensstemmelse med overordnede interesser.
- Hovedstadsområdet er et sammenhængende byområde på tværs af kommunegrænser, og der er derfor behov for, at staten i lovgivningen og i udmeldinger til kommuneplanlægningen i hovedstadsområdet fastlægger overordnede principper for byudviklingen og de rekreative hensyn mv.
- Kommunernes afgørelser om husdyrbrug efter VVM-reglerne skal i en overgangsperiode på to år fra ikrafttrædelse godkendes af Miljøministeriet.

Regionerne – udviklingsdynamoer og koordination

Regionerne skal udvikle en ny plantype, den regionale udviklingsplan, der skal blive de nye regioners omdrejningspunkt i deres nye rolle som udviklingsdynamoer.

- Regionerne får til opgave at udvikle regionale udviklingsplaner, som skal være et helt nyt og strategisk værktøj, der dækker generelle og overordnede aspekter af relevante forhold for regionens udvikling. Udviklingsplanerne skal udgøre et inspirationsgrundlag og en samlet paraply for udviklingsinitiativer i regionen.
- Udviklingsplanerne skal indeholde en overordnet samlet vision for regionens udvikling på sektorerne natur og miljø, erhverv inkl. turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur samt udviklingen i regionens udkantsområder og landdistrikter.
- Regionernes udviklingsplaner kan f.eks. inddrage den fremtidige fysiske udvikling af regionen (herunder hensyn til bæredygtig udvikling), regionens kultur- og fritidsliv og udvikling af naturområder til rekreative formål. Herudover baseres udviklingsplanerne på de regionale erhvervsudviklingsstrategier, som vækstforaene udarbejder.
- Udviklingsplanerne understøttes dels af regionernes muligheder for at disponere økonomisk og strategisk, dels af den konkrete kompetence, der kan sikre varetagelse af overordnede regionale hensyn i planlægningen.
- Regionsrådet skal som en del af udviklingsplanen udarbejde kortbilag, der med signaturer angiver f.eks. byudvikling, herunder både bolig og erhverv, særlige rekreative formål og infrastruktur mv. Dette sker som en overordnet udpegning af, hvor det skal foregå, og ikke som præcise udpegninger.
- Kommunerne skal i deres planlægning følge disse overordnede udpegninger, og regionsrådet kan gøre indsigelse i forhold til kommunernes konkrete planlægning, såfremt den vurderes at være i strid med den regionale udviklingsplan.
- Regionerne får høringsret i forhold til statslige initiativer på planområdet og mulighed for at foreslå nye planinitiativer over for staten og kommunerne inden for regionen.
- Regionerne får en koordinerende rolle i forhold til kommunernes indspil til statens landsplanlægning. Regionerne får til opgave at mægle mellem kommuner, der er uenige om planlægningen, samt at træffe afgørelse i situationer, hvor der ikke kan opnås enighed.
- Regionernes udviklingsplaner skal udarbejdes under iagttagelse af regler og rammer, som udstedes af staten, f.eks. i landsplandirektiver og andre statslige planbeslutninger.

Overgangsordning

Der etableres en overgangsordning. De nuværende amters og HURs "Regionplan 2005" vil blive fastholdt ved, at de tillægges retsvirkning som landsplandirektiv. "Regionplanerne 2005" vil herefter fungere som de samlede overordnede retningslinjer for kommunernes planlægning i en overgangsperiode, indtil kommunerne har opdateret deres kommuneplaner efter de nye regler. De nye kommuneplaner bliver udformet i den første valgperiode frem til 2009.

kortbilag. I den anden model skulle lovteksten angive principperne som ramme for et efterfølgende landsplandirektiv fra miljøministeren. Regeringen valgte den første model i det lovforslag, der blev sendt i høring i december 2004.

Miljøministeriet modtog inden den 7. januar 2005 101 høringssvar om planlovforslaget. Udover mindre justeringer gav høringen kun anledning til én væsentlig ændring om planlægning i hovedstadsområdet (se det senere afsnit om den nye planlov og Fingerplanen).

Det første forslag fra december 2004 til den nye planlov overholdt som nævnt den hovedregel, at alle love skulle være ens for alle kommuner. Det betød, at særlige bestemmelser for specielle forhold skulle stå i lovene og ikke være et specifikt administrations- eller planlægningsområde.

Efter folketingsvalget i januar 2005 fremsatte miljøminister Connie Hedegaard den 24. februar 2005 kommunalreformens otte nye lovforslag fra Miljøministeriet, herunder forslaget til en revideret planlov.

I lovforslaget fastholdt vi de kendte, men forskellige planlægningsprincipper med retningslinjer for det åbne land fra regionplanerne og rammer for byzonen i kommuneplanerne. På den måde blev det lettere at sammenfatte gældende planer i de nye kommuners første kommuneplan, idet kommunalreformens formål alene var en modernisering af opgavefordelingen og ikke en nytænkning omkring detaljerede lovregler.

I forbindelse med lovforslagenes behandling i Folketinget fremsendte oppositionens partier på indenrigsministerens opfordring skriftlige kommentarer til de enkelte fagministre. Den 12. maj 2005 fremsendte ordførerne for S, RV og SF et fælles brev til miljøminister Connie Hedegaard med kommentarer til Miljøministeriets otte lovforslag. Grundargumentet i det 10 sider lange brev var i overensstemmelse med Strukturkommissionens betænkning, hvor det af sektorkapitlerne (side 290) fremgår, at der uanset fremtidige kommunestørrelser er behov for en regional planlægning. Således foreslår oppositionens ordfører, at bl.a. en del sektoropgaver overføres til regioner, bl.a. Natura 2000 planerne og vandplanerne.

I afsnittet med kommentarer til planlovsforslaget af 25. februar (L 93) sammenfatter de tre politiske ordførere Pernille Blach Hansen (S), Martin Lidegaard (RV) og Steen Gade (SF) i følgende punkter:

- De regionale udviklingsplaner skal sammenfatte de statslige, kommunale og regionale interesser i planlægningen, og skal indeholde konkrete arealudlæg. Regionsrådene skal have tilstrækkelig med ressourcer- og hjemmelsgrundlag til at kunne realisere de regionale udviklingsplaner.
- Regionerne skal være planmyndighed for natur, miljø og drikkevand.

2.2. En styrket landsplanlægning

Aftalen om strukturreformen forudsætter en styrket landsplanlægning, og staten får med kommunalreformen en mere aktiv rolle for at sikre overordnede planhensyn i en mere decentraliseret planproces.

Den overordnede landsplanlægning og overordnede planlægning på natur- og miljøområdet placeres i staten. En række overordnede interesser, f.eks. beskyttelse af kysterne, varetages gennem planloven og i samspil med sektorlovgivningen.

Lovforslaget indeholder en ændring af bestemmelsen om miljøministerens afgivelse af en landsplanredegørelse efter nyvalg til Folketinget. Forslaget styrker det politiske indhold af de kommende landsplanredegørelser ved at rette landsplanredegørelsen mod kommunalbestyrelser og regionsråd frem for – som i den gældende lov – mod Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg.

Efter aftalen om strukturreformen og lovforslaget får staten pligt til at gøre indsigelse mod kommuneplaner og regionale udviklingsplaner, der ikke er i overensstemmelse med overordnede interesser. Proceduren herfor vil være som i dag i forhold til regionplanerne, hvor det er miljøministeren, der på egne eller andre ministeriers vegne, fremsætter indsigelsen inden offentlighedsperiodens udløb.

Ministeren får pligt til at gøre indsigelse over for forslag til lokalplaner i kystnærhedszonen, der er i strid med planlovens bestemmelser om planlægning i kystnærhedszonen.

Enkelte konkrete planopgaver, bl.a. vedrørende større offentlig infrastruktur og anlæg af national og regional betydning, skal efter kommunalreformen varetages af staten med indspil til planlægningen fra kommunerne og regionerne. Der henvises i øvrigt til de specielle bemærkninger til lovforslagets § 1, nr. 14.

Der vil blive tale om en øget anvendelse af landsplandirektiver med henblik på at sikre placeringen af vanskeligt lokaliserbare anlæg. Placeringen af disse bliver i dag sikret gennem regionplanlægningen. Der kan f.eks. være tale om placeringen af affaldsdepoter, f.eks. lossepladser, større infrastrukturanlæg m.v.

Staten varetager efter aftalen om strukturreformen også VVM-vurderinger (Vurderinger af Virkningerne på Miljøet) af eksempelvis risikoanlæg og andre virksomheder, hvor staten har godkendelseskompetencen.

Den ændrede opgavefordeling må endvidere forventes at medføre et øget behov for statslig vejledning samt en øget anvendelse af dialogprojekter, hvor staten og de lokale myndigheder samarbejder om udviklingen i et område.

Staten vil efter lovforslaget endvidere til brug for den kommunale planlægning skulle udarbejde en »Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen« med beskrivelser af de bindinger for kommunernes planlægning, der bl.a. er lagt fast i de forskellige ministeriers lovgivning.

2.4. Hovedstadsområdet

Hovedstadsområdet udgør ét byområde med sammenhængende bolig- og arbejdsmarkeder og fælles regionale friluftsområder og grønne områder på tværs af kommunegrænserne. Det er baggrunden for, at tidligere planlove har indeholdt særlige bestemmelser om planlægningen i hovedstadsområdet, og at regionplanlægningen i hovedstadsområdet ikke kun har omfattet regulering af det åbne land og byarealernes afgrænsning, men også en regulering af byarealernes anvendelse.

Særlige offentlige myndigheder har haft ansvaret for den regionale planlægning i hovedstadsområdet. I perioden 1974 til 1989 havde Hovedstadsrådet ansvaret, og siden 2000 har Hovedstadens Udviklingsråd haft ansvaret. I perioden 1990 til 2000 havde Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amter samt Københavns og Frederiksberg Kommuner ansvaret for den regionale planlægning, men inden for nogle rammer i planloven, som sikrede en koordination mellem de fem regionale enheder.

Hovedstadsområdet rummer en enestående trafikal infrastruktur med international lufthavn, havne, bane- og vejnet samt fast forbindelse til Sverige. Området rummer endvidere en særlig stor koncentration af institutioner og virksomheder, som er afgørende for udvikling af videnssamfundet.

Lovforslagets bestemmelser om hovedstadsområdets planlægning skal bidrage til at sikre disse forhold, og til at udviklingen i den enkelte kommune bidrager til en udvikling, som er gunstig for hovedstadsområdet som helhed. Byudviklingen skal koordineres med hovedstadsområdets overordnede trafikale infrastruktur. Det er en forudsætning for en fortsat udvikling af områdets konkurrenceevne og kvaliteter som bosætnings- og erhvervsområde. Det er en forudsætning for at kunne udnytte de muligheder, som et øget samarbejde på tværs af Øresund rummer, samt for at styrke hovedstaden i forhold til andre storbyregioner i Europa.

Lige som i resten af landet opretholdes »HUR's Regionplan 2005« i en overgangsperiode med samme retsvirkning som et landsplandirektiv. På grund af de særlige regler i hovedstadsområdet vil miljøministeren i 2006 tilvejebringe et Landsplandirektiv, der med virkning fra 1. januar 2007 fastsætter overordnede principper for byudvikling og rekreative hensyn mv., som erstatter de overordnede principper for disse emner i »Regionplan 2005«, mens den resterende del af »Regionplan 2005« forbliver i kraft. Både regioner og kommuner får hermed et grundlag for såvel deres planlægningsarbejde som for deres administration.

- Regionale udviklingsplaner skal være bindende for kommuneplanlægningen.
- Kommuneplanerne skal understøtte den regionale udviklingsplan.
- Regionerne skal have lov og meget gerne pligt til at gøre indsigelse imod kommune- og lokalplaner.
- Større offentlighed omkring tilvejebringelse af de regionale udviklingsplaner.
- Nabokommunebegrebet skal omfatte flere kommuner end blot dem, som fysisk deler kommunegrænse.
- Forstærket planlægning i hovedstadsregionen, som tager hensyn til det regionale niveau og tager hensyn til borgerinddragelsen (i stedet for den foreslåede model i lovforslaget med landsplandirektiver kombineret med kommuneplaner).
- VVM-opgaven skal placeres i regionen.
- Der skal være en overordnet og sammenhængende plan for naturen.

Selv om brevet er formuleret som et oplæg til forhandling, er der jo tydeligt tale om en politisk markering af de grundlæggende uenigheder mellem regeringen (+ DF) og de tre store oppositionspartier. Henvendelsen førte da heller ikke til ændringer i lovforslaget.

Milliardinvesteringer til supersygehuse og nye overordnede trafik anlæg på Sjælland. Konsekvenserne af disse investeringer for byudviklingen er ikke vurderet i forhold til Fingerplanen.

Kilde: Berlingske Tidende 6. okt. 2012



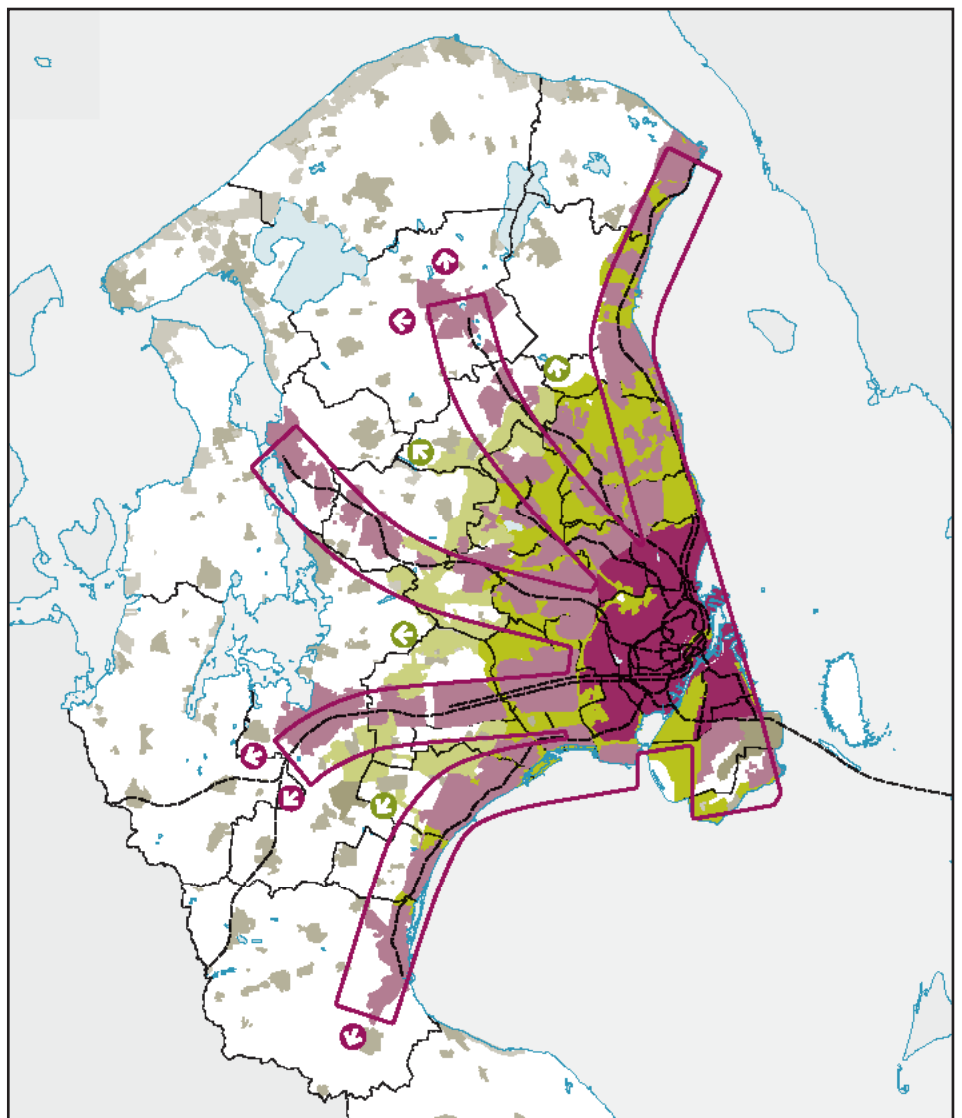
Planloven blev sammen med kommunalreformens øvrige love vedtaget i juni 2005.

Den nye planlov og Fingerplanen

Det første forslag fra december 2004 til den nye planlov overholdt som nævnt den hovedregel, at alle love skulle være ens for alle kommuner. Det betød, at særlige bestemmelser for specielle forhold skulle stå i lovene og ikke være et specifikt administrations- eller planlægningsområde. Det indebar, at de overordnede interesser om at fastholde fingerplanstrukturen i hovedstadsområdet for de berørte 34 kommuner og to regioner skulle indskrives i loven. Høringsudgaven indeholdt derfor paragraffer med et tilknyttet kortbilag om de dele af fingerplanlægningen, som kunne henføres til overordnede interesser. Det vakte under høringen modstand i hovedstadsområdet og ikke mindst hos Kommunernes Landsforening, men også hos en række organisationer som fx Dansk Byplanlaboratorium.

Med dette udgangspunkt lykkedes det for den nyudnævnte miljøminister Connie Hedegaard at ændre reglerne for fingerplanområdet afgørende til at være en specifik landsplanopgave, som det allerede var beskrevet i den anden og fravalgte model i den tværministerielle embedsmandsgruppes rapport fra november 2004.

Fingerplan 2007—hovedkortet. Kortet fastlægger planens fire geografiske delområder, herunder afgrænsningen af byfingrenes landområder.



I bemærkningerne til loven blev det fremhævet, at der nu blev tale om en styrket landsplanlægning, som konsekvens af bortfaldet af amternes og Hovedstadens Udviklingsråds (HURs) regionplanlægning.

Den første store planlægningsopgave for Miljøministeriet var herefter at uddrage de elementer i HURs "Regionplan 2005", som fremover skulle være et landsplananliggende. Efter en intensiv, men åben arbejdsproces med løbende kontakt til kommunerne kunne Connie Hedegaard så underskrive "Fingerplan 2007 – landsplandirektiv for hovedstadsområdet planlægning" den 29. juni 2007.

Fingerplan 2007 blev indledt med en politisk redegørelse om bl.a. fingerbystrukturens forpligtende arvesølv med slagordene: "Byen og trafikstrukturen hænger sammen" og "Byen og det grønne hænger sammen". Fingerplanen blev dermed grundlag for de 34 berørte kommuners arbejde med de første planstrategier og kommuneplaner efter kommunalreformen. Tilsvarende havde de to sjællandske regioner Fingerplanen som grundlag for deres første regionale udviklingsplaner, men fingerbyområdet dækker jo desværre kun en lille del af Region Sjællands område.

Fingerplanens fremtid afhænger af den til enhver tid siddende miljøminister. Miljøministeriet fik tilført 14 årsværk fra det nedlagte Hovedstadens Udviklingsråd til at varetage denne opgave med kompetencer inden for planlægning, analyse og geodata, men der er senere sket en stor reduktion af ministeriets ressourceindsats på fingerbyområdets overordnede planlægning.

Fingerplanens grundlæggende formål er at sikre en sammenhængende storbyregion med kvaliteter som bymæssig tæthed, gode friluftsområder, klare grænser til landområderne og trafikløsninger med høj standard i de kollektive transporttilbud. Den fremtidige statslige landsplanlægning for fingerbyområdet kan derfor kun lykkes ved at udvikle samarbejdet mellem den statslige by- og trafikpolitik.

Stationsnærhedsprincippet er et af de kerneelementer, som gør Fingerplanen berømt langt ud over landets grænser. Mange storbyregioner misunder os denne regel.

Fingerplanen er ligesom andre overordnede fysiske planer imidlertid ikke særlig handlingsorienteret. I forhold til fremtidens byvækst er der et stort vækstpotentiale i både centralkommunerne, forstadskommunerne og i de ydre fingre. Det er derfor ikke Fingerplanen og de 34 kommuneplaner i hovedstadsområdet, der bestemmer, om udviklingen koncentrerer centralt eller decentralt. Der er plads til markeds kræftens valg af lokalisering centralt eller decentralt. Siden 2007 har byggeriet og befolkningsvæksten specielt koncentreret sig i Københavns Kommune med bl.a. en tilvækst på omkring 1000 nye borgerne om måneden. Biltallet vokser overalt, og selv med den stigende anvendelse af cyklen udfordrer det også trafikafviklingen.

