

Regional udvikling og planlægning

Jensen, Henrik Toft

Publication date:
2019

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Jensen, H. T. (2019). *Regional udvikling og planlægning*. Roskilde Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@ruc.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Regional udvikling og planlægning

Henrik Toft Jensen

Roskilde Universitet
Institut for Teknologi og Mennesker

1. udgave 2019

© Henrik Toft Jensen

Sats: Kim Fomsgaard

Tryk: Prinvo Paritas Digital Service

Forlag: Institut for Mennesker og Teknologi, Roskilde Universitet

ISBN: 978-87-7349-101-0

Denne udgivelse er en revision af kapt. 9 fra Planlægning i teori og praksis
Red. Anne Jensen, John Andersen, Ole Erik Hansen og Kurt Aagaard Nielsen
Roskilde Universitetsforlag 2007

Kapt 9: Regional udvikling og planlægning

Af Henrik Toft Jensen og Jacob Gyldenkærne

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Introduktion | 4 |
| 9.1 Regional udvikling - et teoretisk blik | 4 |
| 9.2 Hvad er en region? | 7 |
| 9.2.1 Regionsbegreber | 7 |
| 9.2.2 Statslig lokalforvaltning eller lokal selvforvaltning | 11 |
| 9.3 Planlægning - de styringspolitiske udfordringer | 14 |
| 9.3.1 Hvorfor planlægning? | 15 |
| 9.4 Regional planlægning og fysisk planlægning i Danmark – et historisk overblik | 17 |
| 9.4.1 Arealplanlægning | 17 |
| 9.4.2 Industrialisering og byvækst – arealanvendelse på planlægningsdagsordenen• | 18 |
| 9.4.3 Byerne vokser ud over kommunegrænsen | 19 |
| 9.5 Lands- regions- kommune- og lokalplaner | 22 |
| 9.6 Strukturreformen 2007 og regionplanlægning | 24 |
| 9.7 Afsluttende bemærkninger | 25 |
| Litteratur | 27 |
| Noter | 30 |

Introduktion

Regioner er i en europisk sammenhæng på fremmarch som et vigtigt element i offentlig regulering og planlægning. Der er øget opmærksomhed omkring regionen som grundlag for økonomisk regulering og planlægning. Globaliseringen af markeder og produktion begrænser nationalstatens muligheder for at regulere, planlægge og føre økonomisk politik. Denne artikel søger at vurdere regionen som grundlag for planlægning. Dels som en formidler mellem central og lokal myndighedsudfoldelse, og dels som en vigtig planlægningsenhed i Danmark siden Kommunalreformen 1970 frem til Strukturreformen i 2007. Arealplanlægningens udviklingshistorie i Danmark demonstrerer bevægelsen i regionplanlægningens betydning. Fra opbygningen af et planlægningssystem i 1970erne og 1980erne, med konkret regional planlægning skiftende til en forkastelse af regionernes rolle i den fysiske planlægning ved strukturreformen i 2007 samtidig med en styrkelse af såvel den statslige som den kommunale rolle i den fysiske planlægningen. Planlægningen bygger nu i stigende grad på centralt besluttet projektorienteret planlægning frem for på planlægning i et samlet planlægningssystem 1), samt på en lokal/kommunal planlægning, der nu er underlagt færre restriktioner end før Strukturreformen

9.1 Regional udvikling - et teoretisk blik

Traditionelle politikker og statslige satsninger på vækstskabende initiativer som finans- og pengepolitik, samt uddannelses- og infrastrukturpolitik er ikke længere tilstrækkelige midler i en globaliseret verden, hvor der er øgede krav til vidensgrundlaget for al erhvervsaktivitet 2). Der må nye midler til for at sikre konkurrencedygtigheden for virksomhederne og for samfundet som helhed. Der er ændrede rumlige betingelser for de statslige politikker. Den samfundsmæssige vækst søges sikret under de nye vilkår med et stigende politisk og økonomisk fokus på projektstyring.

De sammenhænge, der er i regionerne får stigende betydning for virksomhederne. De nye økonomiske baser for de konkurrencemæssige fordele knyttes ofte til regionale vækstcentre med virksomhedsnetværk og -klynger (clusters), hvor der planlægges med henblik på at sikre tilstedeværelse af højt specialiseret teknologi og arbejdskraft med højt udviklede kompetencer, der kan skabe innovationsprocesser, så virksomhederne er i stand til at begå sig på et globalt marked (Porter 1990). Samfundsøkonomisk vækst handler derfor i vid udstrækning om regional udvikling af de mekanismer, der styrker samarbejdet mellem innovative virksomheder, vidensinstitutioner og regionale myndigheder samt politikere. Set i et planlægningsmæssigt perspektiv er der således tale om nye politiske behov for

en vækstskabelse, der bryder med den traditionelle statsligt funderede vækstpolitik baseret på sektorplanlægning. Der må nu på lokalt og regionalt plan etableres innovativt samarbejde mellem en bred kreds af aktører og institutioner, der involveres i vækstpolitikken på tværs af de enkelte sektorer.

I forhold til den vertikale politikdannelse er nationalstatens beslutningssuverænitets udfordret af globale aftaler gennem bl.a. EU, WTO og OECD, der i stigende grad sætter rammerne for nationalstaternes regulerings- og planlægningsmuligheder. Ikke mindst EUs strukturudviklingsprogrammer 3) kan ses som et eksempel på regionale vækstskabende initiativer, der bryder med nationalstatens domæne, gennem direkte tildeling af støtte fra EU til regionerne. Dette giver EU politisk og administrativ indflydelse på udviklingen af den regionale vækstpolitik mere eller mindre udenom det statslige niveau. Her har konflikten i Spanien i 2018 vedrørende Cataloniens løsrivelse fra Spanien dog lagt en dæmper på EUs interventioner til fordel for regionalt selvstyre.

Figur 9.1

VERTIKAL OG HORIZONTAL POLITIKDANNELSE

Ændringer i den **vertikale politikdannelse** er forskydninger af indflydelse og beslutningskompetance mellem forskellige politiske niveauer – lokale, regionale, statslige, internationale og globale niveauer.

Ændringer i **den horisontale politikdannelse** betyder nye sammensætninger af aktører og institutioner i den politiske arena, der øver indflydelse på politikken udformning på et af de ovenfor nævnte niveauer. Ændringerne har ofte tværsektoriel karakter.

Figur 9.1 baseret på Heywood 19897, Peters 1998, Jessop 2002

Den vertikale politikdannelse ændres ved, at de politiske beslutningscentre bevæger sig fra nationalstaten opad mod internationale og globale institutioner. Samtidig er der også en bevægelse nedad mod de regionale og lokale organisationer og institutioner (Heywood 1997, Jessop 2002). Strukturreformen i 2007 i Danmark er, et eksempel på en bevægelse, der søger at styrke den regionale og kommunale indsats for vækstfremmende initiativer, gennem tildeling af regionalt ansvar for regionale udviklings- og vækstpolitikker. Dette sker samtidig

med, at de regionale koordinerende beslutningsmuligheder på en lang række felter begrænses stærkt i forhold til tiden før strukturreformen i 2007 (Strukturkommissionens betænkning, 2004). Regionernes rolle i den fysiske planlægning reduceres ganske betydeligt. Samtidig med dette har danske kommuner gennem kommunesammenlægninger – fra 271 kommuner i 1970 til 98 kommuner i 2007- fået et befolkningsgrundlag og en udvidet opgavevaretagelse, der betyder, at de i stigende grad har karakter af små regioner.

Forandringerne i den horisontale politikdannelse var karakteriseret ved, at stadig flere regionale og lokale aktører og institutioner blev inddraget i den lokale proces.

