



MILJØMINISTERIET
SKOV- OG NATURSTYRELSEN

LANDSPLANAFDELINGEN

Arbejdsrapport

Bidrag til regionplanlægningens historie



Bidrag til regionplanlægningens historie, februar 2004

Udarbejdet af Vilhelm B. Michelsen, Karsten Bay Christensen og Ib Ferdinandsen
for Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, Landsplanafdelingen

Print: Skov- og Naturstyrelsen, København

Forsidetegningen af Bo Bojesen er bragt i Politiken den 14 oktober 1985.

Titlen er :«Kontorlandskab«

Den har følgende undertekst: »En forenkling af miljøplanlægningen overvejes, efter at man omsider har fundet ud af, at den danske natur er ved at kvæles i overadministration.«

Rapporten findes på

www.regionplanudvalget.dk

ISBN 87-7279-554-9 (elektronisk)

København marts 2004

***Bidrag til
Regionplanlægningens
Historie***

Indhold

1. Resumé	side 6
2. Forhistorien - byerne i halvtredserne og tresserne - planlægning i kommunerne - staten styrer - regional planlægning - landsplanlægning - jordlovspakken der faldt - hovedstadsområdet	side 8
3. Historien i provinsen - planlovsreformen - forberedelser til en regionplan - alternative regionplanskitser - Regionplan 1980 - Regionplan 1985 - Regionplan 1989 - Regionplan 1993 - Regionplan 1997 - Regionplan 2001	side 18
4. Historien i Hovedstadsregionen - lovarbejdet - Regionplan 1973 - 1. etape planen 1977 - Tillæg 1982 og -85 - Regionplan 1989 - fem regionale enheder - hvad vil vi med Hovedstaden ? - på vej mod Regionplan 2005	side 38
5. Processen - den politiske involvering - offentlighedens involvering - rammestyringen	side 48
6. Resultatet - verdens bedste regionplan ? - én plan for Danmark - én plan for det åbne land - nogle svagheder	side 54

Forord

Miljøministeren nedsatte i maj 2002 et regionplanudvalg, som fik til opgave at undersøge mulighederne for at udvikle og forenkle regionplanernes indhold, form og tilvejebringelse. Udvalgets overvejelser afsluttes med anbefalinger til ændringer af den eksisterende lovgivning.

Regionplanudvalgets arbejde har indtil nu resulteret i en delbetænkning om planlægning i kystnærhedszonen. Udvalgets endelige betænkning forventes at foreligge i sommeren 2004, idet betænkningen fra Regeringens Strukturkommission og den politiske beslutning om den fremtidige administrative opgavefordeling i Danmark inddrages i udvalgets arbejde.

Nærværende rapport er et bidrag til opsamling af erfaringerne fra den hidtidige regionplanlægning i Danmark. Rapporten er udarbejdet af planlægger Vilhelm B. Michelsen, regionplankonsulent Karsten Bay Christensen og arkitekt Ib Ferdinandsen.

Et første oplæg til rapport blev forelagt og drøftet på regionplanudvalgets seminar om »Regionplanlægning i Nord- Vesteuropa« den 11. december 2003.

Det er mit håb, at rapporten vil bidrage til en konstruktiv diskussion om erfaringerne fra den hidtidige regionplanlægning og indretningen af den fremtidige regionale planlægning.

Niels Østergård

*Formand for regionplanudvalget
Vicedirektør i Skov- og Naturstyrelsen*

1. Resumé

Et enestående dokument

Alle dele af Danmark er dækket af regionplaner, som på den ene side indeholder bindende rammer for kommunernes planlægning, og som på den anden side tilsammen udgør en »landsplan« i den forstand, at de hver for sig også afspejler Statens interesser.

I forhold til udlandet er dansk regionplanlægning af flere årsager enestående. De vigtigste er nok:

- Den vidtstrakte decentralisering af ansvar og kompetence.
- At plankompetencen på regionalt niveau er samlet hos én myndighed.
- At der er tale om én, sammenfattende plan for udviklingen i regionen.
- At planlægningen er politisk styret og under offentlighedens kontrol.
- At regionplanlægningen udgør bindende rammer for kommunernes planlægning.

Ingen af disse forudsætninger er selvfølger i udlandet, hvor der ofte er en stærkere statslig styring, hvor den regionale planlægning ofte er splittet op på flere myndigheder og i flere plantyper, hvor hele eller dele af planlægningen ikke er underlagt en regional, politisk kontrol, hvor offentlighedens inddragelse er mere sporadisk, og hvor regionplanerne ofte alene er vejledende i forhold til kommunerne.

Et fleksibelt instrument

Regionplanlægningen er udviklet i 6 plangenerationer, gennem mere end 20 år. I hver generation er nye emner kommet til – på foranledning af lovgivningsmagten eller lokale politiske interesser.

De første regionplaner beskæftigede sig primært med rollefordelingen mellem amtets byer og den overordnede regional- og erhvervspolitik. I dag indeholder regionplanerne tillige en samlet politik for arealhusholdning, natur og miljø.

Regionplanlægningen har vist sig at være et fleksibelt instrument, som løbende har kunnet optage og behandle nye emner, som der har været et samfundsmæssigt behov for at regulere i en sammenfattende planlægning.

Et politisk dokument

Fra starten har regionplanlægningen været genstand for stor politisk interesse. Efter kommunalreformen i 1970 blev regionplanlægningen for mange lokale politikere den opgave, som kunne markedsføre både de nye amter og amtsråd i befolkningen og hos samarbejdspartner.

Man havde endnu ikke overstået en række indre modsætninger mellem egnene i de nye amter, og de færreste amter (og amtsråd) havde opnået en geografisk (og politisk) legitimitet i befolkningen.

For de fleste amtsråd blev opgaven derfor hurtigt en kærkommen lejlighed til at forsøge at give de nye amter en identitet og legitimitet i befolkningen og hos samarbejdspartnerne – først og fremmest i kommunerne.

Det politiske ejerskab til regionplanerne har siden udviklet sig forskelligt. Gennemgående er der i dag stor politisk interesse for planlægningen, som af mange politikere ses som en platform for natur- og miljøpolitiske debatter med befolkningen og andre aktører.

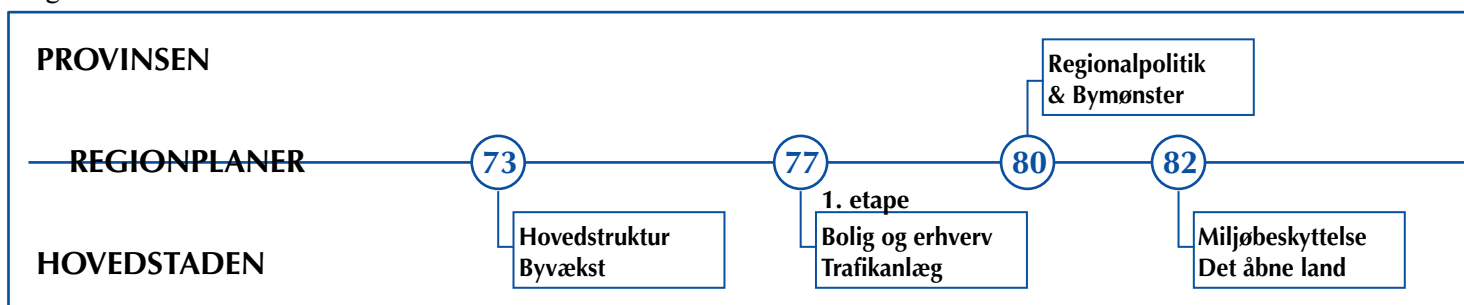
De frihedsgrader, som lovgivningen levner amtsrådene til selv at tilrettelægge form og indhold i debatterne, er afgørende for den politiske interesse. Man skal have reel indflydelse for at ville involvere sig.

Et offentligt dokument

Regionplanlægningen er, som anden fysisk planlægning, underlagt offentlighedens kontrol. I to offentlighedsfaser skal offentligheden have lejlighed til at ytre sig, hver gang en regionplan revideres.

Interessen var stor ved den første plan – både blandt borgerne og i mediernes. Siden er interessen aftaget noget. Amtsrådene modtager nu typisk omkring 150 henvendelser fra offentligheden i hver offentlighedsfase. Mange fra foreninger og organisationer, som efterhånden er blevet faste samarbejdspartnere.

Under alle omstændigheder må man sige, at offentligheden har et godt kendskab til regionplanlægningen – og en



forståelse for den – som ikke kan overvurderes. Tydeligst kommer det til udtryk, når man har noget konkret i planforslagene at forholde sig til og klage over.

Flere amtsråd har i de senere år forsøgt at forny debatten med offentligheden ved brug af mulighederne på internet. Erfaringerne har hidtil været blandede, men der er ingen tvivl om, at de elektroniske debatmuligheder rummer store muligheder.

Debatten kan blive langt mere levende, bl.a. fordi der er mulighed for at besvare debatindlæggene, efterhånden som de indløber. De formelle, tidsbegrænsede offentlighedsfaser suppleres med en løbende dialog på internet.

Rammer for kommunernes planlægning

Regionplanernes retningslinier er bindende for kommunernes planlægning, som ikke må være i strid med regionplanen. Amtsrådet har pligt til at gøre indsigelse mod kommunale planforslag, som på et eller flere punkter er i strid med regionplanen.

Derved sikres også statslige interesser, fordi de jo skal være afspejlet i regionplanerne.

Denne rammestyringseffekt er nok den vigtigste virkning af regionplanlægningen. Det har gennem tiderne reddet mange værdifulde landskaber fra bebyggelse eller forurening.

I de første regionplaner var amtsrådene varsomme med alt for præcise retningslinier. Man skulle jo nødigt træde kommunerne alt for meget over tærne.

Siden er retningslinierne gradvist blevet strammet op, og i dag er vel stort set alle enige om, at det såkaldte rammestyringssystem fungerer efter hensigten.

Også kommunerne accepterer stort set systemet. Der er stort set opstået en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem regionplanlægningen og kommuneplanlægningen, og mange lokalt, upopulære kommunale beslutninger er

gennem årene blevet legitimeret over for borgerne ved hjælp af regionplanerne.

Det har været en styrke for håndhævelsen af regionplanernes retningslinier, at borgerne i stigende grad har forventet, at planerne blev overholdt – og at de ikke har tøvet med at klage, hvis dette mod forventning ikke var tilfældet.

Et udstillingsvindue for statslige interesser

Igennem alle årene har det været et hovedformål for regionplanerne, at de udover at være lokalpolitiske dokumenter, også skulle afspejle statslige interesser, og derved gøre dem bindende for kommunernes planlægning.

Det har kostet nogle sværdslag for skiftende ministre at få dette håndhævet til alles tilfredshed.

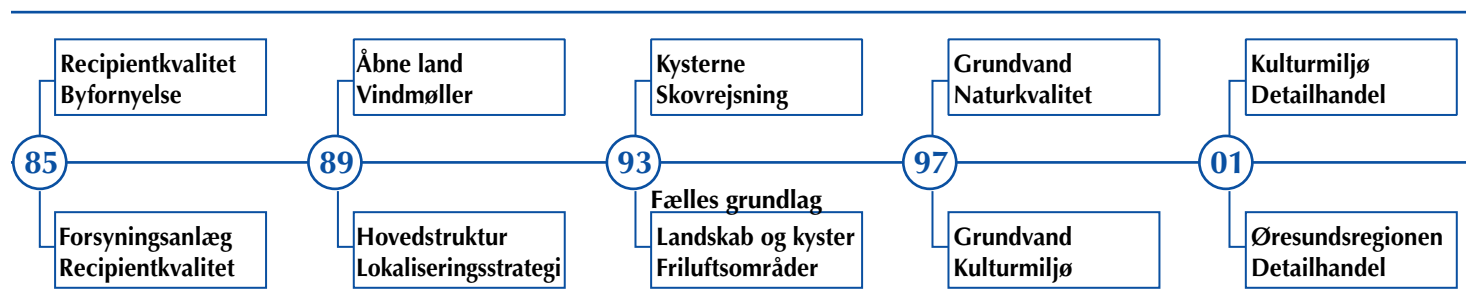
En række amtsborgmestre har været i København for at slås med ministrene til fordel for lokale interesser.

Efterhånden er regionplanernes rolle som virkemiddel for statens interesser dog også blevet mere accepteret. En medvirkende årsag har været, at Staten igennem årene er blevet bedre til på forhånd at melde de interesser ud, som skulle tilgodeses.

Man har gennemgået den samme proces i statsligt regi som lokalt. Den fysiske planlægning har fået større politisk bevågenhed, og landsplanredegørelser og andre udmeldinger er blevet bedre politisk funderet.

Med Landsplanredegørelse 1992 introduceredes en ny form for samarbejde mellem Staten, amterne og kommunerne i form af en række projekter om konkrete planlægningsproblemer. Dette er fulgt op i de efterfølgende landsplanredegørelser.

Et problem er det stadig, at Staten har besvær med at »holde orden i eget hus«. Den koordination og afskaffelse af sektorplanlægningen, som er foregået lokalt er endnu ikke slået tilstrækkeligt igennem på statsligt niveau.



2. Forhistorien

Byerne i halvtredserne og tresserne

Samfundets udvikling i de første årtier efter Anden Verdenskrig var præget af en hidtil uset velstandsstigning. Det satte i høj grad sit præg på byernes udvikling. Vandringen fra land til by var stigende, efterspørgslen på boliger var voldsom, især steg efterspørgslen på individuelle boliger, parcelhuse som de efterhånden blev kaldt.

Hvor det årlige antal færdiggjorte boliger i 40'erne var 10.000 så steg dette tal til 20.000 i halvtredserne, 30.000 i begyndelsen af tresserne og helt op til omkring 50.000 boliger omkring 1970.

Baggrunden for det hele var bl.a. en kraftig vækst i industrierhvervene og efterhånden også både i private og offentlige serviceerhverv. Det betød også, at byernes industriområder blev for små og for indeklemte, så virksomhederne måtte flytte ud på nye og mere rummelige erhvervsarealer i byernes udkant.

Det voldsomme byggeri var vanskeligt at håndtere med den foreliggende lovgivning og med den daværende kommunale struktur med mere end 1300 kommuner og 27 amter af meget varierende størrelse. Tilmed var mange af købstadskommunerne arealmæssigt så små, at byudviklingen begyndte at foregå i nabokommunerne.

Denne spredte, »afledte« byudvikling blev et stigende problem. Landkommunerne op ad de store byer »huggede« de gode skatteydere, ved at tilbyde billige grunde på naturskønne arealer, mens bykommunerne sad tilbage med nedslidte bolig- og industriområder og de dårligst stillede skatteydere.

Behovet for at tage nye arealer i brug til byernes vækst var større end nogensinde og dermed behovet for en bedre fysisk planlægning.

Planlægningen i kommunerne

Den byplanlægning, der forekom, var baseret på Byplanloven af 1938, der pålagde alle kommuner med over 1000 indbyggere at udarbejde en byplan. Det drejede sig dengang om ca. 230 ud af landets ca. 1300 kommuner.

Byplanloven blev suppleret i 1939 med et cirkulære, der opfandt begrebet »Dispositionsplanen«, som en overordnet, ikke bindende plan for hele kommunen og »Byplanvedtægten«, som en bindende plan for et specifikt område.

En række kommuner udarbejdede dispositionsplaner og byplanvedtægter i overensstemmelse med denne lovgivning og helt op til begyndelsen af halvfjerdsnerne blev der udarbejdet dispositionsplaner for mange af de nye storkommuner der opstod på det tidspunkt.

Men et af de store problemer med byplanloven af 1938, var, at dispositionsplaner og byplanvedtægter kunne fastlægge, hvor der kunne bygges; men ikke, hvor der ikke måtte bygges. Byplanloven foreskrev heller ikke et bestemt indhold af planerne og endelig skulle dispositionsplaner og byplanvedtægter godkendes af de statslige myndigheder.

Problemet var naturligvis størst omkring de større byer og allerede i 1949 gennemførte Folketinget byreguleringsloven. Loven muliggjorde udarbejdelse af »byudviklingsplaner« på tværs af kommunegrænser med en inddeling af områderne i »inderzone, mellemzone og yderzone«.

I første omgang blev der udarbejdet sådanne byudviklingsplaner for de 4 største byer i landet, København, Århus, Odense og Ålborg, men siden hen blev der, op gennem halvtredserne og tresserne, udarbejdet byudviklingsplaner for 38 andre områder i landet, hvor en planlægningsindsats på tværs af kommunegrænsen var nødvendig.

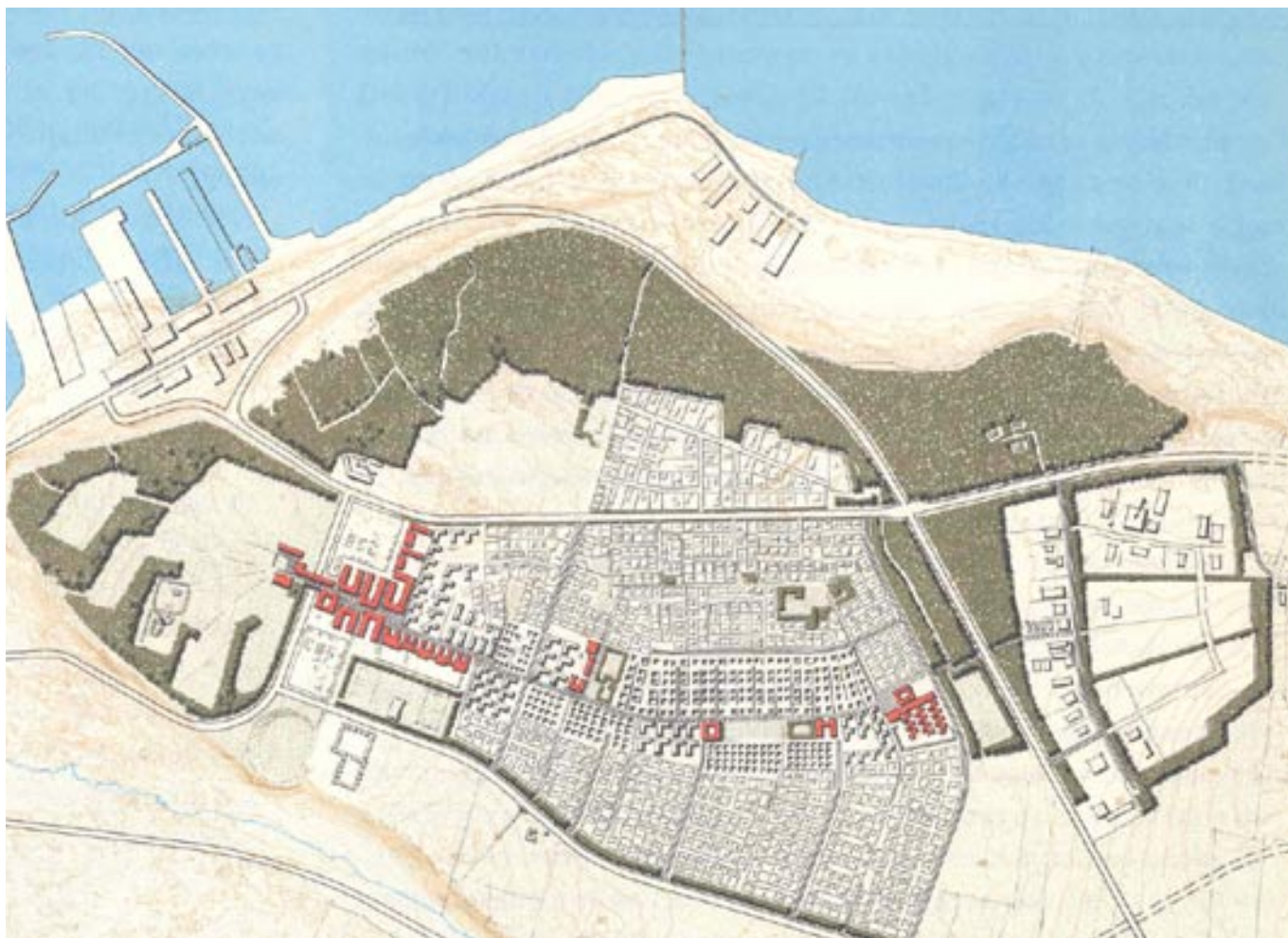
Planlægningen foregik som en fælleskommunal planlægning, med deltagelse af de berørte kommuner i de til lejligheden nedsatte byudviklingsudvalg. Den lokale, øverste statslige embedsmand, amtmanden var typisk formand for udvalget.

Staten styrer

I det hele taget var planlægningen i byudviklingsudvalgene, såvel som planlægningen i landet i øvrigt stærkt påvirket oppefra.

Indenrigsministeriet, senere boligministeriet skulle godkende såvel byudviklingsplaner som dispositionsplaner og byplanvedtægter. Af mange kommuner blev dette oplevet som en uheldig statslig indblanding i helt lokale spørgsmål.

I praksis havde staten nedsat et særligt organ, Indenrigsministeriets Kommitterede i Byplansager, senere Boligministeriets Kommitterede i Byplansager. Det var et fagligt organ, der skulle rådgive om planlægningen og afgive indstilling til ministeriet i de enkelte byplansager. I 1975 blev Den Kommitterede nedlagt, og opgaverne overført til Planstyrelsen.



Dispositionsplan for Hanstholm - et af de mere gennearbejdede eksempler på planlægningen i tresserne og halvfjerserne. Øverst den grønne struktur og nederst et langtidsperspektiv.



»Den Kommitterede« som institutionen kaldtes i daglig tale var en yderst værdifuld faglig medspiller og rådgiver i forhold til de lokale politikere og de lokale planlæggere, hvor sådanne fandtes, og var dermed med til at højne standarden og give inspiration til planlægningen fra hovedstaden og til landets yderste kroe.

Mange af de kommunale dispositionsplaner der blev udarbejdet i halvtredserne, tresserne og begyndelsen af halvfjerdserne var resultater af et frugtbart samspil mellem iderige borgmestre, private byplankonsulenter og Den Kommitteredes »rejseshold«, der også påtog sig den rolle at kigge over kommunegrænsen, der hvor det var nødvendigt.