Nu venter vi på, hvad trængselskommissionen kommer op med i forhold til Miljøministeriets Fingerplan.

Planloven og fremtidens byplanlægning

Kommunerne har efter kommunalreformen fået det helt afgørende ansvar for rammerne om det gode liv i storbyen såvel som i landsbyen.

Vi har fået 98 kommuneplaner, hvor perspektiver for de fremtidige menneskeskabte ændringer af omgivelserne er fastlagt og konkretiseret med rammer for byudviklingen og retningslinjer for beskyttelsen og benyttelsen i det åbne land, men vi har også udfordringer. Reglerne for byplanlægningen er blevet gammeldags.

Rammebegrebet stammer fra kommuneplanlægningens barndom i 1970'erne, hvor der var tale om en kompetenceoverførsel, hvor staten accepterede, at kommunerne kunne disponere byzonevækst i overensstemmelse med rammerne - og efter den 1. februar 1977 i overensstemmelse med de nye regler for lokalplaner. Retningslinjer for arealanvendelsen i det åbne land er knyttet til den oprindelige sektorplanlægning og senere regionplanlægningen for det åbne land.

I dag er det projekter og handling, som udfordrer i by og på land. Spørgsmålet om, hvordan vi sikrer arvesølvet og samtidigt tænker nyt, trænger sig på.

Målet med fysisk planlægning er, at alting placeres på rette plads, og at ændringer i omgivelserne opfattes som forbedringer. Det er en stor kunst at finde de rette lokale løsninger, når alle sektorhensyn fra klima over vand og natur til arkitektur og liv i byen og kvarteret skal samordnes i en bæredygtig og økonomisk gennemførlig helhedsløsning.

Forstæderne og fortætning med bl.a. genanvendelse af tidligere industri- og havnearealer har bremset for inddragelse af landbrugsarealer til byvækst. Men planlovens regelsæt er stadig grundlæggende fra den tid, hvor udlæg af byzone var hovedemnet.

Borgerne og flere og flere arbejdspladser flytter til byerne, og byernes puls og liv er under hastig forandring. Planlægningen må ikke stivne i forældede bureaukratiske rutiner. Lokalplanarbejdet er i alt for mange tilfælde stivnet i rutiner. Reglerne må tilpasses tidens udfordringer, hvor blandede funktioner, moderne arkitektur, fortætning og grønne løsninger står på dagsordenen i nye samarbejder mellem det offentlige, bygherren og borgerne.

Plan09 afholdt i 2008 sammen med Byggesocietetet en meget spændende konference med udgangspunkt i rapporten ”To verdener mødes”. Udgangspunktet var behovet for at udvikle samarbejdet mellem kommuner og projektudviklere. De to verdener taler forskelligt sprog, fordi de har forskellige sæt af referencer og erfaringer, og fordi deres virkelighed har forskelligt fokus: Lokalpolitikernes varetagelse af helhedens interesser over for projektudviklerens individuelle interessevaretagelse og optimering af projektets økonomiske afkast.

Det blev klart markeret, at der hersker mange ufrugtbare myter om hinanden, og at byggesektorens parter stort set ikke deltager i de offentlige planlægningsprocesser. Resultatet bliver derfor alt for ofte

stressede projektforsløb, når det er alvor med en udstykning eller et større byggeri. Til gengæld var der enighed om, at tidlig kontakt og tillid mellem parterne var vejen til gode løsninger.

Det kan lade sig gøre. Det kræver smidighed i håndteringen af bl.a. reglerne i planloven, byggeloven og ejerlejlighedsloven, men også af reglerne om offentligt udbud, når offentlige ejendomme indgår. Udfordringen er at tænke grønt og skabe arkitektoniske byrumsløsninger i fællesskab uden at fornægte borgerdeltagelsen. De sociale medier er her den nye mulighed. I dag er de positive projektforsløb præget af omfattende indledende processer med kreative skitser for et byområdes fremtid, inden der tages skridt til den konkrete nedtælling med lokalplan og byggetilladelse. De af Realdania initierede og støttede projekter har i de seneste år inspireret til denne form for nytænkning.

Det udfordrer samspillet mellem kommuneplanjusteringer, lokalplanarbejdet og udstedelse af byggetilladelser. Der bør indføres en ”sunset” klausul, så uudnyttede lokalplaner ophæves efter en årrække. Processen fra lokalplan til byggetilladelse bør moderniseres, så detaljerede bebyggelsesplaner i de mere komplicerede byggeprojekter kan aftales i byggetilladelsesprocessen med respekt for offentlighedsprincippet fremfor at arbejde med for detaljerede regler i lokalplanerne. Det vil skabe mindre ”plan bureaukrati” med de såkaldte projektlokalplaner, og det vil muliggøre projektforbudringer lige ind til byggetilladelsen udstedes, som vi kender det fra de sammenskrevne plan- og byggelove i flere af vores nabolande. På den måde kan anvendelsen af de forholdsvis nye regler i planloven om udbygningsaftaler om den lokale infrastruktur også blive lettere at aftale i praksis.

Planloven og fremtidens landsplanlægning

Det bliver mere og mere synligt, at helhedssynspunktet i dansk planlægning ikke koordineres gennem miljøministerens landsplanlægning. Flere og flere ministerier varetager hver sin del af de beslutninger, som fører til fysiske ændringer i byerne såvel som på landet.

De udfordringer, der i dag står højt på den politiske dagsorden, handler om klimaændringer, vandplanlægning og naturhensyn, udvikling kontra afvikling af yderområderne og landdistrikterne, udbygningen af den kollektive trafik, turismens potentialer mv. og desværre i mindre grad målene for den fremtidige byudvikling i det Københavnske storbyområde og det Østjyske vækstbånd. Sektorpolitikken for disse højtprioriterede emner sættes højest på dagsordenen, men set ud fra ønsket om at se helhedsorienteret på de mange tilknyttede fysiske og lokaliseringsmæssige konsekvenser snubler drømmen om en helhedsorienteret landsplanlægning i det landspolitiske dilemma med ”mange kokke”.

Ressortansvaret for forskellige fysiske planlægningsrelevante emner kan især henføres til Transportministeriet (S), Klima, Energi og Bygningsministeriet (RV), Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (S), Erhvervs- og Vækstministeriet (RV), Ministeriet for Fødevarer,

Landbrug og Fiskeri (S) og Miljøministeriet (SF). Resultatet er blevet, at sektorplanlægningen igen bliver mere synlig med landsplanpolitiske udspil.

Den statslige helhedsorienterede landsplanlægning er på retur. Har den statslige interesse i planlovgivningen udviklet sig til først og fremmest at blive et værktøj i naturpolitikken, er et af de rejste hovedspørgsmål. Måske er det et billede på tidsånden, men mere konkret bliver det på det fysiske planområde endnu vanskeligere at udvikle landsplandebatten og skabe en politisk og planfaglig koordinering mellem landsplanlægningen, kommunernes planstrategier og de regionale udviklingsplaner.

Realdania og Mandag Morgen udgav i 2012 rapporten ”2050 – Der bli’r et yndigt land” med en række scenarier for Danmarks grønne fremtid baseret på workshops og interview med mere end 50 eksperter. Nogle har kaldt rapporten: Den alternative landsplanredegørelse. Det er fint nok, men ikke godt nok.

Konklusion med et ønske

Jeg er ikke naiv med en tro på, at det er let at sikre forkromede løsninger mellem de mange beskrevne samfundshensyn i dansk planlægning. Tidligere årtiers forsøg på tværministeriel overordnet koordinering i 1970’erne og 1980’erne viser med al tydelighed vanskelighederne.

Det er dog en kendsgerning, at dansk planlægning i mange situationer har været et forbillede for andre lande. Fingerplanen med den grønne struktur og stationsnærhedsprincippet er kendt i litteraturen overalt i verden. I flere østeuropæiske lande er der siden murens fald kopieret regler og praksis fra den danske planlov med fysisk planlægning i regioner og kommuner. Senest har også Norge indført traditionen med fysisk regionplanlægning og krav om udarbejdelse af kommunale planstrategier i løbet af det første år efter kommunalvalgene.

På Aalborg Universitet har den mexicanske, men internationalt erfarne forsker Daniel Galland i sin PhD-afhandling 2011 på Aalborg Universitet ”Spatial Planning Reorientations – the evolution of Danish planning policies and practices at different administrative levels” fremlagt en tankevækkende analyse af den fysiske planlægning i Danmark. Uden personligt at have været en del af det evner Daniel Galland at beskrive det vadested, dansk planlægning står i netop nu. Her gengives to afsnit fra det korte dansksprogede resume i afhandlingen:

”Rumlig (red. Fysisk) planlægning i Danmark har i Europa været højt estimeret som følge af dets værdier, kvaliteter og gennemførelse. Men på trods af denne anseelse har domænet inden for dansk planlægning i stigende grad været udsat for gennemgribende nyorienteringer inden for de seneste to årtier. Den iboende alsidighed og integration som engang kendetegnede rumlig (fysisk) planlægningspolitik og dets institutionelle praksis er for længst blevet udfordret, hvad end det foregår inden for eller på tværs af de forskellige administrative niveauer af det danske planlægningsystem. For eksempel tilsidesættes social- og velfærdsrationalet bag rumlig (fysisk) planlægning på tiltagende vis af vækst- og konkurrenceorienterede logikker.

Derudover har virkningerne af en for nylig implementeret strukturreform i betydelig grad forvandlet retningen, omfanget, strukturen og udførelsen af det danske planlægningssystem.

..... Afhandlingens resultater giver et billede af en tiltagende uoverensstemmelse mellem politik og institutioner i planlægningsudførelsen nationalt, regionalt og lokal. Derudover antydes, at fraværet af en rumlig (fysisk) refleksion indlejret i det danske planlægningssystem begrænser en fyldestgørende, integrerende og langtidsholdbar strategi for den fremtidige udvikling af Danmark og dets regioner. I forlængelse heraf antydes, at levetiden og legitimeringen af det danske planlægningssystem er under pres, hvorfor det er nødvendigt at gennemtænke værdierne, koncepterne, principperne og konfigurationerne af dansk rumlig (fysisk) planlægning.”

Kommunalreformen har sat sine klare spor i den danske kommunale virkelighed. Tiden har derfor modnet ønskerne om en opfølgning med en fremadrettet planreform, hvor lovreglerne for kommune- og lokalplanlægningen, tværsektoriel koordinering og landsplanprofilen skærpes.

Det er som et eksempel efter seneste regeringsdannelse fx forunderligt, at statens regionalpolitiske redegørelse er overført fra Indenrigsministeriet til Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter frem for til Miljøministeriet som en del af landsplanlægningen, selv om jeg godt forstår det indbyggede signal om at sætte fokus på yderområdernes situation med det nye ministerium.

Det er vigtigt at værne om de mange forskellige grundlæggende værdier, der er skabt gennem planlægningen siden den forrige kommunalreform i 1970, som fx zonelovgivningen, beskyttelsen af natur-, miljø- og kulturmiljøinteresserne eller investeringssikkerhed for grundejerne. Alligevel kan man mere grundlæggende efterspørge en gennemgang af planområdet med henblik på opdatering af reglerne for den fysiske planlægning i kommunerne, regionerne og staten, og herunder den tværministerielle koordinering af ressortansvaret for relevante landsplanspørgsmål.

Vi må genvinde troen på den fysiske planlægnings betydning. Derfor er der behov for en reform med nytænkning - ikke gennem små løbende justeringer, men via et grundigt forberedende kommissionsarbejde om den fysiske planlægning og helhedsløsninger, hvor sammenskrivning af love og ressortgrænser mellem ministerierne ikke er en hindring. Tænk hvis en alsidigt sammensat planlægningskommission med en neutral formand fik den opgave at analysere udfordringerne og foreslå en fremtidsorienteret organisering af planlægningen for de fysiske ændringer af vores omgivelser i by og på land uden at være bundet af ministeriernes ressortgrænser.

Det kunne Danmark fortjene.

Henvisninger

Strukturkommissionens notat af 2. april 2003: Miljøministeriets sektoranalyse, 196 sider.

Strukturkommissionens betænkning: Tre bind + Sammenfatning, januar 2004.

Regeringens udspil: "Det nye Danmark. en enkel offentlig sektor tæt på borgeren", april 2004, 43 sider.

"Aftale om en strukturreform", juni 2004, 88 sider.

"Rapport fra det tværministerielle udvalg om ændring af planloven", 1. november 2004, 51 sider.

Høringsnotat med sammenfatning af de 101 modtagne høringssvar fra høringsperioden 1. december 2004 til 7. januar 2005 over planlovforslaget, Miljøministeriet 18. februar 2005, 16 sider.

"Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning" (L 93), fremsat af miljøminister Connie Hedegaard den 24. februar 2005, 95 sider.

Brev om lovforslagene fra oppositionspartiernes ordfører Pernille Blach Hansen (S), Martin Lidegaard (RV) og Steen Gade (SF) til miljøminister Connie Hedegaard 12. maj 2005, 10 sider.

"Inspirationskatalog – til nye lokalpolitikere om den nye kommuneplan", KL 2006, 45 sider.

"Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen 2009", By- og Landskabsstyrelsen 2006, 115 sider.

"Fingerplan 2007 – Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning", Miljøministeriet 2007, 105 sider.

"Planloven i praksis", By- og Landskabsstyrelsen 2007, 32 sider.

"To verdener mødes – om perspektiverne for store byudviklingsprojekter", Plan09 2008, 20 sider.

"Den utænkelige reform – strukturreformens tilblivelse 2002 – 2005" af Peter Munk Christiansen og Michael Baggesen Klitgaard, Syddansk Universitetsforlag 2008, 250 sider.

Fire af artiklerne i det norske tidsskrift "plan" nr. 3 – 4, 2009, om dansk planlægning. "Med kommunalreformen fulgte en planlovreform" artikel af Niels Østergård. "Strukturreformen i Danmark" af Henrik Toft Jensen, Roskilde Universitet. "Fornyelsen og udvikling af plankulturen danske kommuner" af Christina Hoffer, Plan09. "Fingerplan 2007 – overordnet grundlag for Københavnsområdets byudvikling" af Peter Hartoft, By- og Landskabsstyrelsen.

"Spatial Planning Reorientations – the evolution of Danish planning policies and practices at different administrative levels" PhD-afhandling af Daniel Galland, Aalborg Universitet, 2011, 217 sider.

"2050 – Der bli'r et yndigt land", Realдания Debat og Mandag Morgen 2012, 82 sider.

Bilag A. Landsplanredegørelser 1975 - 2012

Stikordsoversigt med hovedvægt på infrastruktur/trafik, bymønster og plansystem
December 2012, Niels Helberg

Indhold

1975 – redegørelse til Folketinget 12. juni 1975, miljøminister Helge Nielsen
1976 – redegørelse til Folketinget 1. juni 1976, miljøminister Helge Nielsen
1977 – redegørelse til Folketinget 13. december 1977, miljøminister Niels Matthiasen
1978 – redegørelse til Folketinget 15. december 1978, miljøminister Ivar Nørgaard
1979 – redegørelse til Folketinget 15. december 1979, miljøminister Ivar Nørgaard
1980 – redegørelse til Folketinget 11. december 1980, miljøminister Erik Holst
1981 – redegørelse til Folketinget 6. januar 1982, miljøminister Erik Holst
1982 – redegørelse til Folketinget 14. december 1982, miljøminister Christian Christensen
Landsplanlægning 1983-2000 – debatoplæg fra planstyrelsen
1983 – redegørelse til Folketinget 14. december 1983, miljøminister Christian Christensen
1984 – miljøminister Chr. Christensen
1985 – december 1985, miljøminister Christian Christensen
1986 – december 1986, miljøminister Christian Christensen
1987 – december 1986, miljøminister Christian Christensen
1988 – januar 1989, miljøminister Lone Dybkjær
1989 – december 1989, miljøminister Lone Dybkjær
Tema: Det regionale Danmarksbillede - nu og i fremtiden
1990 – februar 1991, miljøminister Per Stig Møller
1992 – miljøminister Per Stig Møller
1997 – marts 1997 miljøminister Svend Auken
1999 – april 1999 – Forslag til alternativ landsplanredegørelse
2000 – marts 2000 miljøminister Svend Auken
2003 – maj 2003 miljøminister Hans Chr. Schmidt
2006 – miljøminister Connie Hedegaard
2010 – september 2010, miljøminister Karen Ellemann
2012 – november 2012, miljøminister Ida Auken – forslag til landsplanredegørelse under udarbejdelse
Oversigt over landsplandirektiver
Ministre for Miljøministeriet

Landsplanredegørelser 1975 - 2012

- Stikordsoversigt med hovedvægt på infrastruktur/trafik, bymønster og plansystem

December 2012, Niels Helberg

1975 – redegørelse til Folketinget 12. juni 1975, miljøminister Helge Nielsen

- **Regionale forskelle** i befolkningens levevilkår, beskæftigelse, indkomster mv. Regionalpolitiske virkemidler.
- **Det fremtidige bymønster** – ligelig udvikling. Dæmpning af væksten i de største byområder. Statslig politik for planlægning af arealanvendelsen – afvejning af arealudlæg til byvækst. Gennemgang af sektorområder, herunder trafik (henvielse til diverse sektorplaner uden at diskutere relationer til landsplanlægningen).
- **Landsplanarbejdets fremtidige organisation** – samordning af de forskellige foranstaltninger, der iværksættes for at nå landsplanlægningens mål. Samarbejde mellem relevante statslige styrelser. Oprioritering af lands- og regionplanarbejdet.
- **Sammenfatning af landsplanmæssige initiativer** . Alternative lokaliseringssmuligheder for storbyerhverv. De økologiske følger af øget vandindvinding på Sjælland. Faktorerne i regional- og lokaliseringspolitikken. Fritidsbebyggelsen og turismen. Generelle retningslinjer for byvækstens fordeling i regionplanlægningen. Dæmpning af udlæg af nye sommerhusområder.

Der overvejes en samordning af planlægningen inden for de enkelte ministerier og lands- og regionplanlægningen.





1976 – redegørelse til Folketinget 1. juni 1976, miljøminister Helge Nielsen

- **Aktuelle problemer og synspunkter på arealplanlægningen** og arbejdet med at udforme rammer for denne planlægning. Kriterier for udpegning af et net af egnscentre. Henvi­sing til DSB Plan 1990 med forbedringer i de kollektive trafikforbindelser mellem landsdelene og opbygning af et trafiksystem, der omfatter alle bysamfund over 5.000 indbyggere. Nødvendigt at samordne målene for den fysiske planlægning med den samlede energipolitik, herunder på transportområdet og vedr. boligopvarmning.
- **Friluftslivet.** Sikring af alsidige muligheder for både passivt og aktivt friluftsliv. Rekreative bynære områder.
- **Den regionale udvikling.** Udviklingstendenser. Økonomisk afmatning og stærk stigning i udbuddet af arbejdskraft (flere kvinder). Stigende arbejdsløshed med Nordjylland højest (15 %) og Hovedstaden lavest (9 %). Fald i boligbyggeri, sommerhusbyggeri og erhvervsbyggeri (undt. Hovedstaden).
- **Region- og kommuneplanlægningen.** Varierende behov for arealudlæg. Begrænsninger på arealudlæg i de største bysamfund for at dæmpe væksten.
- **Perspektiver for landsplanarbejdet.** Udmøntning af de generelle mål for landsplanlægningen som grundlag for samarbejdet med amtsrådene og de statslige sektormyndigheder. Bredt ønske i Folketinget om en styrket samordning mellem de forskellige ministerier og styrelser med de landsplanpolitiske målsætninger. Landsplanmålene skal gøres så konkrete, at de kan indgå i grundlaget for sektorplanlægningen. Udarbejdelse af lokaliseringsvejledning for erhvervs­virksomheder.

