

**byplan | 2/13**

The background of the slide features a repeating pattern of light green and dark green geometric shapes, specifically pentagons, arranged in a staggered grid. The text 'byplan | 2/13' is positioned in the top left corner in a bold, dark green font.

## byplan

Udkommer med 4 numre om året

## Redaktion

Dennis Lund (ansvarshavende)

## Redaktionsudvalg

Dennis Lund, Paw Gadgaard, Ellen Højgaard Jensen, Niels Østergård, Dorthe Brogård, Vibeke Meyling, Emil Egerod Hubbard

Redaktionsudvalget udpeges af Dansk Byplanlaboratorium og FAB (Foreningen af Byplanlæggere)

## Redaktionsadresse

Dansk Byplanlaboratorium  
Vibeke Meyling  
Nørregade 36,  
1165 København K  
Tlf.: 33 17 72 70  
Mail: [vm@byplanlab.dk](mailto:vm@byplanlab.dk)

## Abonnement i Danmark

Årsabonnement i 2013: 635 kr.  
inkl. moms og porto.  
Pris for udenlandske abonnenter  
henvendelse til [sax@byplanlab.dk](mailto:sax@byplanlab.dk)  
Ved medlemskab af FAB er  
abonnement gratis

## Grafisk tilrettelæggelse

Emil Egerod Hubbard i samarbejde  
med Dennis Lund og Vibeke Meyling

## Forsideillustration

Emil Egerod Hubbard

## Bagsidefoto:

Dan B. Hasløv

## Ekspedition

Dansk Byplanlaboratorium  
Eva Josefsen  
1165 København K  
Nørregade 36

Tlf.: 33 13 72 81

Mail: [db@byplanlab.dk](mailto:db@byplanlab.dk)

## Tryk

Handy-Print A/S



ISSN 0007-7658

## Oplag

587

Signede artikler står for forfatterens regning, usignede for den ansvarshavende redaktørs regning

# Fællesskab og vækst i byfornyelsen

## Konference på Amager d. 18. september

Vær med når Københavns Kommune og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter inviterer til debat om områdefornyelse og bypolitik i de store byer.

Læs mere og find tilmelding på [www.byplanlab.dk](http://www.byplanlab.dk)  
Tilmeldingsfristen er d. 9. september



MINISTERIET FOR  
**BY, BOLIG OG  
LANDDISTRIKTER**



- 2 Leder: Enten / Eller**  
*Dennis Lund*
- 4 Fingerplan 2013 som et landsplandirektiv**  
*Ib Ferdinandsen*
- 11 Forslag til landsplanredegørelse 2013**  
*Niels Helberg*
- 12 Grøde i det åbne lands planlægning**  
*Jørgen Primdahl og Lone S. Kristensen*
- 16 Kysterne og planlægningen**  
*Dan B. Hasløv*
- 20 Miljøvurdering**  
**- er det kun bøv! og ekstraarbejde?**  
*Ole Gregers*
- 26 Detailhandlen og planloven**  
*Per Nyborg*
- 31 Vand- og Naturplaner**  
**statslig planlægning af en kommunal indsats**  
*Flemming Lehbert Sørensen*
- 34 Når plankulturen forandres**  
*Kasper Kornerup Thygesen, Malene Dam Kobberø,  
Michael Skriver Andersen og Carsten Jahn Hansen*
- 40 FAB-stof**

# ENTEN / ELLER

Endelig kom den! Forslaget til landsplanredegørelse 2013. Længe ventet siden for-offentligheden satte ind for snart 1½ år siden. Regeringen har åbenbart haft travlt med andet, siden den lille redegørelse ikke kunne udsendes. Allerede her får vi måske første varsel om, at det man i planlæggerverdenen lægger vægt på og skal forholde sig til i de regionale udviklingsplaner og kommuneplaner, det kommer langt nede i prioriteringsrækken hos regeringen.

På BYPLAN var vi uvidende om, hvornår redegørelsen ville udkomme. Derfor ville vi støtte projektet ved at samle nogle synspunkter ind på typiske landsplanemner, som regeringen måske kunne skele til, så vi ikke som hidtil kun skulle få "programklæringer" om den "blå by, grønne by og røde by" osv. Den fællessang kan vi efterhånden. Men Naturstyrelsen kom os i forkøbet (-også fordi vi selv blev lidt forsinket med udgivelsen - beklager).

Hovedparten af de indlæg vi har samlet ser på mere specifikke emner, der kan eller bør anspore landsplanlægningen, således at vi måske kan komme en kende videre end det kendte sjagon-sprog. F.eks. er det ganske interessant, at det åbne land (jfr. Primdahl/Kristensen) som hovedregel er

blevet dereguleret og samtidig decentraliseret (-til kommunerne), noget man måske ikke forventer, når man ser ud i regeljunglen fra højborgen. Samtidig giver landdistriktsprogrammerne årligt en mia. kr til landbruget, men betinget af arealdrift og miljøbestemmelser og ikke af produktionforhold. Deregulering, decentralisering og de mange støttemidler kan man passende sætte overfor det forhold, at kommuneplanerne er tomme på landskabelige udsagn. Interessant ikke?

Kystplanlægningen er et andet oplagt emne for landsplanlægningen. Det er mærkeligt at skulle forvalte 7000 km's kyst ved hjælp af et 3 km bredt ingenmandsland, hvor en aktiv planlægning er helt fraværende både fra stat og kommune. Hasløv nævner i sin artikel mange problemer: teknificering af kystprofilen, de store havnepodier, der skyder længere og længere ud i havet og afskærer sig fra byen, den privat igangsatte kystsikring, der nogle steder måske mere ligner en "Amagerhylde" end et kystlandskab, de kreative byggetilladelser for at få havkig og de omdannede havneområder, der udstråler usigelig tomhed. Og man kunne tilføje de kommende kystnære vindmølleparker. Hvordan skal de indpasses på den sarte danske strand?

Detailhandlen er lige så aktuel nu som før. Et elsket og hadet emne. Nyborg gør regnebrættet op; ser visse succeser, men frygter det værste, hvis man med det værste mener få megacentre, der styre hele molevitten. Svenske tilstande eller hur?

Miljøvurderingerne, VVM og senere SMV, har snart mange år på bagen, men succeserne er svære at få øje på. Gregor peger i sin artikel på en lang række forhold, der er kritisable, og noget som kunne forbedres. Planlægningen får ikke gavn af disse programmer i tilstrækkelig grad – og stemningen er ikke længere med programmerne. Når man hertil lægger, at EU for 3-4 år siden gav en sønderlemmende kritik af programmernes forvaltning, ville det måske være en værdig opgave for landsplanlægningen. Som det hedder på smart-dansk: Der er plads til forbedring.

Dette er en smagsprøve på udsagn om landsplanlægningen. Desværre ligger de langt fra den brede, udglattende midtvej, som landsplanredegørelse 2013 kører på. Den kører som en blød engelsk vals gennem landskabet. Uden at jeg skal tage kvadratroden af de forskellige synspunkter i denne BYPLAN-udgivelse, står forfatterens rosende superlativer

om landsplanlægningen ikke i kø. Og à propos SMV: Mon landsplanredegørelse 2013 overhovedet lever op til miljøvurdering og planlov?

Vi ville også gerne have haft noget med om landets strukturelle billede, erhvervet og om trafikken/infrastrukturen. Men det lykkedes ikke i denne omgang. Til gengæld kan man lufte sine meninger om redegørelsen den 11. september i København, hvor DB holder en seance om sagen.

Så vidt jeg kan se kan man vælge to veje at gå: **Enten** kan man, som vi har gjort i dette nummer, endnu en gang anstrenge sig for at støtte og fremhæve, der hvor landsplanlægningen ikke skyder brystet frem men forholder sig underkuet til hele den statslige planlægning og følgelig afleverer et næsten tomt udsagn om alt og intet, **eller** også kan man stille sig selv spørgsmålet, om man skal undlade at gå ind i den diskussion for i stedet at se mere grundlæggende på, hvilken mission landsplanlægningen har i dag? Det sidste vil være vovet og kan sætte en helt ny dagsorden for planlægningen: Har faget overlevet sig selv? Er det blevet en anakronisme i en tid, der styres af projektsamfundet? ■

Dennis Lund

# FINGERPLAN 2013

## LANDSPLANDIREKTIV

**Naturstyrelsen har offentliggjort et opdateret landsplandirektiv for Hovedstadsområdet. Området er fortsat begunstiget af fingerplanens opdeling i byområder og grønne kiler samt af principperne for stationsnær lokalisering. Der udstikkes retningslinjer for et sammenhængende grønnere Hovedstadsområde, og generelt følges en målsætning om "Bedre by frem for mere by". Det er et godt udgangspunkt for, at kommunalreformen fra 2005 ses efter i sømmene med hovedstadsregionale briller.**

*Af Ib Ferdinandsen*

### **Fingerplanens fortsatte robusthed**

Landsplandirektivets nye væsentligste regler er baseret på en kontinuerlig udvikling af fingerplanens principper, og særlige lovparagraffer om planlægning i hovedstadsområdet understøtter det.

Det nedlagte Hovedstadsråds Regionplan 1989 fastlagde en hovedstruktur, der omfattede et bymønster, en trafikstruktur og en centerstruktur. Visioner, hovedstruktur og retningslinjer i nedlagte HURs Regionplan 2005 er grundlaget for landsplandirektiv Fingerplan 2007 og de foreslåede nye regler i 2013.

De grønne kiler lå i perioden 1990 til 2001 primært i det nedlagte Københavns Amt. Amtets regionplaner sikrede i perioden, ved bindende retningslinjer, kileres udstrækning og rekreative funktion. I samme periode blev muligheden for at anlægge en letbane i Ring 3 fra Glostrup til Lyngby/DTU introduceret og bliver nu en realitet. Letbanen med stationer også videre fra Glostrup til Ishøj færdiggør den kollektive trafikring fra Køgefingern til Hillerødfingern.

Med beslutning om letbanen gøres det blandt andet muligt, at forbedre betjeningen af sygehusene

i Glostrup og Herlev med effektiv kollektiv trafik. Det nye sygehus i Hillerød kan betjenes med en ny station på S-banen til Hillerød.

Det nye landsplandirektiv præciserer oplagt de grønne kilers anvendelse til klimatilpasning. Kilerne kan på tværs af kommunerne anvendes til håndtering af stigende nedbørsmængder, f. eks. ved etablering af regnvandssøer og kanaler med et rekreativt indhold.

De grønne kiler har også betydning for luftkvaliteten i Københavns mere tætte byområder. Det er muligvis ikke målbart, men vestenvinden er fortsat den fremherskende i Danmark.

Nye grønne strøg introduceres fra Høje Taastrup til Roskilde Fjord og langs Køgefingern, men forudsætningen er, at kommunerne vil indgå i tværkommunalt samarbejde herom. Der er således tale om en invitation hertil.

Fingerplan 2013 genoptager regler og udpegning af et regionalt rekreativt stinet og cykelstinet, hvor den grønne struktur med kiler og ringe genfindes.

### **En ny forsker- og erhvervspark ved Risø**

Etablering af en forsker- og erhvervspark med nye arealudlæg ved Risø, ca. 6-7 km nord for Roskilde Station stikker ud i forhold til fingerplanens principper og hovedstruktur. Betegnelsen for det nye område er produktion, forskning og udvikling med tilknyttet administration inden for Clean-tech i tilknytning til DTU Risø. Clean-tech virksomhed har bl. a. det prisværdige formål, at bygninger, transport og infrastruktur skal være både mere energieffektive og miljøvenlige. Men det gælder tilsyneladende ikke lokaliseringen.

Muligheden for en trafikalt adfærd svarende til en stationsnær lokalisering, for de mange dagligt pendlende og besøgende fra ind- og udland i 2016, skal undersøges. Det bliver interessant at se, hvilke transportformer, der er udviklet, når den nye erhvervspark om 3 år må forventes at være under realisering. Sådanne transportformer findes ikke i dag. Det vil kræve en del forskning og udvikling, og kan blive mere epokegørende for en fremtidig indretning af hovedstadsområdets bymæssige områder end principperne i fingerplanen. Det må nødvendigvis omhandle andet og mere end "Mobility Management" og CO<sub>2</sub>-udslip.

Modsvarende har det indtil nu været forudsat, at mulig byomdannelse og fortætning i nye stationsnære områder i de eksisterende byområder langs Ring 3 først kan realiseres efter den endelige beslutning om etablering af en letbane. Det er vel fortsat planmæssigt ræsonabelt.

### **Et lille kig tilbage i historien om hovedstadens regionale indretning**

I bogen "København – Et bysamfunds særpræg og udvikling gennem tiderne", senest udgivet i 1974, samme år som vedtagelsen af lands- og regionplanloven og lov om Regionplanlægning i Hovedstadsområdet, skrev professor Steen Eiler Rasmussen om Fingerplanen:

"Da planen blev forelagt som en skitse i 1948, var den ikke vedtaget af nogen kompetent forsamling eller autoritet. Der var ikke nogen magt bag den og ikke nogen lovhjemmel for dens gennemførelse. Den maatte altså hævde sig ved sine egne kvaliteter. Og det gjorde den. Alle kommuner havde gennem deres medarbejderskab faaet øjnene op for nytten af en samlet planlægning"

Da fingerplanskitserne forelå i 1948, mødte den politisk forståelse og medførte vedtagelse af lovgivning om regulering af bymæssige bebyggelser i 1949. Der blev trukket sagligt begrundede streger mellem by- og land, og ikke fatale streger bestemt af lokale grundejeres og små kommuners egne, økonomiske interesser. Steen Eiler Rasmussen konstaterede:

"Og så havde den een fordel: der var ikke noget alternativ. Der var ikke nogen, der kunne anvise en anden eller bedre plan"

Det er der så mig bekendt heller ikke kommet nye bud på, bortset fra udtalelser i retning af: "Man kan ikke blive ved med at hænge sig i den forældede Fingerplan". Ofte med henvisning til Planlovens rigide regulering af by- og landområder i nyliberal tilsknit.

De grundlæggende principper i fingerplanen har været robuste over for udviklingen i hovedstadsområdet, herunder diverse nationale reformer af de kommunale inddelinger, planlovgivningen og denne lovs rammestyringsprincip. Mest af alt har Fingerplanen fungeret som et ikon for sam-

menhæng mellem by, landskab, grønne kiler og trafiksystemer i en bæredygtig klar struktur.

Med kommunalreformen i 2005 har det dog været nødvendigt "at hævde fingerplanens kvaliteter" gennem lovparagraffer af mangel på regional styring af udviklingen i Hovedstadsområdet.

Fingerplanens oprindelige forestilling om centerstrukturen kunne dog ikke følges. Folk skulle efter skitsen fra 1948 arbejde inde i Københavns centrale byområder, bo udenfor og pendle hver dag, gerne på cykel, med S-tog eller sporvogn. Man havde dengang ikke kunnet forudse den kraftige stigning i privatbilismen. Den deraf øgede mobilitet bevirkede også en mere spredt bosætning og en indskrænkning af de grønne områder til ny byudvikling. Fingrene blev længere og tykkere. Senere blev sporvognslinjerne nedlagt. De skramlede og optog for meget plads i gaderne til gene for bilernes fremkommelighed.

I dag er København og den øvrige hovedstad opland for pendling til og fra hele det østdanske område. Hittidig byspredning histens og pistens i det østdanske har været udtalt. "Dyrkning" af parcelhuse omkring større og mindre bysamfund har været en profitabel afgrøde.

Effektive regionale kollektive trafikforbindelser mellem Østdanmark og Hovedstaden, tog og bus, som mulig alternativ transportmulighed for pendling, har i årevis været efterladt i en næsten håbløs forfatning. Forestående nødvendige store investeringer i ny infrastruktur, specielt i banebetjening, kan svækkes i nyttiggørelsen ved en fortsat spredt bosætning.