Den horisontale politikdannelse er også karakteriseret ved en ændring af myndighedsudøvelsen. Frem til Strukturreformen i 2007 var den regionale myndighedsudøvelse karakteriseret ved planlægning gennem forvaltning af lokale ressourcer herunder arealer. Denne planlægning herunder arealplanlægningen blev fjernet fra de opgaver, som de 5 nye regioner skulle varetage. Den nye myndighedsudøvelse fik i højere grad som formål at skabe strategier for teknologisk udvikling og innovationsfremme gennem udvikling af de ressourcer, der eksisterer inden for regionen. Der var tale om et markant brud i vækstpolitikken fra et traditionelt fokus på udvikling af strukturelle rammebetingelser og arealplanlægning til en mere specifik innovationsskabende regional vækstpolitik, hvor nye aktører som virksomheder og universiteter samt andre uddannelsesinstitutioner også blev inddraget i beslutningstagningen gennem etableringen af de Regionale vækstfora 4).

Kommunernes og statens rolle blev styrket ved en reform af erhvervsfremmesystemet i 2018. De danske regioners rolle i vækstpolitikken blev fjernet. De regionale vækstfora blev nedlagt, da man ønskede at fremme et centralt styret erhvervsfremmesystem.

Regionen kan i Europa have mange planlægningsmæssige ansigter og udfordringer. I det følgende søger vi at konkretisere nogle af disse gennem følgende hovedtemaer:

- Hvad er en region?
- Planlægning i regioner. Styringspolitiske udfordringer
- Planlægning i Danmark, et historisk overblik

9.2 Hvad er en region?

Almindeligvis knytter begrebet region sig til et geografisk afgrænset område, der ofte adskiller sig fra de nationalstatslige grænser. Det kan være regionale områder inden for nationalstaten eller områder, der overskrider nationale grænser (Cross border regioner). Derudover bliver regionsbegrebet anvendt meget forskelligt i litteraturen, både hvad angår regioners tilblivelse, strukturer og funktioner. I dette afsnit vil vi præsentere nogle overordnede betragtninger om regionen som et særskilt rum for tilrettelæggelse og gennemførelse af politiske og administrative planlægnings aktiviteter.

Historisk set har der generelt været en tendens til at knytte regionsbegrebet til lokaliserede sproglige og kulturelle fællesskaber. Fællesskaber der over tid er udviklet som følge af bl.a. landskabsmæssig afgrænsning fra andre fællesskaber (5), særlige produktionsmæssige betingelser eller etnisk/religiøst tilhørsforhold. Mange af disse historiske regioner står stadig markant i en nationalstatslig planlægningskontekst, hvor regionale institutioner ofte er tildelt betydelig politisk og administrativ autonomi i forhold til centralstyret. I EU sammenhæng er disse historisk fremgroede regioner ligeledes centrale planlægningsmæssige enheder. De fleste europiske regionale tiltag er rettet mod udvikling af de økonomiske rammebetingelser gennem strukturudviklingsprogrammerne. Hertil kommer, at en ikke uvæsentlig del af de regionale indsatser har til formål at beskytte særegne regionale sprog og kulturer og herved sikre disse regionskarakteristika som en blivende del af den europiske kulturarv. Den europiske (op)prioritering af regional identitetspolitik kan ses som en udvidelse af regionen som planlægningsfelt, hvor social og økonomisk udvikling kobles til regional identitets- og værdipolitik (Østergaard 1998).

9.2.1 Regionsbegreber

I Danmark er der gennem tiderne ændret meget på den geografiske grænsedragning mellem de kommunale og de regionale beslutningsmæssige og planlægningsmæssige enheder. Dette skete sidste gang i 2007 med overgangen fra 275 kommuner og 13 amtskommuner til 98 storkommuner og 5 regioner. I januar 2019 har regeringen fremsat et forslag om at nedlægge regionerne som selvstyreende politiske enheder, der imidlertid ikke ser ud til at blive fremmet af den nye regering fra sommeren 2019.

Hvor det tidligere var landskabsmæssige og kulturelle skel, der dannede grundlag for de administrative grænser for regioner og kommuner, er det nu i overvejende grad regioners og kommuners sociale og økonomiske potentiale, der konstituerer den regionale politiske og administrative planlægningsenhed (König 1968). Det sociale og økonomiske potentiale i regioner og kommuner udgøres både af effektiv institutionel varetagelse af nuværende og kommende velfærdsydelser som sundheds- og sociale opgaver, og af udviklingen af regioners og kommuners ressourcer, der bidrager til økonomisk vækst. (Strukturkommissionens betænkning 2005).

Det lokale og regionale selvstyre er et vigtigt element i hele forståelsen af de regionale og kommunale enheder.

Til indholdsmæssig bestemmelse af regionens betydning for planlægning kan man anvende forskellige regionsbegreber. Her vil vi præsentere de to gængse begreber omkring planlægning i en decentral kontekst: Den funktionelle region og den formelle region medens andre regionsbegreber kun vil blive omtalt kort.

Den *funktionelle region* udgør en specifik geografisk ramme, der funktionelt hænger sammen. Det kan f.eks. være et område med et (vækst)center med tilhørende erhvervsområder, infrastruktur, arbejdskraft, opland, m.m.. Der er tale om en enhed, der i sin funktion hænger sammen. Den funktionelle region og dens grænser ændres territorielt i takt med den økonomiske udvikling. I denne sammenhæng er vigtige elementer: Bedre transportmidler og overgang fra industriel masseproduktion til nye former for produktion og design i sammenhæng med uddannelses- og vidensinstitutionernes udvikling og opgavevaretagelse.

Når den økonomiske og teknologiske udvikling resulterer i, at de funktionelle regioners afgrænsning ændres, og dermed kan komme til at gå på tværs af de formelt beslutningstagende kommuners og regioners afgrænsning, så er tiden inde til at overveje at ændre de formelle regioners afgrænsning, så disse i større udstrækning kommer til at svare til udviklingen i de funktionelle regioners afgrænsning.

Strukturreformen i Danmark i 2007 er et eksempel på, at betydningen af funktionelle ændringer gav anledning ændrede grænsedragninger mellem de nye store regionale og kommunale enheder på grundlag af funktionelle vurderinger. Her blev grænsedragningen i sammenlægningsprocessen delvist fastlagt med henvisning til en ny funktionel rationalitet, der afstedkom nye større kommunale og regionale planlægningsenheder. (Strukturkommissionens betænkning, sammenfatning 2004).

Den formelle region er en besluttet administrativ inddeling - en administrativ region, der er etableret for sikre, at der er klarhed over hvem, der har ansvaret for service og udvikling for alle steder i et område. De danske regioner og kommuner er formelle administrative regioner. I beslutningen om nye grænsedragninger indgår, som nævnt, en række funktionelle hensyn, men også en række politiske hensyn. Den regionsinddeling, der blev et resultat af den danske strukturreform i 2007, havde udover funktionelle hensyn indbygget en række politiske hensyn. Et af de vigtigste var, at selvom hele Sjælland og Møn samt Lolland og Falster udgør et pendlingsopland til Storkøbenhavn, så blev der alligevel dannet to formelle regioner på Sjælland. Der blev etableret to formelle regioner: **Region Hovedstaden og Region Sjælland**. Dette på trods af at der faktisk var tale om en funktionel region. Hvis hele Sjælland med omliggende øer var blevet en region ville balancerne mellem landets regioner blive skæv. Næmlig én meget stor region og tre mindre. Der var også en nervøsitet for at den sydlige del af Sjælland med omkringliggende øer ville blive glemt i én samlet Sjællandsregion. Den formelle administrative regionsinddeling i Danmark kom således ikke til kun at følge den funktionelle opdeling i centre og arbejdskraftoplande.

Påvirkningerne mellem skabelsen af funktionelle og formelle regioner vender imidlertid begge veje. Den formelle administrative region kan være med til at fremme dannelsen af en funktionel region. Når de formelle regioners grænser er forskellige fra de funktionelle regioner vil de formelle regioner medvirke til udviklingen af funktionelle regioner indenfor de formelle regioner. Der er en lang række beslutninger om den formelle regions udvikling, der ligesom identitetsskabelsesprocesser kan medvirke til at skabe en funktionel region, når de er fælles for den formelle region eller kommune.

Formelle administrative kommuner eller regioner udgør de territorielle planlægningsenheder, og de er samtidig ramme for politiske og administrative vurderinger af og beslutninger om den regionale eller kommunale enheds potentialer og vækst.