Med til historien hører imidlertid også, at Den Kommitterede af nogle kunne opleves som en institution af smagsdommere, der i realiteten havde uindskrænket magt til at beslutte i lokale planlægningsanliggender.

Regional planlægning

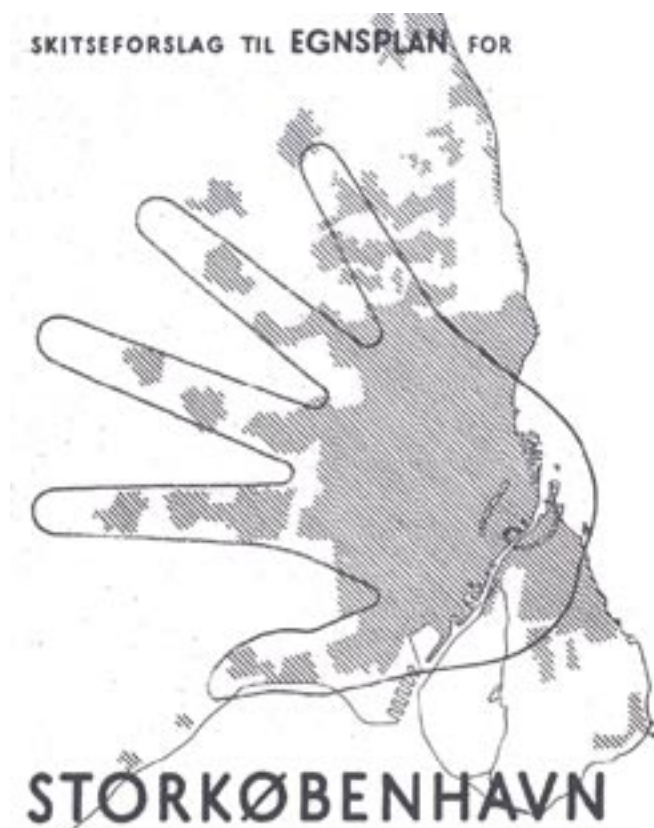
Byudviklingsplanerne, der blev udarbejdet på baggrund af Byreguleringsloven af 1949 var en begyndelse til en overordnet planlægning, selv om byudviklingsplanerne jo kun vedrørte områderne omkring en række større byer, og selv om planerne på flere områder var problematiske.

Der var kun i ringe omfang tale om en sammenfattende planlægning. Udlæg af arealer til byernes udvikling var hovedformålet, og resultatet blev en meget stor rummelighed, som senere gav store problemer for kommunerne.

En uformel overordnet planlægning tog dog sin begyndelse før dette. Egnspanlægningen i Københavnsområdet er omtalt senere. Et af resultaterne var den såkaldte »Fingerplan«. En udviklingside i form af en hånd, hvis fingre udgør vækstretninger, hvorimellem åbne arealer kiler sig ind i byen.

I Århusområdet fremlagde 7 kommuner i 1954 »Egnspan Storåarhus«. Samarbejdet viste sig hurtigt at blive for snævert. Allerede i 1963 blev arbejdet genoptaget af en ny kommission nu bestående af 21 kommuner og to amter. Kommissionen fremlagde i 1966 »Egnspan for Århusegnen«.

Også andre steder i landet var forsøg på en regionplanlægning gået i gang. På Bornholm blev der i 1959 fremlagt »Egnsudvikling på Bornholm«, i form af et licentiatarbejde fra Arkitektskolen i København, med en arbejds metode, der var et forstudie til det senere regionplanarbejde. Og flere andre steder i landet foregik noget lignende på helt frivillig basis.



Fingerplanen har som bærende idé indtil i dag været grundstammen i hovedstadsområdets udvikling. En klar plan alle husker og kan forstå, og som har inspireret megen anden planlægning indenlands og udenlands.



Illustration fra »Egnspan Storåarhus. Inspirationen fra fingerplanen er tydelig.



I Nordjylland gik tre amtsråd og en række kommuner i tresserne sammen om arbejdet med et skitseforslag til en plan for regionen, »Nordjylland år 2000«.

Landsplanlægning

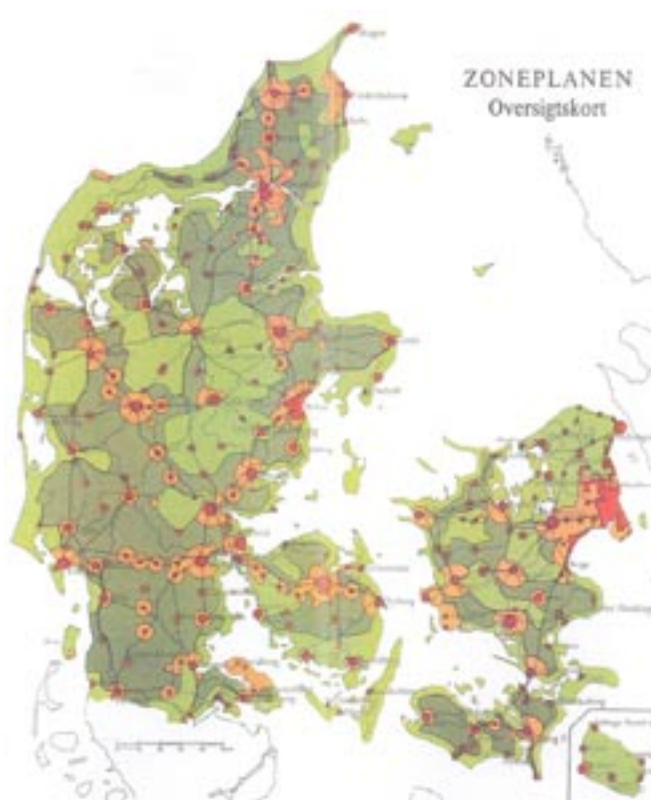
Også i en noget større skala var der forsøg på en overordnet planlægning. I 1962 udgav det nyoprettede Landsplanudvalg (LPU), et samarbejde mellem flere ministerier, »Zoneplan Danmark«, der inddelte landet i fire zoner: by- og industriudviklingsområder, interesseområder for byudvikling, interesseområder for sommerhuse og fredning og landbrugsområder. Der var stor interesse for planen; men den var og blev kun en idé; en egentlig sikring af zonerne blev det ikke til.

Det samme landsplanudvalgs sekretariat (LPUS) udgav i løbet af tresserne en række andre publikationer, med ideer til byudviklingsstrategier og regionsinddelinger. Men det var nok karakteristisk, at LPUSs arbejder fik mindre og mindre karakter af planlægning og mere og mere blev til mere generelle statusbeskrivelser og problemformuleringer, formentlig fordi der var en del kritik af de planforslag udvalget udgav i sine tidlige år; men også fordi den formaliserede regionplanlægning efterhånden var på vej og kunne overtage opgaven.

Et særligt bud på en landsplanlægning i tresserne var den århusianske professor Humlums »landsplan«, der egentlig havde form af forslag til et motorvejssystem med en midtjysk motorvej forløbende langs den jyske højderyg.

Humlum forestillede sig, at nye industriregioner og nye byområder skulle etableres langs motorvejen op gennem Midtjylland.

Ideen var at trække udviklingen mod vest, hvor jordpriserne og anlægsomkostningerne var små. Samtidig var planen nok udtryk for en protest mod det, som mange opfattede som den tids københavneri i planlægningen.



Zoneplan Danmark fra 1962 - et første forsøg på en landsplan med inddeling af hele landets areal i zoner til by- og industriudvikling, interesseområder for byudvikling, interesseområder for sommerhuse og fredning og landbrugsområder.



»Humlum planen« med motorvej og erhvervszoner.

Jordlovspakken der faldt

Tidligt i tresserne fremlagde den daværende socialdemokratisk/radikale regering en jordlovspakke indeholdende i alt 10 love, bl.a. en reform af planlægningen i Danmark.

Lovforslagene afvistes af de borgerlige partier, der slog på, at lovene antastede den private ejendomsret. »Den sorte hånd«, der greb om det lille parcelhus, blev brugt af modstanderne i den efterfølgende folkeafstemning og lovpakken faldt med et brag.



Men kun få år efter at jordlovene faldt ved folkeafstemningen kom mange af dem igen på bordet i ny indpakning. Og som den første af de nye planlove blev By- og landzoneloven vedtaget i Folketinget i 1969 – i øvrigt under en borgerlig regering.

Gennem den store kommunalreform, der trådte i kraft i 1970, var knapt 1400 kommuner blevet til 277 bæredygtige kommuner og 27 amter blevet til 14 plus Københavns og Frederiksberg kommuner, som fik en særstatus. Grunden var beredt til en decentral planlægning i Danmark.

Idéen om at samle udviklingen ét sted i hver kommune var samtidigt født. »En kommune, én by«, hed det.

Kommunalreformen i 1970



Den første april 1970 gennemførtes en drastisk reform af landets kommunale inddeling - bortset fra i Hovedstadsområdet.

Antallet af amter blev reduceret fra 25 til 14, og antallet af kommuner fra knapt 1400 til 277.

På kortet øverst ses inddelingen før reformen og på kortet nederst resultatet.



Hovedstadsområdet

Den regionale planlægning i København og Hovedstadsregionen har til stadighed været præget af en nødvendig stillingtagen til byens indretning og byvækstens fordeling i et sammenhængende byområde på tværs af administrative, kommunale grænser. Derfor er forhistorien og den historiske beskrivelse på en række områder anderledes end den generelle regionplanhistorie i Danmark.

Karakteren af sammenhængende byområder har betydning:

- at den regionale fysiske og funktionelle planlægning er strategisk orienteret omkring byområdets udvikling og indretning som et samlet storbyområde.
- at planlovgivningen og regionplanerne har reflekteret de særlige forhold, som har gjort sig gældende i Hovedstadsregionen, herunder med særlige lovbestemmelser for regionplanlægningen her.

Forhistorien om hovedstadens regionplanlægning har haft betydning for planlovgivningen. Der har været tale om frivillige, uregulerede planlægningsinitiativer, som har givet anledning til statslig opfølgning og lovgivning.

Disse langsigtede strategier for storbyens udvikling har betydning for, hvordan København og Hovedstadsregionen ser ud og fungerer i dag.

Trafikliniebetænkningens vejplan 1926

De første skridt til en regional planlægning i begyndelsen af det 20. århundrede blev taget ved konstateringen af, at byvæksten trods store indlemmelser i 1901/02 vokser ud over Københavns Kommunes grænser.

Der fandtes ikke et fælleskommunalt organ med myndighed til planlægning på tværs af kommunegrænser. Dansk ingeniørforening tog i denne situation initiativ til at nedsætte en trafikliniekommision. Opgaven var at udarbejde et sammenhængende hovedtrafikliniesystem for København og nabokommunerne. Der fandtes alene sammenhængende radiale veje fra København mod købstæderne.

I betænkningen fra 1926 foreslås tre nye radialer og et system af tværforbindelser. Systemet har sat sit præg på Københavnsegnens bystruktur og er fortsat grundlaget for udbygningen af det regionale trafiklinienet.

Dette frivillige planlægningsinitiativ kan betragtes som den første sten på vej til et regionalt planberedskab, - en »redningsmanøvre« overfor en ellers uhensigtsmæssigt placeret byvækst i det storkøbenhavnske område. Betænkningen om trafiklinier bidrog til en stigende erkendelse af behovet for regional planlægning, - løsningen af opgaver på tværs af kommunegrænserne.

Den Grønne betæknings plan fra 1936

I 1928 nedsatte Dansk Byplanlaboratorium et egnsplanudvalg, »Udvalget til planlægning af Københavnsegnen«. Dette skete efter forhandling med de kommunale råd. Formålet var at udarbejde en egnsplan.

Den første konkrete opgave blev udarbejdelsen af et forslag til et system af områder for befolkningens friluftsliv. I 1936 forelå betænkningen »Københavnsegnens grønne områder«.

For at sikre en opfølgning og implementering af planens forslag vedtog Rigsdagen i 1938 en tilføjelse til naturfredningsloven, hvorefter der åbnedes mulighed for gennemførelse af en samlet fredningsplan for Københavnsegnen.

Egnsplanudvalgets formål, 1945:

»Udvalgets Formaal er (.....) at tilvejebringe en samlet generel Egnplan, som i Hovedtræk behandler følgende:

Egnens Udvikling som Helhed, herunder fordelingen af Omraader, som inddrages under bymæssig Bebyggelse, og Omraader, der søges unddraget bymæssig Udvikling.

Arealernes anvendelse til Boligformaal, Erhvervsformaal (herunder til Industri, Værksteder, Storhandel, Butikker, Gartneri), rekreative formål (Folkeferie, Fritid, Sport)

Placering af lokale centre og af vigtigere offentlige institutioner og Anlæg

Hovedtrafiklinier, herunder Flyvepladser, Havneanlæg, Jernbaner, Hovedfærdselsveje og gennemgående Stier og Cykelveje. I forbindelse med hermed behandles samarbejdet mellem trafikmidlerne (Baner, Sporveje og Rutebiler, evt Kystfart)

I den til den generelle Egnplan hørende beskrivelse gøres rede for Planens Forudsætninger, de eksisterende forhold, for Motiverne til Planudformningen og for de formelle Muligheder, som foreligger til Sikring og Gennemførelsen af Forslaget, ligesom der bør fremsættes Udkast til eventuelle manglende Lovbestemmelser. Planlægningen søges gennemført på 3 år.....

Planen forhandles med de enkelte kommuner og med de af Planen berørte Myndigheder, (.....), Kommissioner og Udvalg.«

I 1940 vedtoges tillige »Lov om stianlæg m. v. i Københavnsegnens grønne områder«. Hermed lagdes grunden til det sammenhængende stinet i Hovedstadsregionen, som idag er under fortsat udbygning.

Fingerplanen fra 1947

I 1945 fortsatte Egnspanudvalget sit arbejde. Det vedtoges at udarbejde en samlet generel egnspan. Egnspanudvalget, som skulle følge og bidrage til arbejdet kom til at bestå af repræsentanter for amter, kommuner, sogneråd, relevante ministerier samt diverse interesseorganisationer.

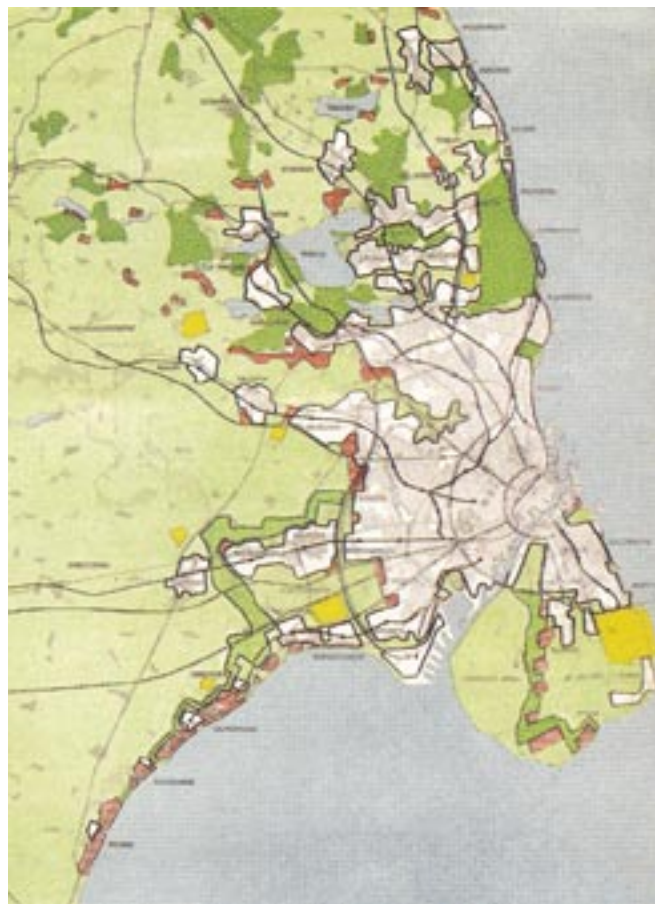
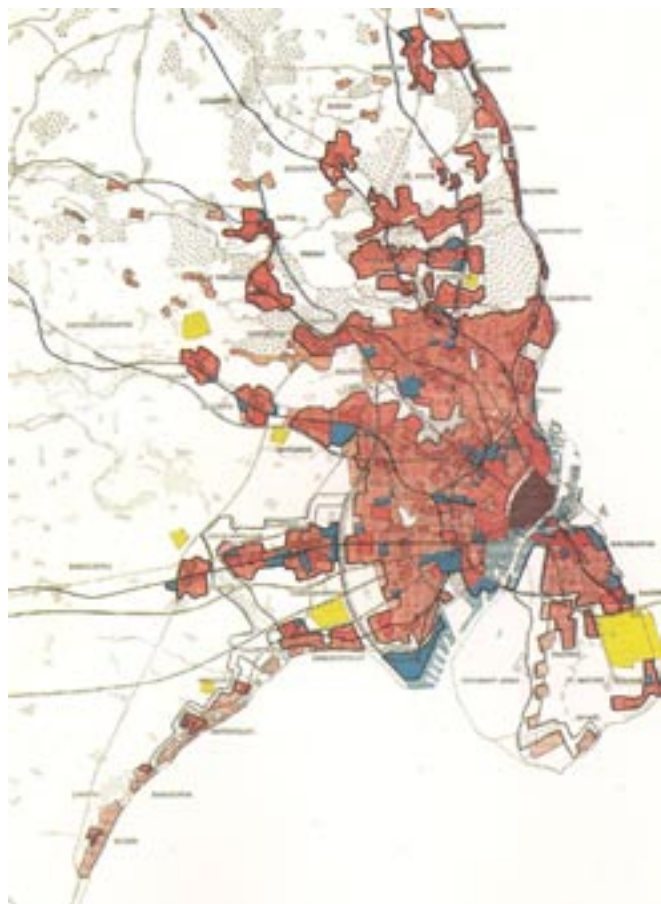
I 1948 forelå »Skitseforslag til en egnspan for Storkøbenhavn«. Den såkaldte »Fingerplan« foreslog byvækst placeret ved S-banestationer. Der skulle være maksimal køretid på en halv time til City, som var det primære produktions- og servicecenter. Arealerne mellem byfingrene skulle friholdes for yderligere bebyggelse og omformes til rekreative områder for bybefolkningen.

Citat fra Fingerplanen:

»Endvidere maa man være opmærksom på, at Placering af Bebyggelse inden for Stationens samlede Områdesområde maa gøres til Genstand for en nøje byplanmæssig Projektering, da der i modsat Fald ikke vil være midler til at hindre, at Bebyggelsen samler sig som en »Kage« uden om Stationen, og at der som Følge deraf netop vil fremkomme den uheldige form for Bebyggelsen omkring den enkelte Forstad, som det netop er Tanken ved Decentraliseringen at søge undgået.«

Arbejdet med »Fingerplanen« gav anledning til, at Folketinget i 1949 vedtog byreguleringsloven, som gav mulighed for at udarbejde byudviklingsplaner, herunder for Københavnseggen. Loven betød, at Fingerplanens forslag til den bymæssige bebyggelses afgrænsning kunne gennemføres.

Lovarbejdet gennemførtes i øvrigt blandt andet på opfordring af Københavns Amt, der frygtede en uhensigtsmæssig byspredning som et resultat af byens vækst. Muligvis



Fingerplanen har som bærende idé indtil i dag været grundstammen i hovedstadsområdets udvikling. En klar plan alle husker og kan forstå, og som har inspireret megen anden planlægning indenlands og udenlands. Oven for er vist to af bilagskortene. Til venstre bystrukturen og til højre den grønne struktur.

også i erkendelse af de omfattende strategiske jordopkøb i 30'erne og den medfølgende bestemmelsesret, som Københavns Magistrat dermed fik i nabokommunerne.

Selvom de oprindelige forudsætninger for den regionale udvikling med Fingerplanen er overhalet af udviklingen, befolkningsmæssigt, bolig- og erhvervsmæssigt og specielt trafikalt, er de bærende elementer i planens struktur videreført frem til nutidens regionplanlægning i Hovedstadsregionen.

Der opereres fortsat med byfingre, grønne kiler og ringe samt trafiklinier i ringe og radialer. Fingerplanens én-centerstruktur er afløst af et hierarkisk flercenteret netværk indenfor et sammenhængende og integreret byområde. Fingerplanen omfattede København, Frederiksberg og de nærmest omkringliggende kommuner, - i princippet ud til den nuværende motorringvej 3.

Bystrukturen omfatter i dag sammenhængende områder, som strækker sig til og indbefatter købstæderne Køge, Roskilde, Frederikssund, Hillerød og Helsingør.

Visionen om særlig udnyttelse af stationsnære områder med høj tilgængelighed for kollektiv trafik er fortsat et bærende lokaliseringsprincip. Fingerplanskiten indeholdt et teoretisk diagram for »en ideel forstadsbydannelse«, (Et stationsnærhedsprincip, primært for boligbebyggelse).

Principskitsen 1960

Efter offentliggørelse af Fingerplanskiten i 1948 tabte det meget store Egnspanråd pusten i en længere periode fremover og var ikke længere særlig fremtrædende i varetagelsen af Hovedstadsregionens planlægning.

I erkendelse af, at byggeaktivitet og arealforbrug steg kraftigt og sprængte rammerne for Fingerplanens byområder blev Egnspanarbejdet imidlertid genoptaget i 1958.

Man var endnu en gang kommet bagud i det regionale beredskab overfor byudviklingen. Egnspanarbejdet blev nu udført i et samarbejde mellem staten, Hovedstadskommunernes samråd og de tre amter.

I 1960 forelå Principskitse til en egnsplan for byudviklingen frem til 1980. Hovedstadsregionen omfattede nu som et samlet planlægningsområde København og Frederiksberg kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter.



Skitsen lagde op til at færdiggøre Fingerplanen inden for de her udstukne rammer. Hertil blev yderligere foreslået nye overordnede centre i områderne mellem Roskilde og Køge Bugt.