Den oprindelige Fingerplans én-centerstruktur er afløst af en hierarkisk flercenterstruktur indenfor et sammenhængende og integreret storbyområde. Skitsen fra 1948 omfattede Københavns og Frederiksberg kommuner og de nærmest beliggende omegnskommuner,- i princippet ud til Ring 3. Hovedstadsrådets sammenhængende bystruktur med fingre, radialer og ringforbindelser inkluderer nu købstæderne Køge, Roskilde, Frederikssund, Hillerød og Helsingør. Visionen om særlig udnyttelse af stationsnære områder på de radiale baner med høj tilgængelighed for højklasset kollektiv transport er fortsat et bærende lokaliseringsskema.

Fingerplanen, som oprindeligt skitseret, er således ikke blot videreført, men visionerne bruges fortsat som grundlag, og det gør Danmarks hovedstadsområde unik i forhold til andre stor-

byregioner. Visionerne er videreført, og nu med ministerielt landsplandirektiv og med national indflydelse på en ny måde. Set i lyset af kommunalreformen i 2005 er det nødvendigt, at der gives bindende regler i det samlede og stadigt sammenhængende hovedstadsområde. Det er blevet et anliggende for den til en hver tid siddende regering og Miljøminister efter reglerne i planlovens §5i, der bl. a. foreskriver:

"Kommuneplanlægningen i hovedstadsområdet skal udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen i området som helhed og sikre, at hovedprincipperne i den overordnede fingerbystruktur videreføres. Byudvikling af regional betydning skal koordineres med udbygning af hovedstadsområdets overordnede infrastruktur med særlig hensyntagen til den kollektive trafikbetjening"

Ingen regional myndighed har kompetence til at videreføre sammenhæng mellem bystruktur og trafikstruktur samt regler for lokalisering, beskyttelse af natur og miljø. Det er kommunerne, der primært har denne kompetence inden for hvert sit geografiske område. Nødvendige tværkommunale samarbejder er baseret på frivillighed, og der er ikke, som for kommuneplaner, foreskrevet 4-årige revisioner med et 12-årigt sigte.



Hovedstadsområdet er efterladt med uklare sammenhænge mellem opgavevaretagelse og politisk prioritering og styring indenfor plan- og miljøområdet på regionalt niveau og på tværs af de kommunale grænser. Historisk set er der heller ikke noget nyt i denne situation.

### **Regional planlægning i Hovedstadsområdet.**

Hovedstadsrådet fungerede i perioden 1974 til 1989 med vidtgående beføjelser, med regionplanloven som grundlag. Det administrerede tillige en Hovedstadsfond til fremme af planlægningen. Til gengæld var rådet sammensat af indirekte udpegede kommunale og amtslige politikere med høj grad af fokus på det kongerige, hvor de var valgt af borgerne. Rådets aktiviteter var primært finansieret af de 5 amter i Hovedstadsområdet. Og dem som betaler bestemmer.

Med Hovedstadsrådets nedlæggelse blev det i perioden 1990 til 1999 de 5 amter, der varetog regionplanlægningen. Nu var der sammenhæng mellem direkte valgte politikere, skatteudskrivning og planlægning. Til gengæld blev hovedstaden, og dermed den sammenhængende by, den grønne og blå struktur samt trafikstrukturen delt op i fem bidder med hver sin myndighed. Heldig-

vis, kan man være fristet til at sige, var perioden præget af lavkonjunktur. Der var ikke synderlig meget vækst, der skulle fordeles. Med højkonjunktur havde situationen nok set anderledes ud.

Sejladsen mellem Skylla og Charybdis førte i 1999 til oprettelse af Hovedstadens Udviklingsråd. Det samlede hovedstadsområde var igen underlagt én myndighed. Rådets opgaver blev igen indirekte finansieret af de fem amtslige enheder, og rådet bestod af 11 medlemmer. De 3 amtsborgmestre, Københavns Overborgmester og borgmesteren på Frederiksberg var fødte medlemmer. Revirkampene fortsatte mere eller mindre åbenlyst.

Med strukturreformens vedtagelse i 2005 sank skibet med en dyrebar last af erfaringer med ramkestyring (stat - region- kommune) i planlægningen og med bindende regionplanlægning på godt og ondt. HUR blev nedlagt sammen med amterne. De nye direkte valgte regionsråd fik udover den primære opgave med sygehusdrift blandt andet til opgave at udarbejde regionale udviklingsplaner, men uden kompetence til at fastlægge retningslinjer for kommunernes planlægning. Roskilde-fingeren og Køgebugt-fingeren som en del af den samlede fingerbystruktur er for tiden skåret over og tildelt hver sin regionale myndighed, Re-

▼ Transportministeren, formanden for Region Hovedstaden og 11 borgmestre har skrevet under på en fælles principaftale om at anlægge en letbane på Ring 3. Dermed får hovedstadregionen 27 kilometer letbane fra DTU i Lyngby i nord til Ishøj i syd. Letbanen som vil få 27 stationer, forventes at blive en katalysator for en massiv byudvikling langs Ring 3. Den nye letbane forventes at få 13-14 millioner passagerer om året. Illustration: Ringtre.dk



gion Sjælland og Region Hovedstaden. Roskilde og Køge er blevet "udkantskommuner" på Sjælland og Lolland Falster.

Sejladserne mellem "Skylla og Charybdis" var nævneret af landspolitisk skepsis over for en stærk regional myndighed i Hovedstadsområdet, en "stat i staten". Storbymonstret skulle tæmmes. Fremme af en ligelig udvikling i landet blev lovfæstet i 1973.

Rapporten "Hovedstaden – Hvad vil vi med den?" fra 1989 fik som et erhvervspolitisk manifest afgørende betydning for prioritering af investeringer i de efterfølgende års højkonjunktur. Hovedstaden og specielt København var på dette tidspunkt økonomisk i knæ, blandt andet på grund af årtiers

økonomiske udligningsordninger. Rapporten introducerede denne betragtning:

"En hovedstad er ikke et almindeligt byområde, der er i en konkurrencesituation med de andre byer i landet. Hovedstaden er det center, hvor et land normalt samler de investeringer, som skal komme hele samfundet til gode, og hovedstaden er normalt det bysamfund, der udefra påkalder sig opmærksomhed og interesse."

I det nyligt offentliggjorte Forslag til Landsplanredegørelse 2013 konstateres:

"Vækst i hele landet er en hovedprioritet for regeringen. Danmarks hovedstad spiller en

vigtig rolle for væksten. Derfor er det vigtigt med gode rammer for udvikling i hovedstadsområdet."

Og samtidig:

"OECD beskriver i en analyse fra 2009, at København er under pres i den internationale konkurrence mellem storbyer om investeringer og erhvervsudvikling. Problemet påvirker hele Danmark, da vækst i hovedstaden har en afsmittende effekt på resten af landet."

Det må være noget, der fortsat kan følges op på, også 25 år efter at Poul Schlüter i 1989 satte erhvervmæssigt fokus på den dengang skrantende hovedstad.

## REGIONPLAN 1989

for  
KØBENHAVNS AMT  
FREDERIKSBORG AMT  
ROSKILDE AMT  
KØBENHAVNS KOMMUNE  
FREDERIKSBORG KOMMUNE



## SKITSEFORSLAG TIL EGNPLAN FOR



## STORKØBENHAVN

UDARBEJDET 1947 AF EGNSPANKONTORET  
TEKNISK KONTOR FOR UDVALDET TIL PLANLÆGNING AF KØBENHAVNSOMRÅDET

MILJØMINISTERIET

## Fingerplan 2007

Landsplandirektiv for  
hovedstadsområdets planlægning



Regionplan 2007  
Region Sjælland



## Hovedstadsområdet i forhåbentlig fortsat dynamisk og bæredygtig vækst

I lyset af det historiske forløb for hovedstadens indretning er det enestående, at fingerplanens enkle og forståelige principper har kunnet stå distancen. Fingerplanen har uanset samfundsudviklingen og forskellige ombrydninger gennem tiderne betydet, at København ikke har oplevet bymæssig spredning og trafik- og miljøproblemer i samme omfang som plager andre europæiske storbyer.

Hovedstadsområdet står som storbyområde overfor en stor vækst, som forventes at fortsætte. Det er en global tendens for storbyområder, hvoraf mange i disse år vander sig under gigantiske problemer med at styre byvæksten. Mange storbyer

vælger og er nødsaget til at styrke den regionale styring og indsats for at tøjle lokale interesser i bymassivet.

For Hovedstadsområdet betyder det tilvækst i befolkning og erhverv. En sådan tilvækst betyder, at der skal tages stilling til hvilke områder, der skal huse mange nye byfunktioner. Der skal ud fra hovedstadsregionale hensyn ske en hensigtsmæssig og smart fordeling af, og rækkefølge for ibrugtagen af områder til de mange nye byfunktioner, og der skal være sammenhæng med forestående investeringer i ny infrastruktur.

Det skal være attraktivt og fremkommeligt at bo, uddanne sig og arbejde i storbyen. Mo-

derne virksomheder efterspørger beliggenheder i attraktive byområder med stor tilgængelighed for alle trafikarter. De fleste moderne virksomheder, også inden for clean tech, kan med fordel integreres i blandede byområder og bidrage til et alsidigt byliv.

## Et muligt kig fremad

Regeringen har netop offentliggjort et udspil "Bedre kvalitet og samarbejde – opfølgning på kommunalreformen". Regeringen vil drøfte udspillet med Folketingets partier og efterfølgende med KL og Danske Regioner.

Da den forrige regering i samarbejde med Dansk Folkeparti vedtog strukturreformen i 2005, blev der set stort på de særlige forhold, som er gældende i



Hovedstadsområdet, hvor bystruktur, den grønne struktur og trafikstruktur hænger sammen og går på tværs af de nu 35 kommuner. En mulig sammenhængende regional styring blev til lovparagraffer og plandirektiver.

Det må være oplagt også at overveje et direkte valgt regionsråd med beføjelser til at tage politisk ansvar for fordeling, placering og rækkefølge for fremtidigt byggeri i byzone. Så kan det ske på demokratisk vis, hvor de kommunale realiteter kan mødes og brydes med regionale principper og med fornøden offentlig inddragelse. Man behøver selvfølgelig ikke at gentage de svagheder, som tidligere regionplaninstrumenter indeholdt.

Det er tillige oplagt at se på, hvorvidt regionale beføjelser til at styre den fysiske og funktionelle udvikling i Hovedstadsområdet skal suppleres med værktøjer, som mere bredt kan medvirke til at fremme en hensigtsmæssig og dynamisk udvikling, f. eks erhvervs- og miljømæssigt. Klimatilpasning på tværs af kommunerne trænger sig på. Regionsrådet bør geografisk dække det samlede

hovedstadsområde, - muligvis hele Sjælland. Dertil med et stærkt mandat til at indgå i samarbejde med Region Skåne og sætte turbo på de mange oplagte udviklingsmuligheder, der findes i den samlede Øresundsregion. Målt i rejsetid er det ofte hurtigere at komme fra det centrale København til Malmø-Lund end til Lyngby eller Roskilde.

Der er meget på spil nationalt og internationalt, hvis en uhensigtsmæssig fordeling af byens vækst og trafikale tilgængelighed kommer til at svække det samlede storbyområdes funktionsdygtighed.

Det statslige direktiv, Fingerplan 2013, er fortsat et godt grundlag for regionalt at trække velbegrundede streger for regionens bymæssige struktur, såfremt regionen får stillet de nødvendige beføjelser og værktøjer til rådighed. Alle beslutninger af betydning for regionens udvikling, fysisk og funktionelt, erhvervs-mæssigt, miljømæssigt, trafikalt og kulturelt kan afvejes og samles i ét dokument, som grund-

lag for en økonomisk prioritering og gennemsigtig styring.

Den nødvendige kompetence må flyttes fra nationalt til regionalt hold. Det er decentralisering og trods alt tættere på Hovedstadens borgere.

#### Af planloven fremgår:

Miljøministeren fastlægger en opdeling af hovedstadsområdet i

1. det indre storbyområde,
2. det ydre storbyområde (fingerbyen),
3. de grønne kiler og
4. det øvrige hovedstadsområde.

Men hvorfor er det nu lige, at det er en national og ikke en regional opgave at give regler for indholdet inden for denne opdeling af hovedstadsområdet? ■

#### Om forfatteren

Ib Ferdinandsen, Arkitekt MAA. Har siden 1977 arbejdet med by- og landskabsopgaver samt strategiudvikling på kommunalt og regionalt niveau. [ibf@brygge.dk](mailto:ibf@brygge.dk)



ANMELDELSE:

# LANDSPLANREDEGØRELSE 2013

Mere af samme skuffe - desværre

Af Niels Helberg

Forventningerne er høje, når man efter mere end et halvt års ventetid kaster sig over forslaget til landsplanredegørelse 2013. Endelig får en såkaldt "rød" regering mulighed for at slippe visioner og progressive planlægnings tanker løs i det offentlige rum. Nu må vi da få nogle gedigne, konkrete bud på, hvad regeringen vil gøre for at styrke og kvalitetsforbedre planlægningen i Danmark på alle niveauer. Der har i hvert fald været tid nok til en grundig vurdering og idéudvikling.

Og resultatet? Præsenteres vi for nytænkning? Brud med tidligere redegørelsers slappe hensigtserklæringer? Ny fokus på den sammenfattende planlægning, der bringer sammenhæng i sektorplanlægningen? Konkrete mål for en bæredygtig udvikling af f.eks. transportsektoren?

Ak nej.. Man er måske ikke voldsomt overrasket, men dog en smule skuffet. Det nye landsplanforslag ligner i kedsommelig grad sine forgængere: Et katalog over tidligere beslutninger og aftaler og nogle forsigtige forventninger til regionernes og kommunernes videre planlægning. Og så naturligvis nogle florumvundne mål om formålet med det hele. Jeg kan således oplyse for alle interesserede, at "Regeringen har som mål at skabe udvikling, dynamik og vækst i hele landet"! Godt fundet på, siger jeg bare.

Uden at have studeret baggrundsmaterialet grundigt, tør jeg også vove den påstand, at det er småt med nytænkning og brud med tidligere regerings ikke alt for kærlige omgang med planlægningsværktøjerne. Hvorfor har de store investeringer på trafik- og sundhedsområderne ikke været behandlet i landsplanlægningen, før de blev vedtaget? Hvorfor blev Trængselsringen ikke lagt ud som et forslag til landsplandirektiv med tilhørende offentlig høring?

Jeg ville ønske, at vi kunne få nogle mere præcise diagnoser på, hvor dilemmaerne er, hvordan regeringen prioriterer dem, hvilke mål der sættes for udviklingen, og hvilke planlægningsværktøjer, der skal i spil. Her ville landsplanredegørelserne virkelig kunne demonstrere deres berettigelse.

Transporten for eksempel: Ja – vi skal både sikre forbedret mobilitet og grønnere transport, men det er vist ikke så ligetil, som det bliver fremlagt. Hvad er udfordringerne, og hvordan skal de takles? Det er vel ikke nok at bruge lidt flere penge på jernbanerne, når biltrafikken stadig tonser derudad. Skulle I ikke sætte nogle konkrete mål for udviklingen af den kollektive trafik, og skulle I måske også bruge lidt flere kræfter på udvikling af en grønnere biltrafik? Eller endnu bedre: Skulle

I ikke sætte hælene lidt hårdere i over for en byudvikling, der stadig har privatbilismen som sin første forudsætning - trods mange gode ord om det modsatte?