1977 – redegørelse til Folketinget 13. december 1977, miljøminister Niels Matthiasen

- **Arealplanlægning.** Landsbyernes fremtid, nedsættelse af landsbykommission. Forbedring af adgangen til offentlig og privat service i landsbyerne, herunder kollektiv trafik. Placering af lavprisvarehuse skal ske i regionplanlægningen. Redegørelse på vej om landsdækkende bymønstre. Initiativer vedr. byforbedring. Omlægning af energiforsyningen (naturgas og kraftvarme), og sammenhængen med placering af byvæksten. Sol- og vindenergi. Tæt-lavt byggeri frem for parcelhuse. Reduktion af stigning i biltrafikken. Radikale styringsmidler til at nedbringe den tid og de ressourcer, der bruges til transport.
- **Virkemidler i lands- og regionplanlægningen.** Samordning af statslige dispositioner ud fra landspolitiske synsvinkler. Nedsættelse af regeringens planlægningsudvalg.

”En prioritering af de næste 12 års investeringsaktivitet (naturgas, Storebæltsbro, Farøbro, elektrificering af jernbaner, investeringer i byfornyelse mv.) vil udgøre en væsentlig del af forudsætningerne for regionplanlægningen”.

Økonomiske konsekvenser af lukning af statsinstitutioner.

En eventuel lokaliseringsvejledning skal snarere støtte den igangværende udvikling i et samspil med regionplanlægningen end at ændre den.

- **Den regionale udvikling.** Afvandring fra hovedstadsområdet og vækst i de mindre byområder. Fortsat stigning i arbejdsudbuddet og i arbejdsløsheden. Stigende boligbyggeri og erhvervsbyggeri.
- **Region- og kommuneplanlægningen.** Regionplanlægningen i fuld gang med offentlig debat om regionplanskitserne. Skitserne skal til høring i de berørte ministerier og styrelser. Statens hovedsynspunkter på byvæksten i hovedstadsregionen – begrænsning af vækst, placering ved overordnede trafikanlæg, forskydning af byvæksten væk fra Nordsjælland.





1978 – redegørelse til Folketinget 15. december 1978, miljøminister Ivar Nørgaard

Tema: konkretisering af landsplanideer fra tidligere redegørelser vedrørende fordeling af byvækst til brug for de første regionplaner.

- **Regionplanforslagene.** Forslag til regionplaner under udarbejdelse. Regionplanernes rolle er at koordinere udviklingen i den arealanvendelse, der har regional og national betydning, herunder byvækstens fordeling på kommuner. Sektorplaner skal kun indarbejdes i regionplanerne i den udstrækning, der er "regionplanmæssigt behov" for det.
- **Landsplanhensyn.** Løsningen af en række afgørende samfundsproblemer vil være nøje forbundet med de beslutninger, der træffes med hensyn til byvækstens fordeling, herunder befolkningens forsyning med offentlig og privat service samt biltrafikkens omfang og den kollektive trafikbetjening.

"Amterne skal sikre at det kollektive trafiknet understøtter den i regionplanlægningen fastlagte udvikling".

Regionplanlægningen skal også samordnes med energiplanlægningen, herunder tage "vidtgående hensyn" til mulighederne for forsyning med rørbunden energi (naturgas og kraftvarme). Det vil trække i retning af en "vis koncentration" af byvæksten.

Arealforbruget til byformål skal generelt tilstræbes nedsat, og regionplanerne skal angive retningslinjer for landbrugsarealernes størrelse og beliggenhed. Regionplanerne skal angive retningslinjer for den rekreative planlægning, herunder placering af feriehoteller.

- **Det fremtidige bymønster.** Rapport på vej om det fremtidige bymønster. De tre vigtigste forhold ved opstilling af bymønstret er: serviceforsyning, trafikbetjening og energiforsyning. De senere års forskydning af befolkningstilvæksten fra hovedstadsregionen til det øvrige land skal fastholdes. Egnscentre vil kræve et opland på mindst 20.000 indbyggere, heraf mindst 5.000 i selve centerbyen. Et kommuncenter kræver normalt et underlag på 3.000-4.000 indbyggere og et lokalcenter mindst 1.200 indbyggere. Alle centre skal kunne betjenes tilfredsstillende med kollektiv trafik. Disse betragtninger skal ikke ses som bindende retningslinjer for planlægningsarbejdet i amter og kommuner.
- **Status for den regionale og kommunale planlægning.** Der ligger §15-rammer for næsten alle kommuner, og vejledning i kommuneplanarbejdet er under udarbejdelse. Forslag til de første regionplaner er under udarbejdelse.
- **Den regionale udvikling.** Afvandringen fra hovedstadsområdet og tilvandringen til landets vestlige egne er fortsat. Befolkningstilvæksten i en række store bykommuner er bremset op, mens oplandskommunerne generelt har haft betydelig vækst. Dette er i overensstemmelse med de landsplanpolitiske ønsker. Arbejdsløsheden er steget – fortsat med store forskelle mellem de enkelte amter.

1979 – redegørelse til Folketinget 15. december 1979, miljøminister Ivar Nørgaard

Tema: Forholdet mellem den fysiske planlægning og planlægningen inden for områderne byggeri, trafik og energiforsyning og forholdet mellem økonomisk og fysisk planlægning.

- **Den fysiske planlægning.** Den sammenfattende fysiske planlægning skal sikre, at de enkelte arealmæssige dispositioner samordnes inden for rammerne af den økonomiske samfundsplanlægning. Landets areal- og naturressourcer skal udnyttes ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering, således at en ligelig udvikling i landet fremmes. Der må sikres den størst mulige variation for den enkelte til at vælge, uden at det går ud over muligheden for at få væsentlige fælles behov dækket.
- **Byggeri, trafik og energiforsyning.** Det forventede boligbyggeri (ca. 30.000) vil være langt mindre end i første halvdel af 70-erne (ca. 50.000). Der skal ske en nøje vurdering af placeringen af nybyggeriet i forhold til de udpegede egns- og kommuncentre, herunder styrkelse af de svage centre. Byfornyelsesindsatsen skal bl.a. tage hensyn til balancen mellem boliger og arbejdspladser, samling af den gennemkørende trafik på visse gader, bekæmpelse af støjbelastning og forbedringer af friarealer, institutionsdækning og lokal service.

Der skal ske en forsat og udbygget samordning mellem trafikplanlægningen og den fysiske planlægning, således at der kan sikres gode trafikforbindelser såvel kollektivt som individuelt mellem de almindelige rejsemål, og således at behovet for transport mindskes.

Den samlede persontransport er vokset betydeligt bl.a. på grund af et spredt lokaliseringsmønster og en forsat koncentration af service og arbejdspladser. Udviklingen har gjort det vanskeligt for personer uden bil at få dækket de daglige transportbehov.

"Tendensen vil kunne ændres gennem en integreret lokaliserings- og trafikplanlægning". Også hvad angår de fremtidige vejinvesteringer vil en samordning med den fysiske planlægning være af stor betydning. *"Region- og kommuneplanlægningen bør sikre, at de eksisterende trafikanlæg udnyttes bedst muligt".*

En samling af byvæksten i byer, der kan forsynes med kollektiv energi, er fordelagtig. Der kan opnås betydelige besparelser i varmekonsumet ved at øge andelen af tæt, lavt byggeri og etagehusbyggeri.

- **Sektorplanlægning og bymønstre.** De væsentligste landsplanssynspunkter er en begrænsning af de største bysamfunds vækst, en sikring af et net af egnscentre med en bredt udvalg af arbejdspladser og servicefunktioner og et levedygtigt kommuncenter i alle kommuner. Hensynet til en ligelig udvikling i landet indebærer dog, at der må tages hensyn til dem der bor langt fra egns- og kommuncentre. Det kan ske ved at udbygge en række lokalcentre. *"Byvækst bør kun placeres i byer, hvor der er en rimelig sikkerhed for at opretholde eller etablere servicefunktioner og arbejdspladser".*



- **Samordning af den offentlige planlægning.** Bestræbelserne må generelt gå ud på at sikre overensstemmelse mellem de fysiske planer, sektorplanerne og de økonomiske flerårsplaner på statsligt, amtskommunalt og kommunalt niveau.

”Miljøministeren vil stille forslag om, at regionplanerne skal rumme retningslinjer for den kollektive trafik for at sikre sammenhængen med den igangsatte planlægning af den lokale og regionale kollektive trafik”.

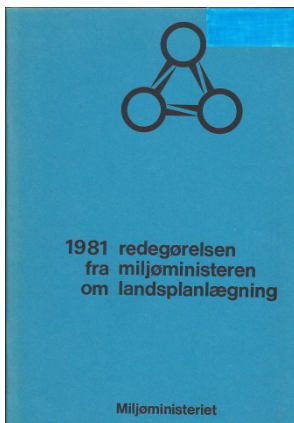
1980 – redegørelse til Folketinget 11. december 1980, miljøminister Erik Holst

Tema: De foreliggende regionplanforslag.

- **Regionplanforslagenes indhold.** Beskrivelse af den samlede planlagte udvikling ifølge regionplanforslagene (indeholder ikke vurderinger).
- **Regionplanforslagene og den samfundsøkonomiske udvikling.** Regionplanforslagenes målsætninger må ses i sammenhæng med rammerne i den økonomiske samfundsplanlægning. Hvis for store regionplanmæssige rammer lægges til grund for kommuneplanlægningen kan det få uheldige økonomiske konsekvenser for kommunerne og samtidig gøre det vanskeligt at realisere regionplanernes målsætninger om at styrke og udbygge egne-, kommune- og lokalcentre.
- **Regionplanforslagenes behandling.** Kommunalbestyrelserne og amtsrådene må i den videre planlægning foretage en prioritering af, i hvilken rækkefølge udviklingen skal ske. I forbindelse med godkendelsen af regionplanforslagene vil de enkelte regioners ønsker og henstillinger til staten om at disponere efter regionplanerne blive drøftet mellem miljøministeren og de pågældende ministre.
- **Det forestående planlægningsarbejde.** Når regionplanerne er godkendt, træder kommuneplanlovens bestemmelser om kommuneplanlægning i kraft. Det betyder bl.a. at kommunalbestyrelserne skal fremlægge forslag til kommuneplaner senest to år efter regionplan-godkendelsen.
- **Den regionale udvikling.** Afvandringen fra hovedstadsregionen er fortsat samtidig med, at der har været vækst i befolkningen i alle øvrige regioner – størst i Vestsjælland, Ribe og Ringkøbing amtskommuner. De fleste større bykommuner har haft tilbagegang. Arbejdsstyrken er fortsat stigende, og det samme gælder arbejdsløsheden. Ledigheden er mindst i hovedstadsregionen og størst i Nordjylland, Fyns og Vestsjællands amtskommuner.

Boligbyggeriet er fortsat faldende, og må antages at falde yderligere i 1981. Byggeriet i hovedstadsregionen og Århus amtskommune er faldet mere end landsgennemsnittet.





1981 – redegørelse til Folketinget 6. januar 1982, miljøminister Erik Holst

Temaer: Godkendelse af regionplanerne og ideer og synspunkter på kommuneplanlægningen.

- **Godkendelse af regionplanforslagene.** Hovedlinjen i godkendelserne har været, at de overordnede hensyn er søgt tilgodeset ved henstillinger og krav til det fortsatte regionplanarbejde. Amtsrådene er bedt om at justere regionplanens tal for, hvor mange boliger der må bygges i de enkelte kommuner, så tallet svarer til de lavere forventninger. Med godkendelsen er der lagt op til, at der med tiden dannes et landsdækkende net af byer – et bymønster – som med mindre nuancer består af egnscentre, kommuncentre og lokalcentre. Den betydelige nedgang i boligbyggeriet gør en afvejning af i hvilke byer, der skal placeres nyt byggeri, til et vigtigt spørgsmål i den videre planlægning. Det er regeringens opfattelse, at amtsrådet kan fastsætte visse begrænsninger i adgangen til at oprette eller udvide detailhandelsbutikker.
- **Det videre regionplanarbejde.** Det er vigtigt at kendskabet til regionplanen fastholdes og udbygges og at dens intentioner følges af amtsråd og kommunalbestyrelser. Det er også vigtigt at planen vedligeholdes i takt med ændrede samfundsmæssige og politiske forudsætninger. Alle amtsråd skal hvert andet år afgive en redegørelse om regionplanlægningen til miljøministeren om udviklingen i amtet og den løbende planlægning.
- **Regionplantillæg 1985.** Amtsrådene skal vedtage et forslag til et normalt regionplantillæg pr. 1. januar 1985.
- **Kommuneplanlægningen.** Regeringen finder det vigtigt, at arbejdet med kommuneplanerne hurtigt kommer i gang og gøres færdigt, sådan at decentraliseringen til kommunerne på planlægningsområdet kan gennemføres helt. I 80-erne vil planlægningen af byernes vækst ikke få samme fremtrædende plads som i 70-erne på grund af den forventede fortsatte afdæmpning af byggeriet. Forbedring og fornyelse af de eksisterende bysamfund kommer til at stå centralt i kommuneplanlægningen.

Kommunerne bør på den ene side lægge vægt på at skaffe tilfredsstillende trafikløsninger og på den anden side lægge vægt på at løse miljøkonflikter mellem boliger, trafik og erhverv.. Det må overvejes, hvordan den kollektive trafik kan forbedres, og hvordan kollektiv trafik og cykel- og gangtrafik bedre kan kombineres.

- **Landsbykommissionen.** Landsbykommissionen nedsat i marts 1978 har afsluttet sit arbejde om landsbyernes fremtid. Der er opstillet en række mål for landsbyerne, som kommunerne bør lægge til grund for planlægningen. Der peges også på nogle virkemidler, bl.a. økonomisk støtte til truede butikker, restriktioner over for butiksformer, der truer nærbutikkerne, samt postindlevering og kommunale funktioner i nærbutikkerne. Kommunerne bør også overveje, om placering af boliger i middelstore landsbyer vil gøre det muligt at styrke underlaget for privat og offentlig service.

1982 – redegørelse til Folketinget 14. december 1982, miljøminister Christian Christensen

Tema: Planlægning som sikring af den bedst mulige udnyttelse af de økonomiske ressourcer og som redskab for den igangværende omstillingsproces i kommunerne.

Miljøministerens
redegørelse om
landsplanlægning
1982

Miljøministeriet

- **Planlægning i fremtiden.** Omstilling og omfordeling af givne ressourcer. Konsekvenser af nødvendige spareforanstaltninger og politiske omprioriteringer. Plansystemerne skal gennemgås og forenkles. Robusthed over for pludselige ændringer i forudsætningerne. Den sammenfattende planlægning må ikke blive for detaljeret, og samspillet mellem forskellige planer og myndigheder skal koordineres på den enkleste måde.

”Regeringen mener, at sektorplanerne bør have en mere tilbagetrukket rolle i forhold til den sammenfattende planlægning, der rigtigt anvendt vil kunne bruges til en aflastning af arbejdet med sektorplanlægningen”.

Det er vigtigt, at borgernes synspunkter kommer frem på et tidligt tidspunkt, men hensynet til borgerindflydelsen må dog afvejes over for ønsket om ikke at komplicere planlægningsprocessen unødigt. Oplægget suppleres med en række bidrag fra enkeltpersoner inden for bestemte samfundsområder. Regeringen har ikke taget stilling til de rejste spørgsmål og forslag, men håber at de kan indgå i en debat af værdi for de kommende års planlægningsarbejde.

- **Debat om landsplanlægningen.** Samtidig med denne landsplanredegørelse udsender Planstyrelsen et debatoplæg om de kommende års planlægningsproblemer og muligheder (se næste afsnit).
- **Udviklingstendenser de næste 15-20 år.** Befolkningssammensætningen forskyder sig i retning af færre unge under 25 og flere ældre over 80. Det betyder bl.a. ændringer i behovet for serviceydelser. Det forventes også, at boligbyggeriet bliver lavere end i 60-erne og 70-erne. Udviklingen vil også gå i retning af større enheder, ikke mindst inden for detailhandelen, hvilket kan gå ud over de tyndt befolkede områder.
- **Centrale planlægningsopgaver.** Planlægningen vil ændre karakter fra fordeling og koordinering af vækst til sikring af en hensigtsmæssig anvendelse af allerede eksisterende ressourcer, både i byerne og i det åbne land.
- **Byernes omdannelse.** Regeringen lægger vægt på, at de samfundsmæssige værdier og ressourcer i byerne anvendes bedst muligt, at det bliver lige så tilfredsstillende at leve og arbejde i store som i små byer, og at der tages udgangspunkt i en boligorienteret byomdannelse. Regeringen lægger også vægt på, at omdannelsen af byerne fremmer indpasning og bevaring af mindre, lokalt tilknyttede erhvervsvirksomheder sammen med boligbebyggelsen med tilstrækkelige hensyn til sikkerheds- og miljøforhold.
- **De større byer.** Fortsat udtynding af den eksisterende bebyggelse i de større byers centrale byområder. Indpasning af nybyggeri i de tyndere befolkede parcelhus- og rækkehusområder, hvis det er økonomisk, socialt og funktionelt forsvarligt. Omdannelse af ældre industri- og havneområder.

- **Byernes randområder.** Det kan være aktuelt at tilbageføre udlagte byzonearealer til landzone. Miljøministeriet nedsætter en arbejdsgruppe, der skal vurdere mulighederne.
- **De små byer og landsbyerne.** Kvaliteterne i de små byer og landsbyerne skal søges bevaret gennem bl.a. kommuneplanlægningen. Det kan bl.a. ske gennem utraditionelle kombinationer af offentlig og privat service.
- **De kommende års landsplanlægning.** *"Landsplanarbejdet må i de kommende år omfatte en analyse af sammenhænge og udviklingstendenser i samfundet, så der skabes det bedst mulige grundlag for langsigtede landspolitiske beslutninger".*

Landsplanlægning 1983-2000 – debatoplæg fra planstyrelsen

Tema: Hvad gør vi ved Danmark? – Et oplæg til debat

Debatoplægget er ikke en landsplanredegørelse, men er medtaget, fordi det går i dybden med en række af de temaer, som løbende behandles i flere landsplanredegørelser.

Oplægget er udarbejdet af en projektgruppe i Planstyrelsen. Med debatoplægget fulgte 14 redegørelser udarbejdet af udvalgte enkeltpersoner. Ingen af redegørelserne har trafikken som tema.

- **Debatoplæggets emner.** Tre afgørende spørgsmål: Hvilken udvikling står samfundet overfor? Hvordan ønsker vi, at fremtiden skal være? Hvordan kan vi påvirke udviklingen, således at vi kan virkeliggøre vore ønsker?
- **Herfra hvor vi står.** Arbejdsmarkedet – lige mange mænd og kvinder i beskæftigelse, kvinderne hovedsagelig i den offentlige sektor med mange deltidsstillinger. Bygninger og anlæg – fysiske rammer for den daglige tilværelse, muligheder for ændret anvendelse. Byerne – 400.000 boliger bør moderniseres, overkapacitet i forstædernes anlæg, tilbagegang i landsbyerne. Levevilkår – stadig forskelle mellem regionerne og inden for de enkelte regioner. En opdelt bosætning bidrager til, at de dårligst stillede isoleres.
- **Mulige udviklingstendenser.** Stramme økonomiske rammer og fortsat mangel på arbejdspladser. En fornyet vækst vil formentlig baseres på videnstunge produkter, systemeksport, knowhow mv. Også muligheder inden for miljøteknologi, kemisk industri, energiområdet og bygge- og anlægsområdet. Udbygningen af ledningsbundne varmesystemer kan forskyde bysystemet og tiltrække flere husholdninger og virksomheder. Der vil ikke være behov for udlæg af nye byarealer de første mange år. Øget pres på ferieområder og rekreative arealer.
- **Initiativområder.** Beskæftigelsesudvikling og lokaliseringspolitik. Befolkningens serviceforsyning. Udnyttelse af boligbestanden.
- **Fremtiden i byerne – strategier for byernes udvikling og omdannelse.** Drømmen om eget hus er virkeliggjort, og byernes funktioner ligger i dag længere væk fra hinanden end tidligere. Stadig flere mennesker vil være tvunget til at tage deres vante livsform op til ny vurdering. Målet må være at der i de eksisterende byområder skabes bedre muligheder for at opfange de løbende sociale, befolkningsmæssige og økonomiske forandringer, f.eks. ved at give mulighed for et mere varieret boligudbud, arbejdspladser og servicefunktioner i de enkelte byområder.