Disse centre skulle hver betjene en befolkning på 200.000 - 300.000 indbyggere med boliger, erhverv og service.

Det var således hensigten at dirigere udviklingen mod syd og vest i Hovedstadsregionen. Nordsjælland skulle primært bevares som Københavnsområdets rekreative park.

Principskitsen illustrerede som et debatoplæg først og fremmest omfanget af den forestående enorme byvækst i Hovedstadsregionen, - på tværs af kommunale og amtslige grænser.

Principskitse 1960 og 1. etapeplanen

Principskitsen fra 1960 gav anledning til kritiske granskninger af den regionale udvikling. Specielt aktualiseres her diskussionen om nye regionale centerdannelser til aflastning af de centrale københavnske områder.

Forskellige langtidsskitser (kaldet A og B) blev analyseret og i 1962 opnås enighed om en »Fælles 1. etape«. Her introduceres storcentret i Lyngby og det suppleres med et nyt storcenter på vestegnen i Høje Taastrup.

Fingerplanens vision om nye stationsbyer skulle forfølges i den videre planlægning i forbindelse med nye større byudlæg.

Denne »Fælles 1. etape« var samtidig erkendt strategisk kortsigtet i forhold til den forventede udvikling.

Analyserne og konklusionerne dengang foregik i regi af et teknikerudvalg, nedsat af boligministeren. Dette udvalg havde i sit indledende arbejde indstillet, at en byudvikling i Køge-Bugt-fingeren under alle omstændigheder burde forberedes.

Problemstillingen om strategier for byudvikling centralt eller perifert i Hovedstadsregionen og udviklingsretninger og strategier for byomdannelse og byudvikling er fortsat aktuel.

I 60'ernes regionale planlægningsarbejde markeres de stærke statslige interesser i Hovedstadsregionens udvikling og der tages de første skridt til formelt at stille særligt, nødvendigt planlægningsværktøj til rådighed i den strategiske regionale planlægning.

Lov om planlægning af Køge Bugt-området

Behovet for ny lovgivning kom markant til udtryk, da Folketinget i maj 1961 vedtog Lov om planlægning af Køge Bugt-området, som fastslog, at retningen for ny byudvikling bør ske mod syd og vest.

Loven foreskriver, at der skal udarbejdes en plan for en ny byfinger langs Køge Bugt. Planlægningsarbejdet skal styres af repræsentanter for otte beliggenhedskommuner, to amtskommuner, seks ministerier og DSB.



Citat fra Køge Bugtloven:

»Udvalget kan afgive indstilling om, at boligministeren med bevillingsmyndighedernes tilslutning erhverver sådanne arealer i det af planlægningen omfattende område, som det af hensyn til områdets hensigtsmæssige udbygning efter den tidsfølge, som det i medfør af § 3 har opstillet, eller med henblik på tilvejebringelsen af et passende udbud af byggegrunde til rimelige priser er af interesse at råde over.«

Samtidigt med loven om planlægning af Køge Bugtområdet vedtog Folketinget en lov om anlæg af en S-bane i Køge Bugt-området.

Det skulle senere vise sig at blive fatalt for realiseringen af den ønskede byudvikling som en »båndby« med nye stationsbyer langs Køge Bugt.

De statslige forudsætninger om realisering af baneanlæg kom bagud i forhold til den faktiske byudvikling, som var fastlagt i den vedtagne tidsfølgeplan. Anlægsloven indeholdte nemlig i første omgang alene anlæg af en S-bane til »et sted i nærheden af Vallensbæk«.

S-banen nåede først frem til Køge i 1983. Nye stationer med tilhørende stationsnære bydannelser ved Trylleskoven ved Solrød og Ølsemagle ved Køge blev droppet i denne omgang.

Egnsplanrådets forarbejder

Erkendelsen af nødvendige, regionale strategier for Hovedstadsregionens udvikling førte i 1967 til gendannelse af et Egnplanråd. Egnplanrådet, bestående af repræsentanter for Københavns og Frederiksberg kommuner og amterne København, Frederiksborg og Roskilde.

Rådet fik til opgave at udarbejde vejledende regionplaner, der angiver hovedretningslinier for egnens udvikling.

Egnplanrådet gennemførte i årene 1967 – 1974, et omfattende regionalt, strategisk planlægningsarbejde.

Det regionale beredskab om den forventede udvikling moderniseres og raffineres, den regionale planlægningsmetoder i et storbyområde beskrives og offentlige høringer, herunder med vurderinger af alternative udviklingsmuligheder, introduceres som et redskab til forståelse og bevidsthed om styrker og svagheder ved en regional, langsigtet styring af storbyens udvikling.

Planlægningsprocessen synliggjorde de modsatte interesser, der eksisterer mellem lokale, det være sig egenkommunale og grundejerinteresser i forhold til en ønsket regional udvikling af området som en helhed og en regional myndigheds mulighed for opfølgning og regulering.

Egnsplanrådet offentliggjorde i 1971 en omfattende analyse af forudsætningerne for den regionale planlægning i Hovedstadsregionen frem til 1985.

I indledningen hertil knyttes de kommentarer til situationen efter at jordlovspakken faldt ved folkeafstemningen i 1963, som fremgår af boksen i næste spalte.

De formelle styringsmuligheder, som er nødvendige i et storbyområde med en på det tidspunkt forventet meget stor vækst, fortøner sig stadigt.

I denne periode gennemføres samtidig en omfattende kommunalreform og en opfølgende planlovsreform, i første omgang med Lov om By- og Landzoner, som trådte i kraft 1970.

Her lægges grundstenen til på landsplan at sikre en offentlig planlægning baseret på et fælles regelsæt. I 1974 mødes med vedtagelsen af Lands- og Regionplanloven og Lov om Regionplanlægning i Hovedstadsområdet enderne i dansk planlovgivnings rammestyringsprincip.

»Den nuværende regerings stilling til en lovgivning på dette område fremgår klarest af de bemærkninger, socialministeren på regeringens vegne fremsatte i Folketinget den 14. januar 1970 i forbindelse med forelæggelsen af et lovforslag om socialstyrelsen.

Socialministeren sagde bl. a.: »... Regeringen vil stile mod en styrkelse af den overordnede fysiske planlægning – landsplanlægning og regionplanlægning – i sammenhæng med den økonomiske planlægning.

Det er regeringens agt at udvide kommunernes kompetence til en lovbestemt region- eller amtsplanlægning i samarbejde indbyrdes med de statsmyndigheder, hvis dispositioner er af væsentlig betydning for den sammenfattende region- eller amtsplanlægning. » Endnu er der ikke foretaget et lovgivningsinitiativ på dette område.

Regeringen og Folketinget har dog den 30. april 1971 modtaget en betænkning fra det et år tidligere nedsatte Hovedstadsreformudvalg indeholdende et forslag om oprettelse af et Hovedstadsråd med regionplanlægning som en af dette råds vigtigste opgaver.

Betænkningen peger på, at uanset at der i forbindelse med det i øvrigt omfattende planlægningsarbejde indenfor regionen har været vist stor forståelse og hensyntagen til målsætningen i det hidtidige egnsplanarbejde, må det vurderes som en mangel, at det hidtil kun har været praktisk muligt at etablere en vejledende egnsplanlægning, hvilket er de vilkår, Egnsplanrådet nu arbejder under. Selv om der inden for området har været vist stor forståelse af betydningen af det hidtidige Egnsplanarbejde, kan der dog ikke ses bort fra, siger betænkningen, at frivilligheden i et sådant fælleskommunalt samarbejde i sig selv begrænser mulighederne for en i alle henseender hensigtsmæssig og konsekvent planlægning. En vurdering af de hidtidige egnsplaners indvirkning på udviklingen i regionen efterlader også en klar fornemmelse af, at der har foreligget vanskeligheder med at opnå fuld samstemmighed i planlægningen, konkludere betænkningen.

Den vejledende regionplanlægnings vilkår er derfor afhængig af en bred forståelse for de regionale sammenhænge, så meget mere som regionplaner berører alle mennesker i regionen modsat f. eks. Byplaner eller bebyggelsesplaner, der kun berører få mennesker og hvis realisering er fastlagt i kendte procedureregler. Regionplanlægning er ikke videnskab eller arkitektur. Regionplaner er ikke billeder af fremtidige situationer. Regionplaner bør rettere betragtes som en slags strategi, der skal følges af alle for at nå de mål, politikerne sætter på befolkningens vegne. En vejledende regionplans bærekraft ligger bl. a. i, at flest mulige af regionens beboere har kendskab til dens indhold og forudsætninger.«

3. Historien i provinsen

Planlovsreformen

Zoneloven

Første del af det, der efterhånden blev benævnt »Planlovsreformen«, var Lov om By- og Landzoner. Loven blev vedtaget af Folketinget i 1969, og den trådte i kraft pr. 1. januar 1970.

Loven var banebrydende for al senere fysisk planlægning derved, at den én gang for alle, og for hele landets areal, gjorde op med grundejeres principielle, hævdevundne ret til at udstykke og bebygge deres ejendomme, som det passede dem.

Det var et grundprincip i loven, at anlæg og byggeri skulle foregå på grundlag af en offentlig planlægning, og at »spredt og tilfældigt« (uplanlagt) byggeri i det åbne land skulle forhindres. Den offentlige planlægning fik derved en helt nødvendig håndsrækning.

Efter lange og svære overvejelser fandt man ud af, at det nok var for centralistisk at sætte Staten ind som den myndighed, der skulle administrere loven. At sætte kommunerne til det blev betragtet som »at sætte ræven til at vogte gæs«. Derfor blev det de nye folkevalgte amtsråd, som startede deres virksomhed parallelt med lovens ikrafttrædelse, som fik overdraget opgaven.

I Hovedstadsområdet blev det fra 1974 Hovedstadsrådet, der blev zonemyndighed. Det skete også efter mange politiske overvejelser om kompetencefordelingen mellem amter, kommuner og denne nydannede regionale myndighed.

Oprindeligt var det hensigten, at amtsrådene også skulle være zonemyndighed i Hovedstadsområdet fordi man ville undgå at belaste Hovedstadsrådet med mange enkeltsager. Når Hovedstadsrådet alligevel blev valgt, var det med den begrundelse, at rådet »som regionplanorgan bør have indseende med, at regionplanen ikke gennembrydes som følge af konkrete tilladelser i strid med regionplanens sigte«.

Amtsrådene og Hovedstadsrådet fik dermed den første væsentlige rolle i det, der senere er blevet kaldt »rammestyringsprincippet«, og princippet om en decentral planlovsadministration blev født.

Den opgave, amtsrådene og Hovedstadsrådet fik, gik ud på at støtte kommunernes planlægning ved at forhindre byggeri m.v. uden for de arealer, som ifølge kommunernes planlægning var udlagt til formålet.

Dette skulle gøres for at beskytte landskabet og landbrugserhvervet mod en spredt og tilfældig byudvikling (som man jo havde set grimme eksempler på i nogle år)

og for at sikre en fornuftig udnyttelse af kommunernes investeringer i arealopkøb, byggemodning m.v.

Zoneloven – og administrationen af loven – er siden blevet kritiseret fra mange sider, og den er blevet beskyldt for at fremme afviklingen af landdistrikter og landsbyer.

Reelt har loven sikret en håndhævelse af kommunernes planlægning, og lovens betydning for på den ene side at styrke kommunernes planlægning og på den anden side at beskytte værdifulde landskaber og landbrugets investeringssikkerhed kan ikke overvurderes.

Blandt andet kommer dette til udtryk i den udbredte misundelse i udlandet, hvor man mange steder fortsat savner en lovgivning med et tilsvarende indhold, og hvor resultaterne i form af uhensigtsmæssig byspredning og ødelæggelse af værdifulde landskaber kan iagttages.

I 2002 blev administrationen af lovens bestemmelser (som nu indgår i planloven) overført til kommunerne, som nu – endelig kan man sige – er sat til at administrere og virkeliggøre deres egen planlægning inden for rammerne af regionplanlægningen.

Lands- region- og kommuneplanlægning

I 1973 vedtog Folketinget så, som anden etape af planlovsreformen, to love om regionplanlægning – Lands- og Regionplanloven og Lov om Regionplanlægning i Hovedstadsområdet. Lovene trådte i kraft pr. 1. april 1974.

3. etape af reformen, som omfattede Lov om Kommuneplanlægning, blev vedtaget af Folketinget i 1975, og trådte i kraft pr. 1. februar 1977.

Med disse love institueredes et sæt af sammenfattende, fysiske planer omfattende hele landets areal, som siden principielt har været gældende.

Der skal udføres en sammenfattende, fysisk landsplanlægning. Amtsrådene skal udarbejde og vedligeholde regionplaner for amternes arealer og kommunalbestyrelserne kommuneplaner for kommunernes arealer. Regionplanerne skal tillige afspejle statslige hensyn og interesser.

I hovedstadsområdet fik institutionaliseringen med regionplanloven et særligt videre forløb, emnemæssigt, myndighedsmæssigt og med hensyn til de statslige interesser. Sammenfattende kan det udtrykkes således, at regionplanen for Hovedstadsområdet kom emnemæs-

sigt og prioriteringsmæssigt »i fase« med Regionplan 1985 og med Regionplan 1989 for resten af landet.

I 1990 ophørte Hovedstadsrådet, og regionplankompetencen blev overført til de fem amtskommunale enheder i regionen.

Rammestyring

Planerne skal supplere hinanden således, at de med en stigende detailleringsgrad udgør rammer for hinanden og således, at de ikke må være i indbyrdes modstrid. De skal vedligeholdes ved lovpligtige revisioner én gang i hver kommunal valgperiode.

Staten udstikker ved direktiver, landsplanredegørelser og –udmeldinger bindende rammer for regionplanlægningen, og kommuneplanlægningen skal foregå inden for rammerne af retningslinierne i regionplanerne.

Især forslaget til Lov om Kommuneplanlægning blev meget indgående behandlet i folketingsudvalget, og det undergik flere væsentlige ændringer. Væsentligst var det nok, at den oprindelige idé om, at kommuneplanerne konkret skulle godkendes af enten staten eller amtsrådet blev opgivet til fordel for rammestyringsprincippet.

Decentralisering

På grundlag af kommunalreformen i 1970 og rammestyringssystemet blev det muligt i planlovene at decentralisere både planlægningskompetence og administrativ kompetence fra staten til amtsråd og kommunalbestyrelser.

Inden for henholdsvis landsplanrammer og regionplanrammer er kompetencen til at udforme planlægningen alene et anliggende for de lokale folkevalgte råd.

I god overensstemmelse med dette princip indeholdt lovene ikke detaljerede forskrifter for planlægningens indhold. Der er et emneregister for et vist mindste indhold, men derudover kan planerne behandle alle emner, som der måtte være lokal, politisk interesse for. En undtagelse var dog Lands- og Regionplanloven, som indeholdt et specifikt krav om, at regionplanerne skulle sikre »en ligelig udvikling«.

Offentlighed

I både lovene om regionplanlægning og i kommuneplanloven er offentligheden sat ind som kontrollant af de lokale, folkevalgte råd. Det har været Folketingets »pris« for decentraliseringen.

Før arbejdet med en ny plan iværksættes skal der indhentes idéer fra offentligheden, og alle planforslag skal underkastes en offentlig høring, før de kan vedtages endeligt. Til gengæld kan planbeslutninger principielt ikke påklages. Kun retlige spørgsmål kan påklages eller indbringes for domstolene.

Forberedelser til en regionplan

Udfordringen

For de fleste af de nyvalgte amtsråd var opgaven at udarbejde en fysisk plan for amtet uvant. Efter kommunalreformen havde man endnu ikke overstået en række indre modsætninger mellem egnene i de nye amter, og de færreste amter (og amtsråd) havde opnået en geografisk (og politisk) legitimitet i befolkningen.

De fleste steder i landet stod man ved lovens vedtagelse helt på bar bund, uden erfaringer og næsten uden kynydigt personale.

Ganske vist havde man nogle steder, arbejdet med en frivillig regionplanlægning eller egnsplanlægning i form af uformelle, overordnede planer for et begrænset antal kommuner omkring en større by. Eller man havde siddet med i et eller flere byudviklingsudvalg.

Nu var opgaven en helt anden: med egne kræfter at skabe sig et samlet overblik over situationen i amtet, og at udstikke politiske retningslinier for udviklingen i dette amt – vel at mærke retningslinier, som var bindende for kommunerne.

For de fleste amtsråd blev opgaven hurtigt en kærkommen lejlighed til at forsøge at give de nye amter en identitet og legitimitet i befolkningen og hos samarbejdspartnerne – først og fremmest i kommunerne.

Faserne

Ifølge loven skulle opgaven løses i tæt samarbejde med kommunerne. Før amtsrådet kunne fremlægge et forslag til regionplan, skulle grundlaget gøres klart, og der skulle indhentes oplæg fra kommunerne (planlægningen skulle starte nedefra).

Lands- og regionplanloven beskrev nøje procedureerne for tilblivelsen.

I en første fase, skulle grundlaget for planlægningen gøres synligt. Amtskommunen skulle oplyse om sin egen sektorplanlægning.

Dernæst skulle kommunalbestyrelserne fremsende oplæg til regionplanen, og amtskommunen skulle indhente oplysninger om foreliggende planer der vedrører amtskommunens område.

Det handlede om viden og om overblik og det handlede om at finde ud af, hvor man ville hen med den nye region som amtet jo var. Om styrker og svagheder, om tendenser i udviklingen, om ønsker og håb, om rollefordelingen mellem by og land, og mellem amtets byer.

Loven for Hovedstadsområdet foreskrev en anderledes procedure for regionplanens tilblivelse. Her var ikke tale om en ny »disciplin« for nydannede amtsråd, men om en videre stillingtagen til et igangværende regionplanarbejde. Den indledende fase med kommunale oplæg blev derfor sprunget over.

Organisering

For såvel amtsrådspolitikere som embedsmænd var opgaven ny og blev omfattet af stor interesse.

Gennem det seneste par år havde man i amternes tekniske forvaltninger, ganske vist opbygget en administration, som kunne tage sig af behandlingen af ansøgninger om zonetilladelser, med medarbejdere, som i nogle tilfælde også havde været involveret i den begyndende områdevis planlægning; men en regional sammenfattende plan var noget ganske nyt.

Allerede da lands- og regionplanloven blev behandlet i Folketinget i foråret 1973, blev de første skridt taget i amterne med henblik på at opbygge en stab af planlæggere, eller hente egne embedsmænd ud fra andre opgaver til denne helt nye opgave. Og ved lovens ikrafttræden den 1. april 1974 var de fleste amter ved at være bemandet til opgaven og arbejdet allerede godt i gang.

Typisk blev opgaven organiseret på tværs af fag og på tværs af politiske udvalg og forvaltninger, ved nedsættelse af regionplangrupper og politiske styregrupper.

I Viborg Amt gik man endog så vidt at ansætte et privat konsulentfirma til at hjælpe med opgaven – nemlig den arkitekttegnestue, som havde bistået de gamle Hjørring, Ålborg og Thisted amter med den frivillige regionplanlægning for Nordjylland.

Til at styre arbejdet nedsattes allerede i 1972 et regionplanudvalg med deltagelse af alle de politiske udvalgs formænd og alle cheferne for amtets forvaltninger.

Til det praktiske arbejde nedsattes en styringsgruppe under forsæde af amtsdirektøren og en arbejdsgruppe med ansatte medarbejdere og repræsentanter for konsulentfirmaet.

Til at forestå oplysningsvirksomheden overfor offentligheden nedsattes et særligt offentlighedsudvalg med eget budget og sekretariat, og hvis formand var formanden for Amtsrådets Udvalg for Undervisning og Kultur. Også kommunerne var repræsenteret i udvalget.

Det tekniske grundlag

Allerede inden loven trådte i kraft, udsendte de første amtskommuner rapporter om planlægningens forberedelse og langt de fleste amter havde inden udgangen af 1974 afleveret de første delopgaver.

»Amtskommunens sektorplanlægning«, »Kommunal og anden planlægning«, »Nogle hovedtræk i amtets udvikling«, »Amtsbeskrivelse«, »Areal- og byggemodningsundersøgelse«, »Amtsredegørelse 1973« var nogle af de håndgribelige resultater i de første år.

For hvert eneste amt i landet, blev der skrevet mange hundrede sider om status og bindinger, om sektorplanlægningen og om tendenser i udviklingen.

Grundstenen var lagt til en regional planlægning, og konturerne af de nye amter efter kommunalreformen begyndte at blive tegnet.

Den Politiske involvering

Næste skridt var at få kommunerne på banen. I de fleste kommuner var der i begyndelsen af 70'erne arbejdet med den fysiske planlægning i form af dispositionsplaner. Man havde skabt sig et overblik, og planerne var lagt for de næste års udvikling.

Nu bad amtsrådene kommunerne om at se ud over kommunegrænsen, se på kommunens rolle og kommunens muligheder i forhold til nabokommunerne og i sammenhæng med hele regionen - og frem for alt; at formulere sine ønsker til udviklingen i regionen og egen rolle i denne udvikling.

Kommunernes embedsmænd og politikere blev hermed involveret i planlægningen og i diskussionerne om kommunens rolle. Ofte startede denne proces med, at amtets planlæggere rejste amtet tyndt og besøgte embedsmænd i kommunerne for at sætte processen i gang.

Meget snart efter fulgte diskussionerne i kommunalbetyrelser og byråd, med henblik på at diskutere og vedtage oplæg til regionplanlægningen, som de første brikker i puslespillet om amtets fremtid. Ofte var også amtskommunale politikere involveret i diskussionerne rundt omkring i byrådssalene på de nye kommunkontorer eller råduse.

Rapporter som »Kommunernes oplæg, 1976«, »Sammenlægning af kommunernes oplæg, 1976«, »Amtsredegørelse 1975 (med de kommunale oplæg og et tværsnit af dem)«, »Regionale perspektiver og problemstillinger, oktober 1976« var nogle af de håndgribelige resultater af dette arbejde.