Statistiske opgørelser og informationer med økonomiske og sociale data publiceres for formelle regioner og kommuner. Dette giver planlæggere et værktøj til at målrette regionale og kommunale service og indsatser efter regionens eller kommunens vækstpotentialer.

Ud over den funktionelle og den formelle region skal følgende centrale regionsbegreber kort nævnes:

Den homogene region er en region, der repræsenterer en særlig ensartethed i forhold til andre regioner. Det kan være et eller flere karakteristika som f.eks. en sukkerroeregion, en vindyrkningsregion, en landbrugsregion eller en industriregion. Kategoriseringen og betydningstillæggelsen af den regionale homogenitet er ikke entydigt defineret i litteraturen, men indgår typisk som et perspektiv i beskrivelsen af regionale ressourcer og udviklingspotentialer.

Den designede region er en politisk konstrueret region, der har til formål at etablere funktionelle sammenhænge i et område, hvor disse ikke tidligere har været til stede eller kun tilstede i ringe grad. Her er Øresundsregionen et godt eksempel på den måde, man mange steder konceptualiserer politiske visioner for en ny politisk geografi. Der etableredes bl.a. en lang række samarbejdsfora med deltagere fra begge sider af Sundet for at skabe Øresundsregionen med Øresundsuniversitetet, Øresunds Science Region, Medicon Valley m.fl. er eksempler på designede regionsdannende institutioner og aktiviteter. Disse skulle sammen med Øresundsbroen efterhånden skabe nogle funktionelle sammenhænge.

Det har imidlertid vist sig, at det er vanskeligt at udvikle en designet og branded region til en substantiel funktionel og økonomisk realitet med et fælles arbejdsmarked m.m. Ideen om Øresundsuniversitetet er ligesom Øresunds Science Region opgivet og tilbage er der alene Medicon Valley som en samarbejdsplatform for medicinalindustrien.

En landegrænse, der adskiller områder med hver sin lovgivning, har tydeligvis større betydning end det var forventet. Landegrænsen modvirker realiseringen af den designede region.

Der kunne peges på flere andre regionsbegreber. Regioner etableres som funktionelle enheder, som administrative planlægningsmæssige enheder eller som analytiske enheder, hvor vi strukturer rummet efter vore analytiske behov. En region kan også betragtes som en oplevet enhed, der er med til at skabe identitet: "Det er her jeg hører hjemme, det er her jeg færdes, det er min region"

9.2.2 Statslig lokalforvaltning eller lokal selvforvaltning

Den formelle region afgrænser det geografiske område, som en myndighed planlægger og regulerer i forhold til. Denne styringspolitiske organisering er et udtryk for styringen af de politiske og administrative strukturer, der udformer og/eller implementerer planlægningen. Der findes forskelligartede politiske og administrative strukturer omkring lands-, regional- og kommunal opgavevaretagelse og planlægning. Hvem har beslutningsretten? Hvor stor er graden af kommunalt og regionalt selvstyre med initiativ- og beslutningsret? Er administration og planlægningen de facto en kommunal og regional administration af nationalt (centralt) udstukne retningslinjer? Eller er der tale om en stor grad af kommunal- og regionalpolitisk indflydelse på indhold og implementering af de statslige initiativer gennem de lokale eller regionale politiske og administrative institutioner?

I opgavefordelingen mellem stat, regioner og kommuner skelner man mellem lokal statsforvaltning og lokal selvforvaltning. Det kan i kortfattet form udtrykkes på et kontinuum, der går fra statslig lokalforvaltning af et område med minimal lokal politisk medbestemmelse på områdets udvikling til lokal selvforvaltning med udpræget lokal politisk indflydelse - lokal autonomi (Hey Wood 1997).

I den *statslige lokalforvaltning* er opgavevaretagelsen typisk af kontrollerende og sanktionerende karakter i forhold til centralt udstukne lovkrav. Der er i udgangspunktet ikke nogen egentlig lokal planlægningsmæssig dimension indeholdt i denne organisering. Den statslige lokalforvaltnings institutioner og administration handler i overensstemmelse specifikke statslige udviklingsstrategier for den statslige administration. De administrative institutioner inden for rammerne af en statslig lokalforvaltning er typisk kendetegnet ved faglig specialiseret og instrumentel håndtering af opgavevaretagelsen. Retskredse og politikredse er eksempler på dette.

Opgaverne varetages regionalt eller lokalt af statslige kontorer, uden at et regional eller lokalt politisk organ kan influere den regionale eller lokale implementering af de statslige beslutninger. Filosofien bag dette er, at alle skal behandles ens, uden hensyn til hvor de bor. Den lokale statsforvaltning skal samtidig sikre, at der tages hensyn til at opgaverne ofte har en lokal eller regional karakter.

I den *lokale selvforvaltning* har regioner og kommuner politisk selvbestemmelse og dermed mulighed for at udforme, tilrettelægge og løse service- og planlægningsopgaverne i overensstemmelse med lokale politiske beslutninger indenfor de rammer, som lovgivningen fastsætter. Den lokale selvforvaltnings regionsråd

og kommunalbestyrelser skal med deres administrationer implementere de statslige beslutninger under hensyn til lokale og regionale behov og strategier. De skal inden for de statslige rammer søge at skabe overensstemmelse mellem de regionale og lokale politisk initierede strategier i en samlet lokal og regional løsning af service- eller planlægningsopgaven.

Det lokale selvstyre er ofte til debat (Bogason 1995) især i de seneste år, hvor grænserne mellem statens, regionernes og kommunernes beslutningsret og pligt i styringshierarkiet er ændret på en række forskellige områder. Grænserne er blevet mere flydende. Central politisk påvirkning af regionale og lokale beslutninger er steget. Dette hænger også sammen med den øgede anvendelse af IT i administrationen. IT levner mindre plads til lokale undtagelser og løsninger. Det lokale selvstyre i kommuner ændrer karakter i disse år på en række forskellige områder. En væsentlig årsag til, at selvstyret er under pres, er, at der er mange centralstatslige forlig og udspil med detailstyrende regler, der forpligter og giver normer for den regionale og kommunale opgavevaretagelse. Dermed begrænses det frie beslutningsrum for kommuner og regioner. Et beslutningsrum, som ellers har udgjort en hjørnesteen i dansk politik og forvaltningsopbygning.

Rammerne er fastlagt og kommunernes og regionernes skatteudskrivnings ret er enten fjernet helt eller lagt i så faste rammer, så beslutningsrummet for skatteopkrævning reelt er fjernet. Når kontrollen over indtægter fjernes forsvinder en væsentlig del af det lokale selvstyre, idet kommunernes udgifter ikke kan overstige kommunernes indtægter. Hertil kommer at reguleringerne af karakteren af de lokale servicetilbud er så omfattende, så beslutningsrummet er blevet begrænset. Dette hænger sammen med, at der ofte ønskes en regulering, der sikrer alle brugeres rettigheder.

Der er vedtaget nationale prioriteringer og standarder, som kommunerne skal leve op til. Det er vigtigt at gøre sig klart, at når regeringen fastlægger rammer og servicemål, så ændrer det regionale og kommunale selvstyre karakter.

Det var det regionale og lokale selvstyre, der besluttede og tilrettelagde serviceydelserne til regionens og kommunens befolkning ud fra de lokalt vurderede og prioriterede behov. Det regionale og kommunale selvstyre er nu på serviceområdet i stigende grad styret af en servicemanagement tænkning, der er styret af de krav, normer og koncepter, der er tilrettelagt af staten for hele landet. De særlige lokale behov er i stadig mindre omfang grundlag for serviceudbuddet.

På erhvervsområdet så det frem til 2019 ud til, at bevægelsen var en anden. I forlængelse af strukturreformen 2007 etableredes en erhvervs-rådgivning, -støt-

te og -service, der byggede på lokale og regionale kompetencer og styrker ved etableringen af de regionale vækstfora. Disse var fora for møder mellem videns- og uddannelsesinstitutioner, virksomheder, kommuner, region og regionens organisationer for arbejdsgivere og lønmodtagere. Her sammenførtes de kompetencer, der var i regionen for at skabe en regional udviklings- og vækstpolitik. Regionens særlige videns- og kompetencestyrker samt udviklingsbehov bliver sat i centrum.