Hovedopgaven i de nærmeste år er at forme den afsluttende, udadgående byvækst og at forme de endelige bygrænser og de bynære landskaber, samtidig med en omdannelse af de indre, ældste bydele. Omdannelse af forstæderne må indebære en mere intensiv udnyttelse i det omfang det kan lade sig gøre på en økonomisk, social, funktionel og æstetisk forsvarlig måde.

- **Det åbne land.** Alderssammensætningen i landbefolkningen forskydes hen imod flere ældre og færre børn samtidig med, at befolkningen i landdistrikterne og landsbyerne i stigende grad vil bestå af de

Landsplanlægning 1983-2000

**Hvad gør vi
ved Danmark?**
Et oplæg til debat

Miljøministeriet · Planstyrelsen

svagest stillede økonomisk og socialt. Der skal fortsat sikres arbejdspladser og offentlig service i det omfang, det er muligt.

Det bør overvejes at tage nye planlægningsinitiativer i brug for at bremse den løbende forringelse af naturværdierne, herunder bevare og udvikle levestederne for dyr og planter. Der skal fortsat ske en udbygning af rekreative anlæg og udfoldelsesmuligheder i de danske ferieområder, ikke mindst langs kysterne.

1983 – redegørelse til Folketinget 14. december 1983, miljøminister Christian Christensen

Tema: De små samfund i by og på land

- **De små samfund i by og på land.** Der kan på en lang række områder inden for det offentlige ydes den samme eller bedre service med færre ressourcer. I kommuneplanen kan der ske samlede overvejelser for byomdannelsen, som kan sikre og stimulere en udvikling til gavn for erhvervslivet og den enkelte borger. En fornuftig byomdannelsespolitik kan medvirke til at øge befolkningens sundhed og nedsætte ressourceforbruget i den egentlige sundhedssektor.

Erhvervslivets ønsker om f.eks. gode og velbeliggende industriarealer, en veludbygget infrastruktur og en god dækning med uddannelsesinstitutioner må have høj prioritet.

Der er nedsat et landsbykontaktudvalg under planstyrelsen, som skal formidle ideer og forslag over for de statslige myndigheder, således at kontakten mellem beboere og myndigheder lettes.

- **Sammenhæng i den statslige planlægning.** *"Miljøministeriet vil intensivere samarbejdet med andre ministerier med henblik på at sikre, at landsplanhensyn inddrages ved afgørelser om statslige dispositioner, som kan få betydning for den regionale, og dermed den lokale udvikling".*

Disse landsplanhensyn er bl.a.: en regional udvikling, der støtter de svage egne, understøttelse af det godkendte regionale bymønster, forebyggelse af forurening og beskyttelse af miljøet i vid forstand samt at spare på areal- og naturressourcerne.

Eksempler på statslige dispositioner, hvor landsplanhensyn bør inddrages:

- Trafikforbindelserne mellem Øst- og Vestdanmark. Beslutningen om en fast forbindelse over Storebælt bør fastholdes, og *"Miljøministeriet arbejder med at tilvejebringe et grundlag for en vurdering af såvel de landsplanmæssige som de regionale og lokale konsekvenser af dette store anlægsprojekt. Vurderingen vil foreligge, når Folketinget i 1985 skal tage endelig stilling til projektet".*
- Bredbåndsnettet og TV2
- Energiplanlægning og varmeforsyning
- Basehavne for offshore aktiviteter
- Det støttede byggeri. Regionplanerne skal nu også indeholde retningslinjer for byfornyelsen i de eksisterende bysamfund.

- **Regionplanlægningen.** Målet om at styrke de svage områder i amtskommunerne ønskes fastholdt. Amtsrådene fastholder en decentral struktur, f.eks. i sygehusplanlægningen, hvor de små sygehuse ønskes bevaret. Antallet af nyetableringer i de svage områder er faldet, og disse områder får ikke mere den ønskede vækst i beskæftigelsen og dermed i befolkningen. Det har ikke alle steder været muligt at få den ønskede fordeling af byggeriet på kommuner. Derfor vil mange amtsråd revidere boligprogrammerne i forbindelse med regionplantillægget i 1985.
- **Kommuneplanlægningen.** Nogle kommuner har som et led i kommuneplanarbejdet inddraget kommuneplanen i beslutningsgrundlaget for det årlige budgetarbejde. Det finder miljøministeriet meget



værdifuldt. Det er også positivt, at en del kommuner har inddraget borgerne i et langt videre omfang end fastlagt i loven.

- **Modernisering af planlægningen.** Planlægningen skal i fremtiden tilrettelægges, så der ydes et aktivt bidrag til omstillingsprocessen i henhold til regeringens moderniseringsprogram. Planlægningen skal beskæftige sig med problemer, hvor der er brug for at få skabt overblik over handlemulighederne. På den måde bliver planlægning til et redskab i den politiske beslutningsproces.

1984 – miljøminister Chr. Christensen

- **Mål for den regionale udvikling.** Bred politisk tilslutning til målet om at fremme en ligelig udvikling i landet og styrke de svage egne. Det sker bl.a. ved at danne et landsdækkende net af byer, bestående af egnscentre, kommuncentre og lokalcentre. Derved kan arbejdspladser og service placeres således, at folk kan nå dem uden at tvinges ud i urimeligt lange rejser eller fraflytning fra deres hjembyer.

Udviklingen har i en årrække gået i den rigtige retning, men er nu ved at vende med en svagere erhvervsudvikling og en faldende beskæftigelse i de svage egne. Fraflytningen fra de større byer er standset.

Målet om ligelig udvikling fastholdes af amtsrådene og af regeringen, selv om det er blevet vanskeligere at nå målet. Flere amtsråd foreslår, at de statslige midler til det støttede boligbyggeri og til byfornyelse tager hensyn til regionplanernes mål om byvækstens fordeling.

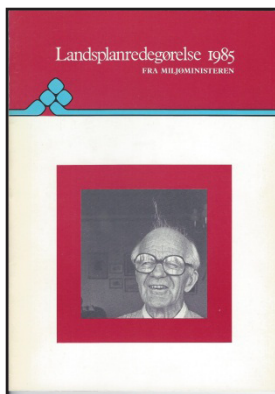
- **Erhvervsudvikling.** Erhvervsudviklingen er ifølge amtsrådene afgørende for at rette op på ulighederne. Med udgangspunkt i regionplanernes målsætninger skal der skabes varige arbejdspladser. Der skal større regional indflydelse på de forskellige erhvervsstøtteordninger.

Regeringen vil arbejde for en udbygning af det tætte samspil mellem erhvervsudviklingen og de fremtidige erhvervsuddannelser. Regeringen vil fremme de danske erhvervs konkurrenceevne gennem en teknologisk udvikling, der støttes af en fremsynet offentlig industriforsknings- og uddannelsespolitik. Der sættes en række frikommuneforsøg i gang.

- **De små samfund.** Der er bred politisk opbakning om at styrke levevilkårene i de små samfund, bl.a. med udgangspunkt i landsbykommissionens betænkning. Kommune- og lokalplanlægningen er et vigtigt led i disse bestræbelser. Et landsbykontaktudvalg skal komme med forslag til konkrete initiativer, som kan forbedre landsbyernes overlevelsesmuligheder, herunder en forenkling af klagerreglerne i by- og landzoneloven.
- **Regionplantillæg 1985.** Arbejdet er i gang i regionerne og forventes fremlagt offentligt efter årsskiftet. Ved godkendelsen kan der kun forventes ændringer, hvis der skal varetages nationale interesser.
- **Kommuneplanlægningen.** Kommunerne har udviklet nye planlægningsmetoder og inddraget nye planlægningsemner. Mange kommuner bruger planlægningsarbejdet til at fremme omstilling og sektorkoordinering.
- **Statslige og kommunale plansystemer.** Et udvalg under miljøministeren skal analysere den lovgivning, der knytter sig til reguleringen af fast ejendom inden for miljøministeriets område, herunder en enklere og stærkere varetagelse af miljø- og beskyttelseshensyn i det åbne land.



(For første gang ændres designet på landsplanredegørelsen, således at den ikke fremstår som en folketingsredegørelse, men som en offentlig debatpublikation i et mere læsevenligt sprog og med mange illustrationer).



1985 – december 1985, miljøminister Christian Christensen

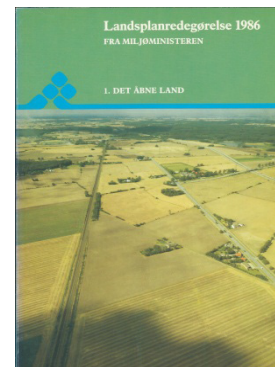
Tema: Ældre

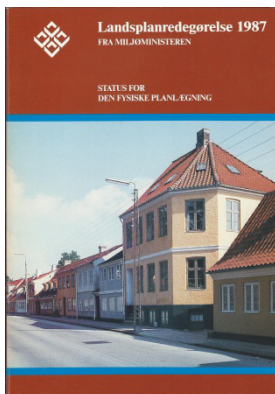
- **Fysisk planlægning og ældre.** Ældres vilkår i byerne. Kraftig stigning i antallet af ældre. Lokalisering af ældreboliger. Eksempler fra kommuneplanerne. Regeringens initiativer på ældreområdet.
- **Landsplandirektiver under forberedelse.** Anlæg med specielle beliggenhedskrav. TV2 master. Placering af restproduktdepoter.
- **Regionplantillæg 1985.** Tillæg fremlagt for offentligheden. Planperioder forlænges til 1997. Fælles udtalelse fra statslige myndigheder under forberedelse.
- **Samspillet mellem støttet boligbyggeri og fysisk planlægning.** Kommuneplanerne behandler kun i begrænset omfang det støttede byggeri. Boligministeriets sektorplanudvalg vil drøfte, om samspillet mellem fysisk planlægning og tildelingen af støttet byggeri er hensigtsmæssigt, og om der er behov for en justering af tildelingssystemet.
- **Kommuneplanlægningen.** Forenklet procedure ved gennemførelse af ændringer og tillæg til kommuneplanen. Vigtigt at planlægningen kan tilpasse sig de skiftende forudsætninger. Ændring af by- og landzoneloven overfører zonelovskompetencen til kommunalbestyrelsen inden for en afgrænsning af landsbyerne. Der er skabt lovmæssigt grundlag for at tilbageføre byzonearealer og sommerhusområder til landzone. Det forventes, at det vil afspejle sig i kommuneplanlægningen. Kommunernes rolle ved etablering af hybridnet.
- **Delbetænkning fra arealudvalget.** Forslag til ændringer i de formelle krav til sektorplanlægningen for naturfredning, råstofindvinding, miljøbeskyttelse og vandindvinding, samt forslag til forenklinger og smidiggørelse af regionplanlægningen. Det foreslås bl.a., at lovkravene om, at sektorplanerne skal være bindende og til enhver tid indbyrdes afstemte, afskaffes. Det foreslås også, at kravet om redegørelser om regionplanlægningen hvert andet år afskaffes. Regeringen vil fremsætte lovforslag.

1986 – december 1986, miljøminister Christian Christensen

Tema: Det åbne land

- **Status og problemstillinger.** Udviklingstendenser. Byudvikling på de bedre jorder. Belastningen af natur og miljø, stigende ensformighed. Erhvervsgrundlaget i landdistrikterne, indpasning af ikke forurenende mindre virksomheder.
- **Planlægning i det åbne land.** Regionplanernes rolle. Regionplanen er et godt beslutningsgrundlag, men med visse mangler. En større brug af kommuneplanlægningen kan bidrage til at tilpasse løsningerne til lokale forhold.
- **Den fremtidige planlægning i det åbne land.** Natur- og miljøinteresser skal forenes med en stadig mere effektiv erhvervsmæssig udvikling i det åbne land med udgangspunkt i en helhedsopfattelse. Det skal overvejes, om økonomiske virkemidler kan hjælpe planlægningen og lette gennemførelsen af de nødvendige foranstaltninger.
- **Status for den fysiske planlægning.** Ligelig udvikling er et gennemgående træk i de godkendte regionplaner. De klassiske "skævheder" findes stadig, men nye er kommet til, f.eks. byer med alvorlige strukturelle problemer. Tre landsplandirektiver under forberedelse (restproduktdepoter, Christiania, anlæg med specielle beliggenhedskrav). DSB's støjpulje. Politisk aftale om **fast forbindelse over Storebælt** - aftalens nærmere indhold (både vej og bane, mindst én færgeforbindelse, fortsættelse af den jyske motorvej, vejforbindelser i Vendsyssel).
- **Regionplanlægning.** Fælles statslig udtalelse til regionplantillæg 1985, dialog med amtsrådene og Hovedstadsrådet. Forbedret beslutningsgrundlag for det åbne land. Uenighed om detailhandelsenheder med regional betydning. Fordeling af det forventede boligbyggeri. Miljøministeriet vil sikre, at statslige synspunkter og initiativer slår igennem i den amtskommunale planlægning.
- **Kommuneplanlægning.** Vedtagne kommuneplaner i 227 kommuner. Kommunalbestyrelsen kan selv bestemme, hvordan den hvert fjerde år vil gennemgå og vurdere planen. Vigtige emner i fremtiden er byernes omdannelse, begrænsning af trafikale gener og sikring af byernes kulturarv.
- **Arealudvalgets arbejde, 2. fase.** Harmonisering af lovgivninger, der regulerer arealanvendelsen. Lovgivning i forhold til den enkelte borger. Smidig og overskuelig sagsbehandling. Lovgivningen for det åbne land.





1987 – december 1986, miljøminister Christian Christensen

Tema: Status for den fysiske planlægning

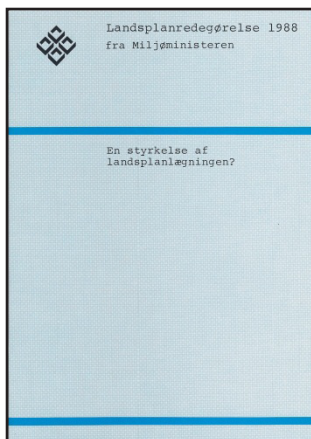
- **Ligelig udvikling.** Mange landkommuner ligger i egne med industriel vækst og har derfor oplevet fremgang med kraftigt fald i arbejdsløsheden, men der er stadig problemer i form af fraflytning af unge, mange ufaglærte, lave indkomster og nedgang i landbrugsbeskæftigelsen. Der er taget mange initiativer på erhvervsområdet.

De større bykommuner er hårdt ramt af arbejdsløsheden de sidste 10 år. Mange bydele med store forbedringsbehov – dårlige bygninger, manglende friarealer, mangel på variation, miljøgener fra bl.a. trafikken. De mest sårbare befolkningsgrupper har en tendens til at blive koncentreret der, hvor problemerne er størst. De kræver en samlet planlægning og en indsats i kommunerne, ligesom det kræver en koordineret bolig-, erhvervs-, social-, trafik- og kulturpolitik.

- **Landsplandirektiver under forberedelse.** Den fremtidige anvendelse af Christiania. Fast forbindelse over Storebælt (nødvendige forudsætninger for den kommunale planlægning). Planlægning af ferie- og fritidsbebyggelse, herunder en vurdering af behovet for og konsekvenserne af at give pensionister almindelig adgang til at helårsbo i deres sommerhuse. Placering af restprodukter. Friholdelse af fem arealer til anlæg med specielle beliggenhedskrav.
- **Statslige initiativer.** Arealudvalgets 2. og 3. delbetænkning – fælles ankesystem for hele miljøministeriets område, flere kompetencer til amtsrådene, evt. nedlæggelse af fredningsnævne. Struktur- og planudvalget – modeller for ekstensivering og omstilling af landbrugsproduktionen, miljøvenlig landbrugsdrift i udsatte områder, skovplantning. Ny ældreboliglovgivning – ældreboligen som erstatter plejehjem, beskyttede boliger, kommunale pensionistboliger og lette kollektivboliger. Ældreboliger som et rent kommunalt anlæg.
- **De større byer.** Bedre vilkår for en målrettet erhvervsudvikling. Større rolle til bevaringshensyn i kommuneplanlægningen. Begrænsning af biltrafikkens miljøbelastning og mål for reduktion af trafikuheld samt støj- og luftforurening i planperioden. Styrkelse af byernes grønne elementer. Øget indflydelse til lokale beboere og erhvervsdrivende – forsøg med beboerindflydelse i byerne.
- **De mindre samfund.** Initiativer til bevaring af erhvervs- og beskæftigelsesmulighederne. Landsbybutikker – retningslinjer for detailhandelsstrukturen i kommuneplanerne, herunder maksimal størrelse af de enkelte butiksvirksomheder. Energiforsyning – alternative energikilder i kollektive landsbyenergianlæg. De små øer – flere ideer til at sikre levevilkårene på de små øer, herunder til færgedrift.
- **Det åbne land.** Handlungsplan mod forurening af det danske vandmiljø, herunder investeringer i rensningsforanstaltninger og ekstensivering af landbrugsdriften. Naturbevaring, naturgenopretelse, marginaljorder, friluftsliv mv. Revision af skovloven, herunder fremme af løvskovdyrkningen. Skovpolitisk redegørelse - skovenes

betydning som råstofproducent samt deres betydning for miljø og friluftsliv, behov for styrkelse af skovsektoren. Vindmøller i regionplanlægningen – afvejning af interessekonflikter.

- **Bygningsbevaring.** Bygningsbevaring slået sammen med planlægningsområdet i miljøministeriet. Fremme af bevaringshensyn i kommune- og lokalplaner. Landsdækkende kommunal registrering af bevaringsværdige bygninger og bymiljøer. Ophævelse af bygningsfredningslovens alderskriterium.



1988 – januar 1989, miljøminister Lone Dybkjær

Tema: En styrkelse af landsplanlægningen?

- **Debat om nye lovændringer.** Skal regeringen og miljøministeren have bedre muligheder for at gennemføre de landspolitiske mål i takt med udbygning af decentralisering?
- **Hvorfor planlægning?** Planlægningen skal sikre, at beslutningerne tages ud fra et helhedssyn, og at ressourcerne anvendes optimalt. Prioritering af arealanvendelse, forebyggelse af forurening, hensigtsmæssig placering af arbejdspladser og boliger i forhold til infrastrukturen, vægt på bevaringshensyn, balance mellem naturbeskyttelse og rekreative interesser.
- **Behov for landsplanlægning.** "Landsplanlægning er en løbende proces, der skal søge at forudsige og tilpasse den fremtidige udvikling til den langsigtede politiske målsætning for samfundet".

Bidrag til ligelig udvikling, rammer for den decentrale planlægning, indarbejdelse af store projekter så tidligt som muligt i den kommunale planlægning. Statslig afgørelse af sager, som går i hårdknude lokalt.

Landet skal bindes sammen, så personer, varer og information kan bevæge sig hurtigere og billigere mellem landsdelene.

Landsplandirektiverne om naturgas (1978-81), olieledninger (1982), TV-2 sendemaster (1986) og Storebæltsforbindelsen (1988) er gode eksempler.

- **Nye landsplanopgaver.** Placering af nye skovarealer. Udpegning af miljøfølsomme områder. Lokalisering af attraktive feriemiljøer inde i landet. Det videre arbejde med udgangspunkt i Brundtlandrapporten og EF-direktivet om VVM-vurderinger.
- **Ikke i min baghave.** Er landsplanlægningens virkemidler gode nok i forhold til "baghaveproblemet"? (lokale protester mod placering af TV-2 master). Skal miljøministeren overtage afvejningen af de lokale interessekonflikter på et tidligere tidspunkt ved at lave præcise udpegninger af beliggenhed?

Samarbejde om placering af lossepladser er regionplanmyndighedernes ansvar, men kan ende med at blive en statslig opgave.