Hovedtendenserne i kommunernes budskaber kan sammenfattes således:

Regionalpolitik

- Generelt var der et ønske om fortsat vækst; men specielt var diskussionen om ligelig udvikling i fokus. Et gennemgående træk i den forbindelse var, at de svagest stillede kommuner oven i købet foreslog, at væksten skulle dæmpes i de stærkest stillede kommuner.

På det punkt var de bl.a. inspireret af, at miljøministeriet havde givet bolden op med et forslag i landsplan-redegørelse 1975 om, at udviklingen i nogle af landets stærkeste byområder (bl.a. Hovedstadsområdet) kunne overvejes begrænset.

Som regionalpolitiske midler pegede kommunerne på en øget anvendelse af egnsudviklingsstøtte, trafikinvesteringer, udflytning af overordnede servicefunktioner og frem for alt, at der blev tænkt i mindre enheder. Flere kommuner fremsatte helt konkrete forslag til bymodeller for hele amtet; eller mere typisk for den egn hvori kommunen lå.

Centerstruktur

- Et af de mest omtalte emner i de kommunale oplæg var den regionale centerstruktur. Oplæggene blomstrer med forslag om udpegning af regionscentre, egnscentre, områdecentre, kommuncentre, lokalcentre osv.

Som virkemidler pegede man bl.a. på institutioner (f.eks. sygehuse, uddannelsesinstitutioner og sociale institutioner) i små, decentralt beliggende enheder.

Også de helt små landsbyers fremtidige skæbne var i focus. Vandringer fra land til by havde allerede i mange år været et problem. Det var der forventninger om, at den nye regionplanlægning kunne rette op på.

Ikke meget om natur- og miljøhensyn

Bemærkelsesværdigt, set med nutidens øjne, er det nok, at ressourcehensyn og natur- og miljøhensyn næsten ikke optrådte i de kommunale oplæg og at der kun forekommer ganske få bemærkninger om landskabs-hensyn.

I flere amter fremsendte de »statslige«, regionale fredningsplanudvalg dog værdifulde bidrag samtidigt med kommunerne. Så længe fredningsplanudvalgene eksisterede, var både kommuner og Amtsråd tilbageholdende med at mene særligt meget om udviklingen på landet.

Det havde man jo disse udvalg til.

Skitser til regionplaner

Med det regionale overblik og med kommunernes ønsker stillet op, kunne arbejdet med at fremstille konkrete forslag til regionplaner nu gå i gang.

Det skete med udgivelser som: »Regionale perspektiver og problemstillinger«, »Foreløbige regionplanskitser«, og »Regionplan-illustrationer«

Som grundlag for de første regionplanskitser, blev der bl.a. arbejdet med prognoser for befolkningsudvikling, arbejdspladser og boligbyggeri.

Et hovedtema i den forbindelse var, hvordan den lige-lige udvikling, som der var så bredt et ønske om, og som jo var et lovkrav, kunne fremmes.

Det blev konstateret, at dette mål bedst kunne fremmes ved at trække flere arbejdspladser ud til randområderne og ved at skabe bedre uddannelsesmuligheder i rand-områderne.

Men det erkendes også, at mulighederne herfor er be-grænsede, og at de mest uheldige virkninger af en skæv udvikling kan afbødes ved at skabe transportmulighe-der fra randområderne til de større byers arbejdsplad-ser.

Fantasien blomstrede. I de amtskommunale administra-tioner *tegnede* man planer forud for udarbejdelse af de »alternative skitser«, som loven foreskrev.

Der blev arbejdet med modeller, der beskrev ekstreme udviklingsmuligheder, »regionplanskitser« eller »by-modeller«, hvor fantasien rådede, og hvor spændvidden var stor fra egnscentermodeller, der baserede sig på en realitetsnær, fortsat styrkelse af de store byer til små-bymodeller, der baserede sig på nogle idéelle forudsæt-ninger om skabelse af ganske små arbejdskraftoplande og institutioner i små enheder.

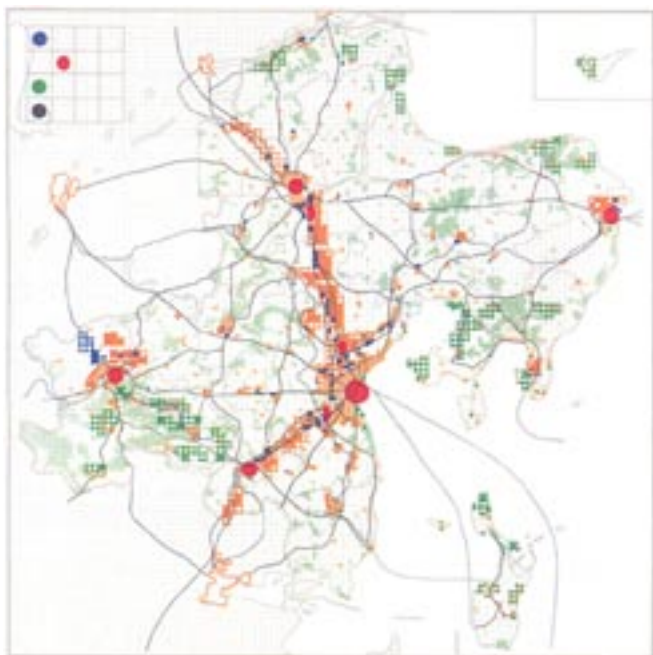
Disse udviklingsmodeller blev anvendt i de diskussio-ner med kommunerne, der gik forud for de alternative regionplanskitser.

I Viborg Amt blev i 1976 udgivet »9 regionplan- »illustrati-oner««. Det var jo et politisk følsomt emne, man behandle-de, så mere end »illustrationer« turde man i første omgang ikke svinge sig op til. De 7 »illustrationer« handlede om centerstruktur og infrastruktur, erhvervsudvikling, ligelig udvikling mellem egnene i amtet og nærhed for borgerne til offentlige og private servicetilbud. De to sidste handlede om »resten af amtet«, det åbne land mellem byerne.

Århus Amts forarbejder til de alternative skitser som loven foreskriver udgives i 1976 som »Foreløbige regionplanskitser«. Der er tale om 9 regionplanskitser udarbejdet i forvaltningen, som udgangspunkt for forhandlinger med kommunerne hen mod de egentlige alternative skitser.

De 9 skitser beskriver yderpunkter for den mulige udvikling med forskellige variationer af arbejdspladskoncentration, serviceudbud og rekreative tilbud. Noget teoretiske; men spændende som diskussionsoplæg.

Neden for er vist en af de 9 modeller, et »Nord-syd vækstbånd« med en sammenhængende by fra Randers i nord til Skanderborg i Syd !



Alternative regionplanskitser

Næste fase var offentliggørelsen af alternative regionplanskitser.

Skitserne blev til på grundlag af intensive diskussioner i teknikergupper og politiske udvalg - og i løbende kontakt med kommunerne.

Skitsernes indhold og Amtsrådenes angrebsvinkler på opgaven varierede meget. Decentraliseringen af ansvaret for den overordnede planlægning begyndte nu for alvor at blive synlig, og der skal nok have været eksempler på samvittighedsfulde embedsmænd (og politikere) i statsapparatet, som begyndte at få kolde fødder. Hvad var det, man havde sat i gang. Kunne det styres.

Skal man kort beskrive skitsernes indhold var de nok alligevel variationer over samme temaer:

- Skulle udviklingen i amtet baseres på stordriftsfordele og støtte til den udvikling, der alligevel kunne iagttages (»Den naturlige udvikling«). På den måde kunne man være mest sikker på succes, og man fik nok mest for pengene, hvis man ikke eksperimenterede for meget.
- Eller skulle man tage målene om ligelig udvikling og støtte til udvikling af landdistrikterne alvorligt og satse på en indsats, der havde som mål at korrigere den igangværende samfundsudvikling. Det ville sikkert blive svært og koste en masse penge, og var det i det hele taget muligt.

Gennemgående blev der offentliggjort tre alternative skitser: En baseret på centralisering og stordriftsfordele, én baseret på decentralisering og »småt er godt«, og så én i midten, som måske kunne ende med at være det mulige politiske kompromis.

De fleste amter offentliggjorde alternative skitser til regionplaner i løbet af 1977. Loven foreskrev, at de skulle være offentliggjort i mindst 6 måneder.

Viborg Amtsråd offentliggør i 1977 3 alternative skitser som oplæg til en offentlig debat.

Overskrifterne var: **Vækst, Ligelighed og Kvalitet**

Som i de øvrige amter udtrykker skitserne nogle yderpunkter i udviklingsmulighederne. Skal udviklingen baseres på stordriftsfordele og støtte til »den naturlige udvikling«, eller skal målene om ligelig udvikling tages alvorligt og dermed en »korrigering« af den igangværende samfundsudvikling.

De tre skitser er gengivet i spalten til højre.



Offentlig debat

Det var første gang, den brede offentlighed blev konfronteret med forhold, der vedrørte egnens eller regionens udvikling. Selv om bevidstheden i offentligheden om de nye amter og deres rolle var ringe, var interessen stor.

Pludselig fik man en lejlighed til at komme af med frustrationer over tendenser i samfundets udvikling, som mange var utilfredse med, men som man ikke før havde kunnet sætte adresse på. Et problem var det (og er det fortsat), at en række af de emner offentligheden interesserede sig mest for, ikke kunne reguleres via regionplanlægningen.

For de folkevalgte amtsrådspolitikere var offentlighedsfasen en kærkommen lejlighed til at komme i kontakt med vælgerne og til at profilere og legitimere de nye amter politisk og geografisk.

Der udspandt sig på den baggrund en hektisk aktivitet. Der blev holdt møder med kommunalbestyrelserne, og der blev holdt offentlige møder i samtlige kommuner. Mange borgerforeninger og andre foreninger nedsatte studiekredse, der blev lavet plakatudstillinger og fjernsynshøringer, og gjort en særlig indsats for at aktivere undervisningsinstitutionerne.

Til brug for de offentlige møder blev der udarbejdet et særligt debatmateriale, og i nogle amter endda et multimedieshow. Resultatet blev et omfattende materiale, der typisk blev udgivet i særskilte publikationer i løbet af 1978.

I Viborg Amt blev offentlighedsfasen forlænget således, at den varede i 10 måneder fra august 1977 til maj 1978 inkl. Der blev afholdt to offentlige møder i hver af de 17 kommuner – først et informationsmøde og siden et debاتمøde. I informationsmøderne deltog ca. 3500 borgere, svarende til 2 % af amtets befolkning over 15 år. I debاتمøderne deltog ca. halvt så mange.

Der blev besluttet en særlig tilskudsordning for studiegrupper, og gennemført særlige kurser for 75 ledere af studiegrupper. Der blev nedsat 96 studiegrupper med 1550 deltagere.

Der blev udskrevet en foto og formningskonkurrence for skoleklasser. Der blev modtaget 305 bidrag. Præmiesummen var 8000 kr.

Til brug på møder og i studiegrupper blev udarbejdet en plakatudstilling, to lysbilledserier og diverse særligt undervisningsmateriale.

Derudover udsendtes en husstandsomdelt pjece, og der blev annonceret og udsendt pressemeddelelser.

Det samlede budget for offentlighedsfasen var 613.000 kr. Både dagspressen, regionalradio og -TV dækkede med særskilte rubrikker og udsendelser.

Der blev modtaget i alt 126 skriftlige debatindlæg.

De første regionplanforslag

På grundlag af offentlighedsfasen blev arbejdet med at fremstille det første forslag til regionplan indledt. Ifølge loven skulle dette ske i samarbejde med kommunerne. Det skete typisk i to omgange.

Først udarbejdedes et forhandlingsoplæg. Dernæst det første forslag til en egentlig plan. I nogle amter fortsattes dialogen med offentligheden i form af indbudte konferencer med deltagelse af repræsentanter for foreninger, organisationer og politiske partier. Undervejs blev også forhandlet med statslige myndigheder og naboamterne.

Efter at have arbejdet med regionplanlægningen i 6 år og i nogle amter mere, kunne de første forslag til regionplaner så endelig offentliggøres i begyndelsen af 1980.

Forslagene skulle samtidigt indsendes til godkendelse af miljøministeren. Før dette kunne ske var der en indsigelsesperiode på 4 måneder, hvor bl.a. statslige sektormyndigheder kunne gøre indsigelse. Eventuelle indsigelser skulle indsendes til ministeren med Amtsrådets kommentarer.

Indholdsmæssigt blev resultatet forbløffende ensartet. I alle regionplaner blev fastlagt et overordnet bymønster og en centerstruktur, som hverken var stærkt centralistisk eller det modsatte, men som i overensstemmelse med tendensen i offentlighedsfasen gik i retning af et ønske om decentralisering.

Der blev fastlagt nogenlunde ensartede retningslinier for kommunernes muligheder for at udpege et lokalt bymønster og udlægge arealer til byformål i kommuneplanerne og nogenlunde ensartede retningslinier for byggeri i landzone.

Med varierende vægt på lokale forhold blev der reserveret arealer til en lang række større anlæg. Især vedrørende turistanlæg blev der i en række amter også reserveret arealer til luftkasteller.

Blandt andet inspireret af de offentlige debatter, men også af statslige påvirkninger blev indholdet om natur og miljø opprioriteret i forhold til de første oplæg.

I alle amter blev det åbne land inddelt i områdetyper med hver deres hovedanvendelse – fra landbrug til natur. Og for hver områdetype blev fastlagt retningslinier for diverse anvendelsesformål (skovbrug, fredning, byudvikling, industri, vejanlæg, rekreative anlæg, råstof-indvinding, vandindvinding, lossepladser, el-ledninger, skydebaner og motorbaner).

Der blev også fastlagt retningslinier for sektorplanlægningen – ikke blot den amtskommunale, men også den statslige, hvilket gav anledning til en del påstyr i en række ministerier.

Regionplanforslagene blev fulgt af kortbilag, hvor bymønstre, arealreservationer og områdeinddelinger var indtegnet. Konturerne af en landsdækkende, fysisk plan var lagt.

Forslagene blev også fulgt af fyldige redegørelser for deres baggrund og de overvejelser som havde ført til deres indhold.

Den statslige godkendelse

Det var nu op til Staten ved miljøministeren at tage stilling til materialet. Det var ikke nogen let opgave. På mange områder var amter og kommuner »kommet foran«, når det drejede sig om fysisk planlægning.

Projektet med at integrere sektorplanlægningen var lykkedes overraskende godt, den politiske interesse og det politiske ejerskab til planforslagene var stort, og man havde et rygstød i en grundig offentlig debat.

Ingen af disse betingelser var opfyldt i »det statslige hus«. Ministeren stod derfor på mange måder svagt i forhandlingerne med amtsrådene, og han måtte indgå mange kompromiser, i forhold til oprindelige statslige ønsker.

De færreste statslige bemærkninger til regionplanforslagene blev udmøntet i krav om konkrete ændringer. Langt de fleste havde karakter af henstillinger og gode råd til det fortsatte planlægningsarbejde.

De statslige godkendelseskriverter var bilagt udtalelser fra en lang række ministerier og styrelser. I Viborg Amt fyldte de samlede statslige kommentarer en bog på 175 sider.

Blandt de mere bemærkelsesværdige var en udtalelse fra Finansministeriet, hvor man »generelt anmoder om, at de godkendte regionplaner ikke indeholder bestemmelser, der tilsigter at binde statslig indsats ... » og henstiller, at ... »planerne gives en sådan smidighed ... at der kan ske den nødvendige tilpasning til de økonomiske omstændigheder ...«

Det var jo noget af en spand koldt vand at hælde i hovedet på alle de ivrige amtspolitikere og borgere, som i årevis havde debatteret samfundets udvikling og (måske lidt naivt) troede, at formålet med hele manøvren var at påvirke denne udvikling.

Grundlaget for de statslige godkendelser var dels 4 landsplanredegørelser udsendt i årene 1975 til 1979, og dels konkrete høringer af berørte ministerier. Desuden var der i årene 1974 til 1979 udgivet 3 »Vejledninger i regionplanlægning« og 12 »Regionplanorienteringer« med oversigter over den statslige sektorplanlægning, forløbet i regionplanprocessen og oplysninger om specielle emner - f.eks. lavprisvarehuse.

Vejledning 1 handlede om tilvejebringelsen af kommunernes oplæg til regionplanerne.

Vejledning 2 drejede sig om udarbejdelsen af alternative regionplanskitser.

Vejledning 3 gav råd om udarbejdelsen af forslagene til regionplaner.

De 12 regionplanorienteringer havde følgende titler:

1. Oversigt over den statslige sektorplanlægning.
2. Regionale arbejdskraftbalancer.
3. Regionale boligfremskrivninger.
4. Skøn over serviceudviklingen, fordelt på byklasser.
5. Areal- og byggemodningsundersøgelsen pr. 1.1. 1974.
6. Tendenser i de kommunale oplæg.
7. Regionale boligfremskrivninger.
8. Tendenser i de alternative skitser.
9. Naturgassen og regionplanlægningen.
10. Rapport om lavprisvarehuse.
11. Oversigt over den statslige sektorplanlægning.
12. Areal- og byggemodningsundersøgelsen pr. 1.1. 1978.

Desuden forlår en række publikationer fra Landsplansekretariatet udgivet i perioden 1961 til 1970.

I 1974 udgav Landsplansekretariatet publikationen: »Arealplanlægning, status og problemstillinger«, som gav en hidtil uset, samlet oversigt over den fysiske udvikling i både byer og på landet.

Regionplan 1980

I 1980 forelå så de fleste regionplaner. Vedtaget af de respektive Amdsråd, og godkendt af ministeren. For første gang var der etableret et – nogenlunde ensartet – fysisk planberedskab omfattende hele landet. Planerne indeholdt to hovedelementer: en fysisk hovedstruktur og en arealdisponering for det åbne land.

En fysisk hovedstruktur

Der var fastlagt et bymønster og en centerstruktur med landsdelscentre, egnscentre, egnscentre under opbygning, områdecetre, aflastningscentre, bydelscentre, kommuncetre og lokalcentre med en tilhørende rollefordeling og lokaliseringspolitik.

Mål om ligelig udvikling og mindre enheder var gennemgående træk for sygehuse, gymnasier, sociale institutioner og for detailhandelen, hvor der blev fastlagt maksimale grænser for butiksstørrelsen på 3000m², og begrænsninger for byggeriet i de centrale bydele.

Via en aktiv erhvervs- og regionalpolitik skulle de svage områder styrkes, egnsudviklingsstøtten skulle styrkes, der var pligt til udlægge industriarealer en række steder, og der var rammer for erhvervsarealer og virksomheder med særlige beliggenhedskrav.

Boligbyggeriet skulle lokaliseres i overensstemmelse med bymønsteret, hvilket mange steder førte til et brud med princippet om én kommune, én by. Der var fastlagt rammer for boligarealer, boligthed (miljøpolitik/ressourcehensyn), boliglokalisering (bolig/arbejdssted balance) og byfornyelse.

Der var retningslinier for turisme og rekreation med krav om bynære fritidsarealer og arealreservationer til fritidshavne, sommerhuse (dog stop for flere sommerhuse nogle steder), almenyttige feriebyer og privatejede hoteller og for befolkningens adgang til kysterne.

Regionplanerne indeholdt også en trafikplan med arealreservationer til vej- og stianlæg, og retningslinier for den kollektive trafik. Der blev reserveret arealer til tekniske anlæg som affaldsanlæg, højspændingsanlæg, naturgasledninger og skyde- og motorbaner.

Arealdisponering for det åbne land

Blandt andet under indtryk af den store offentlige interesse for natur og miljø blev fastlagt retningslinier for, hvordan der ved byvækst skulle spares på den gode landbrugsjord (særlige landbrugsområder) og der blev udlagt særlige naturområder og naturområder, hvor naturbeskyttelsen skulle have første prioritet.

Der blev udlagt interesseområder for råstofindvinding, der var retningslinier for støj og recipientkvalitet (en vejledende plan fra 1976 bliver i nogle amter bindende ved optagelse i regionplanen).

Som en spæd begyndelse på en politik for grundvandsbeskyttelse blev der i nogle amter udlagt interesseområder for vandindvinding.

Generelt var mange af regionplanernes retningslinier lidet præcise og præget af i højere grad at være målsætninger end administrative retningslinier. Amdsrådene var tilbageholdne med at binde sig. Man var stadig usikre på, om forudsætningerne nu var i orden, og man havde en (naturlig) skepsis i forhold til mulighederne for overhovedet at kunne styre samfundsudviklingen.

I mange regionplaner gives der – som en vigtig forudsætning for vedtagelsen – udtryk for, at skulle det vise sig, at forudsætninger ikke holder, eller at man på anden vis bliver klogere, så skal planerne jo heldigvis revideres hvert fjerde år.

De statslige rammer:

Vejledninger

I perioden 1974 til 1979 blev der udgivet 3 »Vejledninger i Regionplanlægning« og 12 »Regionplanorienteringer« med oversigter over den statslige sektorplanlægning, forløbet i regionplanprocessen og oplysninger om specielle emner - f.eks. lavprisvarehuse - jfr. oversigten på forrige side.

Landsplanredegørelser

I 1975 - 79 blev der hvert år udgivet en landsplanredegørelse.