Ved nedlæggelsen af de regionale vækstfora fra og med 2019 genetableres en mere centralt fastlagt erhvervs politik.

Der kan i forhold til den lokale selvforvaltning være en spænding mellem på den ene side den enkelte kommunes politiske og administrative opgavevaretagelse, og på den anden side andre kommuners opgavevaretagelse. Der kan være et koordinationsproblem, idet en lang række beslutninger i den ene kommune påvirker vilkårene hos naboen.

Dette er tydeligt for vejanlæg på to sider af en kommunegrænse, vejene skulle jo gerne mødes på kommunegrænsen, ligesom vedligeholdelsesstandarder på de to sider bør være på et ensartet niveau. Også en lang række af andre forhold bør koordineres så som lokalisering af hospitaler, skoler, biblioteker m.m. Efter strukturreformen 2007 og fra 2019 er regionernes koordinerende opgave svækket eller helt fjernet i forhold til tidligere, hvor koordineringen skete gennem amtskommunernes regionsplaner med deres tematiske planlægning, sektorkoordinering og styring gennem arealudlæg. Regionplanernes restriktioner og beslutninger om arealudlæg er fjernet, og der må derfor forventes en større konkurrence mellem kommunerne.

Der er meget store forskelle fra land til land på hvilke opgaver, der udlægges til statslig lokalforvaltning og hvilke der udlægges til lokal selvforvaltning. I USA er politimyndigheden for en dels vedkommende underlagt lokal selvforvaltning. Dette glæder for sheriffen og hans mænd, medens forbundspolitiet er underlagt staten.

En statslig (detail-) styring sker normalt indenfor sektorer - sektorstyring - af de lokale og regionale indsatser, normalt ikke som en tværgående sektor og områdestyring. Den centrale styring rummer et potentielt refleksionsproblem, de lokale problemstillinger og behov reflekteres normalt ikke i de sektororienteredes beslutningstageres og planlægges styring.

Efter en gennemgang af forskellige begreber og perspektiver på regional plan-

lægning, bevæger vi os nu ind på de særlige styringspolitiske udfordringer, der er knyttet til regioner og kommuner. Her er i særlig grad fokus på en planlægnings praksis, som må navigere mellem vertikale og horisontale politiske og administrative processer og myndighedsudøvelse.

9.3 Planlægning - de styringspolitiske udfordringer

Planlægning er en integreret del af vort daglige liv. Dels som planlægning af vore egne aktiviteter og dels som et kompleks af planer, der er med til at organisere verden omkring os. Planlægning får, når den er vellykket, betydning for de konkrete beslutninger. Men megen planlægning forstyrres imidlertid af konflikter og af uforudsete begivenheder. Forstyrrende og uforudsete begivenheder kan være: Et firmas ønske om at lokalisere sig et sted, hvor det ikke er planlagt, en faldende fødselshyppighed, et uforudset, men nødvendigt vejbyggeri eller modstand fra de, der planlægges for. Denne modstand var for eksempel tydelig i forbindelse byggeplanerne for Kløvermarken i København eller i forbindelse med byggeplanerne på Amager Fælled, hvor der kom en sjælden frø i vejen. Planer kan vise, hvor de planlæggende politikere og myndigheder vil hen. Planer giver mulighed for at arbejde mod et kendt mål. Samtidig med at planerne peger på bestemte muligheder, begrænser planerne samtidig andre muligheder.

Selvom planer anvendes som et styringsinstrument, er det ikke sikkert, at planmålene opfyldes. Det kan skyldes en række forskellige forhold som f.eks.:

- 1) At planernes forudsætninger ikke er til stede.
- 2) At planerne ikke realiseres, fordi der bliver prioriteret anderledes i planperioden f.eks. pga. ændret politisk flertal.
- 3) At planerne modarbejdes, fordi der er uenighed om planmålene f.eks. mellem staten og kommunerne.
- 4) At planerne har karakter af symbolpolitik, hvor der skal udvises "politisk engagement" på et område, der ikke har substantielt interesse.
- 5) At der opstår borgermodstand p.g.a. særlige interesser som naturfredning, bygningsfredning m.v.
- 6) At der mangler investorer. Hvis et areal er udlagt til erhverv eller boliger, skaber planen ikke i sig selv erhverv eller boliger. Det er nødvendigt at finde investorer, der kan rejse kapital til projektet.
- 7) At ny teknologi eller nye beslutningsstrukturer gør planens forudsætningerne uaktuelle.

Nogle planer er som EU's Lissabonstrategi en plan for hele den Europæiske Unions økonomiske udvikling, andre er planer for enkelte lande, regioner, byer eller små byområders udvikling. Planer kan have mange forskellige former; nogle er nærmest ønsker for fremtiden, medens andre planer styrer anvendelsen af store pengesummer, store arealers anvendelse og atter andre er bindende planer, der både fastlægger, hvad der skal ske og afsætter de økonomiske ressourcer, der skal bruges, for at det planlagte kan realiseres. En plan er med andre ord en bred betegnelse for aktiviteter, som på det generelle plan dækker over en forestillet fremtid, mens det i sin specifikke udformning kan dække over mange forskellige typer af (forpligtende og uforpligtende) styringspolitiske tiltag.

9.3.1 Hvorfor planlægning?

Inden man begiver sig ud i en dyberegående analyse af mulighederne for at planlægge, er det hensigtsmæssigt at forholde sig til, hvad planlægning er som politisk og administrativ praksis. Mens introduktionen til nærværende kapitel fokuserede på den globaliserede økonomi og politikdannelse som vigtige faktorer i en generel styrkelse af det regionale planlægningsfelt i Europa, vil planlægningsfeltets udvikling her blive vurderet med udgangspunkt i de relevante aktører.

Som *organiserende proces* ses planlægning normalt som værende i modsætning til det frie marked med dets anarki, med mange beslutningstageres ofte modsatrettede beslutninger eller tilfældighedernes frie spil. Planlægning er derved (ideelt) set en koordinerende og målrationel praksis, der gennem systematisk handlen søger at komplettere de aktiviteter, der fremmer målrealiseringen, og suspendere de risici og forhold, der modarbejder målrealiseringen. Erfaringerne har imidlertid vist, at planlægning som organiserende proces langt fra altid udmøntes i de givne planlægningsmål. Uforudsete bi-effekter ved planlægningsaktiviteterne kan resultere i nye planlægningsbehov (Vedung 1994, Dahler-Larsen 1998). Planlægning er som organiserende proces ofte særligt udfordrende i en regional eller lokal kontekst. Her er tilstedeværelsen af mange potentielle aktører og institutioner fra flere politiske og administrative niveauer med til at reducere koordinationsmulighederne mellem de forskellige aktiviteter med mindre regionens eller kommunens myndighed har stor kompetence og autoritet. Den regionale udviklingsproces kan imidlertid være begrænset af en uklar autoritativ og funktionel arbejdsdeling mellem de forskellige administrative og politiske niveauer (Heywood 1997).

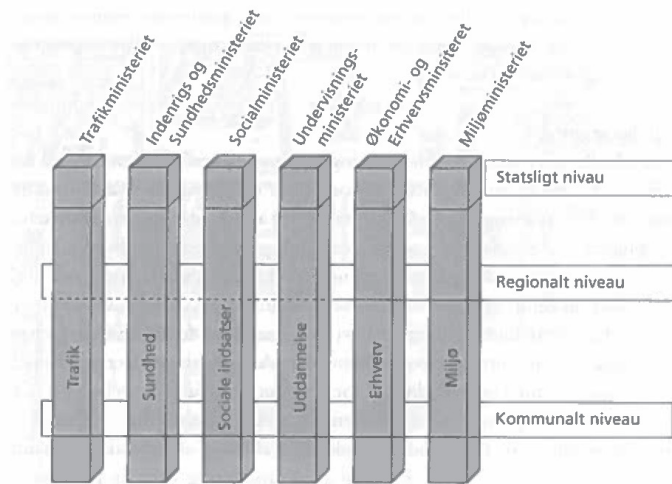
Det er på denne baggrund forståeligt, at den regionale planlægning i Danmark er opgivet, undtagen i Hovedstadsområdet. Andre steder i landet er det imidlertid tydeligt, at der nu mangler en koordinerende regional myndighed.