Nå – men bortset fra en almindelig frustration over, at alting desværre er ved det gamle, er det naturligvis rart at blive mindet om, at der trods alt tages initiativer, der peger fremad. Selvfølgelig er grøn omstilling og klimatilpasning vigtige emner, og selvfølgelig er vækstplaner, uddannelsesinitiativer og udvikling af landdistrikterne positive. Men landsplanlægningens store idé: at skabe overblik, sammenhæng og kvalitet i planlægningen, og at tage udgangspunkt i helheden frem for i de enkelte sektorer – den savner vi ligeså meget nu, som vi gjorde før. Men det er vel bare et tegn på, at Miljøministeriet står ligeså svagt i den nuværende regering som i de tidligere. ■

## Om Forfatteren

*Sociolog og byplanlægger Niels Helberg, har været sekretariatschef for Dansk Byplanlaboratorium, chef for Transportrådet, byplankonsulent på Svend Allan Jensens tegnestue, og projektleder i COWI.*

# GRØDE I DET ÅBNE L PLANLÆGN

**Det åbne lands kulturlandskab udvikler sig i et samspil mellem ydre påvirkning og indre dynamik. Sådan har det altid været, om end balancen mellem de to slags påvirkninger har flyttet sig en del i retning af eksterne faktoreres stigende betydning med teknologi, marked, urbanisering og offentlig regulering som nogle af de vigtigste. Den indre dynamik handler om de lokale landskabsaktører, først og fremmest landmanden og om lokalsamfundet som helhed. Denne artikel handler om aktuelle udviklingstræk i danske kulturlandskaber og nogle af de landsplanmæssige konsekvenser heraf. Vi starter fra bunden – eller rettere med bonden.**

*Af Jørgen Primdahl &  
Lone S. Kristensen*

## **Landskabsinitiativer nedefra**

Når det kommer til ejendommens daglige forvaltning, og når der skal træffes beslutninger om ændringer i arealanvendelse og landskabselementer som hegn, grøfter og vandhuller, er landmanden den centrale aktør. Modsat det indtryk man kan få af den offentlige debat, tilhører landmanden ikke en homogen gruppe af fødevarereproducere med en ensartet landskabspraksis. Nogle er ledere af specialiserede landbrugsbedrifter med stor omsætning, mange ansatte og arealer på størrelse med et sjællandsk landsogn. Her er landskabet først og fremmest det grundlag der produceres på, suppleret med indkøbt energi, foder og kemikalier. Andre har mellemstore bedrifter, hvor konen supplerer familiens indkomst med et byjob, og hvor produktion og forvaltning af ejendommens natur- og landskabsværdier går op i en højere enhed. Andre igen er fritidslandmænd, hvor begge ejere har fuld indkomst uden for ejendommen, og hvor driften af ejendommen ofte handler om meget mere end produktion af fødevarer. Endelig er der pensionisten, som måske er i fuld gang med overvejelser om, hvem ejen-

dommen skal sælges til. Skal det være en fuldtidsnabo, som er interesseret i jorden men måske ikke i bygningerne eller en fritidslandmand, som i givet fald måske vil være mere interesseret i ejendommens herlighedsværdier og bygningernes alternative anvendelsesmuligheder? Da vi for få år siden, i en stor undersøgelse, spurgte mere end 300 ejere af landbrugsejendomme (over 2 ha) ved Hvorslev-Bjerringbro om deres primære motiv til at eje ejendommen, svarede to ud af tre, at de primært ejede ejendommen, fordi det var et godt sted at bo. Ca. 4 procent svarede, at de ejede ejendommen primært, fordi den var et godt sted at producere, og lidt under 30 procent angav som svar en ligelig blanding af de to motiver<sup>1</sup>. Selv om det overvejende var små ejendomme, der primært blev set som et bosted, var der både mellemstore og helt store ejendomme iblandt, og samlet set ejede disse ejere 40 procent af arealet. Særligt interessant ved svarene er, at de viste sig at være nøglen til at forstå landmandens forvaltning af ejendommen, som producent og som ejer. De landmænd som primært ser deres ejendomme som et bosted er meget mere aktive, når det

# LANDS INDS NING

gælder ændringer i landskabet, især etablering af nye udyrkede landskabelementer, som hegn, grøfter, vildtplantninger, vedvarende græsmarker, skov og naturarealer.

Flytter vi fokus lidt længere op i skala og ser på lokalsamfundet, har vi de senere år set flere og flere lokale initiativer, som handler om det lokale landskab. Initiativerne er ofte med afsæt i et udviklingsperspektiv, hvor man lokalt ønsker at genoprette eller forstærke værdierne, øge de rekreative muligheder og i det hele taget gøre det lokale landskab mere attraktivt som et bo- og besøgssted. Sogneforeninger og landsbylav er typiske initiativtagere, men også lokale naturforeninger, jagtforeninger, landboforeninger og lignende foreninger optræder som igangsættere af sådanne processer, der ofte indebærer et samarbejde med kommunen (Se Byplan nr. 6. 2004 og nr. 1, 2010 for eksempler på sådanne initiativer). På en måde handler initiativerne om det samme som for landmanden, nemlig om at tilpasse landskabet til nye funktioner, og landmanden er i øvrigt ofte en aktiv deltager i sådanne fælles planprojekter.

## De overordnede rammer

To tendenser har karakteriseret udviklingen i de overordnede planrammer og politikker. For det første er rammerne for det åbne lands planlægning ændret. Med strukturreformen og overførelse af de fleste af amternes regionplanopgaver til kommunerne foregår det meste af det åbne lands planlægning på kommuneniveau, uden at der efterfølgende blev etableret et plangrundlag over kommuneplanen. En undtagelse fra dette er Københavns Fingerplan, som i 2007 blev vedtaget som et landsplandirektiv. Planen omfatter dog kun selve byzonen og kilerne – ikke det åbne land generelt omkring København. Dernæst er der i flere omgange foretaget en liberalisering af planlovens bestemmelser for landzonen. Det er blevet muligt at etablere ny boliger på den enkelte landbrugsejendom, ligesom etablering af erhvervsvirksomheder er blevet nemmere. Planlægningen for det åbne land er således blevet dereguleret, samtidig med at den er blevet mere decentral. For det andet er der gennem årene sket en markant udvidelse af de aktive midler rettet mod det åbne land. Først og fremmest er midlerne i landdistriktsprogrammet vokset fra ingenting i 1980'erne til mere end en milliard om året. Denne udvikling er foregået i takt med, at EU's landbrugs politik er blevet afkoblet selve produktionen, således at den generelle landbrugsstøtte (den såkaldte 'direkte' støtte) nu udbetales uafhængig af produktionen og i stedet ledsages af forskellige krav til driften af arealet og overholdelse af konkrete miljøbestemmelser. Samlet betyder denne udvikling, at EU's landbrugs politik er blevet mindre erhvervsorienteret og mere territorial

i sin tilgang (navnlig landdistriktsprogrammet). En meget stor del af naturplejen, skovrejsningen, hegnplantningerne mv. støttes således fra landdistriktsprogrammet, der i øvrigt er ca.50 % medfinansieret med danske midler. Hertil kommer, at der i de såkaldte 'landdistriktskommuner' er nedsat 'lokale aktionsgrupper', der administrerer den del af landdistriktsprogrammet, der handler om lokal udvikling. Dermed er EU's landbrugs politik kommet til at spille en central rolle for udviklingen i det åbne land, og rigtig mange borgere og lokale foreninger har gennem disse nye tiltag fået deres første erfaringer med lokale, udviklingsorienterede projekter. Sådanne initiativer vil givet få stor betydning for fremtidens planlægning i det åbne land, men har hidtil kun i begrænset omfang været koordineret med kommuneplanlægningen. Det vender vi tilbage til.

Det åbne lands planlægning indgik som et emne i kommissariatet for Natur- og Landbrugs kommissionen, der udsendte sin afsluttende rapport i april 2013. I forhold til planlægningen peges især på behov for et nationalt naturnetværk af vigtige naturområder, bedre beskyttelse af værdifulde landbrugsområder, muligheder for at lave lokalplaner for områder udpeget til 'særligt store koncentrerede husdyrproduktioner'. I sammenhæng med naturnetværket anbefales det, at der udarbejdes et landsdækkende kort over de mest værdifulde natur- og landskabsområder, som skal indgå i rammen for kommuneplanlægningen. Et sådant nationalt kort vil få stor betydning for det åbne lands udvikling på længere sigt, og selve udarbejdelsen af kortet vil skulle gennemføres i



#### **Et eksempel på et lokalt planinitiativ med klare udviklingsmuligheder**

*Rettrupkær Sø blev etableret som et vådområdeprojekt omkring 2008 med det hovedformål at reducere belastningen af næringsstoffer til Limfjorden. Samtidig blev der skabt en naturperle i området, som en stor andel af den lokale befolkning udpeger som en klar forbedring af landskabet. Der er etableret en ny sti på søens nordside, og søen vil i fremtiden komme til at ligge centralt i en ny lokalpark, som lokale arbejdsgrupper sammen med kommunen arbejder på at etablere i et område mellem Sønderlem Vig og Flyndersø i Skive Kommune.*

et samarbejde mellem Miljøministeriet og kommunerne. Endelig foreslår kommissionen, at erfaringerne med lokale udviklingsplaner undersøges, og at der på grundlag heraf overvejes, om der er brug for bedre rammer for en lokal planindsats i det åbne land.

Sammenfattende må det konstateres, at der er grøde i det åbne lands planlægning, både når det gælder de konkrete udfordringer og behov, der ligger i den igangværende udvikling, og når vi ser på planlægningen og reguleringen. I det afsluttende afsnit vil vi begrænse os til at pege på 3 områder, hvor centrale initiativer kunne overvejes.

#### **Centrale planinitiativer – emner til overvejelse**

**1** En landsdækkende kortlægning af vigtige natur og landskabsområder er særdeles påtrængende, dels fordi der skal etableres et netværk af naturområder i Danmark som led i det igangværende Naturplan Danmark initiativ, dels fordi der efter strukturreformen er opstået et vakuum omkring vigtig natur- og landskabsområder. Når kommuneplanforslagene skal godkendes, herunder ændringer i de forskellige udpegninger (og retningslinjer) der har med natur- og landskabsværdier at gøre, er der ikke mere et overordnet grundlag at gøre det efter. Der er alene den tidligere kommuneplan, der næppe kan anvendes til at identificere overordnede værdier.

**2** Bedre varetagelse af de landbrugsmæssige interesser i kommuneplanlægningen forudsætter en oprustning af både information og metoder i forhold til udpegning af særligt værdifulde landbrugsområder. Som det kan aflæses i de kommuneplaner, der pt. (foråret 2013) er sendt ind, er der stor variation i opfattelsen af, hvad der udgør de særligt værdifulde



landbrugsområder. Denne variation kan være betinget af, at rammebetingelserne for landbrug er forskellige, kommunerne imellem. Der er imidlertid meget der tyder på, at variationen snarere skyldes usikkerhed omkring, hvordan denne opgave skal gribes an, og med hvilke konsekvenser for landbrugets fremtidige finansieringsmuligheder for eksempel.

Tilsvarende er der stor usikkerhed omkring udpegning af områder til industrielt husdyrbrug. Argumenterne for udpegninger af områder til industrielle brug har først og fremmest været, at man i sådanne områder, udover at tilrettelægge en højeffektiv produktion af kød, kan løse en række af de nuværende miljøproblemer med ny teknologi, og at man oveni kunne udnytte produktionen til biogas og andre energiformer. Videre er det indgået, at man gennem en sådan planlægning kan forbygge konflikter i forhold til naboer, det omgivende landskab og øvrige arealinteresser i det åbne land. Der er dog efter vores opfattelse en lang række problemer med planlægningen for det industrielle husdyrbrug. For det første er det en positivplanlægning, hvor en mulighed for lokalisering angives, men der er intet i disse udpegninger, der forhindrer en landmand i at lokalisere sig med et stort husdyrbrug udenfor. Derfor er det svært at forestille sig, at planlægning effektivt vil kunne løse konflikter i forhold til de øvrige interesser i det åbne land. For det andet er det ikke klart, hvad der planlægges for: jordløsebrug eller stort husdyrbrug generelt? En planlægning for jordløse brug fordrer efter vores opfattelse nærmere undersøgelser af de transportmæssige konsekvenser, de husdyretiske aspekter samt risici ved sygdomsudbrud. I denne sammenhæng ville det være fint med en åben diskussion (både fagligt og politisk) af det hensigtsmæssige i at

udpege egentlige industrielle husdyrproduktionsområder.

**3** Endelig er der den lokale planindsats. Her er der efter vores mening behov for to tiltag. For det første er der brug for flere erfaringer (og dermed flere eksperimenter) med lokale planprocesser, enten styret nedefra i samarbejde med kommunen eller gennemført af kommunerne i tæt samarbejde med berørte og interesserede borgere. For det andet er det på høje tid at tænke landdistriktsprogrammets mål og især midler bedre sammen med den før omtalte lokalplanindsats. Vores ærinde er ikke, at landdistriktsmidlerne bliver gjort til en ren kommunal affære. De skal fastholdes som et lokalt (civilsamfundsbase)ret virkemiddel, men de kan i højere grad tænkes sammen med kommunalt drevne planinitiativer på lokalt niveau. Dette kan ske ved at personer fra de lokale aktionsgrupper (LAG) inviteres med i den lokale planindsats, eller at de lokale aktionsgrupper i højere grad indarbejder mål og visioner fra andre lokale planindsatser i deres strategier. ■

### Om Forfatterne

*Jørgen Primdahl, landskabsarkitekt, Ph.d. er professor i det åbne lands planlægning med fokus på landskabets anvendelse, forvaltning og regulering.*

*Lone Søderkvist Kristensen er lektor ved Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Landskabsarkitektur og planlægning.*

<sup>1</sup> J. Primdahl & L. Kristensen (2011): *The farmer as a landscape manager: Management roles and change patterns in a Danish region. Geografisk Tidsskrift 111 (2): 107-116.*

## Til landsplanlægningen

Sammenfattende er landsplanlægningens udfordringer for det åbne land

1. at skabe bedre overordnede rammer for benyttelsen og beskyttelsen af det åbne land. Bedre rammer handler bl.a. om identifikation af og retningslinier for de overordnede natur- og landskabsværdier som en del af naturplan Danmark.
2. at tilgodese landbrugets arealinteresser og give landbruget bedre muligheder for at investere langsigtet og udvikle produktionen i samspil med andre funktioner i kulturlandskabet.
3. at understøtte lokale planinitiativer med gode muligheder for at integrere de mange forskellige mål og midler på en enkel og effektiv måde.
4. Det sidste punkt, den lokale planindsats, vil i sidste ende være bestemmende for, hvordan de overordnede mål for naturen og landbruget vil kunne indfries. Samtidig vil det givet også være gennem især lokale initiativer, at yderområderne i fremtiden skal tiltrække beboere og turister. - Så der er meget på spil!

# KYSTERNE OG PLANLÆGNINGEN

**Kystplanlægningen er blandt andet vanskeliggjort af et utal af love og direktiver med uklare møder mellem offentlige og private interesser. Desuden er klimaforandringerne en kommende stor udfordring.**

*Af Dan B. Hasløv*

## **Bevaring og friholdelse**

Landsplanreddegørelsen 1990 understregede behovet for en sammenfattende planlægning i kystzonen, som udbyggede ferie- og fritidscirkulærens mål om en bevaring og friholdelse af værdifulde naturområder og åbne kyststrækninger. Nu hvor 25 års fødselsdagen for denne indsats nærmer sig, er det værd at se på, hvor meget der er lykkedes, og om en ny indsats er påkrævet.