Lovændringer

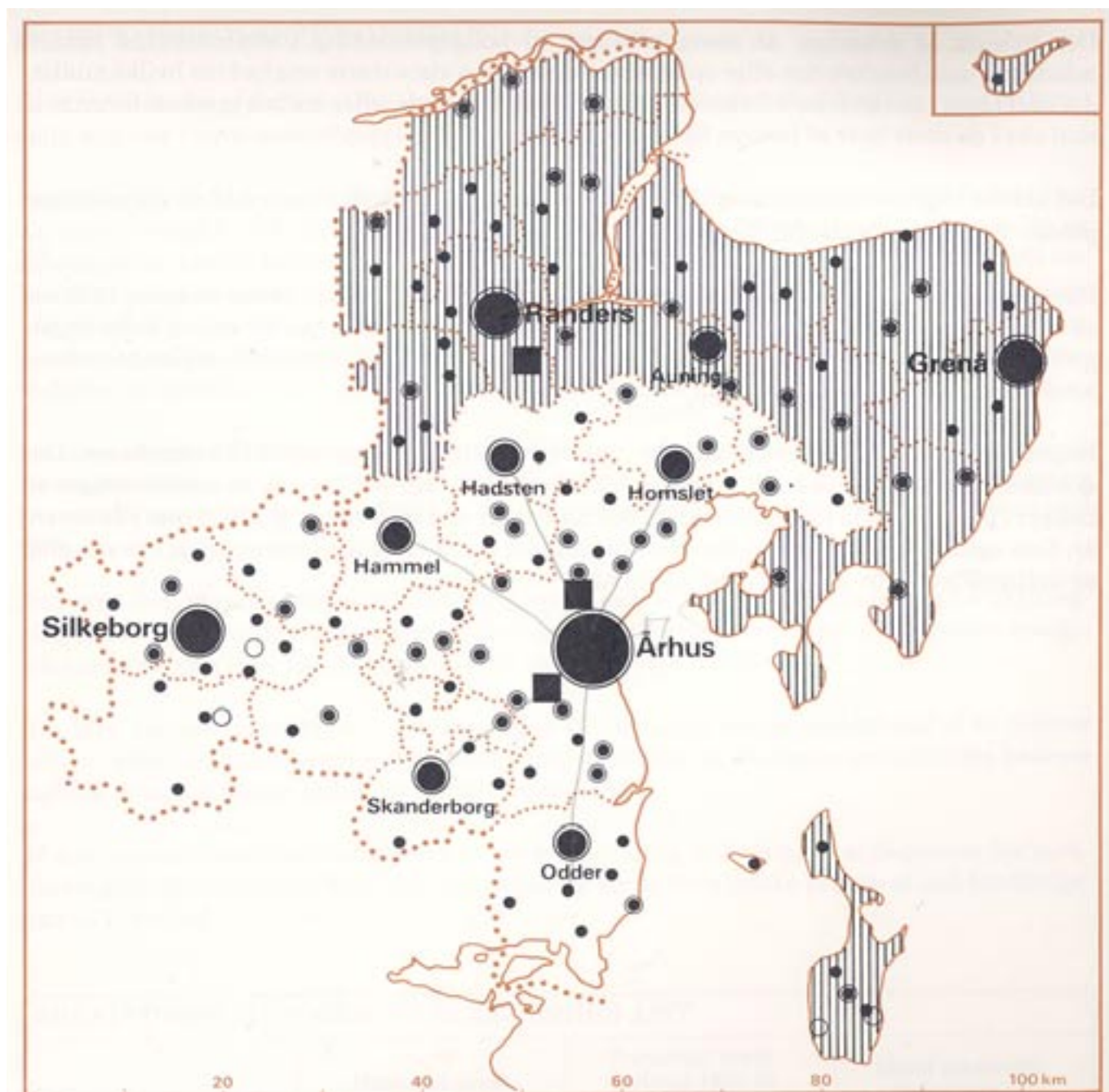
Lands- og Regionplanlovens katalog over det pligtige indhold i regionplanerne blev i perioden 1975 - 79 udvidet med:

Jordbrugsparcer 1975,

Arealer for jordbrugserhvervene 1977,

Naturområder 1979 og

Varmeforsyning 1979.



1980: BYMØNSTER OG LOKALISERINGSPOLITIK I ÅRHUS AMT

Som i de øvrige amter er hovedtemaet i Århus Amts første regionplan fastlæggelsen af rollefordelingen mellem amtets byer. Århus udpeges som landsdelscenter med funktioner, der rækker ud over amtsgrænsen. Derudover udpeges der 3 egnscentre og - som et strategisk element - en række »områdecentre«, der er tiltænkt en særlig opmærksomhed, når det gælder vækstmuligheder og placering af nye offentlige institutioner.

Landsdelscenter

Offentlige institutioner og lignende, som betjener den vestlige del af landet, og som har hyppig kontakt til oplandet eller som i øvrigt kræver en central beliggen-

hed, placeres i de regionale centre Skejby-Lisbjerg og Hasselager ved Århus.

Egnscentre

I egnscentrene Århus, Randers, Silkeborg og Grenaa placeres offentlige institutioner og lignende, som har hyppig kontakt til befolkningen i disse byers naturlige oplande og som i øvrigt kræver central beliggenhed.

Områdecentre

I områdecentrenes Auning, Hadsten, Hammel, Hornslet, Odder og Skanderborg placeres offentlige institutioner og lignende, der har hyppig kontakt til befolkningen i de pågældende byers naturlige oplande og som i øvrigt stiller krav om central beliggenhed.

Regionplan 1985

Ifølge loven skulle amtsrådene afrapportere udviklingen siden regionplanens vedtagelse midt i valgperioden. Det skete typisk i »Amtsredegørelse 1983«. I nogle amter var holdningen den, at nu skulle der justeres og pustes ud oven på det omfattende arbejde med Regionplan 1980. Andre amter valgte at lave mere grundlæggende revisioner.

Gennemgående træk var, at realpolitikken begyndte at sætte sine spor. De regionalpolitiske mål og lokaliseringspolitikken blev afstemt med den faktiske udvikling i samfundet – herunder ikke mindst de økonomiske muligheder. Også den gang var der livlige diskussioner om berettigelsen i, at rige østdanske kommuner sendte penge til mindre heldigt stillede kommuner.

Man begyndte at tvivle på realiteterne i at opretholde små sygehuse og bygge nye, små gymnasier osv.. Betydningen af visse centerudpegninger blev udtyndet i takt med, at denne tvivl voksede. Nærhedsmålsætningen blev udvandet.

Der blev i de største byer fastlagt rammer for fastlåsning af etageareal i midtbyområder (opfølgning på landsplanredegørelse), og der blev fastlagt præcise boligkvoter for kommunerne. Som et helt nyt emne blev der i mange amter udstukket retningslinier om varmemforsyning, naturgasledninger mm. (amtsrådene havde i mellemtiden fået en ny sektorplanopgave med varmemforsyningsplanlægningen).

Der blev udlagt graveområder til råstofindvinding, retningslinierne for de udpegede naturområder blev præciseret, der blev udlagt interesseområder for vandindvinding, og retningslinierne for recipientkvalitet blev indskrevet i alle regionplaner.

En gennemgående forbedring var, at retningslinierne nu i langt højere grad, end i de første planer blev formuleret som bindinger for kommunernes planlægning. Man var i amtsrådene blevet lidt mere trykke ved hele systemet.

Viborg Amtsråd valgte at lave en grundlæggende ændring af regionplanen.

Udgangspunktet var først og fremmest et ønske om at indarbejde den omfattende sektorplanlægning inden for teknik og miljø området.

Med det formål udgav Amtsrådet en række sektorplanoplæg i en foroffentlighedsfase i 1984 sammen med et mere generelt debatoplæg.

Blandt emnerne var også et oplæg til landbrugsplan – endnu en af de nye sektorplanopgaver for amterne.

I Nordjyllands Amt er recipientkvalitetsplanen i 1985 indarbejdet i regionplanen. Recipientkvalitetsplanens målsætninger er hermed gjort bindende for amtskommunens og kommunernes planlægning og administration.

De anførte målsætninger indebærer i praksis bl.a., at der skal gennemføres en række forureningsbegrænsende foranstaltninger overfor udledninger af spildevand og der fastsættes tidspunkter for opfyldelse af de angivne målsætninger.

Retningslinier:

3.6.1 Målsætninger

Vandløb, søer og kystvande skal sikres de på kort 2 angivne målsætninger.

3.6.2 Midlertidige målsætninger

Indtil der fastsættes en målsætning for de vandløb og søer, som ikke er vist på kort 2, gælder samme målsætning som for nærmeste målsatte vandløb eller sø af samme type.

3.6.3 Vandløbsvedligeholdelse

Vandløbene skal vedligeholdes i overensstemmelse med målsætningerne i recipientkvalitetsplanen, jvf. kort 2.

De statslige rammer:

Vejledninger

I 1983 og 84 blev udsendt »Vejledning i Regionplanlægning nr. 4 og 5« og »Regionplanorientering nr. 13«.

Efter 1984 ophørte udgivelsen af vejledninger og orienteringer.

Funktionen er senere delvist blevet overtaget af de samarbejdsprojekter, som er udsprunget af landsplanredegørelserne, og af de statslige regionplanudmeldinger.

Landsplanredegørelser

I 1980 - 84 blev der hvert år udgivet en landsplanredegørelse. I 1982 blev tillige udgivet debatoplægget »Hvad gør vi ved Danmark?«, som i en række debathæfter belyste udviklingstendenser og påvirkningsmuligheder på forskellige områder.

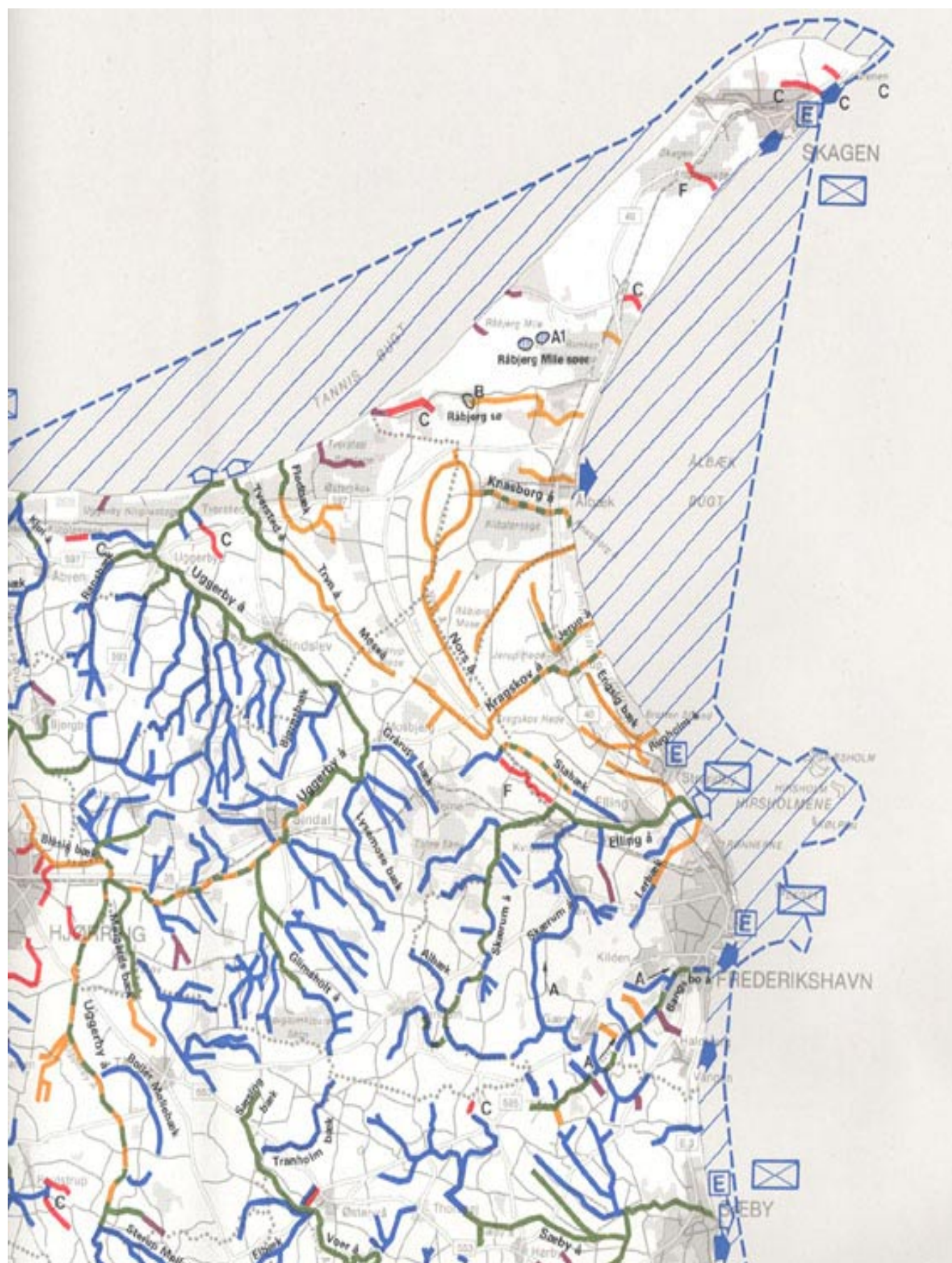
Lovændringer

Lands- og Regionplanlovens katalog over det pligtige indhold i regionplanerne blev udvidet med:

Byfornyelse i 1982 og

Recipientkvalitet i 1983.

1985: RECIPIENTKVALITET, NORDJYLLANDS AMT



Regionplan 1989

Den store udfordring for amtsrådene ved denne revision var koordinationen af de mange sektorplaner.

Ved siden af regionplanlægningen foreskrev en række sektorlove, at der skulle udarbejdes særlige sektorplaner for disse områder. Som oftest skulle disse sektorplaner godkendes konkret af det pågældende fagministerium.

Amtsrådene valgte i vidt omfang at indarbejde resultaterne af sektorplanlægningen i regionplanerne, og kom på denne måde til at foregribe den senere reform af plan- og miljølovgivningen.

Resultatet var, at der i alle regionplaner blev foretaget en principiel inddeling af det åbne land i områdetyper med varierende etiketter, men med stort set samme indhold.

Der blev udpeget jordbrugsområder, naturområder, jordbrugsområder med visse beskyttelsesinteresser og naturområder med jordbrugsinteresser.

Beskyttelsen af drikkevandet var også et nyt tema. Der skulle tages stilling til virksomheder med nedsivningsrisiko, og de første skridt mod udpegningen af særlige drikkevandsområder blev taget.

Friluftspolitikken begyndte også at vise sig. Der blev bl.a. udpeget regionale cykelruter.

De mange vindmøller var begyndt at blive et problem. Der blev udpeget mulige vindmølleområder, og områder der skulle friholdes for vindmøller.

Endelig blev der udpeget arealer til affaldsbehandling og -deponering.

Forenkling af plansystemet

I begyndelsen af firserne opstod en diskussion om behovet for forenkling af plansystemet og bedre koordination af planlægningen.

Det såkaldte Planinformationsudvalg udgav i 1983 redegørelsen »Al den planlægning, hvorfor og hvordan«

I fortsættelse heraf nedsattes det såkaldte Holger Hansen-udvalg, som i 1985 udgav sin første delbetænkning, hvori anbefales:

- enklere og stærkere varetagelse af natur- og beskyttelses hensynene i det åbne land
 - smidigere procedureregler
 - afformalisering af sektorplanlægningen (kan revideres når som helst og skal ikke længere godkendes centralt)
- Nøgleordene var: »politisering«, »afbureaukratisering« og »problemorientering«

I Vestsjællands Amt fokuseres der i Regionplan 1989 på det åbne land, med udpegning af 4 hovedkategorier af områder: Hovedindholdet i retningslinierne er følgende:

Jordbrugsområder

»Området er forbeholdt jordbrug, og den jordbrugsmæssige udnyttelse skal kun rent undtagelsesvist vige for andre interesser«

Landskabsområder

»Området er med nedennævnte begrænsninger forbeholdt jordbrugserhvervet«

De nævnte begrænsninger består bl.a. i, at anlæg og bebyggelser skal indpasses under hensyn til landskabet og lokal byggeskik«

Beskyttelsesområder, land og vand

»Der kan som hovedregel kun opføres byggeri, som har direkte tilknytning til det enkelte jordbrug. Disse bygninger skal tilpasses lokal byggeskik«

»Vandløb, søer, moser, nor, havområder og andre vådområder skal sikres sådanne miljømæssige forhold, at der fastholdes et alsidigt dyre - og planteliv«.....

De statslige rammer:

Landsplanredegørelser

I 1985 - 88 blev der hvert år udgivet en landsplanredegørelse.

Lovændringer:

Loven blev i 1987 ændret således:

- Der blev indført et krav om revision hvert fjerde år og tidshorisonten blev fastlagt til 12 år. Kravet om alternative skitser udgik.
- Der blev fastsat en frist på 8 uger for Statens eventuelle reaktion på regionplanforslag.
- Landsplandirektivinstrumentet blev til gengæld styrket.
- Regionplanernes pligtige indhold blev udvidet med retningslinier for beskyttelse af grundvandsressourcen.
- Til gengæld udgik kravet om retningslinier for byfornyelsen.

I 1989 blev loven ændret i konsekvens af nedlæggelsen af Hovedstadsrådet.

1989: DET ÅBNE LAND, VESTSJÆLLANDS AMT



Regionplan 1993

Regionplanlægningen gik væsentligt styrket ud af den forenkling af plansystemet og decentralisering af plankompetancen, der blev gennemført i 1991.

Resultatet var, at næsten al planlægning i henhold til sektorlovgivningen blev afskaffet, og at der i stedet blev fastlagt nye regler om, at sektorinteresserne skulle varetages ved retningslinier i regionplanlægningen - dvs. efter en samlet, politisk afvejning.

Regionplanerne havde fået en funktion som et nyt sam-lende forvaltningsredskab for det åbne land - et »udstil-lingsvindue for natur- og miljøpolitikken«.

Dette kom første gang til udtryk i 1993 regionplanerne, hvor områdeinddelingen i det åbne land blev kvalifice-ret, og hvor der nu i langt højere grad end tidligere lå en lokal, politisk afvejning bag grænsedragningerne.

Specielt var der med baggrund i »Kystcirkulæret« fo-cus på planlægningen langs kysterne. Nu var kystzonen blevet en generel beskyttelseszone, som ikke alene vedrørte ferie- og fritidsanlæg, men alt byggeri og an-læg.

Den arbejdsdeling mellem amtsrådene og kommunal-bestyrelserne, som var indeholdt i den nye planlov slog bl.a. igennem ved, at regionplanernes begrænsninger vedrørende de centrale bydele nu udgik.

Til gengæld blev der indarbejdet nye retningslinier for
- områder til skovrejsning og områder, hvor skovrejs-ning er uønsket,
- lavbundsarealer,
- saltvandsdambrug,
- ramsar og fuglebeskyttelsesområder og
- arealer til vindmølleparker.

Miljølovsreform

Bl.a. i konsekvens af »Holger Hansen Udvalget«s anbefa-linger blev 21 miljølove ved reformen i 1991 til 4 - bl.a. en ny Lov om Planlægning, som trådte i kraft pr. 1. jan. 1992

Overskriften for reformen var: forenkling og decentrali-sering.

Den væsentligste virkning i forhold til regionplanlægning var, at de fleste sektorplaner blev afskaffet som selv-stændige plantyper.

Interesserne skulle varetages ét sted - i regionplanerne, som herved blev styrket væsentligt.

I Sønderjyllands Amt foretages der på baggrund af kystcirkulæret en afgrænsning af kystnærhedszonen.

Amtsrådet bliver af Ministeren tvunget til at følge fjord-kysten nøje, således at afgrænsningen bliver omfat-tende og strækker sig langt ind i landet. Det indebærer, at ganske store arealer er omfattet af retningslinierne - også selv om de reelt ikke er kystlandskaber.

Kystnære områder

»4.3.1. Kystnærhedszonen er en væsentlig natur- og landskabsressource og skal som hovedregel bevares og beskyttes mod nyt byggeri og anlæg«

» 4.3.2. Arealer til byformål, tekniske anlæg og ferie - og fritidsanlæg skal udlægges gennem en regionplan-lægning, hvor natur- og landskabshensyn prioriteres højt. Inddragelse af nye arealer og planlægning for nye anlæg skal begrundes planlægningsmæssigt og/eller funktionelt og kræver regionplantillæg....«

»4.3.4. Ved administration af landzonebestemmelserne i kystnærhedszonen vil der blive vist tilbageholdenhed overfor ønsker om nye anlæg og ny bebyggelse...«

»4.3.5. Offentlighedens adgang til kysten skal sikres og udbygges«.

De statslige rammer:

Landsplanredegørelser

I 1989 og 1990 blev udsendt »traditionelle« landsplanredegørelser, og i 1992 landsplanredegørelsen »Danmark på vej mod år 2018«, som var en grundig analyse af Danmarks rolle i Europa.

Lovændringer

I den nye planlov blev den statslige godkendelse af regi-onplanerne erstattet af den vetoordning, der gælder i dag. Der blev indført en klarere arbejdsdeling mellem region-planer (det åbne land) og kommuneplaner (byerne). Den forudgående offentlighedsfase (idefasen) blev ind-ført.

Kravet om årlige landsplanredegørelser blev afløst af et krav om redegørelser efter hvert folketingsvalg.

Det pligtige indhold var allerede i 1989 udvidet med ud-pegning af skovrejsningsområder.

Samme år blev VVM instrumentet introduceret som en del af regionplanlægningen.

Reglerne for planlægning i kystområderne blev i 1991 skærpet med »Kystcirkulæret«

Planstyrelsen blev nedlagt, men genopstod som fugl Phø-niks i form af Landsplanafdelingen ...ikke et dårligt bytte for amterne.

En statslige udmelding

For første gang udsendte staten en samlet udmelding over statslige interesser som grundlag for regionplanarbejdet.

1993: KYSTERNE, SØNDERJYLLANDS AMT



Regionplan 1997

Med revision 1997 blev regionplanernes rolle som udstillingsvindue for miljøpolitikken udbygget:

I særdeleshed var beskyttelsen af grundvandet og drikkevandet i focus. Over alt blev der udpeget:

- Områder med Særlige Drikkevandsinteresser,
- Områder med Drikkevandsinteresser og
- Områder med Begrænsede Drikkevandsinteresser.

Der blev lagt endnu mere vægt på det åbne land, hvor de forskellige interesser blev tydeliggjort, og hvor retningslinierne blev præciseret.

I nogle amter påbegyndte man arbejdet med naturkvalitetsplaner, hvor der skelnes mellem det »biologiske landskab« og det »æstetiske landskab«, og hvor den »tredie søjle« i miljøpolitikken, kulturmiljøet, forsigtigt rejses.