Som *politisk proces* er planlægning et vigtigt redskab for politikerne i deres forsøg på at tydeliggøre og tilrettelægge fremtiden. Planlægningen er i den politiske sammenhæng en forståelsesmæssig ramme, der indeholder det værdimæssige grundlag og kausalitetsforståelsen bag igangsættelsen af aktiviteter.

Planlægningen kan således både ses som en ekstern kommunikation af motiver og visioner til vælgergrupper og andre politiske interessenter, og som et internt strukturerende grundlag for den administrative tilrettelæggelse af de konkrete aktiviteter. Især de ydre hensyn til vælgergrupper og øvrige politiske interessenter spiller en rolle for planlægning i den regionale politiske proces. Komplexiteten i denne hensyntagen kan medføre planlægningsmål af symbolsk karakter, eller ophøjelse af brugen af planlægningsmæssige redskaber til egentlige politiske formål. De styringspolitiske muligheder i den politiske planlægningsproces knytter sig både til den formelle og uformelle opgavevaretagelse.

Netværksindflydelse sker gennem skabelse af horisontalt og vertikalt forankrede alliancer. Disse er helt centrale for opgavevaretagelsen. Netværkernes styrke ligger i mobilisering af idemæssig opbakning, økonomi og koordinering af indsatser, der er tilpasset de lokale eller regionale forhold. De styringspolitiske udfordringer og muligheder i planlægningen kan betragtes fra et horisontalt og vertikalt planlægningsperspektiv. Der kan skelnes mellem sektorplaner, hvor udviklingen inden for en enkelt sektor planlægges som i skoleplanlægningen, varmeplanlægning, sygehusplanlægning m.v. og sammenfattende økonomisk eller fysisk planlægning.

I den sammenfattende planlægning planlægges anvendelsen af de samlede økonomiske ressourcer og/eller de samlede arealressourcer til mange forskellige formål. Denne planlægning sætter grænser for og sammenføjer sektorplanerne til en samlet planlægning for et geografisk område.



Figur 9.2, illustration af sektorplanernes møde med den sammenfattende planlægning på det regionale og kommunale niveau. Efter: (Regulski, Georg, Jensen og Needham 1988)

9.4 Regional planlægning og fysisk planlægning i Danmark – et historisk overblik

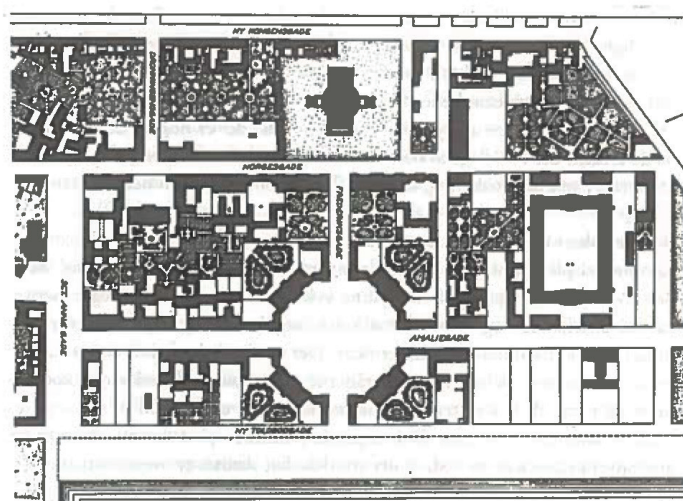
Planlægningen af arealanvendelsen – den fysiske planlægning - er et meget synligt og konkret planlægningsområde, der har stor betydning for den geografiske fordeling af såvel offentlige som private servicefunktioner, af indkøbsmuligheder, af produktionsvirksomheder m.m. Den fysiske planlægning er også afgørende for skabelsen af bymæssighed og for skabelsen af æstetiske værdier i byen og i det åbne land. Arealplanlægningen regulerer anvendelsen af den knappe ressource, som arealer er i mange lande. Arealplanlægning løser ofte arealkonflikter, men skaber også arealkonflikter, når et områdes anvendelse skal ændres.

9.4.1 Arealplanlægning

Fysisk planlægning eller arealplanlægning er en planlægningsform, der på en meget tydelig måde sammenfatter sektorplaner med bebyggelsers udformning på et areal. Arealplanlægning fastlægger vilkår for alle de, der udfører aktiviteter på et afgrænset areal, samtidig søger arealplanlægningen også at hindre, at en grundejers aktivitet ødelægger andre grundejeres muligheder på tilstødende arealer. Planlægningen af arealanvendelsen sætter vigtige spor, der ofte holder i flere århundreder. Dette bliver tydeligt, når vi i dag betragter fortidens bebyggelser som vigtige fortidsminder, der er en vigtig del af kulturarvens mindesmærker. Arealplanlægningens resultater indgår som en ramme eller kulisse om den menneskelige tilværelse. Arealplanlægning har længe været anvendt i en eller anden form. Der har i mange århundreder været planer for eller blot fælles indsats omkring etablering af fælles anlæg som infrastruktur og militære anlæg andre.

Egentlig arealplanlægning viser sig på forskellige historiske tidspunkter. I det romerske imperium blev byerne bygget efter et fastlagt mønster – efter en byplan for byernes centrum - agoraen. Fæstningsbyer som f.eks. Fredericia blev bygget efter en fastlagt byplan, der tog højde for militærets behov i krigstilfælde. Der er en del eksempler på den planlagte by, hvor bybygningen ikke foregik spontant som i de fleste byer, men planlagt. Niels Eigtveds byplan fra 1749 for Frederiks-staden med Amalienborg i København er et godt eksempel på en tidlig byplanlægning i Danmark. Inspirationen blev hentet i Tyskland og Frankrig (Ejlensen, 1997).

Figur 9.3



Figur 9.3, Frederiksstaden, den planlagte by med palæer og gadeforløb, Grundlagt 1749. Chr. Geddes kort tegnet i 1757. Gengivet efter Den Store Danske Encyklopædi, 1997. 9.4.2 Industrialisering og byvækst – arealanvendelse på planlægningsdagsordenen

9.4.2 Industrialisering og byvækst – arealanvendelse på planlægningsdagsordenen

Industrialiseringen i slutningen af 1800-tallet og begyndelsen af 1900-tallet skabte en stor urbaniseringsproces. Dette medvirkede efterhånden til ønsket om at planlægge byernes udbygning, så den ikke foregik anarkisk. Man kan sige, at byvæksten tydeliggjorde behovet for administrative værktøjer til at styre den funktionelle udbygning af de bymæssige områder. Den første byplanlov blev vedtaget af Folketinget i 1920-erne, men den fik ikke den store betydning.