- **Hvordan bliver landsplanlægningen mere effektiv?** Decentraliseringen skal fastholdes og udbygges, men skal samtidig modsvares af en tidlig og klar markering af de statslige interesser. Regeringen vil overveje, om baghaveproblemet kan løses ved at miljøministeren får mulighed for i særlige tilfælde at overtage de kommunale råds kompetencer efter planlovene og kompetencer efter andre love, hvor kommunale råd eller nævn har ansvaret.

Det skal også overvejes, om den årlige landsplanredegørelse kan afskaffes, eller om den kun skal afgives i forbindelse med, at en ny regering er tiltrådt.

1989 – december 1989, miljøminister Lone Dybkjær

Tema: Det regionale Danmarksbillede - nu og i fremtiden

- **Er Danmark skævt?** Den regionale udvikling skal ses i et internationalt perspektiv, og der skal sættes på regionernes stærke sider, så vi undgår, at hele Danmark bliver et "udkantområde" i international sammenhæng. *"Regeringen mener, at udviklingen er løbet fra tidligere tiders målsætning om lighed. I stedet skal ledetråden for de regionalpolitiske aktiviteter være mangfoldighed".*
- **Det regionale Danmarksbillede.** Stabil befolkningsudvikling, alvorlig nedgang i befolkningstallet på Vestlolland, Ærø, Samsø og Læsø. Flere i den erhvervsaktive alder i alle regioner. Gunstig befolkningsmæssig situation i 1990-erne. Efter 2000 forventes befolkningstallet at falde.

Serviceerhvervene udgør en stigende andel af beskæftigelsen – finansierings- og forretningservice er klart koncentreret om hovedstadsregionen og Aarhus. Der er tale om en vis arbejdsdeling mellem landets forskellige egne. Væksten i beskæftigelsen har været stærkest i Jylland. Antallet af landbrug er faldet med ca. 3.000 om året til ca. 80.000 i 1989. Industrien øger specialiseringen og internationaliseringen af produktionen.

Øget miljøindsats i en række kommuner i hovedstadsregionen og på Aarhus-egnen (kloakering og spildevandsrensning). Tendenser til større kulturelt fællespræg.

Tre typer af områder i Danmark: Vest-, Midt- og Sønderjylland (ny industri, arbejdsløshed under gennemsnittet), Hovedstadsregionen og Aarhus-egnen (serviceerhverv, relativt høj indkomst og lav arbejdsløshed, problemer i Københavns Kommune), Resten af landet, herunder Nordjylland, Østjylland uden for Aarhus og øerne uden for hovedstadsregionen (ældre industri, højere arbejdsløshed, særlige problemer på de mindre øer).

- **Fem eksempler på regionale udviklingsmuligheder.** Langeland – mere gang i turismen. Sydthy satser på uddannelse. Nordjylland – en landsdel i støbeskeen. Vestlolland har omstillingsbehov. Hovedstadsregionens rolle i international sammenhæng.
- **På vej mod det 21. århundrede.** Gode udgangspunkter for en positiv regional udvikling. Vækst i én egn har positiv afsmittende effekt på andre egne. Styrket dialog og samarbejde. Lokalt forankrede udviklingsprojekter. Et fleksibelt statsligt medspil – dialog og samarbejde om lokalt tilpassede løsninger af f.eks. miljøopgaver.

Tætte relationer mellem Danmarks og EF's regionalpolitik (programmer og strukturfonde). Styrkelse af landsplaninformationen. *"Regeringen finder, at der ligger en ny udfordring til landsplanlægningen i at sammenfatte et nationalt landsplanperspektiv for byerne og anvendelsen af Danmarks arealer med udgangspunkt i de generelle nationale og internationale udviklingstendenser".*

Landsplanperspektivet bør vurdere og støtte planlægningen af en





stigende turisme særlig med henblik på en skånsom anvendelse af kystområderne. I efteråret 1991 fremlægger regeringen landsplanperspektivet ”Danmark på vej mod år 2018”.

1990 – februar 1991, miljøminister Per Stig Møller

Tema: Planlægningens bidrag til et bedre miljø

- **En afbalanceret udvikling er vejen frem.** Integration er nøgleordet. Første erfaringer med VVM-redegørelser. Miljøministeren har igangsat arbejdet med at udforme en strategi for de danske kyster. EF-Kommissionens grønbog for bymiljø – der skal tænkes i kredsløb og ressourcestrømme. Begrebet ”livskvalitet” skal i højere grad præge den fysiske planlægning – kvalitet frem for kvantitet. Strategi for Danmark i det nye Europa.
- **Vigtige landsplanspørgsmål.** Fysisk planlægning og miljø – fokus på udviklingsmuligheder og bæredygtighed. Halvandet år med VVM (den første var den nye færgeterminal i Helsingør). Placering af vindmøller. Skovrejsning.

Bypolitiske initiativer, herunder program for byernes trafik (Regeringens transporthandlingsplan, maj 1990) – lokale handlingsplaner for trafik og miljø i de større bykommuner (bedre trafiksikkerhed, mindre støj og luftforurening, bedre bymiljøer, mindre energiforbrug til transport).

Udgivelse af kommuneatlas. Højhuse i Danmark (debatoplægget ”Skal Danmark gå i højden?”)

- **De danske kyster.** Behov for en kyststrategi – presset mod kysterne øges, mange forskellige interesser. Sigtelinjer for en styrket kystplanlægning – lokalisering af funktioner og anlæg.
- **En vision for Danmark.** ”Danmark på vej mod år 2018” – debatoplæg på vej. Fem sigtelinjer: Det reneste land i EF? de danske byers internationale potentialer, et miljøvenligt og effektivt trafiksystem – et nationalt trafiksystem, som i internationalt perspektiv både tilgodeser de mest effektive trafikløsninger og samtidig de mest miljørigtige, en afbalanceret turisme, varierede landskaber.

1992 – miljøminister Per Stig Møller

Tema: Danmark på vej mod år 2018 – Resumé og handling – analyse og vision.

Fokus mod år 2018

Den internationale udvikling gør det nødvendigt at diskutere indretningen af Danmark i et europæisk perspektiv. *”Vi skal optimere de fysiske og funktionelle rammers bidrag til økonomi, miljø og befolkningens livskvalitet”.*

En udvidelse af EF med bl.a. flere nordiske lande vil give Danmark en mere central placering i EF. EF-samarbejdet skal bl.a. omfatte det europæiske bysystem og samarbejde mellem byregioner, trafikproblemer i forbindelse med det indre marked, den europæiske miljøsituation, den stigende gennemsnitsalder i Europa, potentielle folkevandringer som følge af forskelle i levestandard, udviklingen i grænseområderne og manglende trafik- og kommunikationsforbindelser mellem EF's centrale og perifere områder.

Resumé – analyse, Danmark i Europa

Et lille, veludviklet land i EFs periferi. Danmark har et forspring på miljø siden. Danske byer vil få nye muligheder, men der skal gøres en aktiv indsats. Hovedstadens markante internationale position kan forstærkes med den kommende faste forbindelse over Øresund og med beslutningerne om at oprette Ørestaden.

Byen er rammen om de fleste danskernes hverdag. Den europæiske trafiksituation er kritisk – både gods- og persontransport har været stigende siden 1970. I Danmark vil persontransporten på vejene stige med 40 % i de næste 25 år, mens godstransporten vil stige med ca. 75 %. Der er overdrevne forestillinger om hvor megen europæisk transport, der kan omlægges til de mindst forurenende transportformer. Det skyldes bl.a., at hovedparten af transporterne foregår over forholdsvis korte strækninger.

Kastrup Lufthavn vil fortsat vokse - ikke mindst med den kommende faste forbindelse over Øresund. Med etablering af faste forbindelser over Storebælt og Øresund fjernes to flaskehalse. Tilbage er Femer Bælt som flaskehals for en international forbindelse mellem København og Berlin/Hamburg.

Landdistrikter under forandring. Turisme i vækst.

Resumé – visioner

- **Danmark i Europa år 2018.** Danmark i et dynamisk nordeuropæisk område. Danske byer skal stå stærkt i Europa – danske byer opfordres til et indbyrdes samarbejde. Øresundsregionen skal være Nordens byregion nr. 1.

Danske byer skal kobles på de internationale trafikakser. Vi bør fremme de internationale trafikakser fra Flensborg til Nordjylland og fra Femern nordpå via hovedstaden bundet sammen med en akse fra Esbjerg til hovedstaden. Vi skal fremme udviklingen af nye, mindre energiforbrugende typer af transportmidler – prisen på transport skal i stigende omfang tage højde for miljøbelastningen. ”Etablering



af en højhastighedsforbindelse Hamborg/Berlin-København-Oslo/Stockholm kan forbedre hovedstadens internationale position. De danske landskaber skal være varierede. De danske kyster og byer skal være attraktive turistmål.

- **De daglige omgivelser år 2018.** Den smukke by – arkitektonisk kvalitet skal være et nøgleord. Den rene by – nye veje i håndtering af byens miljøproblemer, satsning på miljøvenlige transportmidler, nedprioritering af den individuelle biltrafik, mere plads til cyklerne.

Den velfungerende by – integration som byplanprincip, mere by inden for bygrænsen, hensigtsmæssig placering af store, trafikskabende enheder, korridorer fra byen ud til naturområderne. Levende landdistrikter og små øer.

Handling – de første trin på vejen

Handlingerne omfatter statslige anlægsprojekter, eksempelprojekter i konkrete geografiske områder, studieområder (før beslutninger træffes), geografiske analyser på udvalgte emner, information til udlandet om det danske erhvervsklima, økonomiske styringsmidler som middel til at påvirke miljørigtig adfærd.

- **Danmarks byer skal stå stærkere i Europa**
- **Øresundsregionen** skal være Nordens byregion nr. 1
- **Danske byer skal være smukke, rene og velfungerende**
- **Danmarks byer skal kobles effektivt og miljørigtigt på de internationale trafikakser.** Etablering af Storebæltsforbindelse og fast forbindelse over Øresund. Analyse af mulighederne for en fast forbindelse over Femer Bælt. Vurderinger af europæiske højhastighedsforbindelser Berlin/Hamborg-København-Oslo/Stockholm. Kapacitetsudbygning i Sønderjylland. Overvejelser om omlægninger af skatte- og afgiftsregler på transportområdet for at omlægge transporten til mindre miljøbelastende former.

Kommuner, amter og private bør satse på en hensigtsmæssig lokalisering af f.eks. trafiktunge erhverv og fritidsfaciliteter.

- **De danske landskaber skal være varierede og landdistrikterne levende**
- **De danske kyster og byer skal bevare deres særpræg og være attraktive turistmål**

1997 – marts 1997 miljøminister Svend Auken

Tema: Danmark og europæisk planpolitik

I forslag til landsplanredegørelse fra 1996 indgik fire alternativer: Spredt bymønster, decentralt bynetværk, storby-bånd og europæisk storbypol.

Udfordringen – europæisk planpolitik i det nye Europa.

Det europæiske territorium er under forandring, og den europæiske planpolitik er på dagsordenen. Tre temaer er på dagsordenen: Et afbalanceret og polycentrisk bysystem. Lige adgang til infrastruktur og viden. Udvikling og sikring af den europæiske natur- og kulturarv.

Tendenser – punkter, linjer og flader på fremtidens kort.

Vækst i EUs storbyer, de største byregioner vokser mest. Danmark har én storby i europæisk klasse.

”Punkter” – tendenser i bysystemet

- **Vækstsektorer koncentrerer**
- **Mellemstore byer udvikles forskelligt**
- **Danmarks bymønster**
- **Landdistrikterne i søgelyset.**
- **Bysamarbejder i vækst**
- **Stigende interesse for landsdelcenterstatus.**

”Linjer” – tendenser i tilgængeligheden

Et ønske om bedre tilgængelighed eller kortere rejsetid er i konflikt med målet om rimelige miljøforhold og skal derfor afvejes i forhold til miljøkonsekvenserne. En god tilgængelighed eller kortere rejsetid er kun én blandt flere betingelser for regional udvikling og ofte ikke den afgørende. Store europæiske byer i de centrale dele af Vesteuropa vil blive koblet sammen med højhastighedsforbindelser.

- **Trængsel på kontinentet.** Det forventes, at transportstrømme i højere grad samles omkring en række knudepunkter, hvor flere forskellige transportformer mødes, personer stiger om og gods udveksles.
- **Trafikforbindelser omkring Danmark**
- **Veludbygget dansk infrastruktur.** Behovet for en indsats, der både kan formindske transportbehovet og sikre omlægning til mindre forurenende og mere energieffektive trafikformer er stor. Tempoet på det danske jernbanenet er langsomt sammenlignet med udlandet. Statusrapport fra Baneplanudvalget 1995 om udbygning af hovedbanenettet og en eventuel dansk højhastighedsstrategi.

”Flader” – tendenser i landskabsudviklingen

Varieret landskab i EU. Det danske landskab forandres. Centrale udviklingstræk påvirker landskabet.



Landsplanpolitik – et grønt rum i det europæiske hus

Danmark og verden står over for helt overordnede miljøproblemer som beskadigelse af naturgrundlaget og fundamentale klimaforandringer. Den økologiske krise stiller grundlæggende spørgsmål til vores måde at leve på. En bæredygtig udvikling er derfor essentiel for vores fremtid. Den tidligere regering opstillede seks mål med tilhørende handlinger som de første trin på vej mod år 2018. Der er fulgt op på de seks mål med bl.a. 14 eksempelprojekter og tilskud til byøkologi.

Politiske mål for tilgængelighed og trafik: Omfanget af transportarbejde skal reduceres. Internationale trafikakser. Hurtig jernbanetrafik. Velfungerende, regionale trafiknet. Netværk af transportknudepunkter. Miljörigtig lokaliseringspolitik.

Regeringen vil: Reducere transportsektorens CO₂-udledning ved opfølgning af CO₂- handlingsplanen på transportområdet. Fremlægge en strategi for hurtigtog i relation til bl.a. bysystemet og den regionale udvikling. Færdiggøre forundersøgelser vedr. Femer Bælt. Tilskynde til lokal planlægning, der fremmer miljøvenlig transport og reducerer transportbehovet. Fremme coastertransport af gods. Analysere trafikstrømme med henblik på dannelse af netværk af transportknudepunkter.

Konsekvenser – miljøkonsekvensvurdering

Metode og principper for vurderingen. Balance i bysystemet. Tilgængelighed på miljøets præmisser. Natur- og kulturarv gennem sammenhængende landskabsplanlægning. Handlemuligheder og reguleringsforslag.

1999 – april 1999 – Forslag til *alternativ* landsplanredegørelse

Tema: Et samfund i bevægelse

Det alternative forslag indeholder en redegørelse udarbejdet af en gruppe uafhængige eksperter med Niels Helberg som pennefører. I det følgende gives stikord fra det alternative forslag, som *ikke* fik lov at præge den vedtagne landsplanredegørelse, men hvis tanker og ideer senere satte sig igennem i bl.a. den senere kommunalreform.



Danmark år 2025 – et samfund i bevægelse

- **Fysisk og funktionelt.** I 2025 består Danmark af et begrænset antal storbyområder, dvs. sammenhængende byområder eller bysamarbejder med en bred vifte af forskellige bymiljøer. Derudover findes en række mellemstore og mindre bysamfund og en spredt bosætning i landsbyer og det åbne land. Funktionelt er landet inddelt i 75-100 kommuner, der er sluttet sammen i 4-6 regionale enheder.
- **Regionerne og staten.** Erhvervsudvikling, transportsystemer og miljø står højt på de regionale dagsordner. Statens rolle er at følge, at udviklingen i de enkelte regioner ikke løber af sporet. Det sker bl.a. gennem krav om sammenfattende regionale udviklingsplaner og årlige grønne velfærdsregnskaber. Staten kan desuden yde forskellige former for udviklingsstøtte til regioner og storbyområder med særlige behov.
- **Ændret udvikling.** Sektorbetragtninger er afløst af helhedsbetragtninger på alle niveauer. Bymønsterdiskussionerne er afløst af en række kvalitetskrav til bypolitikken, transportstrukturen, erhvervs- og uddannelsespolitikken og miljøpolitikken. Statens landspolitiske opgaver vedrører grænseoverskridende problemstillinger i forhold til regionerne og grundlæggende kvalitetskrav på basale temaområder.
- **Natur- og jordbrugsudviklingen.** Der er udformet en samlet statslig natur- og jordbrugspolitik, hvor der bl.a. er udpeget 4-6 større naturområder, der planlægges og udvikles i samarbejde med regionerne. Arealer til byformål i byernes udkanter er i vidt omfang tilbageført til landzone, og kommunerne er yderst tilbageholdende med at udlægge nye arealer.
- **Erhvervsudviklingen.** Der er opstillet en række standarder for erhvervsuddannelser og –efteruddannelser, for gode arbejdsmiljøer og for udlæg af arealer til erhvervsformål. Hovedansvaret for opstilling og gennemførelse af erhvervspolitikken ligger hos regionerne.
- **Transport- og kommunikationssystemet.** Transportsystemet er under målrettet forandring. En sammenhængende statslig transport- og kommunikationspolitik har betydet, at der nu føres en særlig transportpolitik over for de funktionelt sammenhængende storbyområder. Statslige afgifter på bilkørsel er omlagt til vejbenyttelsesafgifter, hvor der betales efter omfang og tidspunkter for den faktiske kørsel. Udbygningen af motorveje er stoppet, men vedligeholdelsen af det eksisterende vejnet er forbedret betrag-

teligt. Til gengæld er det overordnede skinnenet forbedret og udbygget – suppleret med et net af miljøvenlige ekspresbusser. På regionalt niveau er transportpolitikken samordnet, således at vejtrafik, skinnenettrafik, skibstrafik og lufttrafik ses som en helhed og prioriteres i forhold til de regionale transportbehov og eksterne miljøeffekter.

- **Byernes udvikling og omdannelse.** Byudviklingen håndteres forskelligt i regionerne. De fleste steder har man dog opgivet tanken om at styre omfanget af de enkelte byers vækst. Der er sat statslige minimumskrav for byomdannelsen for at sikre, at byomdannelsesprocesserne styres ud fra en række helhedsorienterede velfærds- og bæredygtighedskrav.

Erhvervsprofil for to regioner i 2025

- **Kattegatregionen**
- **Østersøregionen**

Centrale mål i landsplanpolitikken

- **Danmarksvision.** "Danmark skal udvikle sig til et samfund, der med udgangspunkt i individets behov for tid, rum, stilhed, eftertanke, personlig frihed, udfoldelsesmuligheder, medindflydelse og socialt ansvar, samt med overholdelse af det økologiske råderum, sikrer alle sine borgere gode bolig-, sundheds-, uddannelses- og arbejdsvilkår".
- **Visionens rolle for landsplanpolitikken.** Landsplanpolitikken opstiller centrale mål på baggrund af Danmarksvisionen, herunder en ændring af den kommunale struktur, kvalitative rammer for regionernes selvstændige udvikling og kontrol af udviklingen i de enkelte regioner.
- **Strategisk miljøkonsekvensvurdering**

Nødvendige styringsmidler

- **Forudsætninger.** I en sammenhængende landsplanpolitik er det nødvendigt at afdække og afklare eventuelle indre modsætninger i de statslige sektorpolitikker. De sektorpolitiske mål må prioriteres, og der må vælges, hvis målene er i indbyrdes konflikt.
- **En administrativ reform.** Der skal gennemføres en administrativ reform, der dels gør enhederne større og mere slagkraftige, og dels placerer opgaver og beslutninger på de niveauer, hvor overblikket er bedst og kontakten til lokalmiljøerne størst.
- **En jordbrugs-/naturbeskyttelsesreform**
- **National transport- og kommunikationspolitik.** En national transport- og kommunikationspolitik skal sikre et effektivt og miljøvenligt overordnet transport- og kommunikationssystem, der dækker hele landet. Reformen skal stille minimumskrav til den regionale og kommunale transportplanlægning, der overdrages ansvaret for de regionale og lokale transportsystemer. Samfundsmæssige krav om høj mobilitet skal afvejes konkret mod ønsket om en bæredygtig udvikling.