Der blev også taget fat på en oprydning i landskabet med handlingsplaner for fjernelse af højspændingsledninger og saneringsplaner for vindmøller.

Endelig blev der indarbejdet nye, midlertidige regler for detailhandelslokalisering.

Projektorienterede regionplantillæg

Blandt andet som følge af VVM reglerne var der i denne periode en kraftig stigning i antallet af konkrete regionplantillæg.

Der blev gennemført snesevis af regionplantillæg for husdyrbrug og andre store anlæg.

Som grundlag for realiseringen af Folketingets Vandmiljøhandlingsplan nr. 2 blev der tillige overalt gennemført regionplantillæg for potentielle vådområder. Regionplanlægningen blev i stigende omfang brugt som virkemiddel - også af Staten.

Rammestyringssystemet som vi kender det i dag var nu begyndt at tage form. Reformen af plan- og miljølovgivningen havde vist sig at få mange positive effekter: Decentraliseringen af kompetance gav grundlag for et øget politisk ejerskab til regionplanerne blandt amtsrådsmedlemmerne. Statens nye rolle (vetoordningen) gav sig udslag i et forbedret samarbejdsforhold opad, og arbejdsdelingen i forhold til kommunerne resulterede i et forbedret samarbejde med kommunerne. Både regionalt, lokalt og centralt betød dette også, at man tog planlægningen mere højtideligt - at planerne blev brugt.

I Fyns Amt udpeges der områder med særlige drikkevandsinteresser, områder med drikkevandsinteresser og områder med begrænsede drikkevandsinteresser. I regionplanen udpeges 60 % af amtets samlede areal til områder med særlige drikkevandsinteresser. Der formuleres en lang række retningslinier, ikke mindre end 32, der alle sigter mod beskyttelse af grundvandet.

Områder med særlige drikkevandsinteresser

Er områder, hvor regnvandet nedsiver og danner grundvand, og delvist indvindes til større og mindre vandforsyninger af regional betydning, eller som kan få regional betydning i fremtiden. Den udnyttelige ressource i disse områder er ca 74 mio m³ om året, hvilket skal ses i relation til at indvindingen til drikkevandforsyning i Fyns Amt i disse år er knap 50 mio m³.

Hovedmagasiner og lerlagstykker

I regionplanen anføres i øvrigt hovedmagasinerne for grundvandsindvinding, samt tykkelsen af de beskyttende lerlag over grundvandsmagasinerne.

De statslige rammer:

Landsplanredegørelser

For første gang blev der gennemført en forudgående offentlig debatfase forud for en landsplanredegørelse. Det skete i januar 1996 med forslaget til landsplanredegørelsen »Danmark og europæisk planpolitik«.

I efteråret 1996 offentliggjordes et revideret forslag til landsplanredegørelse. Den endelige udgave forlås i 1997.

Ny lovgivning

I 1994 blev kystbeskyttelseshensynene skærpet og tydeliggjort. Kystcirkulæret blev til kystnærhedsbestemmelser i planloven, og strandbeskyttelseslinien og klitfredningslinien i naturbeskyttelsesloven blev udvidet til 300 m.

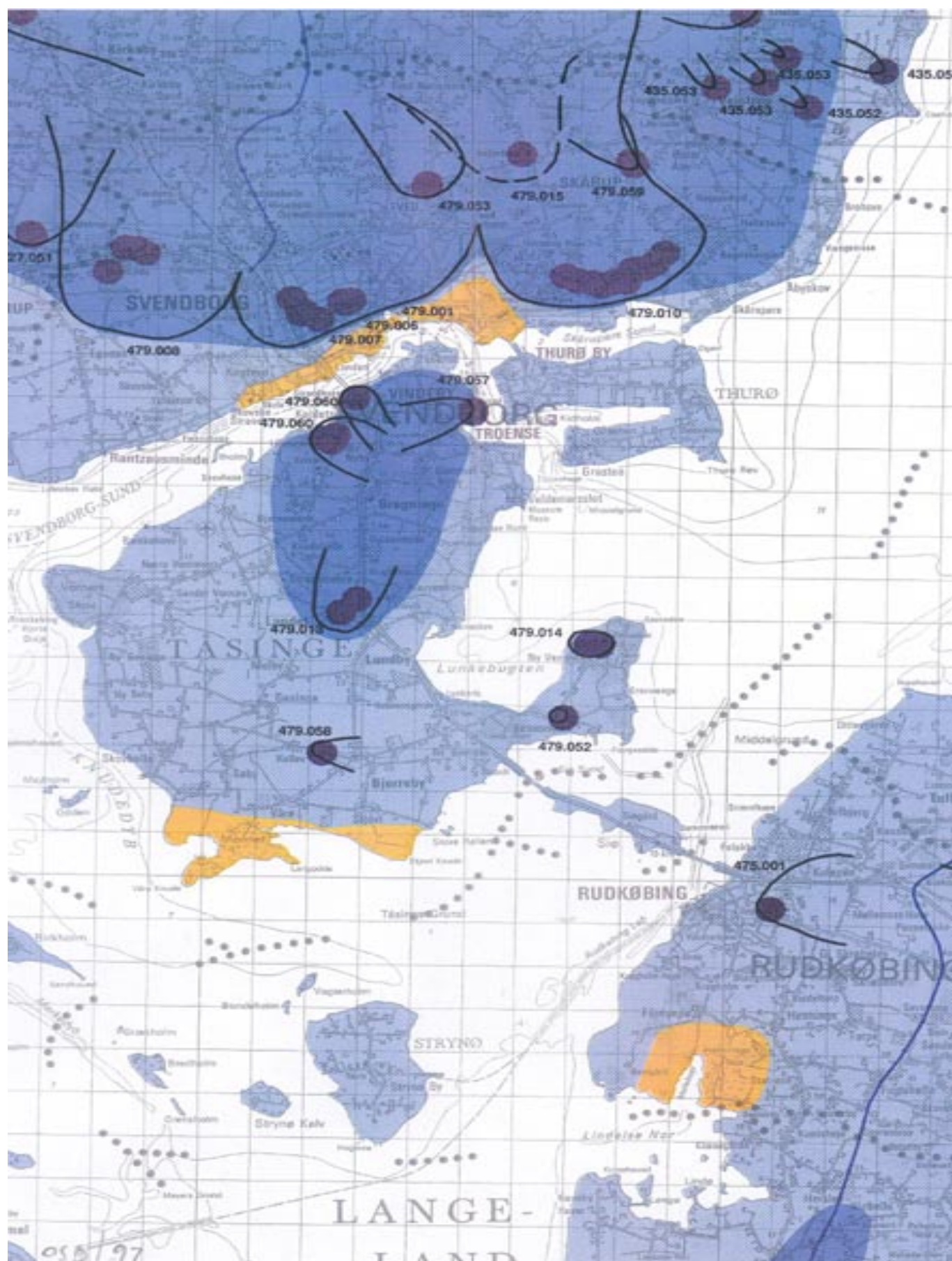
I 1996 blev der af ministeren indført en »tænkepause« med hensyn til etablering af nye, store detailhandelsbutikker, og i 1997 kom der bestemmelser om planlægning for detailhandel ind i loven.

Især disse nye regler gav anledning til bekymring blandt amtsrådsmedlemmer og amtslige planlæggere for, om regionplanerne nu var ved at udvikle sig til et alt for detaljeret styringsredskab.

Den statslige udmelding fik også ny form. Den blev udvidet fra 10 til 80 sider (nu mente Staten virkelig noget med regionplanlægningen), og præsentationen af de statslige interesser blev tydeliggjort.

Blandt de nye emner var naturbeskyttelse og kulturmiljø.

1997: DRIKKEVANDSOMRÅDER, FYNS AMT



Regionplan 2001

Presset på det åbne land er øget - bl.a. fra byernes udvikling. I flere landsplanredegørelser og i den statslige udmelding bliver dette et af hovedtemaerne.

Arealet er en begrænset ressource, som der skal spares på. Blandt andet skal der planlægges for »genbrug« af byarealer.

Staten ønsker et detaljeret »arealregnskab« indarbejdet i regionplanerne, men amtsrådene bryder sig ikke om denne detailstyring af kommuneplanlægningen. Samtidigt øges - paradoksalt nok - interessen for store jordbrugsparceller.

Interessen for en bedre koordination mellem den stigende amtslige erhvervspolitiske indsats og regionplanlægningen øges.

Detailhandelsretningslinierne implementeres.

Der udpeges særligt beskyttelsesværdige kulturmiljøområder.

Der indføres flere steder stop for flere vindmøller, og saneringsplanlægningen går i gang.

Grundvandsbeskyttelse bliver til indsatsplanlægning, kortlægningen intensiveres, der udpeges indsatsområder og »Nitratfølsomme Områder«.

Interesse for turistudvikling og friluftspolitik afspejles i nye regionplanretningslinier.

De statslige rammer:

Landsplanredegørelser

Også landsplanredegørelse 2000 var underkastet to offentlighedsfaser, som blev afholdt i 1999. Den havde titlen: »Lokal identitet og nye udfordringer«

Den statslige udmelding blev yderligere disciplineret og opdelt i »skal«, »kan« og »bør« udmeldinger.

Ny lovgivning

I 1998 udmøntes Folketingets Vandmiljøplan II blandt andet ved, at der indføres bestemmelser i planloven om genopretning af vådområder (og der afsættes 100 mio kr pr år fra 1999-2003 til genopretningsprojekter).

I 1998 lovgives om beskyttelsen af grundvand og drikkevand. Blandt andet indføres i planloven et krav om en samlet plan for grundvandsbeskyttelsen som led i regionplanlægningen. Kortlægningen fortsættes, men udbygges nu med en handlingsorienteret indsatsplanlægning.

I 1999 ændres den danske implementering af EU's VVM-regler, hvilket bl.a. betyder, at flere anlæg bliver VVM-pligtige

Hovedstadsrådet genopstår som HUR

Nordjyllands Amt udpeger i Regionplan 2001 værdifulde kulturmiljøer, med udgangspunkt i den overordnede definition af kulturmiljøområder som »geografisk afgrænsede områder, der afspejler væsentlige træk af den samfundsmæssige udvikling...«

I alt udpeges der i regionplanen 54 værdifulde kulturmiljøer samt 55 beskyttelseszoner omkring kirker, og der formuleres 7 retningslinier for beskyttelse af kulturmiljøerne, heriblandt:

5.4.1 Udpegning af værdifulde kulturmiljøer

» På kort 4 er udpeget de værdifulde kystmiljøer, som skal sikres såvel i byzoner, sommerhusområder som i landzone. De udpegede kulturmiljøer skal tillige optages i kommuneplanerne«.

5.4.2 Beskyttelse af de værdifulde kulturmiljøer

» Inden for afgrænsningen af de udpegede områder i det åbne land skal de kulturhistoriske værdier beskyttes. Byggeri, anlægsarbejder og andre indgreb, der i væsentlig grad vil forringe oplevelsen eller kvaliteten af de kulturhistoriske værdier, må ikke finde sted i disse områder«.

5.4.7 Udpegning af beskyttelseszoner omkring kirker

Inden for beskyttelseszonerne omkring kirkerne... kan der ikke opføres bygninger, tekniske anlæg m.v., medmindre det er sikret, at hensynet til kirkernes betydning som monumenter i landskabet og landsbymiljøet ikke herved tilsidesættes.

Frem mod Regionplan 2005

Ny lovgivning

2001: Planloven forudsætter planlægning for kolonihaver i hovedstadsområdet; frivilligt i de øvrige amter.

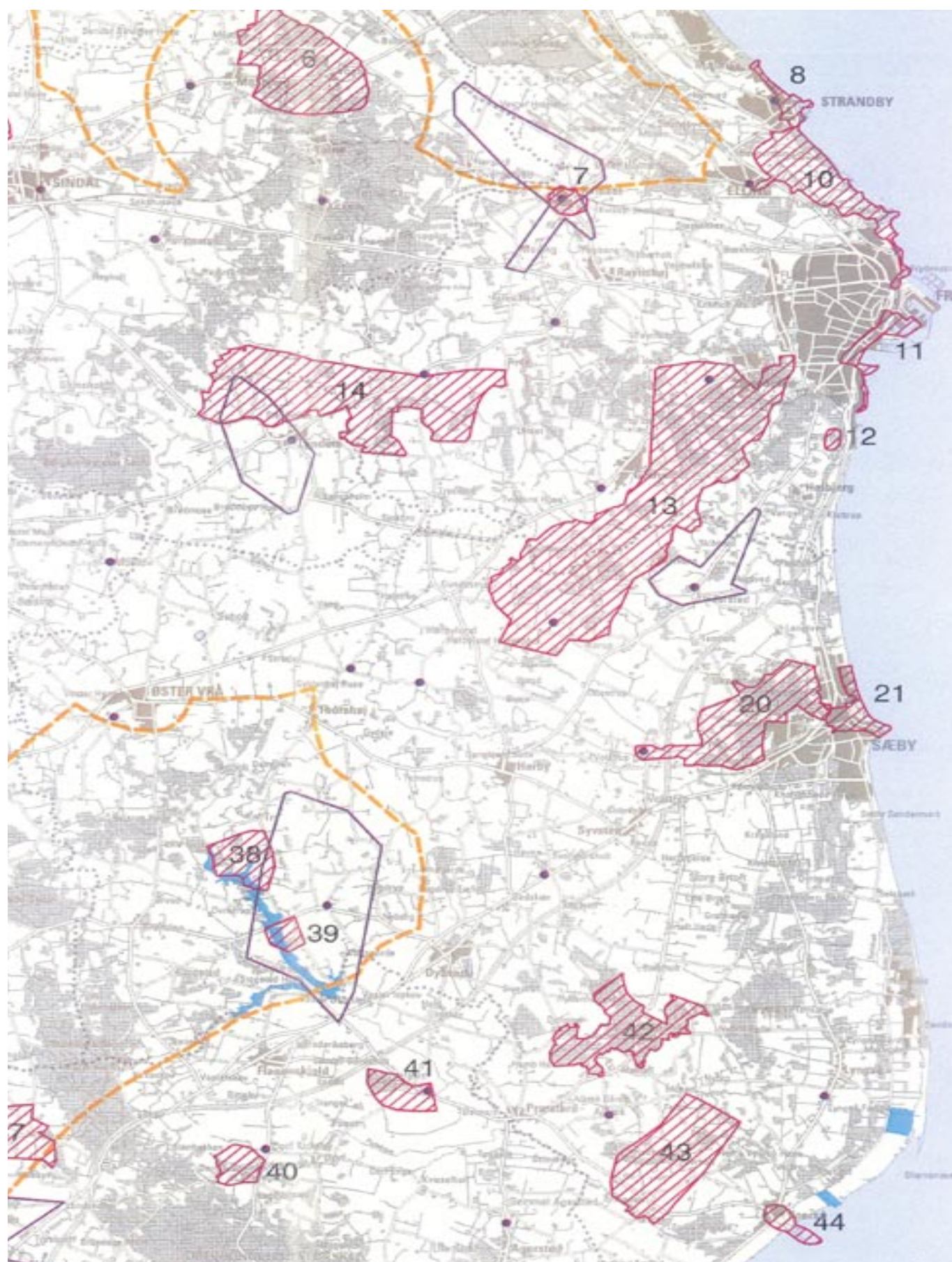
2002: Zonekompetancen flyttes fra amterne til kommunerne, samtidig med visse lempelser for byggeri (medhjælperbolig, aftægtsbolig, gylletanke) og øgede anvendelsesmuligheder for overflødiggjorte landbrugsbygninger.

2002: Detailhandelsbestemmelserne justeres så amterne primært tager sig af bydelscentre og aflastende centre.

2002, Bornholmsordningen. Kommunalbestyrelsen for den nye Bornholms Regionskommune bliver regionplanmyndighed.

2002, Regionplanudvalgets 1. delbetænkning. Ændringer vedr planlægningsregler i kystnærhedszonen varsles.

2001: KULTURMILJØ, NORDJYLLANDS AMT



4: Historien i Hovedstadsregionen

Lovarbejdet

Lovarbejdet om lands- og regionplanlægning i Hovedstadsregionen og i det øvrige land foregik parallelt. Der er dog et par væsentlige problemstillinger, som afspejler forskelle mellem Hovedstadsregionen og det øvrige land. Forslaget til Lov om regionplanlægning i Hovedstadsområdet fra 1972 indledes således:

»§1. Det påhviler amtsrådet for hovedstadsområdet, jf. Lov om en amtskommune for hovedstadsområdet, gennem en regionplanlægning at bidrage til en udvikling af området, som er gunstig for befolkningens trivsel og samfundsøkonomisk tilfredsstillende.

Stk 2. Regionplanlægningen skal udføres under anlæggelse af en helhedsvurdering af den ønskelige udvikling i hovedstadsområdet og inden for de retningslinier, som måtte være fastsat som led i en landsplanlægning.«

I den endelige lov fra 1973 blev forestillingen om en storamtskommune for Hovedstadsregionen i §1 erstattet af et Hovedstadsråd. §1, stk. 2 udgik og lagt i mølpose til senere brug.

Lovforslaget til den generelle lands- og regionplanlægning indeholdt følgende indledning:

»§1. Ved en sammenfattende fysisk lands- og regionplanlægning tilstræbes at skabe grundlag for :

- 1) at landets areal- og naturressourcer udnyttes ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering,
- 2) at arealanvendelsen fastlægges på en sådan måde, at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges, bl. a. ved bedst mulig adskillelse af miljøbelastende aktiviteter og beboelse, og
- 3) at samordne de enkelte dispositioner inden for rammerne af den økonomiske samfundsplanlægning.

Ved lovens vedtagelse blev der tilføjet følgende:

- 1) at landets areal- og naturressourcer udnyttes ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering, herunder med henblik på at fremme en ligelig udvikling i landet.

Betydningen af disse ændringer fra lovforslag til lov kan næppe undervurderes i forudsætningerne for planlægningen i Hovedstadsregionen.

På tidspunktet for kommunalreformen blev der ikke konsekvent i reformens ånd taget stilling til den regionale myndighedsudøvelse i hovedstadsområdet.

Landspolitisk skepsis overfor en stærk regional myndighed i Hovedstadsregionen, (»En stat i staten« og daværende diskussion af » Det skæve Danmark«), samt

en intern regionalpolitisk diskussion om udviklingen, (Hvordan stækkes for meget »københavneri«), førte til oprettelse af Hovedstadsrådet, som startede sin virksomhed i 1974.

Der måtte i lyset af de særlige forhold og den stedfundne udvikling i forberedelserne til Lov om regionplanlægning i Hovedstadsområdet fastlægges bestemmelser med flere emner end bestemmelserne for det øvrige land. Regionen bestod fortsat af 5 amtskommunale enheder.

Området rummer en tredjedel af landets befolkning og 45% af virksomhederne. Der var dengang som nu 50 primærkommuner, og det statslige engagement var langt stærkere end i det øvrige land.

Hovedstadsregionplanloven 1974

Emnerne for regionplanlægning i Hovedstadsregionen og styringsmulighederne blev mere vidtgående end i det øvrige land. De supplerende emner er retningslinier for

- Fordeling af bebyggelsesarterne i byzone og tidsfølge for udbygningen af byzonerne
- Byfornyelse
- Trafikbetjening
- Vandforsyning og spildevandsafledning
- Sygehusforsyning, samt
- Forsyning med rekreative anlæg.

Hovedstadsrådet blev tillagt styringsmuligheder, f.eks. mulighed for pålæg til kommuner om tilvejebringelse af lokalplaner til fremme af regionplanen.

Som myndighed blev Hovedstadsrådet tillagt opgaver indenfor:

- Samordning, udbygning og drift af den kollektive trafik og medvirkning til en samlet trafikplanlægning. (Driften af den kollektive trafik inkluderede efter en særlig lov i 1978 både S-tog og busser)
- Planlægning og gennemførelse af en samlet miljøbeskyttelse
- Planlægning af vandforsyning
- Overordnet sygehusplanlægning
- Tilskud til regionale kulturelle institutioner
- Naturfredningsplanlægning og administration af naturfredningsloven
- Råstofindvindingsplanlægning og administration af råstofloven
- Planlægning og administration af varmemforsyningsloven
- Landbrugsplanlægning.

Hovedstadsrådet blev desuden udstyret med en Hovedstadsfond til gennemførelse af regionplanen.

Der var hermed lagt op til muligheder for at fastlægge strategier for den forventede udvikling og vækst i Hovedstadsregionen med regionplanen som det centrale planlægningsværktøj. Set med nutidens briller er alene fraværet af en regional erhvervsstrategi og en international orientering af Hovedstadsregionen iøjnefaldende.

En generel økonomisk stagnation indtrådte og tidligere vækstforudsætninger for Hovedstadsregionen ændredes kraftigt fra midten af 70'erne.

Kravet om en ligelig udvikling i Danmark med beslutninger om at kanalisere økonomiske ressourcer til det øvrige Danmark satte også sine spor. De optimistiske vækstforudsætninger for regionen blev ikke realiseret, og specielt Københavns kommune blev økonomisk hårdt ramt.

Hertil kom, at Hovedstadsrådet som af landspolitiske hensyn var opbygget med indirekte valg og finansieret ved indirekte skatter, ikke fik den nødvendige gennemslagskraft.

Resultaterne af regionplanlægningen i Hovedstadsområdet har alligevel afgørende betydning for regionens funktionsdygtighed i dag som et attraktivt storbyområde, også målt i international sammenhæng.

I perioden 1974 – 90 udgav Hovedstadsrådet over 850 publikationer som led i region- og sektorplanlægningen.

Regionplan 1973

Som afslutning på Egnspanrådets arbejde, - og som aflevering til det nydannede Hovedstadsråd, offentliggjordes i februar 1974 Regionplan 1973. Dette var afslutningen på et planforløb i Egnspanrådet, som foruden »Forundersøgelser« omfattede »Regionplanforslag« i 1971 og »Strukturplan 72«.