Byvæksten fortsatte imidlertid i 1920-erne og 1930-erne og dermed voksede nødvendigheden af at kunne regulere og tilrettelægge byvæksten rent arealmæs-

sig. På denne baggrund vedtog Folketinget i 1938 en byplanlov, der fastlagde, at alle kommuner i Danmark med byer, der havde flere end 1000 indbyggere skulle udarbejde en byplan for byområderne (Kaufmann 1966). Dermed var kimen til en helt ny politikdannelse skabt. Et nyt lokalt politisk og administrativt genstandsfelt baseret på en styrkelse af kommunernes planlægningsopgave, dels som en pligt, men også som en ret. For Landområdernes vedkommende var de bare noget, der var der, men som ingen dengang tænkte på at gribe regulerende ind i. I byplanen eller rettere i dispositionsplanen, som den benævntes, skulle byens fremtidige vækst og arealanvendelse beskrives. Planen skulle beskrive, hvordan arealerne skulle disponeres, heraf navnet dispositionsplan. Dispositionsplanen var ikke bindende for grundejerne. De kunne stadig selv beslutte, hvad deres arealer skulle anvendes til. Selvom et areal var udlagt til industri i dispositionsplanen, kunne ejeren anvende det til andre formål. Byplanen – dispositionsplanen resulterede imidlertid ofte i udarbejdelse af bindende byplanvedtægter. I den bindende byplanvedtægt, var arealanvendelsen fastlagt f.eks. til industri, etageboliger, offentlige formål eller andet. Arealet måtte så ikke anvendes til andre formål end det, som det var udlagt til (Kaufmann 1966). Dengang som nu er det ikke sikkert, at der f.eks. bygges industribygninger på et areal, der er udlagt til industri. Lokaliseringen af industri besluttes af den enkelte virksomhed, der omvendt er nødt til at lokalisere sig på arealer, der er udlagt til industri. Alternativt kan en virksomhed prøve at få de kommunale myndigheder til at udlægge et industriareal et sted, hvor virksomhedsejeren ønsker at bygge. Dette lykkes i en del tilfælde, fordi kommuner ofte ønsker at tiltrække industrivirksomheder for at skabe arbejdspladser i kommunen. Hvis ikke der er nogen, der investerer på de arealer, der er udlagt til bestemte formål, er der ofte tale om et ikke ubetydeligt spild, idet kommunen naturligvis investerer i veje og kloakering, så de arealer, der er udlagt, kan betjenes.

9.4.3 Byerne vokser ud over kommunegrænsen

Kommunal planlægning er i sagens natur planlægning for en kommune. Med den stigende urbanisering, hvor byerne voksede ud over kommunegrænserne, var der efterhånden også brug for at kunne regulere den kommunale planlægning i flere kommuner i en samlet plan. Der var ligeledes behov for at kunne regulere arealanvendelsen i landområderne. Der skal med andre ord koordineres på tværs af de eksisterende kommunegrænser og dermed på tværs af de lokale planlægningsenheder. Den stigende politiske opmærksomhed omkring arealanvendelsen kan ses ved, at der efterhånden skabtes et overordnet statslig koordinerende og regulerende planlægningssystem. I 1949 blev der vedtaget en byreguleringslov, der først og fremmest regulerede planlægningen for de store byområder, hvor den kommunale planlægning i de mange små Købstads- og

Sognekommuner, der indgik i byområder var helt utilstrækkelig. Hermed introduceres egentlig regionplanlægning i Danmark. (E. Kaufmann: 27 slags Planer. SBI-Planlægning 4. 1966). Fingerplanen er oprindelig fra 1947. Den er et tidligt eksempel på en sammenhængende plan for flere amter og kommuner. Planen var et ideoplæg, der peger på, at udbygningen af Storkøbenhavns industri- og boligområder bør foregå langs trafikåre i fingrene, medens "svømmehuden" mellem fingrene skulle friholdes som storbyens grønne "lunger". Fingerplanen har ikke været vedtaget som en bindende plan, men har haft meget stor betydning for den fysiske planlægning i Storkøbenhavn. Dele af dens ideer er indgået i Byudviklingsplanen for Storkøbenhavn fra 1949 samt i en række dispositionsplaner. Først i 2007 blev Fingerplanen i justeret form vedtaget som en bindende plan. Idet den blev gjort til et landsplandirektiv, der er bindende. Dette skete stort set i den form, som Hovedstadens Udviklingsråd havde vedtaget som regionplan i 2005. Hovedstadens kommuner har herved fået pålagt en klar ramme for deres planlægning.

Figur 9.4.



Figur 9.4 'Fingerplanen'. Her gengivet fra HUR's forslag til regionplan 2005.

Hovedstadsområdetets bindende regionsplan er helt anderledes end reglerne er for kommunerne i det øvrige land. Her har kommunerne fået meget frie rammer efter, at stat og kommuner har delt amtskommunernes planlægning magt. Regional planlægning i Danmark er forsvundet bortset fra i Hovedstadsområdet

Regeringen fremlagde i januar 2019 80 forslag til justering af Fingerplanen efter ønsker fra hovedstadens kommuner. Flere af disse forslag bryder med fingerplanens principper.

Fra 1968 blev arealanvendelsen i nogle regioner reguleret af regionplaner og egnplaner. Disse blev kun lavet for bestemte regioner og ofte på regionalt- amtsligt initiativ. For de øvrige arealer blev arealanvendelsen alene reguleret af dispositionsplaner, byggelove, udstykningsplaner og fra 1962 af zoneplaner, uden at der var nogen koordinerende planlægning på tværs af kommunegrænserne. Fra 1969 blev den samlede arealanvendelse i Danmark reguleret af By- og Landzoneloven. Danmark blev opdelt i byzoner, mellemzoner (bl.a. til sommerhuse) og Landzoner. Zoneinddelingen var fastlagt centralt. Den oprindelige inddeling i Zoner er justeret, idet mellemzonen nu alene er en sommerhuszone eller som den benævnes i daglig tale sommerhusområder.

Alle Arealer, der ikke er byzone eller sommerhusområder er landzone. Byzone er udlagt til byområder og må bebygges, det samme gælder for sommerhusområder. I landzonen må der kun bygges, hvis der er givet en landzonetilladelse til byggeri. Normalt giver kommunen kun landzonetilladelse til byggeri, der skal anvendes til landbrug, skovbrug og fiskeri. Ellers skal landzonen holdes fri for bebyggelse.

Hvis en kommune ønsker et areal overført fra landzone til byzone, kan det ske ved, at kommunen vedtager en lokalplan, der overfører et landzoneareal til byzone. Arealet skal normalt hænge sammen med eksisterende byzone.

Samme forhold gør sig gældende for overførslen af landzone til sommerhusområde, men i kystnærhedszonen (alle arealer, hvor der er mindre end 3 km. til kysten) kræves der en særlig lovhjemmel – statslig tilladelse - til udlæg af nye sommerhusområder.

Alle områder, der er international er udlagt til Natura-2000 områder må ikke overføres til byzone eller sommerhusområder.

9.4.4 Et sammenhængende plansystem i 1970erne

Midt i 1970-erne blev der i forlængelse af kommunalreformen fra 1970 skabt et sammenhængende plansystem i Danmark. By og landzoneloven blev i 1973 afløst af Lov om Lands- og Regionplanlægning. I 1975 vedtog Folketinget loven om kommuneplanlægning. Hermed blev byplanvedtægter afløst af lokalplaner og dispositionsplaner afløst af kommuneplaner. Dette sammenhængende plansystem blev justeret en smule i Planloven fra 1992, og ændret ved strukturreformen i 2007. Også i plansystemet fra 1970erne fastlægges arealanvendelsen til bestemte formål og zoneinddelingen bibeholdes.

Det er naturligvis stadig helt overvejende private investorer, der beslutter, om der bliver investeret i bygninger på arealer, der er udlagt til bestemte formål. Plansystemet var som kinesiske æsker med landsplan, regionplan, kommuneplan og lokalplan. Et planlovshierarki hvor planerne på et niveau skal holde sig inden for de rammer, der er givet af de foregående niveauer. Samlet set skal planlovene gennem landsplaner og regionsplaner både sikre en samlet overordnet planlagt ramme og en koordinering, mens den detaljerede planlægning for by- og landområderne overlades til kommunerne. Der var således tale om et udbygget og detaljeret planlovshierarki, der er bygget op omkring statslige (lovgivningsmæssige) rammer, regional koordinering og kommunal indholdsbestemmende, koordinerende og regulerende planlægningsindsatser.