Beskyttelsen af det åbne kystlandskab har været en delvis succes. Den voldsomme byspredning og nye sommerhusområder ved kysterne har kunnet

begrænses. Det samme gælder råstofindvinding og nye store anlæg for turisme. Men de mange store infrastrukturanlæg – broer, havneudbygninger og vindmøller har forøget presset på de åbne kyststrækninger. En teknificering af det åbne kystlandskab fortsætter. Der bliver færre og færre steder i Danmark, hvor oplevelsen af det 'uberørte' kystlandskab kan fastholdes.

## **De urbane kyster**

De største udfordringer har dog vist sig på de allerede udnyttede kyster – de bymæssige kyster og kyster præget af sommerhusbebyggelser. Det

▼ *Sommerlandets kyst er en af de største ressourcer for dansk turisme. Hvad sker der, når de sidste badestrande er væk og husene undermineres? Foto: Dan B. Hasløv.*



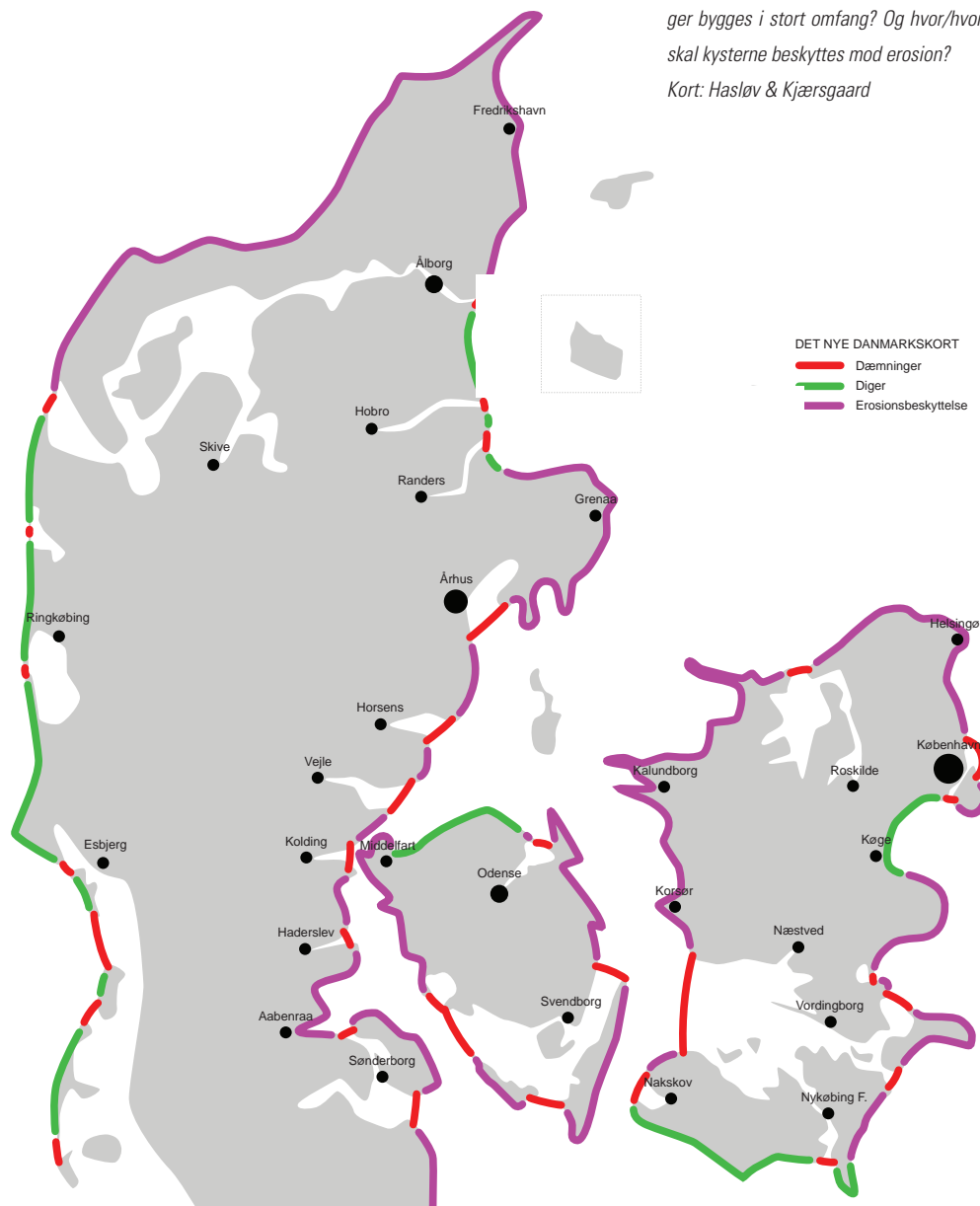
blev allerede for 25 år siden påpeget, hvordan byernes havneområder kunne blive en ny ressource. Her kunne bygges med store herlighedsværdier. Den udvikling blev taget op ikke kun på uddøende havne, men også på væksthavne, som brugte mulighederne til at finansiere moderniseringer af havnene. Så blev der både skabt attraktive, vandorienterede byområder, moderne havnearealer med stor afstand til miljøfølsomme anvendelser og en stærk økonomisk motor. Men det er også en udvikling, som i særlig grad fokuserede på at forlade havnearealer frem for at forsøge at forny de eksisterende som alternativ til udlæg af meget store, nye havneområder. Enorme opfyldninger til nye havneområder har mange steder påvirket samspillet mellem de bagvedliggende byområder og vandet negativt.

Siden 1990 har nye emner meldt sig. Bl.a. har de fortsat aktive havne i stigende grad skullet indrette sig efter nye sikkerhedsbestemmelser, som umuliggjorde den traditionsrige, blandede anvendelse, som byfronterne og erhvervshavnene mange steder gav mulighed for – dengang der stadig var forbindelse mellem by og vand. De forsvinder nu flere og flere steder, efterhånden som havnene lukkes inde bag hegn og adgangskontrol.

De nye byområder, der er vokset op på havnene, har ikke altid været en succes. Der er vellykkede eksempler, men meget ofte er de nye byområder blevet golde, mennesketomme områder, som ikke har formået at trække bylivet med sig. Uanset mange velfungerende udenlandske referenceek-

#### DET NYE DANMARKSKORT

- Dæmninger
- Diger
- Erosionsbeskyttelse



▼ *Det nye Danmarkskort – fremtidige havspejlsstigninger vil udfordre alle kysttyper i Danmark. Skal fjordene og de smalle bælter og sunde aflukkes med dæmninger? Skal diger bygges i stort omfang? Og hvor/hvordan skal kysterne beskyttes mod erosion?*  
Kort: Hasløv & Kjærsgaard

#### DET NYE DANMARKSKORT

- Dæmninger
- Diger
- Erosionsbeskyttelse

sempler er den blandede anvendelse og udviklingen af attraktive oplevelseszoner, promenader, udadvendte publikumsaktiviteter åbenbart noget, som er næsten umuligt i Danmark. Så de omdannede havneområder bliver ikke til den ressource for det attraktive byliv, de kunne være.

Men det er i virkeligheden på den 'almindelige' kyst uden for de tætte byområder, der er sket størst forandringer. Det er de steder, hvor tidligere tiders manglende planlægning åbnede for private udstykninger helt ned til vandkanten og med privat ejerskab af kystlinjen. Både i lov om naturbeskyttelse og planloven er der klare mål for det kommunale planlægningsarbejde.

Offentlighedens mulighed for at komme til kysten skal sikres. Men virkeligheden har været en anden. De nye strandbeskyttelseslinjer har nogle steder ført til markante forringelser af kystens

muligheder for offentligheden. Det fortsatte pres på de bynære, attraktive byggemuligheder fører stadig flere steder til, at bebyggelsen skydes helt frem i selve vandkanten. Ufornuftigt både i forhold til at få en offentlig tilgængelighed langs kysten og ufornuftigt i forhold til de kommende klimænderinger.

Det er også et problem, at bygningsreglementet kombineret med en manglende politisk lyst til at lokalplanlægge i de konflikttunge zoner, som kysterne er, fører til spekulationer uden lige. Overbebyggelse af grunde er et endeløst konfliktstof i forholdet mellem kystgrundejere og bagland. Sidst, men ikke mindst ses kreative byggetilfælde, som åbner for, at der nu flere og flere steder breder sig etagehuslignende bebyggelser på de sidste restarealer eller ekstensivt udnyttede grunde, hvor det kan betale sig at nedrive gamle huse. Fortætningen fortsætter og giver på

nogle bynære kyster en udstilling af næsten sydlandsk kreativitet – hvad der kan være sjovt både arkitektonisk og kulturelt – men har kysterne godt af det?

### **En helhedsorienteret kystforvaltning**

Hvad kunne være ønskværdige temaer i de kommende års planlægning på kysterne? Problemet er, at vores plansystem og hele økonomiske tilgang til, hvordan udviklingen sker på kysterne, mangler en helhedsorienteret kystforvaltning. Som det fungerer i praksis, præges udviklingen af, at langt hovedparten af de danske kyster – også de bymæssige kyster – er i privat eje og forvaltes med udgangspunkt i de mange tusinde kystgrundejeres naturlige, men også meget egoistiske interesser. Det bliver ikke nemmere af, at kystzonen har et utal af love og direktiver med uklare møder mellem offentlige og private interesser.

▼ *De bynære kyster med tæt bebyggelse helt ud til vandkanten er stadig stedet for placering af attraktive boliger. Områderne udnyttes tættere og tættere uden planer for, at vandstande på 2,5-3 meter over nuværende max. vil blive hverdag. Foto: Dan B. Hasløv.*



## Det nye klima

Der venter store forandringer på de danske kyster, når klimaforandringerne rigtigt melder sig. Den oprindelige urbanisering af kysterne er startet uden nogen forståelse for, at de danske kyster er dynamiske og påvirkes af naturkræfterne – helt uden respekt for matrikelgrænser, ejendomsret og anlæg. Resultaterne kan ses overalt – de oprindelige naturkyster, som var årsagen til, at herlighedsværdierne kunne udnyttes, bliver omdannet til tekniske kyster uden kvalitet. Havspejlsstigninger og mere ekstreme vejrhændelser med bølger og højvande vil påvirke kysten og forstærke dynamikken. Det burde åbne for mange diskussioner om, hvad den nødvendige indsats er. De enkelte kystgrundejere kan ikke løse det alene – heller ikke i de kystbeskyttelseslaug, som mange steder er etableret for at redde, hvad reddes kan.

Skal vi gøre som hollænderne, som har en stærk, central myndighed, der varetager spillet mellem land og vand. De har store sikkerhedsmæssige problemer i baglandet, men i både den lille og den store skala har vi sammenlignelige forhold i Danmark. Skal vi planlægge på grundlag af lappeløsninger og reparere, hvad den sidste storm ødelagde, eller skal vi som hollænderne planlægge med lange tidshorisonter på op mod 100 år? Og kan vi lide det resultat, der

vil komme ud af det? I Holland teknificeres overgangszonen mellem land og vand med digekonstruktioner, der er mellem 9 og 10 meter høje. I Danmark kan vi 'nøjes' med 4 meter, hvis vi vil beskytte os mod oversvømmelsestrusler. De kyster, der 'kun' er udsat for erosion, skal også beskyttes. Der hvor kysterne er dynamiske (ustabile), skal vi forhøje de tekniske kystværn med 3 – 4, måske 5 meter for at sikre imod de kommende påvirkninger af ekstreme højvande og bølger.

Måske synes mange, at vi har god tid til at forberede os. Det nye vejrlig kommer kun langsomt. Slemt om 100 år og knap så slemt om 50 år. Det interessante er, at de enkelte kystgrundejere rundt omkring i landet for længst er begyndt at sikre deres huse – gamle som nye – på en for dem fornuftig måde – men ikke nødvendigvis fornuftig i forhold til helheden.

Hvad er det for et Danmarkskort, der er på vej? Vil vores kyster blive endeløse, høje stenvolde, hvor der er bygget alt for tæt på kysten? Hvordan skal de urbaniserede havneområder sikres en gang i fremtiden? Hvordan skal man beskytte sig på de mange erosionspåvirkede kyster, hvor den eroderende kraft vil stige i omfang? Og hvad betyder det forfald hvor huse styrter i havet, der hvor den enkelte kystgrundejer ikke længere har kræfter eller penge?

## Fremtidens kyster

Der er behov for et grundigt check af rammerne for forvaltning af kysterne med henblik på helhedsløsninger, som forholder sig til de nye udfordringer. Der er behov for en finansiering af kystbeskyttelsen, som giver mulighed for mere varige løsninger. Og der er ikke mindst behov for en diskussion om, hvilke kyster vi skal have i Danmark i fremtiden. Skal de, som meget tyder på nu, blive stadig mere teknologisk prægede, eller skal der arbejdes for, at der er steder, man skal beskytte, og steder man skal undlade at beskytte? Hvilke metoder skal man bruge, og hvordan fastholder vi bedst muligt frie og dynamiske kystprocesser, som grundlæggende er den naturkvalitet, der har sikret os et enestående kystlandskab? ■

## Om Forfatteren

*Dan B. Hasløv, direktør og indehaver af tegnestuen Hasløv & Kjærsgaard. Dan har en betydelig erfaring med udvikling, planlægning og udførelse af projekter i kystzonen for rekreation, naturgenopretning, turisme, byudvikling, havne, klimasikring og kystbeskyttelse. Sagkyndigt medlem af Natur- og Miljøklagenævnet 2011-2014 med sagsområdet: Landskabelige påvirkninger/bevaringsværdier.*

▼ *Fremtidens kyst i Danmark? Her er der planlagt med stor fokus på den langsigtede sikkerhed. Byen er beskyttet af store digeanlæg og stensætninger – fra en tysk vadehavsbay.*

*Foto: Dan B. Hasløv.*





# MILJØVURDERING

– ER DET KUN BØVL OG EKSTRA ARBEJDE?

*Af Ole Gregers*



Der er stort set i hele verden krav om miljøvurdering, inden der gives tilladelse til store projekter der kan påvirke miljøet væsentligt. Det startede med miljøvurdering af de konkrete projekter, men det blev hurtigt klart, at det også var nødvendigt at miljøvurdere de planer og programmer, der var basis for projekterne.

### **Verden er fyldt med store miljøprojekter**

Problemstillingen rejses i Brundtland-rapporten om bæredygtig udvikling fra 1987 ("Vores fælles fremtid"). Emnet var oppe på ESPOO konferencen om grænseoverskridende miljøpåvirkninger i Helsinki i 1991 og på Rio-konferencen om bæredygtig udvikling i 1992.

Der er adskillige eksempler på planlægning af større projekter, hvor det efterfølgende har været nødvendigt at foretage kostbare afværgetiltag, efter at de er gennemført. De store dæmninger i USA, Kina og Rusland er oplagte eksempler, men vi har også vore, egne i mindre skala, f.eks. byudvikling tæt på virksomheder der har medført betydelig miljøproblemer ved de nye boliger, og som på sigt har tvunget virksomhederne til at lukke

◀ *Zeppelin hallerne med Riga's centrale marked. Det er et af Europas største kommunale markeder og blev opført i 1924-30 i Art deco stilen. Stålet til tagkonstruktionen stammer fra de tyske Zeppelin hangarer på Vainode luftbasen tæt på grænsen til Lithauen og derfra stammer tilnavnet. Markedet er sammen med Riga's gamle by optaget på Unescos verdens arvsliste. Det fungerer stadigvæk og ligger tæt på stationen samt den gamle by. Der er et stort og spændende udbud af kvalitets varer, som vi kun kan drømme om i Danmark.*

(f.eks. Synopal ved Thisted) eller beslutningerne om at afskaffe sporvognene i de større danske byer.

EU erkendte også behovet og arbejdede i en årække på udformningen af et direktiv om miljøvurdering af planer og programmer. Det tog tid at nå til enighed og endte med en noget udvandet løsning, hvor det kun er nye planer og programmer samt ændringer i eksisterende planer og programmer, der skal miljøvurderes.