- **National bypolitik.** En national bypolitik skal sikre, at alle byer får rimelige udviklingsmuligheder på et bæredygtigt grundlag, og at der skabes gode rammer for helhedsorienterede byomdannelsesprocesser.
- **National energi- og miljøpolitik.** Den nationale energi- og miljøpolitik har tre hovedpunkter: En målrettet teknologiudvikling rettet mod nye energiformer og lavere energi- og råstofforbrug i produktion, boliger og transport. En intensiv informations- og debatindsats i forhold til virksomheder, institutioner og borgere. Udarbejdelse af regionale kvoter på bl.a. råstofanvendelse, vandforbrug, affaldsproduktion og CO₂-udledninger.
- **Andre relevante politikområder**
- **Strategisk miljøkonsekvensvurdering**

De indledende skridt

- **Konkrete handlinger**



2000 – marts 2000 miljøminister Svend Auken

Tema: Lokal identitet og nye udfordringer

Udvikling i hele landet

- **Regional udvikling.** Det er vigtigt, at de regionale og lokale styrkepositioner opretholdes og udbygges, samt at der udvikles nye potentialer. Derfor skal planer og planprocesser anvendes så aktivt som muligt gennem formuleringer af strategier som afsæt for en bred dialog om planerne.

”Den fysiske infrastruktur spiller forståeligt nok en afgørende rolle i den regionale bevidsthed. De enkelte egne af landet bindes sammen af den fysiske infrastruktur, veje, jernbaner, havne og lufthavne. Færdiggørelsen af det store motorvejsnet og Storebæltsforbindelsen sikrer en god tilgængelighed”.

”Infrastrukturen har stor betydning for, hvordan transport af varer og personer bliver tilrettelagt og gennemført, men ofte mangler helhedsbilledet og sammentænkningen i forhold til det transportmæssige behov.... Det er en vigtig del af regeringens målsætning at skifte fra at prioritere en yderligere udbygning af infrastrukturen til i højere grad at fokusere på anvendelsen af infrastrukturen, som sikrer en mere effektiv transport til gavn for både miljø og virksomheder”.

- **Danmark år 2025.** Landsdelscentre med nyt indhold, herunder muligheden af at samtænke den fysiske planlægning med erhvervsudvikling, transport og miljø.

Landsdelscentre/oplande: Hovedstadsområdet/Øresundsregionen (herunder hele Sjælland og Lolland-Falster). Odense/Fyn. Trekantområdet/Østsjælland. Esbjerg/Vestsønderjylland. Aarhus/Østjylland. Herning-Holstebro/Vestjylland. Aalborg/Nordjylland.

Erhvervs- og Bypolitisk Udvalg sætter fokus på fysisk planlægning i samspil med erhvervsudvikling, transport og miljø. Landsplanredegørelse 2000 er et resultat af en fælles statslig koordinering med fokus på større sammenhæng mellem erhvervsudvikling og fysisk planlægning.

Det mangfoldige Danmark

- **Lokale særkender kan give konkurrencefordele**
- **Særkender i landdistrikterne, byerne og hovedstadsområdet**
- **Nye tendenser.** Videnbaserede erhverv er en udfordring for byerne. Balance på de videregående uddannelsers Danmarkskort. Bæredygtig turiststrategi.

Det nødvendige lokale samspil

- **Samarbejde om erhvervsudvikling**
- **Der er lang vej endnu.** Et samspil mellem kommune- og regionplanerne og erhvervsudviklingsindsatsen rummer potentiale for erhvervsudviklingen og styrker den fysiske planlægning.
- **Halvdelen af erhvervsarealerne er ubenyttede.** Arealer til erhverv skal have et serviceeftersyn. Barrierer for at genbruge

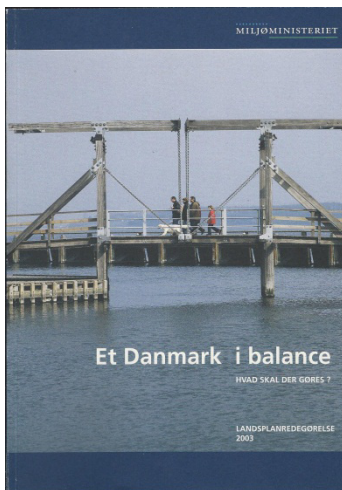
ældre erhvervsarealer. Stationsnærhed - også uden for hovedstadsområdet. Potentialet for anvendelsen af stationsnærhedsprincippet rækker ud over hovedstadsområdet. Specielt synes muligheden for genanvendelse eller nyudlæg af arealer ved stationerne på opgraderede jernbanelinjer lovende i forskellige bysamarbejder.

- **Lokale særkender kan styrkes via internationalt samarbejde**

Transport

- **Fra udbygning til anvendelse.** Ikke spørgsmål om yderligere udbygning, men om bedre og mere miljøvenlig anvendelse af den eksisterende.
- **Hvordan anvendes infrastrukturen?** Det store motorvejs "H" er næsten en realitet. Transporten skal organiseres mere effektivt og kapaciteten udnyttes bedre. En udbygning øger mobiliteten, skaber øget transport og dermed større miljøproblemer. Udviklingen i transporten, energiforbruget og CO₂-udslippet er steget parallelt med den økonomiske vækst. I mange byer bruges op imod en fjerdedel af byarealet til transportrelaterede aktiviteter. Vejtrafikken er stigende og byspredningen øger persontrafikken. Nye produktions- og distributionsformer ("just in time" og centralisering af lagerstrukturen) giver øget godstransport. Regeringen har igangsat et udviklingsprojekt, som skal analysere potentialet for fornyelse og innovation.
- **Hvem kan ændre anvendelsen?** Det er nødvendigt med en nytænkning af rollerne mellem myndigheder, forskningsinstitutioner, transportører og transportkøbere til udvikling af nye, miljørigtige transporttydelser. Øget konkurrence på jernbaneområdet, revision af trafikhavneloven. Udvikling af rammebetingelser, der letter de danske virksomheders udvikling af og adgang til multimodale transportnetværk.
- **Dialog om transportknudepunkter.** Transportknudepunkter, hvor forskellige transportformer kan mødes, har en strukturerende effekt på transportstrømme og på udviklingen af transportkorridorer. *"I vurderingen af transittrafikkens og de internationale korridors betydning for Danmarks trafik- og transportstruktur indgår effekten af den nye Øresundsforbindelse, benyttelsen af jyske transitkorridorer, øget samhandel med den østlige del af Europa, herunder flytning af Tysklands hovedstad fra Bonn til Berlin, samt regeringens kommende principbeslutning om en Femer Bælt forbindelse".*

Koncepter for varedistribution bør udvikles i de større byer. Erfaringer viser, at ændrede måder at organisere transporten på kan reducere transportarbejdet med op til 50 %. Persontransporten er byernes store trafikproblem, og mest mulig persontransport skal overføres til kollektiv trafik, cykel og gang. Der er brug for en målrettet byplanlægning og en miljørigtig lokaliseringspolitik. Der skal sikres et basisudbud af kollektiv trafik i landdistrikterne til dem, der ikke selv har bil.



2003 – maj 2003 miljøminister Hans Chr. Schmidt

Tema: Et Danmark i balance – hvad skal der gøres?

Hovedsynspunkter og initiativer

- **Debat om balance.** Regeringen vil fremme den regionale udvikling
- **Vidensamfundet – en udfordring for balancen i landet**
- **Principper for regional udvikling.** Differentieret fysisk planlægning.
- **Regeringen vil fremme den regionale udvikling.** Investeringsplanen fra 2003 indeholder væsentlige bidrag til rammebetingelserne for den regionale vækst..
- **Statslige initiativer.** Særlig håndsrækning til risikoområder. Ændring af landzonebestemmelser. Fornyelse og forenkling af regionplanlægningen. Dialogprojekter
- **Nødvendige analyser,** herunder den regionale forskydning i vidensamfundet, godstransport i europæisk perspektiv mv.
- **Dialogprojekter.** Igangsætning af seks regionale dialogprojekter.

Balancen bliver udfordret

- **Arbejdsmarkeder vokser sammen**
- **Nye geografiske udviklingstræk**
- **Landkommuner er forskellige**
- **Vidensamfundets geografi – en udfordring**

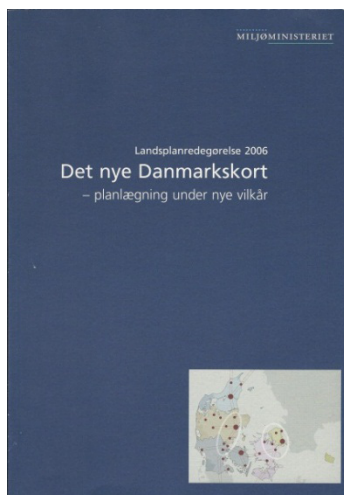
Der er forskel på nord, øst syd og vest

- **Udfordringen i de største byer og deres oplande.** Klarer sig som hovedregel godt. Dynamikken i byerne er en afgørende parameter. Kvalitet i byudviklingen. Vækst i antallet af arbejdspladser. Traditionel industri viger til fordel for kontorer og serviceerhverv. De grønne områder belastes. Den internationale konkurrence stiller anderledes krav.
- **Udfordringerne i de mellemstore byer og deres oplande.** Særlige udfordringer og problemer. God plads og ledige arealer. Rollefordeling mellem de enkelte byer. Målet er et net af ligeværdige handelsbyer. Bosætningssteder for andre store byer. Samarbejde mellem nærtliggende byer.
- **Udfordringerne i de små byer og deres oplande.** En udfordring at fastholde på tværs af amtsgrænserne. Beskæftigelsen og befolkningen. Landbrugets rolle – 55.000 landbrug tilbage, heraf 30.000 deltidsbrug. Stagnerende turisme.

Fleksible regioner

- **Overordnede servicefunktioner** - 7 landsdelscenteroplande på tværs af amtsgrænser.
- **Erhvervsudvikling** – erhvervsklynger

- **Landbrug og fødevarerproduktion** –regionale landbrugsstrategier. Arealkonkurrencen skærpes mellem landbruget og andre erhverv, boliger og naturbeskyttelse.
- **Turisme** – landsdækkende turismealliancer. Turister efterspørger oplevelser og aktivitet. Turismens fire forretningsområder – byturisme, erhvervsturisme, kystnær ferieturisme og aktiv ferieturisme.
- **Uddannelse – regionale samarbejder**
- **Bosætning og boligmarked** – regionale tendenser. Nye boliger opføres især i de større byer. Flytteregionerne er centreret om store og mellemstore uddannelsesbyer. Regionale bosætningsstrategier.
- **Landskaber – samarbejde på tværs af administrative grænser**
- **Transport – prioritering af investeringer.** Regeringens trafikinvesteringsplan: Vedligeholdelse af eks. Infrastruktur, løsning af trængselsproblemer i tætbefolkede områder, styrkelse af sammenhængen mellem landsdelene, grænseoverskridende infrastruktur. Udvikling af knudepunkter for godstransporten.



2006 – miljøminister Connie Hedegaard

Tema: Det nye Danmarkskort - planlægning under nye vilkår

Det nye Danmarkskort

- ***Kommunalreformen giver nye udfordringer***

- ***Danmarkskortet under forandringer***

Landsplanpolitik med regional karakter

- ***Hovedstadsområdet og Øresundsregionen***
- ***Sjælland – et sammenhængende arbejdsmarked***
- ***Østjylland – bybåndet fra Randers til Kolding***
- ***De mellemstore byregioner***
- ***Yderområder***

Nationale politiske forudsætninger

- ***Erhvervspolitik og de globale udfordringer***
- ***Godstransport.*** Overordnede strukturer i godstransporten. Der igangsættes en dialog med repræsentanter for kommuner og private aktører for at skabe overblik over godstransportens nuværende struktur og udfordringer.
- ***By- og bosætningspolitik.*** Bymønstre under forandring – tiden løber fra den hierarkiske opbygning hen imod nye netværksrelationer. Strukturudviklingen skaber pres for at bygge nye store butikker som er svært forenelige med byernes hidtidige funktionsmåde. Et nyt udvalg skal give planlovens detailhandelsbestemmelser et serviceeftersyn, afsluttes juni 2006. Kvalitet og fornyelse i byerne.
- ***Det åbne land***
- ***Turisme med kvalitet og planlægning***
- ***EU's politik for fysisk planlægning***

Høringssvar til forslag til landsplanredegørelse

I mange høringssvar er fremsat konkrete ønsker til udbygning og forbedring af den lokale og regionale infrastruktur og transportstruktur. Det gælder især ønsker om motorveje, udbygning og styrkelse af baneforbindelser mv. Der efterspørges en klar vision for, hvordan de nutidige og fremtidige transportproblemer løses. Flere høringssvar ønsker, at landsplanredegørelsen behandler forbindelsen over Femer Bælt.

2010 – september 2010, miljøminister Karen Ellemann

Landsplanredegørelsen henvender sig for første gang direkte til kommunalbestyrelser og regionsråd. Redegørelsen fokuserer på de politiske meldinger

- **Udviklingstendenser.** Det samlede byareal er vokset med ca. 10 % siden 2000. Måden vi anvender arealerne på er vigtig for udviklingen af et bæredygtigt Danmark. Den biologiske mangfoldighed er fortsat i tilbagegang, især de lysåbne naturområder og moser er gået tilbage.
- **Klima og energi.** Regeringen har fremlagt et klimascenarie, som kommunerne kan bruge i planlægningen. Danmark skal gøres uafhængig af fossile brændsler. Der er indgået aftale om en grøn transportpolitik.

”Boliger, arbejdspladser, institutioner og andre rejsemål bør – hvis der er mulighed for det – placeres sådan, at behovet for transport reduceres. Infrastrukturen skal tilskynde til brugen af kollektiv trafik. Kommunerne kan også fremme energineutralt byggeri, alternative energikilder og energibesparende køretøjer.

Regeringen vil etablere et videncenter og en klimatilpasningsportal, udvalgte ådale omlægges til naturlige vådområder, der er udviklet en ny digital højdemodel, og en ændring af byfornyelsesloven øger kommunernes mulighed for at støtte nedbringelse af energiforbruget i eksisterende boliger.

- **Natur og vand.** Mere sammenhængende natur og vandmiljø gennem kommuneplanlægningen.
- Regeringen vil gennemføre **Miljø- og Naturplan Danmark 2020**, skovarealet skal øges, og der skal etableres et Grønt Danmarkskort.
- **Landskabet.** Kommunerne bør sætte yderligere fokus på landskabsbeskyttelsen som led i den samlede planlægning. Der bør være en klar grænse mellem by og land, jordbrugets interesser skal tilgodeses, og der skal findes plads til biogasanlæg. Regeringen vil indpasse natur- og landskabshensyn i de store anlægsprojekter, etablere en fælles platform for faciliteter i naturen og forpligte kommunerne til at inddrage lokalisering af biogasanlæg i kommuneplanlægningen.
- **Kyster.** Turismestrategier i kommuneplanlægningen. Udvikling i respekt for kystens værdier. Attraktive boliger i kystnære byer bør bevares som helårsboliger. Særlig begrundelse for kystnære placeringer. Miljøministeren udgiver eksempelsamling. Ændrede regler for campinghytter.
- **Byer.** Byer skal vokse indefra, og åbne byer skal suppleres med tættere bydele. Trafikplanlægningen skal bidrage til at reducere støj og luftforurening. Beskyttelse af erhvervshavne mod boligbyggeri. Byudvikling og trafikstruktur skal tænkes sammen. Nyt byggeri skal planlægges, så regnvandet kan udnyttes bymæssigt. Regeringen vil udbygge veje og baner til havnene. Ny lov om miljøzoner i byerne. Omlægning af kørselsafgifterne på baggrund af



"Grøn transportpolitik". Støjsvag asfalt på motorveje. Eksempelsamling til fremme af bæredygtig byudvikling.

- **Infrastruktur.** Trafikken er steget over 50 % de seneste 20 år. Regeringen har aftalt en grøn transportpolitik med et stort flertal i folketinget, og der er etableret en infrastrukturfond med 94 mia. kr. frem til 2020. Der bliver etableret en fundamental omlægning af bilafgifterne.
Kommunerne bør sætte fokus på sammenhæng og kvalitet i busstrafikken og på lokalbanerne, herunder gode forbindelser til og fra togene via busdriften. Parkér og rejs-løsninger. Styrket cykelpendling. Reduktion af trafikstøj og luftforurening.
Fast motorvej og jernbaneforbindelse over Femer Bælt vil styrke transportkorridoren mellem Hamburg og Øresundsregionen. Højhastighedsstrategi der knytter landet bedre sammen. Kollektiv trafik og cykler skal tage hovedparten af trafikvæksten. Indsatsen mod trafikstøj styrkes.
- **Landdistrikter.** Kommunerne bør planlægge med fokus på kvaliteterne i landskab og kulturmiljø, landsbyernes udviklingsmuligheder, jordbrugets erhvervsinteresser, potentialet i Femer Bælt og grænseoverskridende samarbejdspotentialer.
Regeringen ønsker et Danmark i balance med vækst og erhvervsudvikling i hele landet. Nationalparkerne kan styrke især yderområderne. Understøttelse af udviklingen i akvakulturerhvervet.
- **Østjylland.** Østjylland kan på længere sigt udvikle sig til ét sammenhængende område, men der er stigende pres på den overordnede infrastruktur. "Vision Østjylland" som resultat af samarbejdet mellem Miljøministeren og de 17 østjyske borgmestre. Regeringen gennemfører en strategisk analyse af bane- og vejkapaciteten i Østjylland. Letbane i Aarhus.
Kommunerne bør sikre de sammenhængende landskaber, lokalisere nye byområder så de understøtter kundegrundlaget til den kollektive trafik, begrænse udlæg af erhvervsarealer langs motorvejene og etablere tværkommunale samarbejder.
Regeringen gennemfører en strategisk analyse af bane- og vejkapaciteten i Østjylland. Letbane i Aarhus.
- **Mellemstore byregioner.** Væksten i de mellemstore byer er vigtig for den samlede balance i landet og bidrager med hver deres styrker til et mangfoldigt bysystem. De regionale udviklingsplaners strategier for byernes samspil bør indgå i kommuneplanlægningen. Funktioner og aktiviteter bør så vidt muligt samles i knudepunkter for at reducere den samlede trafik, herunder biltrafikken. Udbygning af banenettet med kortere rejsetid på flere strækninger, f.eks. Esbjerg og Herning.
- **Hovedstaden og Sjælland.** Sjælland er én stor pendlingsregion, hvor den størst mulige andel af trafikvæksten bør overflyttes til den kollektive trafik. Mere miljøvenlige transportformer. Udvikling af tættere byer. Tæthed og kvalitet i de stationsnære områder. Udnyttelse af de grønne kiler til friluftsformål. Afbalanceret regional byvækst. Regeringen vil lave hurtigere pendlerforbindelser mellem København og Ringsted, udbygge de højklassede trafikforbindelser i by-

fingrene, udarbejde en trafikplan for hovedstadsområdet og fremme en kollektiv trafikløsning i Ring 3-korridoren.

2012 – november 2012, miljøminister Ida Auken – forslag til landsplanredegørelse under udarbejdelse

Tema: Grøn omstilling – nye muligheder for Danmark

Miljøministeren satte udarbejdelsen af Landsplanredegørelse 2012 i gang med en invitation til åben debat. Frem til den 29. maj 2012 havde alle interesserede mulighed for at indsende kommentarer, forslag og ideer til valget af emner i det kommende forslag til landsplanredegørelse. Debatten tog udgangspunkt i seks temaer, som afspejler udfordringerne i arbejdet med den fysiske planlægning.

- **Udvikling i hele landet**

Meget forskning og viden bliver til i storbyerne, mens små og mellemstore byer ofte står for den produktion, der anvender den nye viden. Storbyer, mellemstore byer, mindre byer og landdistrikter har hver deres kendetegn og kan noget forskelligt.

Det er en styrke, vi skal udnytte og tænke med, når vi skal udforme den kommende landsplanredegørelse.

”Målet er at skabe udvikling, dynamik og vækst i hele Danmark.”
(Uddrag fra regeringsgrundlaget.)