9.5 Lands- regions- kommune- og lokalplaner

Der er ingen *egentlig landsplan for Danmark*. Det havde en del planlæggere nok forestillet sig i 1960-erne. Der er derimod en ikke-bindende landsplanredegørelser, hvor regeringen annoncerer sin politik. Herudover udsteder Miljøministeren landsplandirektiver, der bindende regulerer bestemte arealanvendelser som f. eks. arealudlæg til sommerhuse, sætter rammer for detailhandelsstrukturen, sikrer arealreservationer til store offentlige investeringer som naturgasnettet m.v. I 2006 var der en ide om at fastlægge brugen af Jagtvej 69 til ungdomshus gennem udstedelsen af et landsplandirektiv. Dette sidste kunne der imidlertid ikke skaffes politisk flertal for, og det blev betragtet som alt for snæver anvendelse af landsplandirektiv instrumentet. Arealanvendelsen på Christiania blev reguleret af et landsplandirektiv fra 1980-erne. Dette dannede grundlag for en statslig lokalplan for Christiania. Bortset fra denne særprægede løsning findes der ingen statslige lokalplaner. Siden har staten grebet ind på anden måde med Loven om Christiania, der tager fat på ejerforhold m.v. og leverer planmyndigheden tilbage til Københavns kommune.

Landsplandirektiver kunne også være anvendt til at fastlægge bestemte områders anvendelse til nationalparker, men her er lovgivningsapparatet anvendt i stedet, idet der er vedtaget en særlig lov for naturparker, der regulerer arealanvendelsen.

På det *regionale niveau* har amtsrådene frem til 2007 fastlagt den overordnede arealanvendelse gennem regionplanerne, og herved lagt rammer for trafik, miljø, beskyttelse af vandressourcer m.m. i en sammenhængende fysisk planlægning. Nedlæggelsen af amtskommunerne i 2007 betød at der herefter ikke er nogen bindende regionsplaner, bortset fra hovedstadsområdet, hvor regionsplanen med nogle ændringer er gjort til et landsplandirektiv. I det øvrige land blev re-

gionplanerne erstattet af regionale udviklingsplaner, der ikke var regulerende, men kunne være udviklende. I 2018 besluttede Folketinget at ophøre med at lave regionale udviklingsplaner og hermed ophørte de sidste rester af regionernes opgaver inden for arealplanlægning.

På det *kommunale niveau* fastlægges hele kommunens arealanvendelse i kommuneplanen inden for de statslige rammer, som landsplandirektiverne og anden lovgivning f.eks. fredningslovgivningen giver.

Inden for kommuneplanens rammer detailplanlægges der for mindre områder i den enkelte kommune, det sker i lokalplanerne. I disse fastlægger kommunerne i detaljeret form bebyggelsers karakter, udlæg af parker og arealer til kommunal service for mindre områder i kommunerne. Disse planer er bindende for grundejeren og skal fremsendes til Miljøministeriet, der ligesom andre centralstatslige myndigheder har vetoret. De statslige myndigheder skal ikke godkende kommunernes dispositioner, men kan gribe ind og ændre disse, hvis fredningsinteresser, hensyn til vandindvinding, hensyn til fri adgang til kystområder m.m. ikke tilgodeses. Det danske planlovssystem fra 1970-erne er præget af borgerinddragelse i og med, at borgerne formelt har muligheder for at påvirke planlægningen gennem lovfastede borgermøder og høringer. Der er afsat tid til, at de forskellige interessenter kan komme frem med deres synspunkter. Dette hvad enten interessenten er naboen, detailhandlen eller den lokale naturfredningsforening. Offentlighedsfasen og de høringer, der er knyttet til den, er vigtige dels set ud fra en demokratisk vinkel dels set ud fra ønsker om ikke at overse nogle af de mange hensyn til fremtiden, som al arealplanlægning bør lægge vægt på. Selvom der ofte er få til borgermøderne, og mulighederne for direkte borgerdeltagelse i beslutningsprocessen er begrænset, er kommuneplanlovens krav om åben diskussion vigtig, også fordi planlæggerne og politikerne hermed presses til at være omhyggelige. Offentlighedsfasen er således en vigtig dimension i bestræbelserne på at balancere og prioritere mellem de mange forskellige hensyn og interesser omkring arealanvendelsen, f.eks. virksomhedsøkonomiske interesser overfor interessenter, der lægger vægt på hensyn til natur og kulturarv. Det danske planlovssystem er i princippet sammenhængende og giver gode muligheder for at planlægge, så planlægningen på et niveau ikke kommer i konflikt med planlægningen på andre niveauer. Dette forudsætter naturligvis, at de forskellige niveauer respekterer den planlægning, der er foregået på andre niveauer. Der er mange aktører, der kan involvere sig i fysisk planlægning. Dette kan naturligvis give anledning til arealkonflikter, hvor den politiske magts forskellige former ofte viser sig. Studiet af planlægning viser et felt af muligheder, interesser, bevægelser og konflikter.

Den enkelte ejers ret til frit at disponere over sine arealer indskrænkes gennem den fysiske planlægning. Der er naturligvis en række eksempler på, at ejere med større eller mindre held har søgt at få indflydelse på planlægning, der vedrører de arealer, som han/hun ejer. Enhver bygherre ved, at lokalplaners bestemmelser om bebyggelsers karakter kan komme i konflikt med arkitekt og bygherres ønsker. Det kan være en svær proces at få ønsker og regulering til at mødes. Planlovene er en begrænsning af den private ejendomsret og de dispositionsmuligheder, som den enkelte ejer har. Der er også en stor økonomi bundet til arealplanlægningen. Arealers værdi er meget afhængig af, om de er udlagt til villa-kvarterer, etagehusbebyggelse, industri eller landbrug. Arealplanlægning er i sin karakter restriktiv, den begrænser den enkeltes arealanvendelse ud fra hensyn til en større helhed. Denne større helhed omfatter både arkitektoniske, trafikale, naturmæssige og konkurrence forhold samt adgangsforhold til offentlig service som skoler m.v. Planmyndigheden kan planlægge, hvad man ønsker på arealet, men det er normalt andre, der skal foretage investeringen, så selvom et areal er udlagt til detailhandel og et andet til industri, kommer der hverken detailhandel eller industri med mindre en privat investor beslutter at foretage investeringen. Op gennem 1980-erne og 1990-erne var der flere eksempler på, at kommuner havde lavet al for store arealudlæg til beboelse, detailhandel og industri. Hele områder lå med infrastruktur som kloaknet, veje og lysmaster, uden at der var nogen form for byggeaktivitet til de formål, der var planlagt. Der var kort sagt ingen investorer, der ville eller kunne føre planerne ud i livet, hvilket resulterede i et betydeligt ressourcespild.

9.6 Strukturreformen 2007 og regionplanlægning

Regionplaner er fra og med 2007 forsvundet fra det danske plansystem som en forpligtende plan for udnyttelsen af arealer, idet strukturreformen har betydet nedlæggelse af de 14 amtskommuner og etableret 5 regioner. Kommunerne har overtaget en række af de planlægningsopgaver, der indtil 2007 var i amtskommunerne, medens den overordnede arealplanlægning er overgået til staten.

Frem til 2019 skulle regionerne lave en regional udviklingsplan, der ikke var bindende for kommunerne. Fjernelsen af regionernes mulighed for at regulere arealanvendelsen i 2007 er først og fremmest udtryk for et ønske om at fjerne konflikterne mellem regionen og kommunerne om arealplanlægningen. Samtidig forventes det, at kommunerne er mere fleksible, da de er tættere på lokale økonomiske interesser. Ændringen skal også ses som en mulighed for centralisering af den fysiske regionplanlægning fra regionerne til staten. Det statslige niveau kan nu med større legitimitet planlægge for storregioner. Der er således både

tale om forskydninger i den vertikale og horisontale politikdannelse. I et vertikalt perspektiv er mulighederne for nationalstatsligt initierede planlægningsmål udbygget med Strukturreformen. Denne centralisering har allerede vist sig ved, at hele Hovedstadsområdet fysiske planlægning er fastlagt gennem et landsplandirektiv, der har fastlagt udviklingen af arealanvendelsen i hovedstadsområdet. Dette er sket ved at udvikle "fingerplanen" og gøre den til et landsplandirektiv i 2007. I 2019 kan nogle af de reguleringer, der er i landsplandirektivet ændres gennem 80 ændringsforslag fra Venstregeringen. Disse ændringsforslag bygger for en dels vedkommende på kommunale ønsker. De fire niveauer i den fysiske planlægnings lands- regions- og kommune- og lokalplanlægning er fra 2007 blevet reduceret tre niveauer.