### **EU-direktivet**

EU direktivet er fra 2001 (2001/42/EF). Den første danske implementering er Lov om Miljøvurdering af planer og programmer fra 2004 (nr. 316 af 05/05/2004 ).

Reglerne fremgår i dag af Lov om Miljøvurdering af planer og programmer (nr. 936 af 24/09/2009).

### **Hovedideerne er simple:**

Det er langt billigere at tænke sig om, inden der træffes beslutninger, der kan påvirke miljøet væsentligt, end det er at ændre tingene bagefter. De berørte myndigheder skal spørges om emner til miljøvurderingen

Et udkast til miljøvurdering skal til høring hos de berørte myndigheder og offentligheden

Hele miljøvurderingsprocessen skal være gennemført, inden der træffes beslutning om planen.

Og efterfølgende skal det i forbindelse med beslutningen dokumenteres hvilke afvejsninger, der er foretaget via en sammenfattende redegørelse.

### **Reglerne volder problemer**

Reglerne er ikke nye, men ud fra tilbagemeldinger fra en række planlæggere og afgørelser fra klagenævnet må det desværre konstateres, at de stadigvæk volder problemer, og at man sjældent opnår de fordele, der var formålet med reglerne.

Mange planlæggere mener, at reglerne er komplicerede, at de medfører ekstra arbejde, og at man får meget lidt ud af de ressourcer, der bruges på miljøvurderingerne. Der er også flere, der tvivler på, om politikerne bruger dem, og i pressen har en borgmester fra Midtjylland udtalt om vurderingerne "at det jo bare er tal og vurderinger". Det skete i forbindelse med en miljøvurdering, der åbent redegjorde for, at en plan for butiksvikling uden for bymidten ville have væsentlige negative konsekvenser for bymidten.

Natur og Miljøklagenævnet lægger dog vægt på de retslige aspekter og har i en del afgørelser ophævet planer, hvor reglerne ikke var fulgt (se f.eks. Naturklagenævnet orienterer nr. 100 og 106 eller Naturklagenævnet orienterer nr. 430, 433, 461, 473, 485 og 505).

Udgangspunktet er, at der skal foretages en miljøvurdering af langt de fleste planer og programmer, samt at klagenævnet lægger vægt på en juridisk korrekt miljøvurdering. Vi kan derfor lige så godt først som sidst finde ud af, hvordan vi kan

få miljøvurderingsreglerne til at blive en hjælp i forbindelse med planlægningen. Der er næppe en enkelt årsag til udfordringerne, så ville det måske være let. Problemet er bredere end som så. Bl.a. volder reglerne problemer i forhold til planloven.

Ud fra erfaringer fra udlandet samt drøftelser med både praktikere, konsulenter og forskere er de problematiske forhold umiddelbart:

Dårlige høringer af de berørte myndigheder og manglende svar fra de berørte myndigheder.

Miljøvurderingen er ikke en integreret del af planarbejdet, og miljøvurderingen gennemføres for sent til at den reelt kan påvirke hovedstrukturen i planen.

Der er modvilje mod en åben debat af de afvejnninger, der foretages i planlægningen.

Der foretages ikke systematisk opfølgning af, om planerne havde den forventede virkning.

### **Høringen af de berørte myndigheder**

Der er formelle krav om, at de berørte myndigheder skal høres. Høringen handler både om, hvorvidt der skal gennemføres en miljøvurdering og om hvilke emner, der skal indgå i miljøvurderingen. Mange af høringerne foregår på et tidligt tidspunkt i planprocessen og nævner stort set kun, at der skal planlægges og med en omtrent-

lig afgivelse (?) af, hvor planen er placeret. Der mangler ofte en beskrivelse af formålet, hovedindholdet, den præcise placering og de miljømener den planlæggende myndighed selv har fundet frem til. Det gør det vanskeligt for de berørte myndigheder at svare, og det er medvirkende til, at det er begrænset, hvor mange kvalificerede svar der kommer fra andre myndigheder.

Der er dog også et andet problem, som hænger sammen med, at en del myndigheder ikke ønsker at binde sig med skriftlige udtalelser tidligt i processen. Det gælder især for de statslige myndigheder og er nærmest en regel for Naturstyrelsen. I Norge er myndighederne forpligtiget til at svare på høringen, og det giver et langt bedre fundament for selve planlægningen, da andre myndigheders interesser kommer på banen langt tidligere og med myndighedens egen formulering.

### **Miljøvurdering og planarbejdet**

En del af miljøvurderingerne udarbejdes af eksterne konsulenter som har en anden sproglig tone end selve planen. Set udefra virker det som om, en betydelig del af miljøvurderingerne ikke bliver lavet som en integreret del af planarbejdet, og at de kun laves af formelle årsager.

Udarbejdelse af en miljøvurdering kræver en bred miljøviden, samtidig med at der er formelle





krav til indhold og proces (det er ikke nok at lave "nogle slag på tasken" og kalde det en miljøvurdering).

Der er ikke langt fra de krav, der stilles til god planlægning, og dem der stilles i forbindelse med miljøvurdering. I begge tilfælde skal der foretages afvejninger, og der er en fast juridisk procedure. Miljøvurderingen burde derfor være det redskab, hvor planlæggerne over for politikerne, offentligheden og de andre myndigheder redegjorde for afvejningerne i forbindelse med den konkrete plan.

Kan den manglende anvendelse hænge sammen med, at vi som planlæggere ikke ønsker, at offentligheden skal have indblik i de afvejninger, der foretages i forbindelse med planlægningen?

Eller hænger det sammen med, at planlæggerstanden efterhånden har mistet den brede viden om miljøpåvirkninger, og at området er ved at blive overladt til eksperter i miljøvurdering?

### **Demokrati og planlægning**

En af hovedhjørnestenene i det danske plansystem er inddragelse af offentligheden, og at po-

litikerne vurderer betydningen af bidragene fra borgerne, før de træffer endelig beslutning om at gennemføre planlægningen. En god miljøvurdering kan bidrage væsentligt til en åben debat om planerne og at alternative løsninger evt. også inddrages.

Rigtigt mange miljøvurderinger lever ikke op til det formål, og kun de færreste er åbne om, at der kan være miljøproblemer ved den foreslåede plan. Det svækker den demokratiske debat og er medvirkende til "politiker-lede", hvor borgere udtrykker, at det er ligegyldigt, om de deltager

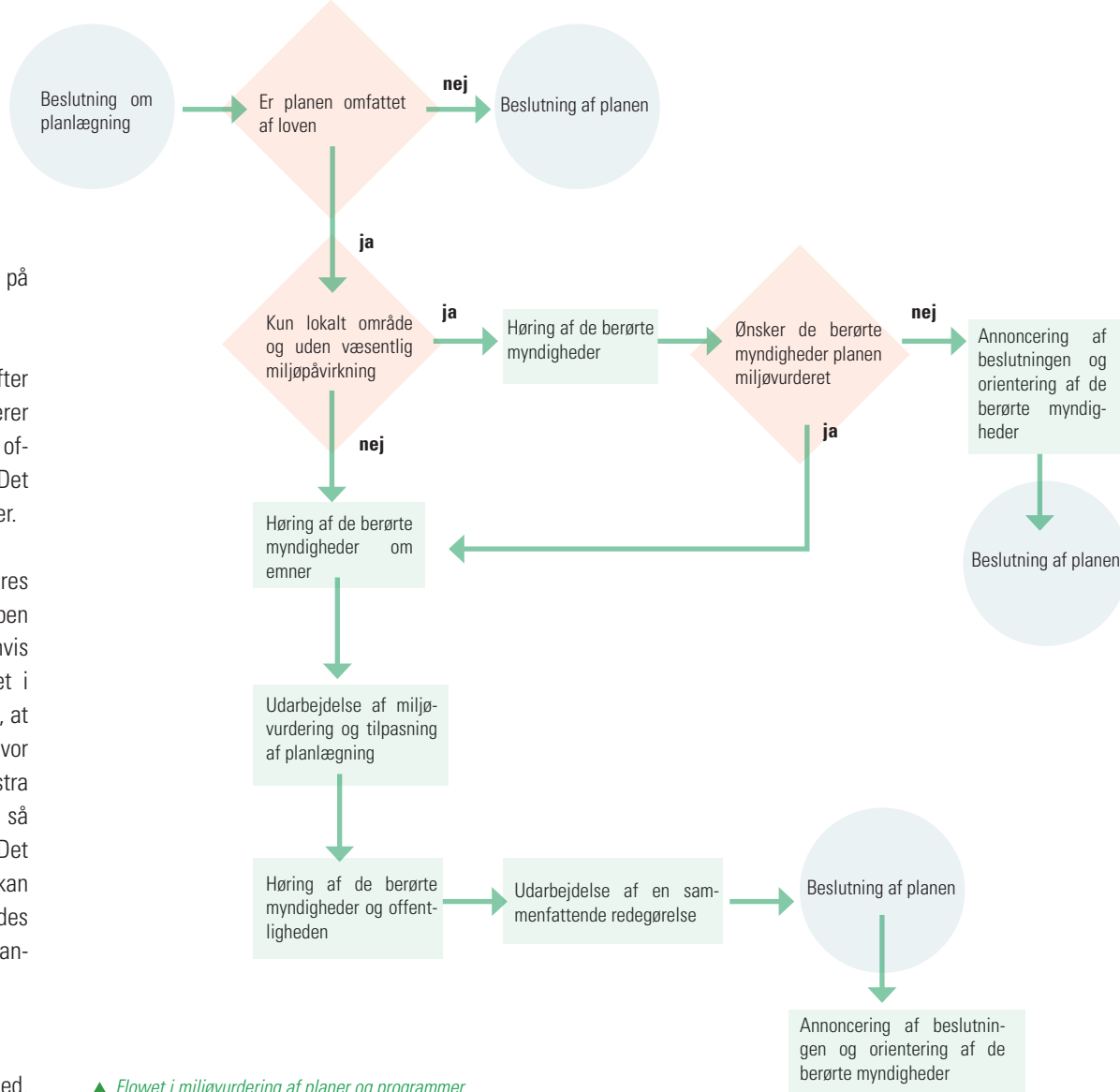
i debatten, da beslutningerne reelt er truffet på forhånd.

Det kan hænge sammen med, at planerne efter plansystemet skal være konkrete, da de regulerer fast ejendom, og at væsentlige ændringer i en offentliggjort plan derfor kræver en ny høring. Det forsinker planlægningen og de afledte projekter.

For større projekter, hvor der skal gennemføres en idefase, kunne problemet med at få en åben debat om alternativerne delvist afhjælpes, hvis en del af miljøvurderingsdebatten blev taget i forbindelse med idefasen. Det er i denne fase, at planlægningen stadigvæk er delvis åben, og hvor det uden væsentlige omkostninger eller ekstra tidsforbrug er muligt at foretage tilpasninger, så den miljømæssige påvirkning begrænses. Det vil være en fordel for planlægningen, da det kan bringe evt. problemer på banen før der bindes mange ressourcer og prestige i det endelige planforslag.

### Plan og miljø: Ikke to sider af samme sag

En anden del af problemet hænger sammen med, at der ikke er en direkte kobling mellem miljøvurderingen og planen. Disse offentliggøres ofte som to selvstændige dokumenter, og da det kun er selve planen, der kan indlægges i plansystemet, er miljøvurderingen kun tilgængelig på den planlæggende myndigheds hjemmeside. Planen og miljøvurderingen er meget forskellige, og det gør det vanskeligt for borgerne at følge med i planlægning.



### ▲ Flowet i miljøvurdering af planer og programmer

Efter den offentlige høring er der krav om, at der skal udarbejdes en sammenfattende redegørelse. Denne burde være en integreret del af den endelige plan, men er det sjældent. Det gør det vanskeligere for offentligheden og andre myndigheder at vurdere de afvejninger, der er foretaget i planlægningen, og er dermed med til at svække tilliden til

planlægningen. Den sammenfattende redegørelse skal efter loven sendes til de berørte myndigheder, men det sker ud fra min erfaring yderst sjældent.

Det er ikke nok at lave en indstilling til beslutning evt. suppleret med en hvidbog – der er specifikke krav efter loven til indholdet, herunder begrundelse for afvejningerne. Hvis der mangler en sammenfat-

tende redegørelse, er det formelt en retslig fejl, men vi mangler endnu at se en klagenævnsafgørelse, hvor der er fokus på det.

### **Opfølgning på miljøvurderingerne.**

Der er i loven krav om, at miljøvurderingen skal tage stilling til overvågning af planen eller programmet. I en del af miljøvurderingerne er emnet behandlet, men det er ikke lykkedes at finde eksempler på, at en efterfølgende overvågning har medført ændringer af planerne. Det kan hænge sammen med, at sammenfatningen ikke er en integreret del af den endelige plan, og at miljøvurderingen "bliver glemt", når planen er endelig vedtaget.

### **Hvordan kan vi gøre det bedre?**

Der er som antydnet ovenfor flere forbedringsmuligheder. Den vigtigste er, at vi som planlæggere tager værktøjet til os og bruger det aktivt til at begrunde den planlægning, der foretages. Det kræver dels nogle faglige holdningsændringer, herunder at det er afgørende med en åben offentlig debat og en generel accept af planlægningen, hvis vi skal opretholde det nuværende plansystem.

Inden for de nuværende rammer i lovgivningen er der flere oplagte muligheder for forbedringer;

Høringsmaterialet til de andre myndigheder gøres konkret (planens indhold, gode kort og hvilke miljøpåvirkninger den planlæggende myndighed selv kan se)

Idefase høringerne gøres mere konkrete (mere end at nu skal der planlægges og "kom med ideer og forslag", men i stedet konkrete forslag, gode kort, foto, åbne alternativer og et foreløbigt bud på miljøpåvirkningerne)

Myndighederne skal presses til at svare (det er de allerede i dag forpligtiget til, og i en periode kan det være nødvendigt at rykke dem – evt. på politisk niveau)

Miljøvurderingen skal være læsevenlig og fokusere på de miljøpåvirkninger, der har betydning for beslutningen om fremme af planen.

Det bør overvejes at integrere dem i planens redegørelse

Den sammenfattende redegørelse integreres i den endelige plan (evt. som et bilag), således at den efterfølgende er tilgængelig for brugerne af planen.

Og inden for hver valgperiode bør der foretages en samlet opfølgning/evaluering af tidligere planlægning. Det kunne passende gøres i forbindelse med planstrategien, hvor der alligevel skal træffes beslutning om hvilken planlægning, der skal foretages i valgperioden.

Det vil være en god start, og derefter kunne man, få lavet en ny mere generel vejledning om miljøvurdering (den nuværende er fra 2006 og omhandler primært lokalplaner).

Og indføre krav om integration af miljøvurderingen i planernes redegørelse.

Og indføre krav om at den sammenfattende redegørelse skal være en del af den endelige plan

Samt indføre krav om at myndighederne skal svare på høringer, hvis de efterfølgende vil bevare deres ret til at håndhæve deres interesser (det bør også gælde i forbindelse med ministeriernes varetagelse af de statslige interesser, der formelt set ikke har karakter af en afgørelse og dermed en berørt myndighed) ■

### **Om forfatteren**

*Chefkonsulent og Landinspektør Ole Gregor arbejder nu ved Rambøll med VVM, miljøvurdering og Planlægning. Har tidligere været i Miljøministeriet og ved Viborg Amt. Var ansvarlig for VVM redegørelsen for det nationale testcenter for store vindmøller ved Østerild og deltog i Interreg projektet SUSPLAN om integration af miljøvurdering i planlægningen, hvor der blev arbejdet med at integrere miljøvurderingen med målfastsættelse og budgetlægningen. Har desuden arbejdet med åbenhed og digital planlægning, herunder indførelsen af kort på internettet.*

# DETAILHANDEL & PLANLOV

**Koncentrationstendenserne er blevet bremset, men de er ikke blevet afgørende ændret.**

*Per Nyborg*

Produktivitetskommissionen har iværksat et frontalt angreb på planlovens restriktioner i forhold til såvel lokalisering af butikker som deres maksimale størrelse. Planloven bør lempes, så det igen bliver muligt at etablere hypermarkeder, som vi i dagens Danmark kender som Bilka.