Planerne indeholdt oplæg til en overordnet struktur for byudviklingen. Her introduceres begrebet hovedstruktur, som fortsat er den overordnede betegnelse for sammenhængen i regionplanen mellem byudvikling, trafik og lokalisering samt den grønne struktur. Udviklingen søges kanaliseret bort fra centralkommunerne idet der forudses voldsom byvækst.



Hovedstrukturen i Regionplan 1973 for Hovedstadsområdet

Der opereres med en fordeling af boligbyggeriet i geografiske delområder med forskellige roller i regionens fremtidige funktionsmønster. Der udpeges nye større bydele med arbejdspladskoncentrationer i nær tilknytning til overordnede trafik anlæg. Nye overordnede regionale erhvervsknudepunkter udpeges ved Køge, Høje Tåstrup, Måløv og Hammersholt.

Der peges på bl.a. på en nord-sydgående motorvej, M5, og en højklasset kollektiv baneforbindelse, som forbinder de nævnte knudepunkter. Der fastlægges principielt langsigtede arealreservationer til transport- og forsyningsanlæg både i nord-syd gående og i øst-vest gående retning.

Forslagene indeholder bestemmelser for realisering af denne planlægning, som udnytter lovgivningens særlige bestemmelser for regionplanlægning i Hovedstadsregionen: fordeling af bebyggelsesarterne i byzone, tidsfølge for udbygning i byzone etc.

Regionplanens 1. etape. 1977- 1992

Udgangspunktet for regionplanlægningen i Hovedstadsområdet i starten af den »formaliserede« regionplanlægning var Regionplan 1973. Efter lange og seje forhandlinger med staten opnås enighed om en delgodkendelse af Regionplanens 1. etape 1977 – 1992.

I forbindelse med en forudgående tidsfølgeplanlægning var den maksimale ramme for en boligudbygning i perioden 1975 - 2000 reduceret fra 130.000 boliger i ny byzone til 86.000. Blandt andet udgik forestillingen om et nyt stort byvækstområde, som omfattede Vestamager samt nye større byvækstområder syd for Borup på grænsen til Vestsjællands Amt.

Regionplanens 1. etape anviste byggemuligheder til 21.000 boliger i ny byzone for en 15-årig periode fra 1977 til 1992. De udpegede regionale erhvervsområder, »knudepunktsarealer«, skulle konkretiseres i kommuneplanlægningen, men et nyt regionalt erhvervsområde ved Høje Taastrup gives første prioritet.

Det blev anvist for de kommuner, der ikke har knudepunktsarealer, at der ikke skal ske nyudlæg af arealer til erhvervsformål.

Der blev lagt vægt på, at knudepunkternes aflastning af centralkommunernes arbejdspladskoncentration fortrinsvis skal ske ved en udflytning af ikke-cityorienterede serviceerhverv. Der konstateredes tillige et behov for også at kunne anvise de særligt forurenende virksomheder en lokalisering udenfor centralkommunerne.

Med regionplanens 1. etape igangsattes kommuneplanlægningen i Hovedstadsområdet. Planen indeholdt, kommune for kommune, retningslinier for kommuneplanlægningen i regionens 50 kommuner. Retningslinierne afstemtes i forhold til kommunens beliggenhed i forhold til strategierne fastlagt i Strukturplan 1972 og Regionplan 1973.

Således var kommunerne og retningslinierne kendetegnet ved beliggenheden i forhold til »fingerbyområdet« herunder »Køge Bugtområdet«, »byvækstområderne« eller »udflugtsområderne«. Den første endeligt vedtagne plan var i øvrigt Herlev Kommuneplan fra 1981.

Ved forhandlinger med staten blev der indgået aftaler om at supplere regionplanen med regionplantillæg for de emner, som på det tidspunkt ikke var medtaget, men som nu fremgik af lovbestemmelserne om regionplanlægning i Hovedstadsregionen.

Retningslinier for kommuneplanlægningen:

[illegible][illegible]

Hellschlageryperien von Europa indies. Ein des aka. hynana, gä
 landesmanasaler, was a hestadä täl gahndes a 15-16-
 um tacher unnerst täl hynana, aller pö de asender,
 des asender des asender des asender des asender,
 des asender des asender des asender des asender,
 hynana des asender des asender des asender des asender,
 täl täl 6.000 heliger, hellschlageryperien a geraden 1971-
 1977 war pö 4.500 entomte täl des, 750 heliger in dert,
 hellschlageryperien unferter upä dert forwennende hynana
 i forwennende und hynana. Des was pö de hynana
 asenderforwennender upä 1980 hynana asender hynana
 hynana hynana hynana i hynana hynana hynana.

[illegible]

Transportproteinsens endelige placering vil blive bestemt af fedtsyre- og kulhydratindholdet af den regionale membrin. Dog er det usikkert om det er ledningen af fedtsyre- og kulhydratindholdet som bestemmer den endelige placering af transportproteinet. I forbindelse med transport af proteiner i Golgi-apparatet er det blevet foreslået, at proteiner i perioden 1977-1980 fra det endelige målkompleks vil blive transportet til Golgi-apparatet. Dette vil blive bestemt af proteinerne, som vil blive transportet til Golgi-apparatet. Den endelige placering vil blive bestemt af proteinerne, som vil blive transportet til Golgi-apparatet. Den endelige placering vil blive bestemt af proteinerne, som vil blive transportet til Golgi-apparatet.

For late legume seeds p4 at lowest chlorophylla content



Høje Tåstrup blev i 1. etape-planen udpeget som en byvækstkommune.

Illustrationerne ovenfor viser regionplanens retningslinier for kommunens planlægning og det tilhørende kortbilag.

Regionplantillæg 1982 og 1985

Der udarbejdedes Regionplantillæg i 1982 og i 1985. Fra og med regionplantillæg 1985 er hovedstadsregionen ennemæssigt »i fase« med det øvrige lands regionplanlægning. Regionplandokumenterne sammenfatter en lang række særskilte planlægningsarbejder indenfor de foreskrevne emner.

For bolig- og erhvervsbyggeriet blev der tale om justeringer i forhold til gældende retningslinier, betinget af lavere forventninger til byggeriets omfang.

Der blev givet anvisninger for større kollektive trafik anlæg samt hovedretningslinier for bane- og busbetjeningen i samarbejde med DSB og HT. Miljøministeriet forudsatte, at den videre byudvikling først og fremmest skal foregå omkring de stationsnære oplande.

Regionplanen fastlagde nu bestemmelser for Københavns Lufthavn i Kastrup efter Folketingets beslutning i 1980 om lufthavnens udbygning. Tidligere diskussioner om en ny storlufthavn på Saltholm var hermed afsluttet. Der blev ved landsplandirektiv og som regionplanmæssige retningslinier fastlagt bygge- og anvendelsesbestemmelser for områder, der er berørt af miljømæssige gener af lufthavnen. Sådanne bestemmelser er fortsat gældende regionplangrundlag.

Retningslinier for forsyningsanlæg og miljøbeskyttelse omhandler lokalisering af naturgasnet, elforsyningsanlæg og kraftværker og anlæg omfattet af miljøbeskyttelseslovgivningen. Blandt andet medtog regionplanen efter landsplandirektiv herom mulighed for placering af et atomkraftværk ved Sømmer på vestsiden af Hornsherredhalvøen.

Retningslinier for »det åbne land« i Hovedstadsregionen omfattede emnerne jordbrug, råstofindvinding, naturfredning samt vandindvinding og vandforsyning. Det er første gang, at regionplanen omfatter disse emner i en indbyrdes afvejet form.

Der blev desuden foretaget en konkretisering af arealreservationerne til transportkorridorformål. Disse langsigtede reservationer er i dag stadig en del af regionplanen.

De har også betydet, at man uden væsentligt forhøjede udgifter i forhold til eventuelle ekspropriationer har kunnet gennemføre større regionale strækningsanlæg, f.eks. til el og naturgas.

Der er i dag friholdt arealmuligheder, såfremt der politisk besluttet gennemført nye, større nord-syd gående trafik anlæg i Hovedstadsregionen.



Meddelelser fra Hovedstadsrådet nr. 21, hvis for- og bagside er vist ovenfor, indeholdt en oversigt over de mange og forskelligartede planlægningsrapporter, som lå til grund for Regionplantillæg 82 og 85.

Regionplan 1989

Regionplan 1989 for Hovedstadsregionen blev et enestående dokument med stor betydning for storbyområdets fremtid. Her foreligger en ny strategi for den regionale udvikling med respekt for tidligere strategier i den regionale planlægning, som stadig søges forfulgt. Det blev samtidig slutstenen for Hovedstadsrådets virke.

I forbindelse med tilvejebringelsen af regionplanen blev udarbejdet 4 regionplanredegørelser, hvori regionplanens forskellige forudsætninger motiveres. Redegørelserne omfatter blandt andet lokaliseringsstrategier, trafikbetjening og trafik anlæg, det åbne lands planlægning, energiforsyning, miljøbeskyttelse m. m. Dette regionplanmateriale blev desuden suppleret med en fredningsplanredegørelse, som beskrev mål og midler i forhold til regionplanens retningslinier for geologiske, kulturhistoriske, biologiske interesseområder samt interesseområder for friluftsliv.

I Regionplan 1989 fastlægges en hovedstruktur, som udformes med henblik på at skabe sammenhæng mellem trafik- og lokaliseringsplanlægning i regionen. Planen introduceres med »bedre by frem for mere by«. Hovedstrukturen fastholder det regionplanhistoriske udgangspunkt for regionens udvikling som et sammenhængende storbyområde.

Bymønstret består af »Fingerbyen« og de større og mindre bysamfund uden for fingerbyen. »City er fingerbyens tyngdepunkt. Fingerbyens »Håndflade« dækker de stort set udbyggede byområder inden for Motorringvejen. Fingerbyens »Byfingre« omfatter de byområder, der er opbygget omkring de radiale baner mellem Motorringvejen og Helsingør, Hillerød, Frederikssund, Roskilde og Køge. Det fastslås, at retningslinier for byudviklingen skal styrke dette bymønster.

Den fortsatte byudvikling i Fingerbyen skal i City have karakter af bybevaring, i Håndfladen af byomdannelse og i byfingrene af byvækst indenfor de fastlagte byzoneområder. Uden for Fingerbyen skal den fortsatte byudvikling knyttes til de lokale bysamfund, hvor både bybevaring, byomdannelse og byvækst kan finde sted, såfremt der er et lokalt behov herfor.

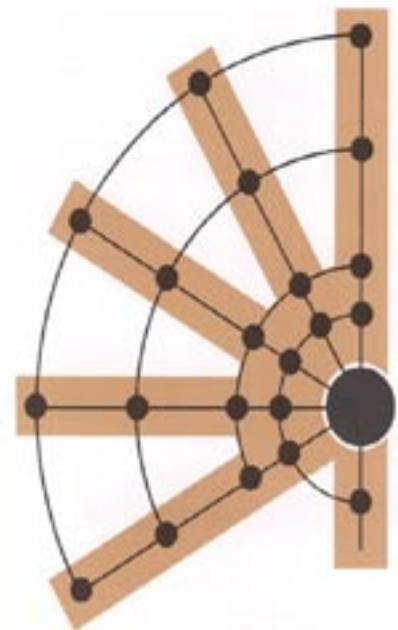
Regionens trafikstruktur består af en overordnet kollektiv trafikstruktur og en overordnet vejstruktur. De radiale baner i byfingrene suppleres med højklasede tværbuslinier mellem byfingrene. Busserne på tværs krydser banerne på langs i trafikknudepunkter, hvor der skal etableres velfungerende trafikterminaler.

Der introduceres en centerstruktur med City og trafikknudepunkter. City skal - udover at betjene Københavns egne indbyggere – forbeholdes de funktioner, som betjener hele regionen eller hele Danmark. Der lægges op til en udflytning af ikke-city-afhængige funktioner til trafikknudepunkterne. Princippet om stationsnær lokalisering af intensive byfunktioner inden for kontor- og service understreges. Den grønne struktur omfatter de grønne kiler og sammenbindende grønne områder på tværs af kilerne.

Miljøministerens godkendelse af Regionplan 1989 indeholdt en præcisering af de principper, som skal lægges til grund ved amternes regionplanlægning efter Hovedstadsrådets nedlæggelse, først og fremmest gennem en præcisering af principperne for stationsnær lokalisering. Dette blev ligeledes kraftigt betonet i efterfølgende statslige udmeldinger i forbindelse med regionplanrevisioner.

Retningslinierne i Regionplan 1989, som omfattede mere end 50 regionplanemner, blev ved landsplandirektiv overført til de fem enheder i Hovedstadsregionen. Dette er fortsat udgangspunktet, når Hovedstadens Udviklingsråd inden 2005 udarbejder »sin egen« første regionplan.

Den fastlagte fingerbystruktur kan betragtes som en færdiggørelse af Fingerplanen fra 1947.



Hovedstrukturen i Regionplan 1989

1989 - 2001 : HOVEDSTADSREGIONENS BYOMRÅDER OG TRAFIKANLÆG



Fem regionale enheder

Efter femten års erfaringer med planlovssystemet blev der i 1992 foretaget en modernisering og sammenskrivning af lovbestemmelser i forskellige love vedrørende planlægning til en ny planlov. Denne lov indeholder stadig særlige bestemmelser for regionplaners indhold i Hovedstadsregionen. Miljøforhold og bæredygtig udvikling sættes for alvor igennem i lovens bestemmelser.

Samtidig beskrives i landsplanredegørelsen »Danmark på vej mod 2018« en vision for Danmarks fysiske og funktionelle udvikling i fremtidens Europa.

Blandt målene formuleres bl. a., at Øresundsregionen skal være Nordens byregion nr. 1. Man ser fremtidens danske bysystem som bestående af mange centre, men med Hovedstadsregionen/Øresundsregionen i en afgørende international rolle i relation til Norden, kontinentet og Østersøområdet.

Med Regionplan 1989 som udgangspunkt gennemførtes i den kommende ti-årsperiode i hver af de fem enheder 3 generationer af regionplaner. Planloven fra 1992 foreskrev nu særligt for Hovedstadsregionen:

»I Københavns og Frederiksberg kommuner og i Københavns, Frederiksborg og Roskilde amtskommuner skal regionplanlægningen udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen i området som helhed, og der skal yderligere fastsættes retningslinier for

- 1) fordelingen af den fremtidige byggeaktivitet i byzone og rækkefølgen herfor og
- 2) vandforsyningen og pilddevandsafledningen «

Endvidere blev det bestemt, at de regionale retningslinier skal fastsættes med særlig hensyntagen til den kollektive trafikplan for det samlede område. (Den kollektive trafikplan blev udarbejdet af DSB og HT.)

Hvordan kunne en regionplanlægning i disse tre generationer gennemføres i Hovedstadsregionen som et sammenhængende byområde, uden at den sammenhængende struktur- opbygget som et resultat af mange års kontinuerlig planlægning- blev sat over styr ?

For det første var Hovedstadsregionen fortsat stagnerende. Der var ikke så meget, som de fem enheder skulle tage stilling til at fordele mellem sig.

Der var i perioden samtidig en stigende erkendelse af og diskussion om, hvorvidt man landspolitisk i den ligelige

udviklings hellige navn havde hevet for meget saft og kraft ud af regionen, til skade for Danmark.

Erhvervspolitiske tiltag kommer i stigende grad på dagsordenen, og følges op regionplanmæssigt, blandt andet med fokus på omstrukturering af regionens erhvervsområder.

For det andet var de fem enheders regionplanlægning underlagt en markant statslig styring. Dette kom til udtryk ved de statslige udmeldinger i perioden, som indeholdt særlige afsnit om hovedstadsområdet, ved landsplanredegørelser og ved den statslige behandling af enhedernes regionplaner, hvor udnyttelsen af miljøministerens vetobeføjelser tages ivrigt i brug af hensyn til nationale interesser.

Situationen med fem regionplanenheder vanskeliggjorde et samlet politisk ejerskab til den hovedstruktur og de lokaliseringsprincipper, som blev fastlagt med regionplanen fra 1989, herunder visionen om at undgå uhensigtsmæssig byspredning, bevare den grønne struktur og give muligheder for stationsnær lokalisering af trafikskabende byfunktioner, eller i øvrigt at prioritere den kollektive trafik i regionplanlægningen.

Et fælles grundlag

De fem enheder i hovedstadsregionen vedtog som udgangspunkt for regionplanlægningen i området som helhed et fælles grundlag og fælles regionplanberetninger. Heri bekræftes hensynet til den fælles hovedstruktur, fastlagt i Regionplan 1989. Det tjente samtidig det formål at holde statslig styring »fra døren«.

Samtidig beskrives den igangværende integration i det østdanske område og de konkrete samarbejdsflader, f. eks. Vandplan Sjælland. Arbejdet med et fælles miljøprogram for Øresundsregionen introduceres. Hovedstadsområdets rolle i et internationalt perspektiv beskrives.

Uanset situationen i perioden 1990 – 2000 blev der i hver af de fem enheder i Hovedstadsområdet foretaget vigtige forarbejder og tilvejebragt ny viden til brug for regionplanprocesserne i 1993, 1997 og 2001. Og nye digitale værktøjer blev introduceret.

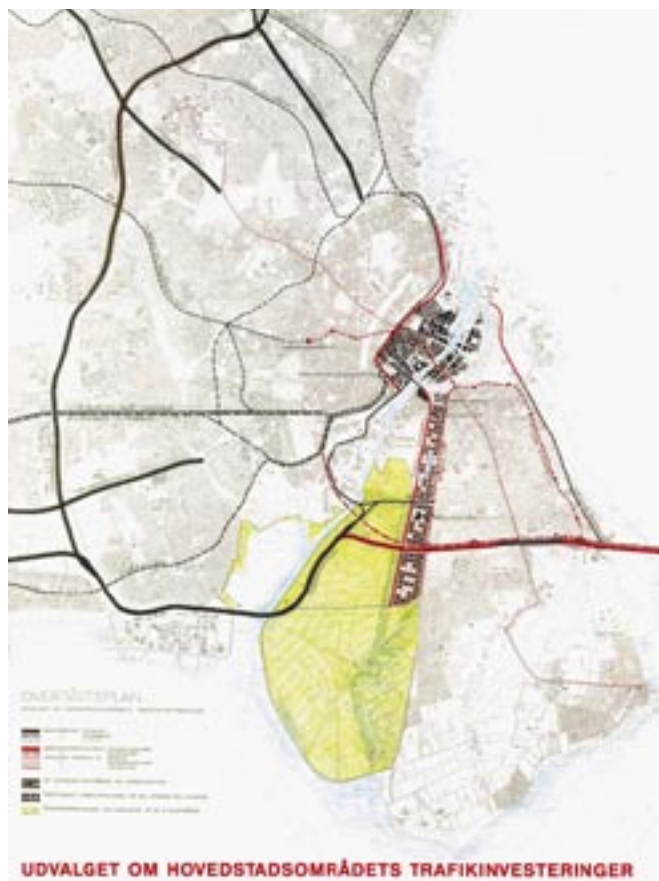
Regionplan 2001 blev endeligt vedtaget af Hovedstadens Udviklingsråd som ny fælles regionplanmyndighed. Regionplanen fremstår som fem dele, afspejlende mere eller mindre harmoniserede retningslinier i de tidligere fem regionplaner for Hovedstadsregionen.



I perioden 1990 – 2000 blev der i de amtskommunale enheder i Hovedstadsregionen gennemført landskabsanalyser og redetjort for kulturhistoriske interesseområder.

En række regionplantillæg fastlagde retningslinier for fritidsanlæg i de ikke-bymæssige områder. Roskilde Amt gennemførte f. eks. tillæg om golfbaner. I Københavns Amt blev der fastlagt retningslinier for afgrænsning og indhold i regionens grønne kiler og grønne ringe som sammenhængende regionale friluftsområder.

Københavns Kommune kunne som både regionplan- og kommuneplanmyndighed fastlægge retningslinier for Ørestad, som blev resultatet af arbejdet i udvalget om Hovedstadsområdet trafikinvesteringer.



Hovedstaden – Hvad vil vi med den?

Statsministeren nedsatte i 1989 en initiativgruppe om hovedstadsregionen. Gruppen fik til opgave at fremkomme med idéer og forslag til en positiv erhvervsudvikling, der kunne afhjælpe Hovedstadsregionen – og ikke mindst Københavns – særlige erhvervs- og beskæftigelsesmæssige situation.

Til landspolitisk beroligelse slås det fast, at gruppens opgave ikke omfatter de kommunale udlignings- og tilskudsordninger eller den administrative struktur i hovedstadsområdet.

Initiativgruppens forslag tager udgangspunkt i, at »En hovedstad er ikke et almindeligt byområde, der er i konkurrencemæssig situation 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. Med den stigende internationalisering er det vigtigt, at hovedstaden fungerer på en måde, så den kan virke inspirerende og tiltrækkende på investeringer, som landet måtte være interesseret i at få del i.

En velfungerende hovedstad er et godt visitkort for et land, medens en dårligt fungerende hovedstad kan skade hele landet. »

Initiativgruppens arbejde og forslag kan betragtes som et vigtigt skridt på vejen til at sammentænke erhvervspolitik og regionale strategier med regionplanstrategier. Mange af forslagene med fysiske, funktionelle konsekvenser var allerede fastlagt og forberedt gennem regionplanlægningen.

Forslagene beskæftigede sig med en række forhold, som kunne forventes at have en gunstig betydning for en ny udvikling i Hovedstadsregionen, f. eks.:

- 1) Etablering af en fast forbindelse over Øresund
- 2) Forbedring af Københavns Lufthavn, herunder af trafikforbindelserne til og fra lufthavnen.
- 3) Københavns Trafikhavn.
- 4) Udbygning af den kollektive trafik
- 5) Færdiggørelse af overordnede vejanlæg
- 6) Byen som sæde for statsinstitutioner
- 7) Byen som sæde for internationale kontorer
- 8) Byen som forsknings- og udviklingsby
- 9) Byen som kulturbý
- 10) Miljøkvalitet i byområdet.