9.7 Afsluttende bemærkninger

Når der skal skabes de hurtige forandringer, som er blevet en del af informations- og oplevelsessamfundets dagsorden, er der behov for nye tilhandlemuligheder. Et tilsvarende behov stammer fra globaliseringens ændrede vilkår for erhvervsliv og befolkning. Den regionale og kommunale horisontale koordinering af ressourcerne på et areal skaber nye muligheder for hurtig handling, hurtige ændringer og for vidensoverførsel. Mobiliseringen af videns- og erhvervsressourcer i forskellige fora på kommunalt og regionalt plan er med til, at danne de videns- og handlingsnetværker, der er en vigtig ressource i en koordineret indsats for udvikling af regionale vækstcentre.

De regionale eller kommunale beslutnings- og handlemuligheder styrkes derfor i mange europæiske lande, ligesom der på nogle punkter indbygges større fleksibilitet i de rammer, der er for kommunale og regionale beslutninger. Centrale myndigheder i EU eller på statslig plan giver rammer og muligheder, men det er på det regionale og kommunale plan disse muligheder udfoldes på basis af de kompetencer og ressourcer, der findes der.

I Danmark har man fjernet regionernes rolle i den fysiske planlægning. Senest i 2018 ved at fjerne de regionale udviklingsplaner fra planinstrumenterne. Regionerne havde tidligere en koordinerende rolle over for kommunerne og var samtidig et bindeled mellem statslig planlægning og kommunal planlægning.

Kommunerne var utilfredse med, at amtskommunerne og regionerne blandede sig i den kommunale planlægning. Efter strukturreformen med etableringen af de større kommuner fandt man, at den regionale koordinering havde mistet sin betydning. Samtidig er det en kendsgerning, at Danmarks samlede størrelse svarer til adskillige af EU's regioner som f. eks. Catalonien i Spanien, så man kan mene, at den regionale koordinering er et unødvendigt led, den kan måske ligeså godt varetages af staten i Danmark, men det efterlader Folketinget med at skulle foretage en horisontal politikdannelse, som Folketinget og centraladministrationen formentlig ikke er gearet til.

Litteratur

Andersen, Dorte og Sandberg, Marie (2006): Identitetsdannelse og den nye regionalisme i Europa, Københavns Universitet

Bogason, Peter (1995): Kommunalt Demokrati – set fra neden, Kbh. Kommuneinformation

Bramsen, Bo og Fogtdal, Palle (1989): Tobias Faber: København før nu – og aldrig, bind 6 p. 180-181, Viby J.1989.

Cox (2002): The Regulation Approach and Politics of Scale, in Herod and Wright (2002), "Geographies of power – placing scale", Blackwell

Peter Dahler-Larsen (1998): HYPERLINK "<http://www.oup.dk/DK/detail.php?token=39544281745&R=8778383870>" Den rituelle refleksion, Odense Universitetsforlag

Ejlersen, Torben (1997): Frederiksstaden, i Den Store Danske Encyklopædi, syvende bind, Haslev 1997, p.97-98.

Hansen, Povl A. og Serin, Göran: Regional development in the Öresund region and the possibilities for cross broder cooperation

Harvey, David (1989): From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban govenance in late capitalism, Geografiska Annaler: Series B , Human Geography 71 (1), 3-17.

Harvie, Christoffer (1994): The rise of Regional Europe, Routledge, London

Heywood, Andrew (1997): Politics, MacMillan Press Ltd, London

Hooghe og Marks (2001): Multi-level governance and European Integration

Hovedstadens Udviklingsråd, Plandivisionen 2005: Regionsplan 2005 for Hovedstadsregionen, Valby 2005.p.37 og p. 52.

Jensen, Henrik Toft (2006): Fra provinsby til købestad, RUC

Jessop, Bob (2003): Multilevel Governance and Multilevel Metagovernance.

Changes in the EU as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood

Jessop, Bob (2002): Governance and meta-governance. On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony, i H. Bang, ed., Governance, Governmentality and Democracy, Manchester

Kaufmann, Erik (1966): 27 slags planer. En oversigt over og og kritisk analyse af den offentlige fysiske planlægning i Danmark.

Statens Byggeforsknings Institut. København

Keating, Michael (1997): The Political Economy of Regionalism, Frank Cass: London

Keating, Michael (1998): The New Western European Regionalism, Mass:Edward Elgar

Keating, Michael (2003): The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe

Perkmann, Markus (2003): Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border co-operation, i European Urban and Regional Studies, Sage

Peters, Guy B (1998) Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination Public Administration 76 (2), 295–311.

M.E. Porter (1998): Clusters and new economics of Competition, Harvard Business Review, nov-dec 1998

Regulski, Jerzy, Jensen, Henrik Toft (1988): Decentralization and local government, Transaction Publishers

Smith, Adrien (2004): Regions, Space of economic practice and diverse Economies in the “New Europe”, i European Urban and Regional Studies

Storper (1995): The Resurgence of Regional Economies, i European Urban and Regional Studies

Strukturkommissionen (2004): Aftale om strukturreform, juni 2004.

Swyngendow (2000): Elite Power, Global forces, and the political Economy of "Global" Development.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). Netværksstyring: fra government til governance. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag

Ward, Stephen V. (2004): Planning and Urban change, London

Østergaard, Uffe (1998): Europa – Identitet og Identitetspolitik, Rosinante

Noter

- 1a). Harvey, David (1989): From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler: Series B , Human Geography* 71 (1), 3-17.
- 1b). Regeringens 10 vandkantsprojekter, 2015
- 2). Økonomiske, teknologiske, sociale og kulturelle udviklinger har bidraget til at etablere nye territorielle produktioner, markeder og beslutningscentre, der bryder med nationalstatens territorielle og politiske dominans. Swyngedouw (2000) identificerer to centrale udviklinger, der bryder med nationalstatens dominans; 1) "Rescaling of the Economy" – globalisering af produktion og markeder har opskaleret de økonomiske strukturer til et supernationalt niveau, hvor nationalstaten har reduceret indflydelse. Samtidig udvikles koncentrationer af teknologi, viden og kompetencer regionalt, der placerer de enkelte regioner stærkere end tidligere i den globale økonomi. 2) "Rescaling of the State" – udviklingen i internationale institutioner og aftaler er med til opskalerer beslutningsniveauet på en række samfundsøkonomiske områder. Nationalstaten er ligeledes udfordret fra governancestrukturer på lokalt og regionalt niveau, der har fået øget betydning for udvikling af de regionale betingelser for vækstskebelse.
- 3). Interreg. er et eksempel på strukturudviklingsprogrammer i EU, som giver økonomisk støtte til samarbejde på tværs af statslige grænser med henblik på at styrke udviklingen i disse regioner i EU. Udgangspunktet for interreg. er, "at landegrænserne i EU ikke må udgøre en hindring for en afbalanceret udvikling og integration indenfor EU, og at programmet skal ..." fremme grænseoverskridende, tværnationalt og tværregionalt samarbejde og dermed en afbalanceret udvikling af hele EU's område". (www.europa-kommissionen.dk)
- 4). Stednære ressourcer har traditionelt været defineret snævert som materielle potentialer (typisk råstoffer) inden for et geografisk afgrænset område. Immaterielle potentialer som viden, uddannelse og teknologi er i stigende grad medregnet som stednære ressourcer i strategiudformningen af regionale og lokale vækstpolitikker (OECD 2006)

- 5). Bjergkæder, floder, åbent vand og andre naturligt forekommende fysiske hindringer af menneskelig mobilitet har historisk udgjort regionsgrænser mellem grupperinger af sprog/dialekter, kultur, religion, økonomisk og social organisering, m.m.. De historiske (og fysiske) betingede regionale grænser er mange steder i Europa stadig vigtige politiske, sociale og økonomiske grænser inden for eller mellem nationalstater, fx Normandiet, Catalonien, Tyrol, m.fl.