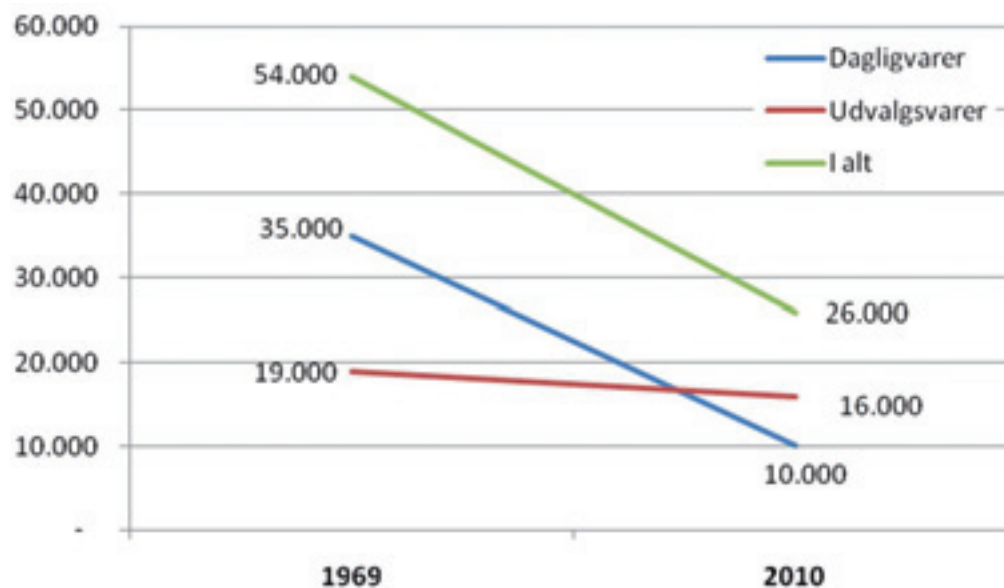
Men hvordan står det til med detailhandelsforsyningen og opfylder planloven ikke sin opgave?

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 udvalgsvarerbutikker 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 kvadratmètre 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



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

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. 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. m<sup>2</sup>.

En del af centrene blev bygget i aflastningsområder 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.

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.

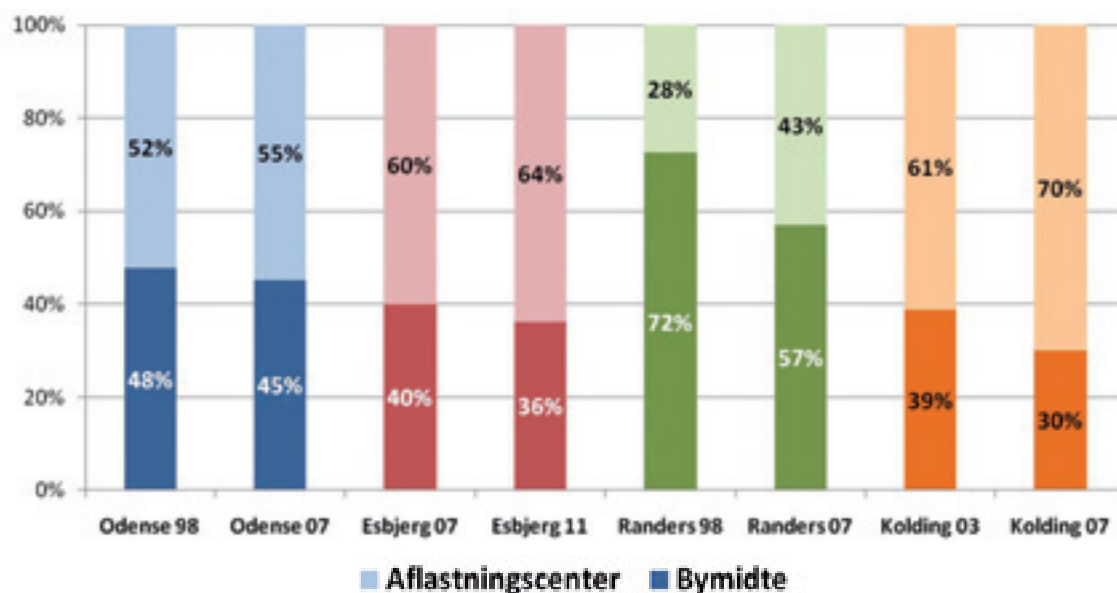
### Synergi mellem bymidter og aflastningscentre?

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.

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.



▲ Figur 2. Andel af omsætningen i bymidten og aflastningscenteret

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 beskedent 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 nye 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.

### Løbende justeringer og tvivl om planloven

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 m<sup>2</sup>, hvilket især var et problem for butikker af varehustypen (Føtex og Kvickly), som typisk etablerede butikker på 4.500-5.000 m<sup>2</sup>.

I 2007 fik dagligvarebutikkerne mulighed for at gå op til 3.500 m<sup>2</sup>, og det blev muligt at anvende op til 200 m<sup>2</sup> til personalerum, som ikke talte med i opgørelsen af arealet.

Udvalgsvarebutikkerne har gennemgået endnu flere ændringer: Maksimumstørrelsen var oprindeligt

1.000 m<sup>2</sup>, men blev i 2002 øget til 1.500 m<sup>2</sup> og 5 år senere til 2.000 m<sup>2</sup>. Også her blev det muligt at indrette op til 200 m<sup>2</sup> til personalerum.

Efter mange politiske diskussioner gives der nu mulighed for at opføre udvalgsvarebutikker på mere end 2.000 m<sup>2</sup> – såkaldt store udvalgsvarebutikker, men kun i byer med over 40.000 indbyggere, som får mulighed for at planlægge for 4 store udvalgsvarebutikker hvert 4. år.

Pr. 1. september 2011 blev planloven lempet i forhold til muligheden for at etablere store udvalgsvarebutikker, idet grænsen på 40.000 indbyggere blev nedsat til 27.000 indbyggere, samtidig med at det blev muligt at etablere en enkelt stor udvalgsvarebutik 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, der trådte i kraft i eftersommeren 2011. Denne tilbagerulning, som netop er blevet vedtaget, indebærer, at der igen skal være minimum 40.000 indbyggere i en by for at opnå tilladelse til at etablere store udvalgsvarebutikker.

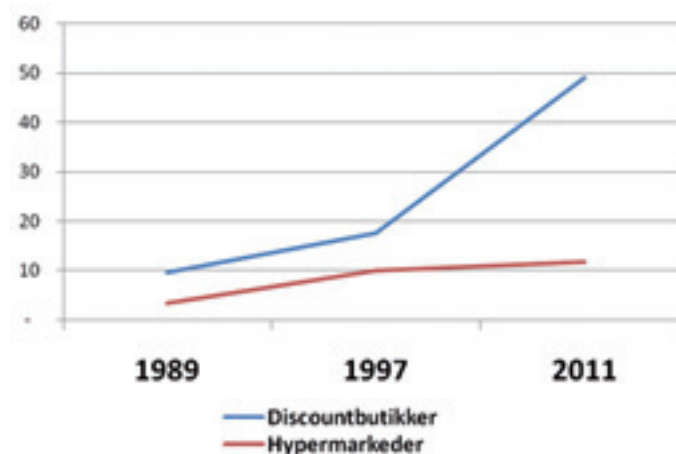
Den i en periode manglende parallelitet i planlægningen mellem Hovedstadsregionen og resten af landet har udover en række konkrete

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.

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



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

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.

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

### 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. Brugerne fordeler sig på alle aldersgrupper. De yngre handler oftere end de ældre, som til gengæld bruger langt flere penge, når de handler.

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 en analyse, som ultimo 2012 blev offentliggjort i en rapport med titlen: E-handelens indflydelse på butiksstrukturen i Danmark.

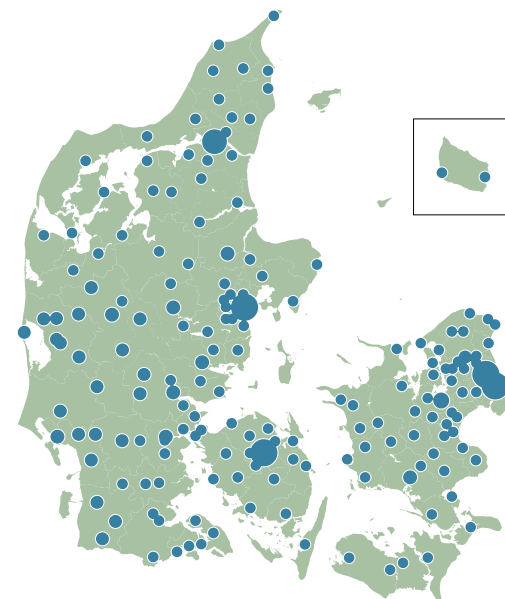
Gennem en række beregninger og vurderinger med udgangspunkt i 6 konkrete byer og deres oplande, har ICP overført konsekvenserne ved tre forskellige scenarier til resten af landet.

### Betydning for den overordnede detailhandelsforsyning

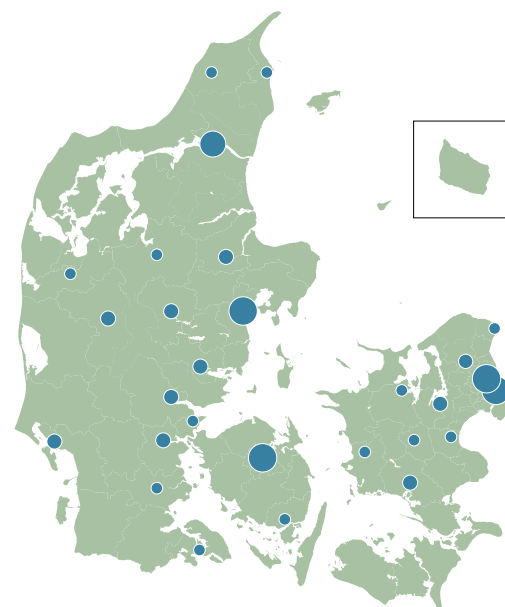
Kortene viser samtlige godt 200 byer med en vis udvalgsvarerforsyning i Danmark i 2012.

### Worst case

Figuren viser, hvilke byer der vil have en betydende udvalgsvarerhandel, hvis Worst case-scenariet bliver en realitet. Her forventes e-handel at få afgørende betydning og vil udgøre 15 % af dagligvareforbruget og 50 % af udvalgsvarerforbruget.



▲ Byer i Danmark med en vis udvalgsvarerforsyning 2012.



▲ Worst case – Byer med betydende udvalgsvarerhandel.

foranstående figur betyder ikke, at de byer, der ikke fremgår af kortet slet ikke har nogen udvalgs-varebutikker tilbage. Men disse byer har mistet så mange udvalgswarebutikker, at de ikke længe-re kan dække et normalt behov for udvalgsvarer. Hvis Worst case-scenariet bliver til virkelighed, vil det få markant indflydelse på den overordnede detailhandelsforsyning i Danmark.

Det må forventes, at byer under 20.000 indbyg-gere fortsat vil have et stort udbud af lokale dag-ligvarebutikker, men der vil være ingen eller få udvalgswarebutikker.

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

Men udvalgswarebutikkerne 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 kunder-ne er villige til at køre endnu længere for at opnå.

### **Reduktion i detailhandelsarealet**

Udbredes e-handel til at udgøre 15 % af den samlede dagligvareomsætning og 50 % af den samlede udvalgswareomsætning, vurderes dette at ville betyde, at det samlede detailhandelsareal vil falde fra ca. 11 mio. m<sup>2</sup> i 2012 til ca. 7,3 mio. m<sup>2</sup> i 2025.

Det vurderes at det samlede areal til dagligvarer vil blive reduceret med ca. 1,1 mio. m<sup>2</sup> og arealet til udvalgsvarer med ca. 2,6 mio. m<sup>2</sup>.

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, hvor de større byer og byområder generelt 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 beliggen-heder i byerne vil blive mindre efterspurgte.

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

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

Butikker og andre servicefunktioner vil relokali-sere sig i helt nye eller gennemrenoverede loka-ler, for på den måde at kunne trimme den fysiske detailhandel til de nye tider, hvor butikkerne med deres beliggenhed og fremtræden, skal under-støtte e-handelen og hvor kunderne, via inspira-tion 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 før-ste omgang vil være i farezonen for lukning.

Ser man på udvalgswarebutikker, sker der en stor omflytning af omsætningen fra de mindre ud-budspunkter til de større byer og shoppingcentre. Således bliver konsekvenserne meget markante

i de mindre og mellemstore byer, mens man for-mentlig vil se, at bymidterne i de store udbuds-punkter vil skrumpes ind, men at der omkring det egentlige centrum stadig vil være meget attrak-tivt at have sin fysiske butik liggende.

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

### **Nye udfordringer for planloven**

De kommende års udvikling går i mange retnin-ger, og det kan være vanskeligt at forudsige, hvad der bliver helt afgørende; vil teknologien sætte dagsordenen eller vil planloven fortsat have en indflydelse på byernes udviklingsmuligheder?

Er planloven rummelig nok til at kunne fungere i en mere digital fremtid, hvor nye butiksformer måske ikke kan indpasses i de nuværende kate-gorier?

Eller er det lykkedes Produktivitetskommissionen at sætte planloven ud af spil efter svensk forbille-de, så vi ikke behøver at "belaste" vore byer, men kan klare de fleste indkøb i trafikalt, velplacerede hypermarkeder eller over nettet? ■

### **Om Forfatteren**

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



# VAND & NATURPLANER

## STATSLIG PLANLÆGNING AF EN KOMMUNAL INDSATS

**Et omfattende planlægningsmæssigt og bureaukratisk system omkring vandplanerne svarer ikke til den relativ beskedne indsats, der er tale om.**

*Af Flemming Lehbort Sørensen*

Det har aldrig rigtigt været hensigten, at arbejdet med Vand- og Natura 2000 planlægningen skulle integreres i kommuneplanarbejdet. Alene de forskellige kadencer (hhv. 6 og 4 år) i planlægningen viser, at vand- og Natura2000 planerne har "deres eget liv". Vand- og naturplanerne skal betragtes som sektorplaner på linje med spildevandsplaner og vandforsyningsplaner, og det er egentlig ganske uproblematisk. Planerne er som bekendt hierarkisk overordnet kommuneplanerne, så en enkelt planchef hist og her har måske været nervøs for, hvad Natur- og Miljøafdelingen finder på at skrive ind i vandplanerne. Der er nu ikke grund til stor bekymring. Planerne beskriver ret specifikke indsatser i de kortlagte Natura2000 områder, i søer og vandløb, og det er staten som i de statslige indsatsplaner detaljeret har beskrevet, hvad der skal ske. Der er med andre ord ikke meget spillerum for den kommunale planlægning.

### **Hvor er vi nu?**

I den meget langstrakte proces, der har været med Natur- og Vandplanerne, er det først nu, vi rigtigt er ved at komme i gang med indsatsen. Vi laver ansøgninger om midler til at gennemføre de planlagte projekter, og vi er allerede løbet ind i de første udfordringer med, at projekterne ikke kan gennemføres indenfor de givne rammer. Så den indsats, der i flere omgange er blevet reduceret, bliver nok i praksis endnu mindre. Mens du læser dette, er det konkrete resultat af mange 1000 timers arbejde rundt om i landet altså endnu ikke synligt i form af fysiske projekter. Der er etableret nogle få vådområder, men det er sket som led i en separat vådområdeindsats, og har derfor ikke direkte ophæng i vandplanerne.