Vi kan ikke have de samme uddannelsesinstitutioner i alle byer, men der vil mange steder være brug for specialiseret arbejdskraft.

Det afgørende er, at vi prioriterer uddannelse og opkvalificering i hele landet. Men alle skal ikke kunne det samme. Vi skal supplere hinanden.

Kommuner og regioner må overveje, hvad der skal til for at tiltrække folk med de rette kompetencer til deres område, så der skabes udvikling på mange felter.

Hvordan kan væksten fremmes, der hvor den er, og hvordan kan planlægning bidrage til en positiv udvikling?

- **Klimatilpasning og grøn energi**

Kraftigere regnskyl, stærkere storme og højere vandstand er klimatiske forandringer, vi skal forholde os til og reagere på. Det er blevet tydeligere end nogensinde før, at vi ikke bare kan sidde på vores hænder og vente på, at klimaproblematikken løser sig selv.

Hvordan man kan bidrage til det samlede regnskab? Det bliver en udfordring, og alle ideer er velkomne – store som små.

Vi kan tilpasse byområder, naturområder og landbrugsarealer, så de bedre tåler det fremtidige klima, men vi kan og skal også gøre noget aktivt for at mindske klimaforandringerne.

Regeringen har en målsætning om, at Danmarks udslip af drivhusgasser i 2020 skal være reduceret med 40 procent i forhold til niveauet i 1990. Den grønne energi vil i øget grad komme fra bl.a. vindmøller og biogasanlæg.

”Klimaudfordringen skal tages alvorligt og samtidig bruges som løftestang for innovation, jobskabelse, øget eksport af grønne teknologier, opkvalificering af arbejdsstyrken og

involvering af kommuner og borgere i omstillingen.” (Uddrag fra regeringsgrundlaget.)

- **Bæredygtige byer**

Byerne i Danmark er spredt over hele landet. De danner rammen om mange menneskers hverdagsliv og skal derfor være attraktive at leve i.

Men der er forskel på land og by, og Danmarks areal er en begrænset ressource. Vi skal derfor udnytte byerne bedre. Byerne skal være bæredygtige, både økonomisk, socialt, kulturelt og miljømæssigt.

”Byerne er også vigtige for dansk økonomi. Byerne er vækstcentre i en globaliseret økonomi. Bæredygtige byer skaber nye, grønne arbejdspladser.” (Uddrag fra regeringsgrundlaget.)

Vi skal finde frem til, hvad det er, der gør byer levedygtige og bæredygtige. Hvordan skal nye boliger opføres, hvor skal detailhandelen ligge, hvilke faciliteter er nødvendige for erhvervslivet? Kan vi planlægge byerne, så det bliver muligt at cykle mellem forskellige aktiviteter?

Er der ældre industri- eller havnearealer, der kan genanvendes og udnyttes til nye erhverv og rekreative områder? Eller skal man fremme byens sociale bæredygtighed ved at blande boligområder med boliger af forskellig størrelse og ejerforhold?

- **Landdistrikter**

Landdistrikter er forskellige og kan være blomstrende landsbyer med attraktive omgivelser, et aktivt erhvervsliv og et godt foreningsliv, men landdistrikter kan også være præget af stagnation og tilbagegang.

”Hvor i kommunen findes der områder med potentiale for udvikling - grønne energianlæg, nationalparker, turisme, beboelse, landbrug, friluftsliv?

Mange landdistrikter rummer stedbundne kvaliteter og attraktioner. Det er vigtigt for udviklingen af det enkelte område og den fremadrettede planlægning, at man lokalt finder ud af, hvad de unikke kvaliteter er. Mens traditionelle arbejdspladser forsvinder i landdistrikterne, er der brug for at være innovativ og skabe vækst og nye job.

Det kan være alt fra lokale naturperler, flotte landskaber, en egnskarakteristisk bygningskultur, et særligt grundlag for turisme, kulturelle kendingsmærker, et traditionsbundet håndværk eller en bestemt uddannelsesinstitution, der skaber den stedbundne kvalitet. Det afgørende er, at man lokalt finder ind til potentialerne og arbejder med, hvordan man fortsat udvikler dem.

”Nogle af de yderste egne af Danmark er præget af stagnation og tilbagegang. Der skal også skabes en positiv udvikling i yderområderne.” (Uddrag fra regeringsgrundlaget.)

Danmarks små øer har en række særlige værdier kulturelt, natur- og landskabsmæssigt. De stedbundne kvaliteter kan understøtte en udvikling af de lokale samfund.

En stillingtagen til udviklingen forudsætter også en afklaring af, hvor i kommunen der findes områder med potentiale for udvikling (grønne energianlæg, nationalparker, turisme, beboelse, landbrug, friluftsliv), og om der findes steder i kommunen, hvor det kan være vanskeligt at opretholde den eksisterende service.

Det skal vi turde tale og debattere åbent om, så vi kan få lokaliseret og udviklet potentialerne i alle landdistrikter.

- **Det åbne land**

Danmarks kyster er en af landets største ressourcer, natur- og landskabsmæssigt, turist- og friluftsmæssigt. Ud over kysterne har det danske landskab en række markante landskabstræk, som har stor betydning for oplevelsen af landskabet. Vi skal fortsat kunne mærke forskel på, om vi er i byen eller på landet.

Hvordan finder vi løsninger, der tænker natur, landskab, kulturarv, landbrug og udvikling som en helhed?

Vores natur er noget af det mest dyrebare, vi har, og den danske natur er generelt i tilbagegang. Har vi først ødelagt naturen, tager det generationer at genoprette skaderne, hvis naturen overhovedet kommer igen.

Størstedelen af Danmarks arealer anvendes til natur, landbrugsdrift og skovbrug ligesom fiskeriet påvirker fjorde og det åbne hav. Nu er vi i gang med en grøn omstilling. Denne omstilling vil påvirke det åbne land med for eksempel placering af vindmøller, biogasanlæg og energiafgrøder. Der er behov for ny teknologi, og der skal fortsat være plads til dyrkning af afgrøder og store husdyrproduktioner.

Områder i det åbne land skal derfor som udgangspunkt holdes fri for bebyggelse. Vi skal værne om det åbne land og finde bæredygtige løsninger, hvorved vi sikrer både biologisk mangfoldighed, naturoplevelser, landbrug, skovbrug og fiskeri.

”Sikring og udvikling af en varieret og mangfoldig natur, der er tilgængelig og til glæde for alle i både hverdag og ferier, er og bør være en central del af Danmarks værdi- og velfærds politik.” (Uddrag fra regeringsgrundlaget.)

Ønsker om at bevare natur og landskaber er ikke i modsætning til bæredygtig økonomisk vækst. De skal ses som elementer, der kan spille sammen i udviklingen af fødevareproduktion, industri og turisme.

Med de mange interesser, der skal tilgodeses i det åbne land, har kommunerne en central rolle og stor opgave med at finde løsninger, der tænker natur, landskab, kulturarv, landbrug og udvikling som en helhed.

Hvordan kan adgangs- og oplevelsesmuligheder i det åbne land bevares og udbygges? Hvordan kan beskyttelse og benyttelse gå hånd i hånd?

- **Danmark i en nordisk og europæisk kontekst**

Geografisk set ligger Danmark i skæringspunktet mellem Skandinavien og det europæiske kontinent og mellem Nordsøen og Østersøen. Den placering skal vi udnytte, så vi tænker vores nabolande og andre EU-lande med, når vi skal løse de udfordringer, Danmark står over for.

Hvordan styrker vi handelen og samarbejdet med landene omkring os?

”Et aktivt Danmark i et stærkt Europa. Danmarks interesser og værdier varetages bedst gennem et stærkt europæisk samarbejde. Som et lille land med en åben økonomi bliver vi dybt påvirket af udviklingen i resten af Europa og verden.” (Uddrag fra regeringsgrundlaget.)

Vi bor ikke i de tættest befolkede dele af Vesteuropa, men på den anden side er vi placeret tæt ved de store befolkningscentre i

Vesteuropa, så dynamikken i disse områder kan komme Danmark til gavn.

Særligt kan der være interesser for kommuner og regioner i nærheden af grænserne. Men det er også væsentligt for områder, som ikke ligger umiddelbart i grænselandet at overveje, hvordan man styrker handelen og samarbejde med omkringliggende lande.

Hvordan udnytter man eksempelvis, at der kommer en fast forbindelse over Femer Bælt? Hvordan kan planlægningen være med til at udnytte mulighederne for vækst og beskæftigelse i den faste forbindelse?

Miljøministeriets notat om de modtagne forslag

Det grundlæggende emne, som er afspejlet i titlen på det kommende forslag til Landsplanredegørelse 2012 Grøn omstilling – nye muligheder for Danmark, fastholdes.

De seks foreslåede temaer fastholdes. Der indføres et nyt tema om Planlægning for Hovedstadsområdet og emnet uddannelse og viden inddrages i tema 1 om udvikling i hele landet.

Problemstillingen om infrastruktur vil generelt set blive behandlet på et meget overordnet niveau i forhold til de internationale forbindelseslinjer mellem Danmark og nabolandene, mens forslag om konkrete infrastrukturanlæg ikke kan forventes behandlet i forslaget til Landsplanredegørelse 2012. Spørgsmålet om infrastruktur i form af digitale netværk vil indgå som en del af tema 4 landdistrikter.

Tema 1 om udvikling i hele landet vil blive fastholdt som tema. Afsnittet vil blive udbygget med et øget fokus på, at udviklingen skal kunne komme hele landet til gode, at der er forskellige styrker og værdier i de store byer, de mellemstore byer og landdistrikterne. Samarbejde mellem kommuner og regioner vil kunne indgå som en del af dette tema.

Tema 2 om klimatilpasning og grøn energi vil blive fastholdt i forslaget til landsplanredegørelse og vil blive udbygget med afsnit om vedvarende energi, afsnit om udviklingen med en forventet havstigning, mere nedbør og deraf følgende behov for kystsikring og behandling af vand.

Det vil blive belyst, hvordan den fysiske planlægning gennem arbejdet med at placere samfundets aktiviteter kan bidrage til forebygge de udfordringer, som klimaforandringerne medfører.

Tema 3 om bæredygtige byer vil blive fastholdt i forslaget til landsplanredegørelse. Der vil blive sat fokus på mulighederne for at udvikle, omdanne og genbruge arealerne i byerne.

Forslaget til landsplanredegørelse vil blive udbygget med afsnit om udviklingen af provinsbyerne og deres bymidter. Der vil også blive sat fokus på den sociale bæredygtighed i byerne og på muligheden for at fremme grønne ideer i den fremtidige byudvikling.

Tema 4 om landdistrikter fastholdes i forslaget til landsplanredegørelse. Der vil blive sat fokus på udviklingen i landdistrikterne og på at landdistrikter ikke er ens alle vegne.

Temaet vil blive udbygget med et øget fokus på mulighederne for, hvordan planlægning kan medvirke til at fremme erhverv i landdistrikterne, med detailhandel i landsbyer, turisme og mulighed for digitalinfrastruktur. Der vil blive set på konkrete eksempler på lokal udvikling og set nærmere på udfordringen for den fremtidige planlægning i at favne landdistrikter med forskellig udvikling.

Tema 5 om det åbne land fastholdes. Der vil i afsnittet blive sat fokus på arealanvendelsen og på muligheden for gennem planlægning at afveje interesserne i det åbne land. Der vil blive set på beskyttelsen og benyttelsen, herunder på muligheden for fortsat at kunne udvikle

landbruget. Der vil også blive set nærmere på naturtilstanden og på Natura 2000 områderne.

Tema 5 vil blive udvidet med afsnit om værdierne i det åbne land, med fokus på kystområderne, på adgangsforhold i naturområder og i det åbne land. Der vil herudover blive sat fokus på vand, vådområder og oversvømmelse af arealer i det åbne land.

Tema 6 fastholdes i forslag til landsplanredegørelse. Det globale perspektiv vil blive inddraget i forhold til samarbejde om grøn omstilling, natur og biodiversitet.

Tema 6 vil blive udbygget med afsnit om de danske byer set i et europæisk perspektiv og med afsnit om grænseregionerne i Danmark. Der vil især blive sat fokus på samarbejdet over den dansk-tyske grænse, perspektiverne i en fast Femer Bælt forbindelse og på samarbejdet i Øresundsregionen.

Kilder:

http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Landsplanlaegning/Landsplanredegørelse/Landsplanredegørelse_2012/Debat/

<http://www.naturstyrelsen.dk/NR/ronlyres/3499DBEE-E6FD-4BEF-A790-377280D00BCD/142991/Bilag1Notatideerogforslag116.pdf>

Oversigt over vigtige landsplandirektiver

Denne oversigt indeholder forskrifter, der er bindende for kommunernes planlægning, og som er udstedt i medfør planlovens § 3.

Udvælgelsen af relevante landsplandirektiver er sket ud fra kriterier om, at direktivet skal have relevans i forbindelse med kommuneplanlægningen, og det skal have relevans for mere end en kommune. Landsplandirektiverne fra 1992-93 vedrørende etablering af asylcentre i en række kommuner er derfor fx ikke taget med i oversigten.

1.8.2007	<u>Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning. Fingerplan 2007</u>
Nr. 408 af	<u>Bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af</u>
1.5.2007	<u>visse arter</u>
30.4.2007	<u>Landsplandirektiv for 11 sommerhusområder i kystnærhedszonen i Sønderjylland</u>
30.3.2007	<u>Landsplandirektiv for 14 sommerhusområder i Region Nordjylland</u>
5.1.2007	<u>Landsplandirektiv for 5 sommerhusområder i kystnærhedszonen på Lolland, Femø og Fejø</u>
Nr. 37 af	<u>Cirkulære om planlægning af arealanvendelse inden for en afstand af 500 meter fra risikovirksomheder</u>
20.4.2006	
23.6.2005	<u>Landsplandirektiv for udvidelse af sommerhusområder i kystnærhedszonen, juni 2005</u>
Nr. 16 af	<u>Udbygning af det danske system for gastrasport fra Sydjylland til Sjællands østkyst</u>
25.1.2002	
Nr. 100 af	<u>Planlægning for og landzonetilladelse til opstilling af vindmøller</u>
10.6.1999	
Nr. 132 af	<u>Regionplanlægning og landzoneadministration for lavbundsarealer, der er potentielt egnede som vådområder</u>
15.7.1998	
Nr. 56 af	<u>Udbygning af Københavns Lufthavn, Kastrup, samt bygge- og anvendelsesregulerende bestemmelser for områder,</u>
30.4.1997	<u>der er belastet af støj fra trafikken på lufthavnen</u>
Nr. 10 af	<u>Kommunale parkeringsfonde</u>
17.1.1994	
Nr. 31 af	<u>Naturgaslager ved Stenlille</u>
25.2.1991	
Nr. 145 af	<u>Arealudlæg til placering af specialdepoter for flyveaske og afsvovlingsprodukter fra kraftværker</u>
10.11.1988	
Nr. 129 af	<u>Placering af landanlæg til en fast Storebæltsforbindelse mellem Halsskov og Knudshoved</u>
13.10.1988	
Nr. 116 af	<u>Placering af depot(er) i hovedstadsområdet for afsvovlingsprodukter fra kraftværker</u>
1.10.1986	
Nr. 14000 af	<u>Placering af TV-2 sendestationer</u>
6.5.1986	
Nr. 8 af 5.2.1986	<u>Placering af en sendestation til FM/TV-1 i hovedstadsområdet</u>
Nr. 89 af	<u>Ændring af cirkulære nr. 109 af 26. maj 1981 om reservation af arealer til et hovedtransmissionsnet for naturgas i Danmark</u>
16.8.1985	
Nr. 51 af	<u>Placering af to IHAWK raketeskadriller på Højstrup Øvelsesplads i Odense Kommune</u>
13.5.1985	
Nr. 183 af	<u>Lokalplanforslag og zonetilførselsansøgning vedrørende arealer inden for 200 meters afstand på hver side af</u>
26.11.1984	<u>transmissionsledningerne for olie og naturgas</u>
Nr. 14007 af	<u>Om varetagelse af offentlige myndigheders og koncessionerede virksomheders interesse i lands- og</u>
11.10.1984	<u>regionplanlægningen. (nu planlovens § 57a)</u>
Nr. 14006 af	<u>Fastlæggelse af arealer til en naturgasledning fra Gevninge til elværket ved Kyndby</u>
1.10.1984	
Nr. 14000 af	<u>Reservation af arealer til en rørledning for transport af råolie og kondensat fra Vesterhavet til Fredericia</u>
5.5.1982	
Nr. 109 af	<u>Reservation af arealer til et hovedtransmissionsnet for naturgas i Danmark (3. reservationsetape samt tillæg til 1.</u>
26.5.1981	<u>reservationsetape). Ændret ved cirk. nr. 89 af 16. august 1985</u>

Nr. 129 af [Reservation af arealer til et hovedtransmissionsnet for naturgas i Danmark \(2. reservationsetape\)](#)
2.8.1979
Nr. 35 af [Reservation af arealer til et hovedtransmissionsnet for naturgas i Danmark \(1. reservationsetape\)](#)
28.2.1978

Kilde: [http://www2.blst.dk/udgiv/Publikationer/2008/978-87-92256-46-1/
html/kap13.htm](http://www2.blst.dk/udgiv/Publikationer/2008/978-87-92256-46-1/html/kap13.htm)

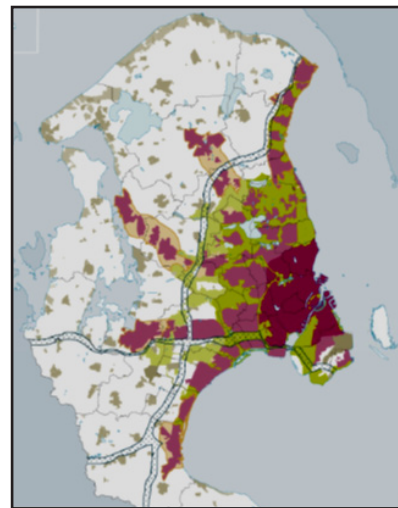
Fingerplan 2007 – Landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning

Fingerplan 2007 udgør det overordnede grundlag for hovedstadskommunernes planlægning af byudvikling, byomdannelse, regionale friluftsområder mv. Fingerplan 2007 er et landsplandirektiv, som konkretiserer de overordnede principper, som er fastlagt i planlovens kapitel om hovedstadsområdets planlægning. Fingerplan 2007 udgør en helhedspræget ramme, som skal sikre en funktionsdygtig og miljømæssig bæredygtig udvikling i hovedstadsområdet.

Fingerplanens hovedelementer er, at byudvikling og byomdannelse for det første koordineres med den trafikale infrastruktur, herunder især den kollektive trafikbetjening, og for det andet koordineres med udbygning af den grønne struktur til regionalt friluftsliv.

Byspredning skal begrænses ved, at byudvikling og byomdannelse af regional betydning sker inden for fingerbystrukturen (det indre og ydre storbyområde) og ved, at byudvikling uden for Fingerbyen (det øvrige hovedstadsområde) alene har lokal karakter og primært sker i tilknytning til kommuncentrene eller som afrunding af andre bysamfund. Grønne kiler mellem byfingrene og på tværs af byfingrene friholdes for bymæssig bebyggelse til regionale friluftsområder. Udbygning af stationsnære områder og omdannelse af byområder, som er velintegrerede i byen, skal fremmes.

Planloven og Fingerplan 2007 opdeler til det formål hovedstadsområdet i fire geografiske delområder. Inden for hvert af de fire delområder er der forskellige udviklingsmuligheder og gælder forskellige regler for byudvikling mv. De fire delområder er: Det indre storbyområde ("håndfladen"), det ydre storbyområde ("byfingrene"), de grønne kiler og det øvrige hovedstadsområde. Fingerplan 2007 indeholder bl.a. bestemmelser om stationsnær lokalisering, rækkefølgeplanlægning og konsekvensvurderinger. Fingerplan 2007 revideres ikke efter en fast tidsmæssig kadence. Miljøministeren vurderer løbende de kommunale og samfundsmæssige behov for en samlet revision eller for tillæg til Fingerplan 2007.