Med de meget detaljerede og bindende statslige indsatsplaner, består Kommunernes opgave mest



## Vandråd

Vandråd overvejes af miljøministeren som noget nyt i forhold til 2. generation af vandplaner. Hvis der skal etableres sådanne nye "vandråd" bliver det formodentlig i starten af 2014, da det indsatsprogram, der skal drøftes i "vandrådene" skal være færdigt 22. december 2014. Miljøminister Ida Auken har med bl.a. "Fem nye vandveje til de næste vandplaner" givet udtryk for, at en del af dialogen og inddragelsen skal ske via "vandråd" som det bl.a. kendes fra Sverige.

i at prioritere i hvilken rækkefølge, vi vil lave de forskellige projekter. Vi har heldigvis også indflydelse på, hvordan vi vil udføre indsatsen dog med den ikke uvæsentlige binding, at det skal være så billigt som muligt. Hvis vi vil lave projekter, som tilgodeser andre hensyn (rekreative, æstetiske), så skal kommunerne selv betale.

### Hvilken Indsats?

Hvad er det egentlig for en indsats vi står overfor? Det, der er lagt i støbeskeen med 1. generation af vandplaner, svarer for en del kommuners vedkommende til ca. det samme som den indsats (de midler), der i forvejen er afsat til natur- og miljøprojekter i kommunerne – altså i størrelsesordenen en fordobling af den årlige indsats. Det skal dog understreges, at variationerne må være ret store

mellem kommunerne. Med dette forsigtige bud på indsatsen, er det som antydnet lidt paradoksalt, at der er bundet et så omfattende planlægningsmæssigt og bureaukratisk system op omkring planerne. Det er helt ude af proportioner med den relativt beskedne indsats, der i virkeligheden er tale om.

### Inddragelse og medejerskab

I kommunerne arbejder vi selvfølgelig under de rammer, som aftales med og udstikkes af staten, men det giver os en særlig udfordring, at de grønne organisationer inkl. landbruget hidtil har overvurderet den forestående indsats ganske betydeligt. Forventningerne om inddragelse og medejerskab til arbejdet er udtalte, fornuftige og forståelige, men jeg er bekymret for, at dialogen

bliver skuffende, idet indsatsen som beskrevet er lagt meget fast af staten. Dialog om hvordan vi i kommunerne gennemfører indsatsen – den tager vi gerne. Dialog om hvad der skal ske er nok lidt sværere at få øje på.

Når det er relevant at bruge nogle linjer på inddragelse og forventninger hænger dette også sammen med, at det formegentlig besluttes, at der skal nedsættes "vandråd". Vandrådene skal bestå af relevante interessenter, og jeg forventer at kommunerne får formandsstolen. Alt den debat og postyr omkring vandplanerne er altså resulteret i, at vi skal have "vandråd" a la Sverige. Det kan formodentlig være udmærket, men det er en lidt underlig beslutning, at indføre "vandråd" netop nu. Kommunerne har ikke engang har haft

chancen for at sikre behørig og god inddragelse i arbejdet. Vigtigt bliver det i hvert tilfælde at få afstemt forventningerne. Måske kommer vi netop med "vandråd" så tæt på de konkrete tiltag, at vi kan få en mere seriøs diskussion af indsatsen. Det krydser jeg fingre for.

Arbejdet med 1. generation af vand- og naturplaner viser, at vi skal have en ændret tilgang til disse opgaver. Staten skal i langt højere grad have mod til en mindre styret, og mindre planlæggende proces og indsats. Vi skal have en overordnet mål- og rammestyring.

### **Natur og Landbrugskommissionen peger på ny naturplanlægningsopgave**

Fremadrettet udstikker Natur og Landbrugskommissionen nu vejen til at give "naturen i Danmark et løft", og der er også anbefalinger for den fremtidige miljøregulering.

Et nationalt naturnetværk kan bidrage til at skabe et tiltrængt fokus på at få sammenhæng mellem naturarealerne. Det lagde også Wilhjelmudvalget vægt på, men i de senere år er sammenhængen mellem naturområder forringet. På grund af konjunkturerne er mange hegn, småskove og remisser blevet fjernet.

I den måske forestående nationale naturplanlægning er det oplagt at satse på kommuneplanlægningen som byggesten for det samlede netværk. Kommuneplanerne passer, som de overordnede

fysiske planer kommunerne virker for og efter, fint som det "sted" vi beskriver planerne om at skabe større sammenhæng mellem naturområderne m.v.

Som planlægger kan man altså godt læne sig lidt tilbage, hvad angår vand og natura2000 planer. Det skal selvfølgelig tjekkes, om der er geografisk overlap med de forestående natur og vandprojek-

ter, som kommuneplanen skal tilpasses. Måske kan man så i stedet se frem til et samarbejde med "natur" om mulighederne for at binde kommunens naturområder mere sammen.

Målet er i sidste ende at sikre en gunstig tilstand i vores naturområder og en god økologisk tilstand i vores vandløb og søer. ■



# NÅR PLANKULTUREN FORANDRES

**Der er ikke meget ved at have en god plan, som ikke realiseres. I Aarhus Kommune har man derfor forandret tilgangen til planlægning og byudvikling, hvilket har haft betydning for byomdannelsen på De Bynære Havnearealer i Aarhus. Det særlige ved planlægningen af dette område, er et nytænkt koncept, hvor kommunen via en ny stabsenhed har inddraget private ejendomsudviklere tidligere i processen. Men hvad sker der, når plankulturen forandres og afstanden mellem private og offentlige aktører mindskes? I Artiklen vises, hvordan kommunen er blevet mere markedsorienteret og mere fleksibel samt hvilke konsekvenser dette har.**


*Af Kasper Kornerup Thygesen,  
Malene Dam Kobberø,  
Michael Skriver Andersen og  
Carsten Jahn Hansen*

Byerne er i konstant kamp om at tiltrække investeringer, i bestræbelserne på at kunne gøre sig attraktive overfor borgere og virksomheder i en national og global bykonkurrence. Det interessante er i denne sammenhæng, hvilke metoder der bringes i anvendelse for at gøre sig attraktive overfor byudviklere og investorer. I Aarhus Kommune har de udviklet et nyt koncept, med stabsenheden 'Arealudvikling Aarhus' som omdrejningspunkt. Dette har medført en ny 'plankultur', altså en ny tilgang til planlægningen, nye handle-mønstre, og ikke mindst et nyt værdimæssigt grundlag, hvorudfra kommunen som helhed agerer. Artiklen handler om disse forandringer, baggrunden herfor og konsekvensen heraf. Det vises, hvordan kommunen med det nye koncept er blevet mere markedsorienteret og ønsker at bryde med den traditionelle monokultur, hvor planlæggere laver planer uden at vide, om de kan realiseres. Særligt interessant er det, at der hviler en bred tilfredshed om konceptet og samarbejdet mellem aktørerne, hvilket understreger, hvilken succes det har været, men samtidig tyder på, at man langt hen ad vejen alene planlægger ud fra et kommercielt synspunkt. Men hvad var rationalet bag konceptet? Hvad ønskede man at

søge væk fra? Og hvad betyder det for de almene planhensyn, at kommunen bliver mere markedsorienteret?

## **Undersøgelsens tilblivelse**

Undersøgelsen blev lavet som led i et speciale med titlen 'konsensuskabende plankultur i en proaktiv byudvikling'. Formålet med specialet var at undersøge et planlægningskoncept, der eksemplificerede den generelle tendens til at planlægningen er blevet mere udviklings- og samarbejdsorienteret. Samtidig skulle undersøgelsen vise, hvordan disse tendenser kunne forstås i et styringsmæssigt og demokratisk perspektiv. Aarhus Kommune var i denne sammenhæng særlig interessant og unik at undersøge, da det er den sidste tilbageværende 'rene' magistratstyrede kommune og samtidig en stor organisation. Specialegruppen foretog en række kvalitative interviews med kommunale og private aktører, der var involveret i udviklingen af en tidligere containerterminal, De Bynære Havnearealer. Hver især fortalte de om deres indtryk af det nye koncept, projektet på havnen og samarbejdet mellem kommunale og private aktører. Udsagnene blev primært tolket og analyseret ud fra en diskurs-analytisk tilgang



▲ 3D model af udviklingen på de bynære havnearealer i Aarhus.  
Illustration Aarhus Kommune

for at belyse, hvordan samarbejdet blev italesat. Resultaterne heraf blev derefter anvendt i en tolkning af de styringsmæssige, organisatoriske samt plankulturelle tendenser i casen.

### **Arealudvikling Aarhus**

Aarhus Kommune har en ambition om at tiltrække 75.000 nye borgere, herunder 15.000 nye studerende, inden år 2030, samt at skabe den fornødne fysiske kapacitet hertil. En af de helt store fysiske omdannelser i Aarhus manifesteres på De Bynære Havnearealer – en tidligere containerterminal, som er under forandring til bolig- og erhvervsejendomme. Udviklingen af De Bynære Havnearealer har medført et nyt arealudviklingskoncept, som Aarhus Kommune vil benytte og videreudvikle til alle de kommunalt ejede arealer, der skal udvikles eller omdannes. Baggrunden for at oprette enheden var primært, at Aarhus Kommune rent organisatorisk ønskede at adskille kommunens myndighedsfunktion fra kommunens grundejerinteresser. Kommunen vil fremstå og virke som facilitator og samarbejdspartner med de private udviklere, fremfor at agere som en regeldreven og rigid myndighed.

### **Kommerciel tankegang**

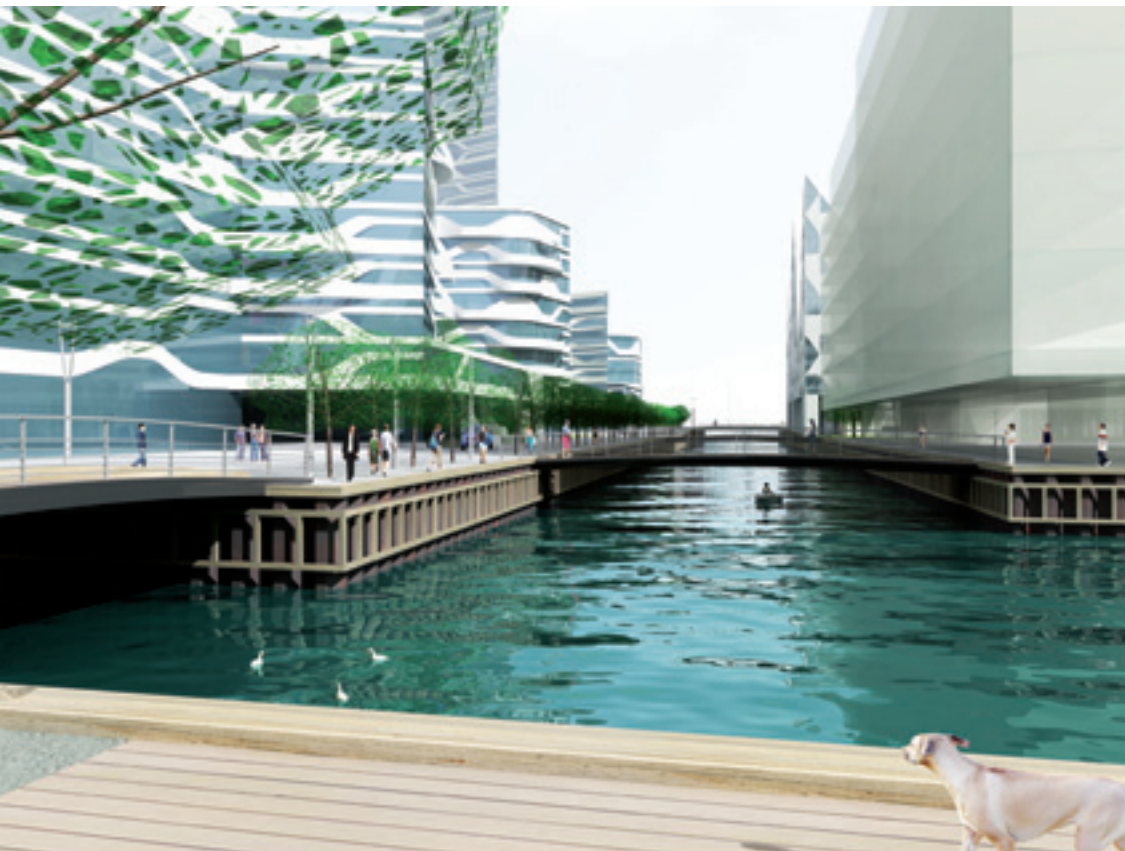
Det særlige ved Arealudvikling Aarhus er, at enheden arbejder ud fra et kommercielt perspektiv, og agerer proaktivt i forhold til markedet. I realiteten betyder dette at Arealudvikling Aarhus benytter et princip, hvor planvisioner opvejes i forhold til kommercielle hensyn.

*“Det er det nytænkende: at et benhårdt succeskriterium for al planlægning bliver: Er der nogen, der efterspørger det her? Og hvis svaret er nej, så er det altså ikke en god plan. Der findes ikke et succeskriterium, der hedder: Vi har lavet en fantastisk plan, men den kan ikke realiseres”*  
**Kommunal aktør**

Pointen er altså, at planlægningen gøres mere markedsorienteret, og bevæger sig således væk fra et mere eller mindre traditionelt paradigme om, at planlægningen kan 'forudse' udviklingen. Det faktum, at kommunen handler ud fra en mere kommerciel tankegang viser, hvordan Arealudvikling Aarhus ønsker at bryde det mønster, der ses

som en udbredt monokultur og monofaglighed blandt planlæggere og forvaltere i kommunerne. Der tegnes et billede af, at mange kommuner arbejder ud fra bestemte planfaglige idealer, hvorimod Arealudvikling Aarhus ansætter mange forskellige fagligheder, samt handler og agerer ud fra et overordnet politisk mål om, at realisere befolknings- og erhvervsvækst i Aarhus. Ræsonnementet lyder i al enkelhed: hellere en plan der kan realiseres end en 'flot' plan, der ikke kan. Interessant er det endvidere, at nye medarbejdere i Arealudvikling Aarhus, oplæres i at tænke det kommercielle aspekt ind i planlægningen.

Langt hovedparten af medarbejdere i enheden har en baggrund i det private erhvervsliv. Det paradoksale heri er det forhold, at enheden gerne vil fremstå tværfaglig, men oplæres, agerer og tænker ud fra den samme, kommercielle tilgang. Dermed risikerer de at skabe en ny monokultur og udviske den diversitet og dynamik, der ellers kendetegner sammensætning af fagligheder i en organisation. Den tværfaglige sammensætning af medarbejdere med markedsorienteret tilgang, fremhæves dog som en nødvendighed for at



▲ Der etableres kanaler i området i takt med at det udvikles. Illustration Aarhus Kommune

kunne sætte sig ind i modpartens (developernes) situation og kultur. Kommunen har således til hensigt at forene sit planhensyn med developere og investorers kommercielle interesser. Fremfor at developerne henvender sig til kommunens 'traditionelle' planafdeling, møder de Arealudvikling Aarhus, som derved fungerer som bindeled mellem kommunens øvrige enheder og private developere og udviklere.

Dette bevirker så, at mange diskussioner om planlægningsrelaterede spørgsmål og uoverens-

stemmelser holdes internt i kommunalt regi, for ikke at skræmme potentielt vigtige investeringer væk fra byen. Netop de vigtige investeringer for Aarhus som by, nødvendiggør kommunens organisatoriske dispositioner og dens imødekommenhed overfor markedet. Udviklingen af De Bynære Havnearealer følger en politisk vedtaget helhedsplan, der blandt andet rummer rammerne for det 142 meter høje 'fyrtårn' LightHouse. Lignende projekter kendes fra Malmø med Turning Torso, der har været med til at profilere og rette opmærksomheden mod den sydsvenske by ved

netop at agere varetegn. På samme måde har det kommende højhusprojekt på Aarhus havn øjensynligt den samme hensigt, at skabe omtale og rette fokus mod Danmarks næststørste by, som har et grundlæggende ønske om, at skille sig ud fra andre danske og europæiske byer i jagten på den kreative klasse og nye vækstmuligheder.

### Styrende konsensus

I løbet af undersøgelsen blev det klart, at der eksisterer en forholdsvis bred konsensus omkring konceptet og modellen for igangværende og fremtidige byudviklingsprojekter i Aarhus. Der udtrykkes stor tilfredshed med, at kommunen har vist sig at være mere imødekommende overfor developere. Og på begge sider af bordet anser man samarbejdet mellem kommunen og developere som ligeværdigt og fleksibelt. De involverede aktører omkring Arealudvikling Aarhus samler sig diskursivt om et mål og en styringsplatform, der sikrer arbejdsro uden politisk uro. Det interessante ved sådanne diskursive koalitioner er, at de er formet af aktører, i dette tilfælde kommunen og private ejendomsudviklere, der bringes sammen i et fælles projekt, til trods for at de som udgangspunkt har eller kan have vidt forskellige interesser. Kommunen tager de kommercielle værdier til sig, for at kunne sikre en udvikling, men dette betyder samtidig, at de planfaglige hensyn tilsyneladende træder i baggrunden. Dette skal forstås på den måde, at kommunale og private aktører specielt har italesat Arealudvikling Aarhus' fleksibilitet og mere åbne tilgang til planlægningen, som årsagen til et bedre samarbejde mellem parterne.

"(...) for mig at se, er Arealudvikling Aarhus en refleksion over, hvordan man kan pille noget ud af den sædvanlige kommunale ramme, og så

i virkeligheden lave en enhed, der kan agere på et marked, der har de kompetencer, der skal til. Både de kommercielle, de tekniske, og de juridiske kompetencer, og som kan matche os som investorer, så vi ikke sidder over for en klassisk kommunestørrelse, men sidder overfor en partner”

### Developer

Samtidig distancerer hovedparten af aktørerne omkring Arealudvikling Aarhus sig fra det mere eller mindre traditionelle paradigme om, at planlægningen skaber succes for god byudvikling. Umiddelbart kan det være godt, at der er bred enighed blandt aktørerne om, hvordan et område skal udvikles, eksempelvis mht. effektiv gennemførelse og generering af investeringer. Hele arealudviklingskonceptet risikerer dog at gå glip af en række vigtige muligheder og potentialer, hvis den bærende diskurs lukker sig om sig selv. Det kommercielle aspekt i konceptet bør løbende udvikles og udfordres, så aktørerne der handler i det, ikke risikerer at skabe en ny ‘plejer-kultur’ og kommer til at blokere for kreative og udfordrende ideer i relation til, hvordan man kan samtænke og håndtere byudvikling og vækst. Undersøgelsen indbefattede ikke borgernes eller andre udenforstående interessenters holdninger til udviklingen på de bynære havnearealer. Men med udgangspunkt i ovenstående beskrivelse af aktørernes konsensus omkring udviklingen, må det konstateres, at der er en reel risiko for, at nogen kan føle sig forbigået.

### Et spørgsmål om (plan)kultur

Essensen af de mange kvalitative interviews med

developere og investorer, der er engageret i byggerierne på De Bynære Havnearealer er, at det traditionelle møde mellem kommune og private aktører ofte har været blokerende for en given udvikling. Fra de interviewede private aktører, har der været en signifikant tilkendegivelse af, at den nye fremgangsmåde i Arealudvikling Aarhus regi er langt mere inkluderende og fleksibel end tidligere og adskiller sig markant fra andre byers fremgangsmåde i relation til planlægning og udvikling.

“(…) nogle gange kan man godt opleve at en kommune næsten føler, at de svigter deres grund-DNA, hvis de begynder at tilpasse sig markedet.”

### Developer

Arealudvikling Aarhus har ageret mere fleksibelt i forhold til udviklernes ønsker og idéer, og har adopteret en kommerciel tankegang fra de private aktører. Dette skal dog også ses i sammenhæng med, at området, der planlægges og projekteres for, er rent kommunalt ejet, og at arealer løbende sættes i udbud. Det gør det unægteligt nemmere, at der blot er to parter om en forhandling, og at man ikke skal bekymre sig om komplekse ejerstrukturer og ‘forsinkende’ borgerhøringer, som ellers ofte kendetegner havneomdannelse.

Helt centralt i det nye koncept står den markedsorienterede tilgang fra kommunes side, som må ses som et udtryk for en forandring i plankulturen omkring håndtering af byudvikling i Aarhus. Dette kommer til udtryk ved at Arealudvikling Aarhus, som organisationsværktøj bevidst påvirker den måde, som medarbejderne tænker og agerer på, ved at tillægge dem et sæt af normer og værdier,

som de skal besidde, for at ‘servicere’ private udviklere og aktører. Dette tolkes som et ønske om at påvirke et dybereliggende lag af hidtidig kommunaladministrativ kultur og praksis ved at tillægge medarbejderne en ny kommerciel tilgang i relation til planlægning og arealudvikling. Man skal i et vist omfang være bedre til at honorere private aktørers krav og ønsker.

Ifølge de interviewede private og offentlige aktører er de mere traditionelle normer og værdier i relation til byplanlægning stadig repræsenteret i Aarhus Kommune ved forvaltningen for Planlægning og Byggeri. Denne forvaltning synes dog at være skubbet i baggrunden til fordel for Arealudvikling Aarhus. Der kan således tales om en forandring i kulturen i Aarhus Kommunes tilgang til planlægning på De Bynære Havnearealer og fremover i hele kommunen. Der er konstrueret et sæt fælles normer, værdier og opfattelser mellem Arealudvikling Aarhus og private aktører, som synes at have fået en betydelig vægt i udviklingsprocesserne.

Meget tyder dertil på, at sammensætningen af personer og deres specifikke kompetencer er en væsentlig del af årsagen til, at samarbejdet mellem kommunale aktører og developere opleves som en ny plankultur. Dette støttes også af private developeres udsagn om, at Aarhus Kommune i kraft af Arealudvikling Aarhus er blevet bedre til at snakke ‘developersprog’.

“Vi oplever det som professionelt, at de folk som sidder på den anden side af bordet godt ved, hvad de har med at gøre”

### Developer

Ligeledes peger undersøgelsen på, at den fysiske flytning af Arealudvikling Aarhus til nye lokaler på de Bynære Havnearealer har haft en betydning i forhold til at gøre omstillingen i plankulturen mere tydelig. Fra at være en del af den tekniske forvaltning i Aarhus Kommune virker og fremstår Arealudvikling Aarhus nu som en selvstændig serviceenhed for private aktører i relation til realisering af byggerier.

Mange af kommunens aktører tilslutter sig nødvendigheden af det plankulturelle skifte fra traditionel, langsigtet planlægningstankegang til en mere markedsorienteret og faciliterende tilgang til planlægningen:

*“Det er sjældent man ser, at de gode projekter er tænkt fra bunden af og dermed kører i den der traditionelle kommuneplanlogik”*

#### **Kommunal aktør**

Aarhus Kommune synes dog, ifølge undersøgelsen, at være todelte i forhold til kommuneplanens nuværende og fremtidige rolle i (areal)udviklingsammenhæng. Hovedparten af de kommunale aktører ser kommuneplanen som et strategisk styringsværktøj, til at sikre overordnede sammenhænge og strukturer i udviklingen, som dog ikke må blive for detaljeret omkring et enkelt område. Andre i kommunen ser kommuneplanen som værende markant medvirkende til at skabe succesen på De Bynære Havnearealer.

#### **Specialets hovedpointer**

Developerne oplever samarbejdet med kommunen som mere ligeværdigt, fleksibelt og dialogbaseret, idet de føler, at de har haft større indflydelse i processen end i tidligere, traditionelle samarbejder med Aarhus Kommune (og andre kommuner). Det er dog langt fra sikkert, at den

effektive fremgangsmåde for udviklingen af De bynære havnearealer, som developere og flere offentlige aktører udtrykker det, fremstår legitimt og demokratisk set fra borgernes synsvinkel. De private og offentlige aktører kan hurtigt danne et entydigt billede af, hvordan byen og havnearealerne skal udvikles, og det kan som opponent være svært at få indflydelse i processen. Fremgangsmåden kan i yderste konsekvens komme til at virke lukket og sluttet om en elitær kreds af beslutningstagere og kun være faciliteret af ingen eller kun symbolsk borgerinddragelse.

På baggrund af undersøgelsen resulterede speialet endeligt i en række anbefalinger til Aarhus Kommune om, hvad den bør være fokuseret på fremadrettet. Særligt bør kommunen løbende vurdere og udfordre kulturen omkring det nye koncept, således at kulturen ikke risikerer at lukke sig om sig selv og miste de potentialer, der kan være til stede i en bredere repræsentation af interesser, ønsker og viden om byudvikling. Det kan eksempelvis ske gennem en konstruktiv og mere undersøgende brug af planlæggernes viden om steder og deres muligheder på et tidligt tidspunkt

*Fyrtårnet 'Lighthouse' kommer til at være visuelt dominerende. Illustration Aarhus Kommune*





i udviklingsprocesserne. Det er vigtigt fremadrettet at være åbne overfor idéer fra opponenter eller interessenter, der ikke nødvendigvis repræsenterer det kommercielle udgangspunkt, men som muligvis tilgodeser byudviklingen på anden vis. Pointen er således, at selvom et projekt ikke udelukkende er funderet i kommercielle behov, kan det godt være med til at skabe en attraktiv bydel, der i sidste ende gør det endnu lettere at imødekomme den presserende befolknings- og erhvervsvekst.

Endelig anbefales det, at man grundigt overvejer brugen af kommuneplanrammerne, således at de ikke bliver for detaljerede, men i stedet fastsætter de overordnede strukturer for byens udvikling. Dermed kan man forhåbentlig undgå unødvendig 'dobbeltplanlægning', hvor rammerne skal ændres i takt med de konkrete projekter. Hvis projekterne opfylder de overordnede strategiske og strukturelle mål med kommuneplanen, må det antages at kommuneplanen har tjent sit formål. Helhedsplanen for De Bynære Havnearealer er således brugt som en mellemformsplan til direkte interaktion mellem planlæggere, borgere, developere, politikere og andre interessenter om visionerne for havneområdets udvikling, hvorefter der er lavet et tillæg til kommuneplanen. Denne fremgangsmåde er måske valgt ud fra, at en helhedsplan har vist sig mere fleksibel og bedre i stand til at vise mere konkrete visioner for det fremtidige havneområde end de traditionelle kommuneplanrammer?

Dette fordrer en diskussion af, hvorledes kommuneplanens rammer for lokalplaner bliver anvendt i dag, ikke bare i Aarhus men tillige i andre kommuner. I stedet for at rammerne i mange tilfælde blot synes at være bestemmende for anvendelse, bygningshøjde og bebyggelsesprocent, kunne rammerne med fordel tænkes mere handlings-

orienterede og justeres alt efter konkrete behov, så der ikke blev planlagt for detaljeret, før der er en faktisk forventning om udvikling af et projekt. Omvendt er det vigtigt, at kommuneplanen styrer udviklingen så tilpas 'stramt', at der ikke gives frit spil til developere. Hvis planrammernes normative bestemmelser udlades, må rammerne i stedet styrkes på anden vis, for at sikre de planlægningsmæssige interesser og visioner, eksempelvis ved en større integration af planstrategiens og hovedstrukturens principper i rammerne.

Artiklen er skrevet med udgangspunkt i et speciale fra landinspektøruddannelsen på Aalborg Universitet. Er du interesseret i at høre nærmere om speciallets analyser, konklusioner og anbefalinger, eller ønsker du/I et eksemplar, så ret blot henvendelse til kasperkt@gmail.com. ■

## Om forfatterne

*Kasper Kornerup Thygesen, Cand. Geom. landinspektør fra Aalborg Universitet, 2012 med specialisering i planlægning og arealforvaltning, nu lokalplanplanlægger, Gentofte Kommune*

*Michael Skriver Andersen, Cand. Geom. landinspektør fra Aalborg Universitet, 2012 med specialisering i planlægning og arealforvaltning, nu landinspektør, Hillerød Kommune*

*Malene Dam Kobberø, Cand. Geom. landinspektør fra Aalborg Universitet, 2012 med specialisering i planlægning og arealforvaltning, nu planlægger, Aalborg Kommune*

*Carsten Jahn Hansen, Lektor, Ph.d., Institut for Planlægning, Aalborg Universitet*



*Byggeriet er i fuld gang, men der er lang vej igen  
Foto Aarhus Kommune*

# FAB's ÅRSKONFERENCE

## Intelligent byfortætning

2013

Byfortætning er i fokus som aldrig før, og lader umiddelbart til, at være svaret på alle økologiske bønner, klimaproblemer og økonomiske udfordringer. Men kan ugenomtænkt byfortætning skabe flere problemer, end det løser? FAB satte d. 24. maj fokus på modellens styrker og begrænsninger.

48 personer havde valgt, at afsætte dagen til, at diskutere og blive inspireret af tanker og projekter relateret til byfortætning.

### Tanker om byfortætning

Professor Jan W. Hansen fra Aarhus Arkitekt-skole indledte konferencen med at uddybe begrebet byfortætning set i et historisk perspektiv. Med sin store teoretiske viden og ofte ganske humoristiske og befriende selvironiske facon, fik de tilhørende et fint indblik i, hvordan skiftende ideologier og dystopier igennem specielt det 20. århundrede har forsøgt sig med, at være på for-

kant med samfundets hastigt accellererende udvikling – med større og mindre held.

Ph.d. Poul Bæk Pedersen fra Aarhus Arkitekt-skole overtog scenen med en yderst spændende gennemgang af de meget konkrete undersøgelser af tæthed, som han har forsket massivt i. Hans konklusion er, at vellykket byfortætning med stor fordel bør benytte sig af rumlige og matematiske modeller. Bebyggelsesprocenter siger i sig selv intet om kvalitet.

### Hvorfor byfortætning?

Eftermiddagen var dedikeret til konkrete eksempler, hvor Søren Leth og Lars Jensen fra Sleth Architects primært fortalte om deres arbejde med Nordhavn i København, Merete Odgaard fra Aarhus Kommune fortalte om fortætning (og nedrivning) i Gellerup og afdelingsarkitekt ved Aarhus Kommune Thorkild Green viste os rundt på De Bynære Havnearealer i Aarhus.

Det stod efter dagen klart, at motivationen for byfortætning er vidt forskellig. Nordhavnen skal primært finansiere en metro, i Gellerup er det en social udfordring, der søges løst via genprogrammering af en ghetto og i Aarhus er det byens image, der søges boostet gennem spektakulær arkitektur.

Om motivationen er af mere eller mindre ædel karakter, har dog ikke nogen synlig sammenhæng med de bykvaliteter, der i hvert fald på projektniveau umiddelbart kan aflæses. Undertegnedes helt subjektive konklusion efter en yderst inspirerende dag var, at Jan Gehl ikke har levet forgæves.

Har du et forslag til, hvad årskonferencen 2014 skal sætte fokus på, er du yderst velkommen til, at sende os en mail på [post@fabnet.dk](mailto:post@fabnet.dk) ■

Paw Gadgaard, Byplanarkitekt,  
Bestyrelsesmedlem i FAB