Fingerplan 2007 udpeger bl.a. det indre og det ydre storbyområde, transportkorridorer og de grønne kiler i hovedstadsområdet.

Kilde: http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Planlaegning_i_byer/Hovedstadsomraadet/Fingerplan_2007/

Ministre for Miljøministeriet 1971-2012

Miljøminister	Parti	Tiltrædelse	Afgang	Regeringer
Jens Kampmann	Socialdemokratiet	1971	1973	Jens Otto Krag III & Anker Jørgensen I
Helge Nielsen	Socialdemokratiet	1973	1973	Anker Jørgensen I
Holger Hansen	Venstre	1973	1975	Poul Hartling
Helge Nielsen	Socialdemokratiet	1975	1977	Anker Jørgensen II
Svend Jakobsen	Socialdemokratiet	1977	1977	Anker Jørgensen II
Niels Matthiasen	Socialdemokratiet	1977	1978	Anker Jørgensen II
Ivar Nørgaard	Socialdemokratiet	1978	1980	Anker Jørgensen III & IV
Erik Holst	Socialdemokratiet	1980	1982	Anker Jørgensen IV & V
Christian Christensen	Kristeligt Folkeparti	1982	1988	Poul Schlüter I
Lone Dybkjær	Det Radikale Venstre	1988	1990	Poul Schlüter III
Per Stig Møller	Det Konservative Folkeparti	1990	1993	Poul Schlüter IV
Svend Auken	Socialdemokratiet	1993	2001	Poul Nyrup Rasmussen I, II, III & IV
Hans Christian Schmidt	Venstre	2001	2004	Anders Fogh Rasmussen I
Connie Hedegaard	Det Konservative F.	2004	2007	Anders Fogh Rasmussen I & II
Troels Lund Poulsen	Venstre	2007	2010	Anders Fogh Rasmussen III
Karen Ellemann	Venstre	2010	2011	Lars Løkke Rasmussen
Ida Auken	Socialistisk Folkeparti	2011		Helle Thorning-Schmidt

Kilde: http://da.wikipedia.org/wiki/Milj%C3%B8ministre_fra_Danmark

Deltagerliste i 29. byplanhistoriske seminar 2. november 2012

Arbejdsplads	Stilling	Navn
Albertslund Kommune	Projektleder	Anne Marie Holt Christensen
Byplanrådgivning	Byplankonsulent	Arne Post
CA Landskab & planlægning	Landskabsplanlægger	Christian Achermann
Dansk Byplanlaboratorium	Projektleder	Christian Broen
Dansk Byplanlaboratorium	Projektleder, web-redaktør	Andreas Hvidt
dansk byplanlaboratorium	Arkitekt	Henrik Witthøft
Esbjerg Kommune	leder af Kommuneplan	Ole Beck Andersen
ESPO, Luxembourg	Direktør	Peter Mehlbye
Gribskov Kommune	Planlægger	Mikkel Zwergius Christensen
Gribskov Kommune	Planlægger	Helle Rasmussen
Gribskov Kommune	Teamleder	Stine Løfgreen Tveden
Gribskov Kommune	Konsulent	Marie Louise Widding
Helsingør kommune	Byplanarkitekt	Annette Kristensen
Helsingør kommune	Byplanarkitekt	Susanne Eriksen
Inst. f. Centerplanlægning	Direktør	Per Nyborg
Kunstakademiets Arkitektskole	Videnskabelig assistent	Katrine Østergaard Bang
København	Cand. Arch., stud.	Ole Munk
Københavns Kommune	Studerende	Kim Vindbjerg
Mariagerfjord Kommune	Planlægger	Allan Hassing
Museum Sønderjylland	Museumsinspektør	Kim Furdal
Naturstyrelsen	Kontorchef	Holger Bisgaard
Naturstyrelsen	Civilingeniør	Peter Hartoft-Nielsen
Naturstyrelsen	Fuldmægtig	Svend Otto Ott
Naturstyrelsen	cand. scient.	Jane Kragh Andersen
Odense Bys Museer	Overinspektør	Anders Myrtue
Poll og Lund-Sørensen	Landskabsarkitekt	Sonja Poll
Silkeborg Arkiv	Arkivleder	Lis Thavlov
Silkeborg Arkiv	Arkivar	Peter Mouritsen
Aalborg Kommune	Stadsarkitekt	Peder Baltzer
Aalborg Universitet	Lektor	Lise Schrøder
Aalborg Universitet	Adjunkt	Kristian Olesen
Aalborg Universitet	Adjunkt	Daniel Galland
Aalborg Universitet	Adjunkt	Line Hvingel
Aalborg Universitet	Lektor	Carsten Jahn Hansen
Aalborg Universitet	Lektor	Christian Aunsborg
Aalborg Universitet	Professor	Stig Enemark
Århus Universitet	Professor	Jørgen Grønnegaard Christensen
		Bue Nielsen

Arbejdsplads	Stilling	Navn
	fhv.kontorchef	Inger Vaaben
	Landinspektør	Niels Østergård
	Byplanarkitekt MAA	Malene Lauge Nielsen
	Arkitekt	Erik Abitz
	pens.byplanlægger	Kristian Larsen
	Arkitekt	Karsten Jørgensen
	Arkitekt	Robert Mogensen
	Professor	Hans Andersson
	Byplanarkitekt	Annette Christiansen
		Niels Kyllsbech
	Arkitekt	Ole Jappe
	Arkitekt	Jørgen Birkedal Nielsen
	Arkitekter	Dan Christensen
	Arkitekter	Jan Engell
	Project Manager	Jesper Grundtvig
	Landskabsarkitekt/-forvalter	Mette Østergaard Söderlund
	Byplanarkitekt (pens.)	Jørgen Munch
	Lektor	Dennis Lund
	Studerende	Thomas Peetz
	Arkitekt	Jens Galsøe
	Arkitekt	Benedicte Weber
Byplanhistorisk Udvalg	Direktør	Ellen Højgaard Jensen
Byplanhistorisk Udvalg	Arkitekt	Gregers Algreen-Ussing
Byplanhistorisk Udvalg	Centerleder	Hans Kristensen
Byplanhistorisk Udvalg	Landskabsarkitekt	Ib Asger Olsen
Byplanhistorisk Udvalg	Arkitekt	Inge Alstrup
Byplanhistorisk Udvalg	Arkitekt	Jens Clemmensen
Byplanhistorisk Udvalg	Arkitekt	Michaela Brühl
Byplanhistorisk Udvalg	Mag.scient.soc.	Niels Helberg
Byplanhistorisk Udvalg	Geograf	Ole Christiansen
Byplanhistorisk Udvalg	Arkitekt	Peder Boas Jensen
Byplanhistorisk Udvalg	Museumschef	Poul Sverrild
Byplanhistorisk Udvalg	Geograf	Sven Illeris
Byplanhistorisk Udvalg	Arkitekt	Vibeke Dalgas
Byplanhistorisk Udvalg	Arkitekt M.A.A.	Elith Juul Møllerw

Oversigt over Byplanhistoriske skrifter og noter

67.

ARKITEKTONISK PLANLÆGNING I BY OG LANDSKAB

28. seminar november 2011. Kulturværftet i Helsingør

Red. Ib Asger Olsen

2012. 79 s.

PRIS: 150 kr.

66.

Fra grænseløs optimisme til kritisk eftertanke

27. seminar november 2010. Statens byggeforskningsinstitut.

Red. Vibeke Dalgas og Hans Kristensen.

2011. 104 s.

PRIS: 150 kr.

65.

Byplankonsulenterne i 60'erne og 70'erne

En interviewundersøgelse

Red. Vibeke Dalgas, Peder Boas Jensen, Sven Illeris, Jens Clemmensen og Hans Kristensen.

2011. 210 s.

PRIS: 150 kr.

64.

Bygenbrug

26. seminar november 2009. Kunstakademiets Arkitektskole, København.

Red. Gregers Algreen-Ussing, Michaela Brüel, Peder Boas Jensen, Ib Asger Olsen og Poul Sverrild.

2011. 64 s.

PRIS: 150 kr.

63.

Bilen og byen

25. seminar, november 2008. Trekanten - Københavns Miljøforum.

Red. Sven Illeris og Jens Clemmensen. 2009. 94 s.

PRIS: 150 kr.

62.

Et usædvanligt særtryk "Hillerøds Fremtid"

Genoptryk af artikel af Peter Bredsdorff og A. Mygind Sørensen.

Red. Vibeke Dalgas. 2009. 56 s.

PRIS: 100 kr.

60.

Byen og den byhistoriske kartografi.

24. seminar, november 2007. RUC.

Red. Vibeke Dalgas. 2008 - 101 s.

PRIS: 150 kr.

59.

Industri- og erhvervsvirksomheder i byplanlægningen 1938-2007.

23. seminar, september 2007. Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole.

Red. Ib Asger Olsen. 2008 - 90 s

PRIS: 150 kr.

58.

Byplanhistorie og byudvikling i Hillerød 1945-2006.

Udvidet særtryk fra Særtryk af Hillerødbogen 2006.

Af Vibeke Dalgas. 2007. 92 s

PRIS: 150 kr.

57.

Dansk Planlægning – hvor kom ideerne fra – hvordan blev planerne ?

22. seminar, sept. 2006. Avedørelejren, Hvidovre.

Red. Jens Clemmensen. 2008 - 76 s

PRIS: 150 kr.

56.

Lokaliseringen inden for byerne af den offentlige sektor

En undersøgelse i Herning, Hillerød, Køge og Randers.

Af Sven Illeris. 2006. 64 s.

PRIS: 100 kr.

55.

Hvordan skriver vi historie for den moderne by 1945-2000

21. seminar sept. 2005, Carlsberg Akademi. 2006. 98 s.

PRIS: 75 kr.

- 54.**
Egnsudvikling - egnsudviklingens historie i Danmark
Af Sven Illeris. 2005. 42 s.
PRIS: 50 kr.
- 52.**
Regionplanlægning - bidrag til regionplanlægningens historie
Af Vilhelm Brage Michelsen, Karsten Bay Christensen og Ib Ferdinandsen. 2004. 62 s.
PRIS: 50 kr.
- 51.**
Centerplanlægning – Udvalgte byplanopgaver udført i konsulentfirmaet Institut for Center-Planlægning i 1960'erne.
Af Jesper Harvest. 2004, 46 s.
PRIS: 100 kr.
- 50.**
Københavns skitse til en generalplan 1954. - holder planlægningen 50 år efter ?
20. seminar, sept. 2004, Københavns Rådhus.
Red. Søren B. Jensen, Michaela Brüel og Jesper Harvest. 2006. 60 s.
PRIS: 75 kr.
- 49.**
Byen og Banen. Byplan og kollektiv trafik i Københavnsegnen.
19. seminar, maj 2003. Ørestadsselskabets informationsbygning.
Red. Michaela Brüel og Jesper Harvest. 2005. 55 s. PRIS: 50 kr.
- 48.**
Mit Arkitektliv
Af Kirsten Andersen. 2003. 64 s.
PRIS: 50 kr.
- 47.**
Da Danmark blev lavet om – Kommunalreform og nye planlove
Byplanhistorisk udvalgs 18. seminar, maj 2002.
Red. Elith Juul Møller - 48 s.
PRIS: 300 kr.
- 46.**
Om byplan i Grønland - mellem præstestyre og hjemmestyre.
Af Poul Lyager. 2002. - 82 s.
PRIS: 90 kr.
- 45.**
Lem Præstegård i Vestsalling : Betragtninger over børnenes legevirksomhed, udarbejdet i den regnfulde sommer 1987
Af Max Sigumfeldt. Red. Edmund Hansen og Vibeke Dalgas. 2001. - 22 s.
PRIS: 50 kr.
- 44.**
Danske stationsbyer i byplanlægningens århundrede
17. seminar maj 2001, Gammel Dok
Red. Poul Sverrild, Jens Johansen, Vibeke Dalgas og Elith Juul Møller. 2003 - 87 s.
UDSOLGT
- 43.**
ÆBÆ : Ældre byplanlæggere 1954-2000.
Red. Kirsten Andersen. 2001. – 131 s.
PRIS: 90 kr.
- 42.**
Byplanhistorisk status ved årtusindskiftet: Danske byers planlægning fra 1945-2000.
Red. Inge Alstrup, Lisa la Cour, Sven Allan Jensen og Kristian Larsen. 2002 - 102 s.
PRIS: 50 kr.
- 41.**
Fyn - regionen i midten: Regionplanlægningen fra Kommunalreformen til "Lov om planlægning".
15. seminar, 28.maj 1999.
Red. Lisbet Wolters og Ole Winding. 2001. - 66 s
PRIS: 50 kr.
- 40.**
Danmark under forvandling: De store planer og deres skæbne.
14. seminar, maj 1998.
Red. Kirsten Andersen og Elith Juul Møller. 1999. - 43 s.
PRIS: 50 kr.

- 39.**
**Fra gamle dage til nutidens begyndelse :
Overfredningsnævnets arbejde i årene 1962-
1976.**
Af Johan Garde. 1998. - 53 s.
PRIS: 90 kr.
- 38.**
Byplanuddannelsen i Danmark 1930 til 1997.
13. seminar, 30. maj 1997, Charlottenborg.
Red. Inge Alstrup og Lisa la Cour. 1998. - 86 s.
PRIS: 50 kr.
- 37.**
**Arkitektskolernes byplanuddannelse 1930-
1997.**
13. seminar, 30. maj 1997, Charlottenborg.
Red. Ole Winding. 1997 - 70 s.
PRIS: 50 kr.
- 36.**
**Strandhaven - et kolonihaveområde bliver til
lav, tæt boligområde.**
Af Kirsten Andersen. 1997 - 47 s.
PRIS: 50 kr.
- 35.**
Hovedstadsregionen i historisk tilbageblik.
12. seminar, juni 1996.
Red. Elith Juul Møller. 1997. - 24 s.
PRIS: 50 kr.
- 34.**
Købstædernes byfornyelse.
11. seminar, 8. december 1995,
Arkitektskolen i Aarhus. Red. Lisbet Wolters og
Ole Winding. 1999. - 63 s.
PRIS: 50 kr.
- 33.**
Ti år med en generalplanskitse 1958-1968.
Af Poul Lyager. 1996. - 60 s.
PRIS: 90 kr.
- 32.**
**Hovedstadsrådet, 1. april 1974 - 31. december
1989 - erindringer 6 år efter.**
Af Hugo Marcussen. 1996. - 27 s.
PRIS: 50 kr.
- 31.**
**Byfornyelse - fra gadegennembrud til
integreret byfornyelse.**
10. seminar, juni 1995.
Red. Kirsten Andersen, Sven Allan Jensen og
Lisa la Cour. 1996. - 71 s.
PRIS: 90 kr.
- 30.**
Det åbne land. 9. seminar 1994.
Red. Kirsten Andersen og Elith Juul Møller.
1995. - 61 s.
PRIS: 90 kr.
- 29.**
**Lidt om fredningsplanlægning og om nogle af
de mennesker jeg mødte hen ad vejen.**
Af H.H. Holden Jensen. 1994. - 64 s.
PRIS: 90 kr.
- 28.**
Forstæderne - bydannelse og byplaner.
8. seminar, juni 1993.
Red. Sven Allan Jensen og Poul Strømstad. 1994.
- 66 s.
PRIS: 90 kr.
- 27.**
Byens offentlige rum.
7. seminar, juni 1992.
Red. Vibeke Dalgas og Poul Strømstad. 1994. -
84 s.
PRIS: 80 kr.
- 26.**
Københavnske generalplantilløb 1932-1958.
Af Poul Lyager. 1992. - 63 s.
PRIS: 90 kr.
- 25.**
Sommerhuset - fødsel og opvækst.
6. seminar, juni 1991.
Red. Elith Juul Møller og Poul Strømstad. 1992.
- 60 s.
PRIS: 70 kr.
- 24.**
Da miljøet kom til byen.
Af Bent Flyvbjerg. 1991. - 63 s.
PRIS: 90 kr.

- 23.**
Fra sommervilla til feriehytte - om århundredets og mellemkrigstidens fritidsbebyggelser.
Af Nan Dahlkild. 1991. - 62 s.
PRIS: 120 kr.
Udsolgt - kan lånes på biblioteket.
- 22.**
Trafikken og byerne - udvikling og planlægning.
5. seminar, juni 1990.
Af Edmund Hansen m.fl. 1991. - 103 s.
PRIS: 70 kr.
- 21.**
Fingerplanen - tilblivelsen, oplevet fra gulvet 1945-50.
Af Sven Allan Jensen. 1990. - 38 s.
PRIS: 50 kr.
- 20.**
Københavns Kommune - humanitær byplanlægning 1940-70.
Af Max Siegumfeldt. 1990. - 38 s.
PRIS: 60 kr.
- 19.**
Boligbyggeriet og boligområderne i by- og regionplanlægningen i vort århundrede.
4. seminar, juni 1989.
Af Tim Knudsen m.fl. 1990. - 86 s.
PRIS: 70 kr.
- 18.**
Rødovre - træk af kommunens byplanhistorie.
Af Niels Fosdal. 1989. - 23 s.
PRIS: 40 kr.
- 17.**
De første landsplanår 1959-64.
Af Kirsten Andersen og Erik Kaufmann. 1988. - 25 s.
PRIS: 40 kr.
- 16.**
De store vækstår - fra ca. 1960 og videre frem. Seminar, juni 1988.
Af Sven Allan Jensen m.fl. 1989. - 62 s.
PRIS: 50 kr.
- 15.**
Industrikvarteret i Gladsaxe.
Af Vagn Isaksen, Edmund Hansen og Ella Bredsdorff. 1988. - 114 s.
PRIS: 60 kr.
- 14.**
Notat om storkøbenhavns planlægning.
Udsendt af Boligministeriets 2. kontor den 30. maj 1960. Genoptryk 1988. 47 s.
PRIS: 50 kr.
- 13.**
Med de venligste hilsner fra Steen Eiler Rasmussen.
Red. Vibeke Dalgas. 1988. - 28 s.
PRIS: 40 kr.
- 12.**
40'ernes og 50'ernes byplanhistorie - indlæg mv. fra seminar, juni 1987.
Af Edmund Hansen m.fl. 1987. - 77 s.
PRIS: 50 kr.
- 11.**
Værløse - en kommunes byplanhistorie 1944-74.
Af Max Siegumfeldt. 1987. - 69 s.
PRIS: 50 kr.
- 10.**
20'ernes og 30'ernes byplanhistorie - indlæg fra seminar, juni 1986.
Af Edmund Hansen, Lisbeth Balslev og Ole Thomassen. 1987. - 41 s.
PRIS: 35 kr.
- 9.**
Læreanstalternes Fælles Byplankursus 1955-69.
Af Kirsten Andersen. 1986. - 45 s.
PRIS: 40 kr.
- 8.**
Bag kulisserne - Køge Bugt lovens politiske og administrative forspil.
Af Frank Bundgaard. 1986. - 55 s.
PRIS: 45 kr.

7.

Planlægningens græsrodde.

Af Carl Evald Hansen. 1986. - 20 s.
UDSOLGT.

6.

Byplanhistoriske erindringer fra midten af 40'erne til begyndelsen af 50'erne.

Af Jesper Termansen. 1986. - 47 s.
PRIS: 40 kr.

5.

Tilbageblik.

Af Edmund Hansen. 1985. - 43 s.
PRIS: 25 kr.

4.

Bidrag til naturfredningens historie.

Af C. Blixencrone-Møller. 1985. - 74 s.
PRIS: 35 kr.

3.

Athen-erklæringen.

Oversat og kommenteret af Ernst Kristoffersen.
1985. - 20 s.
PRIS: 20 kr.

2.

Havneby på Rømø.

Af Jesper Termansen. 1985. - 37 s.
PRIS: 30 kr.

1.

Udokumenterede optegnelser om et halvt århundredes levnedsløb.

Af Flemming Teisen. 1985. - 89 s. (genoptryk).
PRIS: 40 kr.

Byplanhistoriske noter kan købes i
Dansk Byplanlaboratorium.
Bestilling tlf: 33137281 eller
www.byplanlab.dk/ByplanNoter