De fleste af initiativgruppens forslag er gennemført eller sat på dagsordenen for regionens udvikling. Det har bidraget til den gunstige situation, som Hovedstadsregionen er bragt i. I marts 1991 indgik den danske og svenske regering en aftale om en fast forbindelse over Øresund. En samlet Øresundsregion kom på dagsordenen.

Lov om Ørestad m. m.

Samtidig med anlægsloven om Øresundsforbindelsen blev der fremsat lovforslag om Københavns Havn og om Ørestad m. v.

Lov om Ørestad m. v. markerede en sammentænkning af infrastrukturinvesteringer, værdiskabelse og arealsalg. Ørestadsselskabet blev etableret og fik til opgave at forestå bybygning på Vestamager og anlæg af metrostrækninger i København og Frederiksberg.

På tidspunktet for disse store beslutninger var Københavns Kommune både kommune- og regionplanmyndighed, og kunne spille på alle tangenter i forhold til regionplan- og kommuneplanbestemmelser.

Med Kommuneplan 1993 etableres det planmæssige grundlag for Ørestad, metroen og for omdannelsen af byens havneområder.

Øresundsregionen

Ved beslutningen om den faste forbindelse indledtes efter aftale mellem landenes regeringer et samarbejde mellem svenske og danske regionale myndigheder om et miljøprogram for Øresundsregionen. Visionen var, at Øresundsregionen skal være en af de reneste storbyområder i Europa.

På trods af store forskelle i håndtering af regionplanlægning på den svenske og den danske side indeholder miljøprogrammet en række anbefalinger for den miljørettede, regionale fysiske planlægning:

- Modvirke spredning og udtynding af byerne
- Beskytte åbne landsskabsstrøg, samt udvikle den grønne struktur mellem og omkring byerne
- Forvandling/fortætning af byer frem for mere by
- Prioritere byudvikling omkring gode kollektive trafik-anlæg.

Overvejelserne går nu i retning af at fastlægge fælles udviklingsstrategier for en stadig mere integreret Øresundsregion, - specielt set i et internationalt perspektiv med nye muligheder i lyset af EU's udvidelser i det baltiske område.

Hovedstadens Udviklingsråd er gang med arbejdet med tilvejebringelse af Regionplan 2005.

Et regionplanforslag forventes efter politisk stillingtagen i udviklingsrådet udsendt til offentlig høring i efteråret 2004.

Det er ambitionen, at regionplandokumentet igen skal udgøre én samlet plan, der integrerer og harmoniserer retningslinier for den samlede Hovedstadsregion.

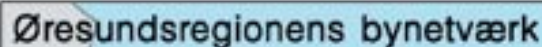
Der formuleres en regional udviklingsstrategi, som tager udgangspunkt i, at Hovedstadsregionen på én gang har en regional, national og international rolle.

Udviklingsstrategien vil beskrive visioner og hovedstruktur for regionens udvikling og munde ud i regionplanretningslinier for den ønskede fysiske og funktionelle udvikling.

Der vil i regionplanen ske samtænkning med erhvervsudvikling, trafikplanlægning, bus- og lokalbanedrift, turisme, kultur og Øresundssamarbejde, som er den aktuelle opgavesammensætning for Hovedstadens Udviklingsråd. Med regionplanarbejdet tegnes tillige konturer af en regional bypolitik.

Netop regionplanen lægger op til vigtige politiske spørgsmål om rammerne for Hovedstadsregionens fremtidige udvikling som et attraktivt, sammenhængende og integreret storbyområde, der i stigende grad skal stille op i en international konkurrence mellem storbyområder i vækst.

Spørgsmålene vedrører fremtidens lokalisering af boliger og erhverv, trafik anlæg og trafikafvikling samt regionens miljø og grønne struktur. De nugældende bestemmelser om regionplanlægning forpligter samtidig til stillingtagen til disse regionale spørgsmål og der kan ved regionplanlægningen anvendes midler til realisering af de politiske mål som rammer for den mere detaljerede kommunale planlægning.



5: Processen

Den politiske involvering

1970'erne

Helt fra starten var der stor politisk interesse for arbejdet med de første regionplaner.

For det første gav regionplanlægningen det enkelte amtsrådsmedlem en mulighed for at skaffe sig kendskab til den region, han var sat til at forvalte, for at få overblik over styrker og svagheder, tendenser i udviklingen og for at påvirke udviklingen.

For det andet indebar regionplanproceduren, en meget tæt kontakt til kommunerne, med forhandlinger på politisk plan om kommunernes oplæg, om amtsrådets første idéskitser, om det første planforslag og om den færdige plan. Tilsammen forhold som gav indblik i den enkelte kommunes forhold, problemer og muligheder og som også betød, at der blev skabt nogle gode kontakter til kommunalpolitikere.

For det tredje var regionplanlægningen et emne, der interesserede pressen. Regionplanlægning var godt stof i disse år, pressen var med til at formidle dette stof til en bred offentlighed og til at skabe et debatforum. Regionplanstoffet var politikernes adgangskort til medierne.

For det fjerde var offentlighedsfaserne en god lejlighed for politikere til at komme ud at møde vælgerne. På de offentlige møder blev den enkelte politiker konfronteret med borgerne og havde mulighed for, ikke blot at lytte til og diskutere det der rørte sig i det enkelte lokalsamfund; men også til at føre sig selv frem.

Af flere årsager var der altså en stærk politisk interesse for regionplanlægningen. Men sidst og ikke mindst: amtsrådspolitikerne oplevede, at man med regionplanlægningen virkelig havde muligheder for at påvirke udviklingen, at princippet om rammestyring gav indflydelse og muligheder. Man kunne se, det var i amterne - ikke på Christiansborg - at brikkerne i første omgang skulle lægges til den første samlede plan for udviklingen i de enkelte dele af landet.

1980'erne

I de allerfleste amter i landet forelå der en færdig regionplan i 1980 og oven på 5-6 års intens planlægning, politiske diskussioner og bred debat, blev der pustet ud. Nu var de store linier lagt. Bymønstret og byernes rollefordeling var defineret. Byernes fysiske udviklingsmuligheder var lagt fast. Interesserne i det åbne land var skitseret i hovedtrækkene.

Nu skulle regionplanernes politiske målsætninger og retningslinier prøves af i praksis. F.eks. de i alle regionplaner centrale regionalpolitiske målsætninger om at styrke de svagest stillede områder og målsætninger om at skabe mindre overskuelige enheder i de nyudpegede egnscentre eller områdecentre.

Meget snart kom regionplanerne i anvendelse i forhold til den planlægning, der med kommuneplanloven var sat i gang i kommunerne og i forhold til amternes egne aktiviteter. Med regionplanerne havde man også fået skabt et synligt grundlag for administrationen i det åbne land.

Virkeligheden melder sig

Men samtidig var der blevet smalhals i økonomien. Stramme budgetter vanskeliggjorde mulighederne for at realisere væsentlige dele af regionalpolitikken. I nogle amter resulterede det i, at decentraliseringsmålsætningerne i de følgende regionplaner blev kraftig udvandet.

Amtsrådene ville og kunne ikke, når det kom til stykket, lade sig binde af for firkantede tilkendegivelser om en decentral udvikling. En egnscenter- eller områdecener-udpegning i en regionplan kom meget ofte i vejen når et sygehus skulle nedlægges og et områdecener kunne stille urealiserbare forventninger til nye små institutioner, små gymnasier osv.

Det betød bl.a., at den første regionplanrevision i midten af firserne i de fleste amter indebar justering af de regionalpolitiske tilkendegivelser og i hvert fald i centerudpegningen. I nogle amter slettede man simpelthen igen de nyligt udpegede mellemstore centre, egnscentre eller områdecener af landkortet. I andre udvandedes indholdet i dem. Politisk havde man konstateret, at en regionplan kunne være en »farlig« ting, der kunne binde beslutningsprocessen for meget.

Et andet tema der i disse år medvirkede til at politikerne skubbede regionplanen lidt fra sig var, at der i 1983 i loven var stillet krav om, at der i regionplanlægningen skulle formuleres retningslinier om begrænsninger for planlægningen i de store byers bymidter. Det indebar konflikter i forhold til byrådene udenfor hovedstadsregionen.

Man ville ikke finde sig i, at amterne skulle blande sig inde i byerne. Amtsrådspolitikere følte, at man i denne sag gik landspolitikkens ærinde i en sag, som man ikke kunne indse den regionale vigtighed af.

1990'erne

Med 1993-regionplanerne får regionplanerne for alvor igen en central rolle. Med den omfattende miljølovsreform gennemført af den borgerlige regering i 1992, ændres plansystemet radikalt. Regionplanen bliver nu den eneste plan for det åbne land, der er bindende for amter og kommuner.

Sektorplanerne løftes så at sige op i regionplanen., der efterhånden bliver amtsrådenes ...«udstillingsvindue for miljøpolitikken».

Det der for alvor igen sætter politisk fokus på regionplanerne er grundvandsbeskyttelsen der kommer på den politiske dagsorden op til 1997- revisionen. Det sker på baggrund af regeringens 10-punktsplan for grundvandsbeskyttelse i 1994, hvor der lægges op til, at amterne i regionplanerne skal udpege områder med særlige drikkevandsinteresser.

Der kommer således med 1997-planerne for alvor fokus på regionplanerne som »miljøplaner«.

I offentlighedsfaserne op til Regionplan 1997 viser landbruget stor interesse for udpegningen af »områder med særlige drikkevandsinteresser«. Landbruget anser udpegningerne for endnu en begrænsning i forhold til landmændenes handlefrihed. De offentlige møder og de politiske diskussioner bliver stærkt dominerede af diskussioner om landbrugets forhold.

På den anden side er der fra amtsrådenes side en stor forståelse for, at grundvandshensynene skal prioriteres højt i planlægningen. Her er »en sag« der er værd at slå for.

Men også på andre områder kommer der fra midten af halvfemserne igen fokus på planlægningen. Det skyldes vel, at der igen er kommet gang i hjulene, at aktivitetsniveauet er højt. Og der kommer ny fokus på natur- og miljøbeskyttelsen.

Dette fokus kommer også til udtryk ved, at miljø- og energiministeren i 1995 udsender en særdeles omfangsrig statslig udmelding. Ca. 80 sider, til sammenligning med en beskeden statslig udmelding på ca. 10 sider op til 1993-revisionen.

Med 2001 regionplanerne fortsætter fokus på det åbne land med stor politisk interesse for grundvandsbeskyttelsen.

Her bliver regionplanerne tilmed handlingsorienterede med udpegning af »indsatsområder for grundvandsbeskyttelsen«.

På baggrund af den statslige udmelding til regionplanlægningen bliver også beskyttelsen af kulturhistorien et tema for det åbne lands planlægning ligesom mange amter revurderer og strammer op på beskyttelsen af naturområderne med udpegning af spredningskorridorer.

Offentlighedens involvering

Bred interesse i starten

Ambitionerne om offentlighedens deltagelse i planlægningsprocessen var store ved lovenes tilblivelse og de blev langt hen indfriet, da der skulle lægges op til de første regionplaner i slutningen af halvfjerdserne.

Der var stor folkelig interesse for at deltage i diskussionerne, måske også fordi debatten i starten var lagt meget lokalt op: Hvad er nærsamfundets, byens, kommunens rolle i den regionale planlægning? Hvad skal der værnes om? Hvilke muligheder skal der sættes på?

Det var ganske enkelt spændende, at være med i diskussionerne om regionens fremtid. I disse første år var det meget diskussionen om byudvikling og bymodeller der fyldte. Men også emner som den skæve udvikling og måder at rette den op på blev diskuteret.

Og hvem kunne ikke ha en mening om centralisering kontra decentralisering af service og arbejdspladser. Hvem kunne ikke have lyst til at deltage i diskussioner om småbymodeller kontra storbymodeller. Om fingerbyer kontra klyngebyer.

Interessen var der i hvert fald, når »Regionplancirkus« kom rundt i alle kommuner, i forsamlingshuse, i gymnastiksale og i krostuer. Især i provinsen mødte amtsfolk og kommunalpolitikere hinanden og deres vælgere. Og det var politikerne der styrede og deltog i diskussionerne og gik livligt op i debatten.

Diskussionerne om at sprede service og arbejdspladser med henblik på at reducere transportbehovet var oppe på alle møderne.

Studiekredse og arbejdsgrupper blev nedsat i stort tal. Her var diskussionerne ofte mere tekniske og amtets teknikere, som ofte rejste rundt til disse studiekredse, blev holdt op på detaljer i planforslagene til stor gavn for det senere arbejde med udarbejdelse af den endelige plan.

Den efterfølgende sammenfatning og behandlingen af, hvad der blev sagt på de mange møder og af de indsigelser og det materiale, der blev sendt til amtsrådene, var i sig selv en voldsom opgave. Hver enkelt person, studiekreds eller kommune, der havde ytret sig skulle amtsrådet gerne kunne forholde sig til og vedkommende skulle genkende sig selv i det der senere blev politisk behandlet.

Det skete og det er i øvrigt sket i de følgende regionplanforløb, at indsigelser har været synlige og genkendelige i form af opsamlinger af offentlighedsfaserne, ofte i »hvidbøger«, hvor bemærkninger og indsigelser blev gennemgået og besvaret.

Også kommunale politikere markerede sig i diskussionerne på de offentlige møder og i aviserne. Det gjaldt jo om at få markeret de lokale synspunkter og påvirke indholdet i den kommende regionplan.

Organisationerne tager over

I takt med, at regionplanerne blev mere og mere omfattende og komplicerede, blev det også sværere for den enkelte borger at forholde sig til dem.

Ganske vist gjorde »fortovsflisesyndromet« sig fortsat gældende, altså det at den enkelte borger ved de offentlige møde benyttede lejligheden til at føre sin egen sag frem. Men i årenes løb er det blevet mere udpræget, at organisationer og foreninger, der har en klar interesse at varetage, er gået ind i debatten.

Især Danmarks Naturfredningsforening har gjort sig gældende i debatterne; men også andre organisationer som varetager beskyttelsesinteresser, såsom Kulturmiljørådet, Dansk Ornitologisk Forening og sportsfiskerforeningerne har gjort sig stærkt gældende.

På den anden side har Landboforeningerne især i de senere år markeret sig stærkt, fordi de har følt, at planlægningen i det åbne land har påført dem flere og flere restriktioner.

I takt med at arbejdsdelingen mellem amt og kommuner er slået igennem, således at amterne tager sig af det åbne land og kommunerne af byerne, er kommunernes interesse i planlægningen blevet mere fokuseret.

Der hvor byen møder landet og hvor byens udviklingsmuligheder kommer i konflikt med beskyttelsesinteresserne i det åbne land, er der stor kommunal interesse i den regionale planlægning.

Det gælder i kystområderne og det gælder i de situationer hvor byudviklingsinteresser involverer naturområder eller sårbare grundvandsmagasiner.

Og når amtsrådet i f.eks. detailhandelsplanlægningen og med de projektorienterede »VVM - regionplantillæg« har bevæget sig ind på de kommunale enemærker er der naturligvis også stor kommunal interesse for regionplanlægningen.

Mere har det knebet med den kommunale interesse for planlægningen i det åbne land. Mange kommuner tager rollefordelingen så bogstavelig, at kommuneplanerne stort set intet indhold har om udviklingen i det åbne land.



I løbet af offentlighedsfaserne om regionplanlægningen er afholdt utallige store og små borgermøder. Nogle har været tematiske, hvor modstridende interesser er blevet stillet over for hinanden. Andre har været af mere generel karakter.



Og der har været nedsat et ikke mindre imponerende antal studiekredse og arbejdsgrupper, hvor stort og småt er blevet endevendt - skal der ligge en motorbane i lokalområdet? - kan den generelle samfundsudvikling over hovedet korrigeres?

Fornyede muligheder med internettet

Med forberedelserne til 2001-regionplanerne kommer internettet for alvor ind i billedet som et middel til kontakt og dialog med offentligheden.

Mange amter afprøvede mulighederne i idefasen op til 2001-revisionen og i den igangværende 2005 revision er nettet for alvor taget i brug

Der er endda amter, som helt har udeladt at udgive trykte debatoplæg og som alene baserer den offentlige diskussion på internettet.

Udover, at nettet naturligvis fortsat kan bruges som kommunikationsmiddel til kommuner og organisationer, er der her en mulighed for igen at få den enkelte borger på banen i en direkte kommunikation, ved hjælp af nærværende og konkrete forslag og spørgsmål.

Det sker ofte ved at fokusere på et tema ad gangen, og ved at give den enkelte borger mulighed for at komme i kontakt med en politiker. - Chat med din politiker - borgermøde ved skærmen.

At politikere og forvaltning løbende kan besvare de debatoplæg der kommer ind, og at samtlige debatindlæg offentliggøres i det øjeblik de afsendes, er med til at gøre denne debatform levende.

Især i idéfasen, hvor spørgsmålene er åbne, virker denne form for borgerkontakt fremragende. Der er stor lyst til at reagere på forslag og spørgsmål og til at deltage i diskussionerne på nettet.

I den efterfølgende fase, hvor et egentligt planforslag lægges frem var intensiteten i debatten på nettet knap så fremtrædende ved 2001-revisionen. Måske skyldtes det, at opfattelsen var, at løbet var kørt. Måske giver det, at der nu blot skal reageres med et ja eller et nej til et forslag ikke den samme motivering til at gå ind i en diskussion.

Rammestyringen

Når der ses tilbage på 6 generationer af regionplaner, må det konstateres, at rammestyringen i det store og hele har virket.

Rammer for regionplanlægningen

Vejledninger og orienteringer

De vejledninger og orienteringer til regionplanlægningen Miljøministeriet udsendte i de allerførste år, var mange og grundige, og særdeles nyttige til at få processen sat i gang.

Ofte bevægede man sig ganske vist på grænsen til det bedrevidende med vejledninger, der havde karakter af generelt lærebogsstof for planlægningsstuderende. På den anden side var der på det tidspunkt tale om, at regionplanlægning var helt nyt stof, både for statsadministrationen, for amterne og for kommunerne.

Vejledningerne døde da også ud efterhånden eller ændrede karakter til grundlagsmateriale for planlægningen, f.eks. befolkningsprognoser, boligprognoser, rummelighedsundersøgelser mv. der skulle sikre en sammenhæng i de regionplaner der arbejdedes med. Eller vejledningerne blev mere temaorienteret i takt med at nye emner kom ind i planlægningen.

Landsplanredegørelser

Frem til 1992 blev der hvert år udsendt en landsplanredegørelse, der udtrykte de statslige hensyn, som regionplanlægningen og kommuneplanlægningen, skulle tage udgangspunkt i. Med miljøreformen i 1992, besluttedes det, at landsplanredegørelserne kun skulle udsendes efter hvert nyvalg til Folketinget.

Landsplanredegørelserne brugte i de første år megen spaltepads på at sammenholde og følge op på den planlægning der nu foregik livligt rundt omkring i landets amter og kommuner. Herudover indeholdt de første landsplanredegørelser statistiske opgørelser over udviklingen i landet.

I de første mange år indeholdt landsplanredegørelserne også politiske tilkendegivelser om bymønstre, regionalpolitik, landdistrikternes udvikling, byfornyelse, i et forsøg på at præge planlægningen i amter og kommuner. Senere hen, og især da landsplanredegørelserne med planlovsreformen fra 1992 kun udsendtes efter hvert folketingsvalg, blev landsplanredegørelserne mere generelle og perspektiverende.

De beskæftigede sig med de store linier i udviklingen i landet. De inddrog de internationale perspektiver i planlægningen, som f.eks. landsplanredegørelsen i 1997: »Danmark og europæisk planpolitik« eller genoptog tidligere tiders regionalpolitiske diskussioner, som det skete med landsplanredegørelsen i 2000: »Lokal identitet og nye udfordringer«, hvor der fokuseres på mulighederne i de store byer.

Statslige udmeldinger

Som forberedelse til regionplanrevisionen i 1993 vælger miljøministeriet at udsende en statslig udmelding til regionplanlægningen.

Udmeldingen skal ses i sammenhæng med at godkendelsen af regionplanerne nu er erstattet af en vetoordning. Dette fordrer, at staten i højere grad må tydeliggøre de interesser og politikker som amterne skal indarbejde i regionplanerne.

Udmeldingen indeholder en koordinering af de interesser, som flere relevante ministerier ønsker tilgodeset i regionplanlægningen. Et proaktivt instrument, som er til stor nytte i arbejdet med regionplanerne og som indikerer hvilke emner, der kan forventes at blive fokuseret på ved den statslige gennemgang af de senere regionplanforslag.

Den statslige udmelding til 1993-revisionen fylder ca. 10 sider. Op til 1997 revisionen får udmeldingen et omfang på knap 80 sider. Grebet strammes, forekommer det praktikere og politikere i amterne. Udmeldingen er blevet meget detaljeret og har af samme grund måske også mistet noget af sin effekt.

I 1999 kommer der en udmelding til 2001-revisionen på 120 sider; men formen er i et samarbejde med amterne strammet op, så det nu klart fremgår hvilke dele af udmeldingen der er bindende og hvilke dele der er af mere vejledende karakter. Brugbarheden er væsentligt øget.

I 2002, op mod 2005 revisionen, trækker staten da også følehornene til sig igen – måske for meget. Udmeldingen bliver mindre omfattende; men også mindre konkret. Den ændrer navn til »Overblik over statslige interesser i regionplanlægningen« og er nu nærmest en gentagelse af hvad der fremgår af loven.

Fra godkendelser til vetoer

De første regionplaner skulle godkendes af staten.

Kort efter at de første regionplaner forelå, blev selve godkendelsesproceduren forenklet, og med miljøreformen i 1992 blev den erstattet af en vetoordning, der indebar, at amtsrådet kunne vedtage sin regionplan endeligt, medmindre Staten, med baggrund i loven og den statslige politik som den var formuleret i landsplanredegørelser og statslige udmeldinger, havde så væsentlige indvendinger, at der blev nedlagt veto.

Vetoordningen, specielt i kombination med de statslige udmeldinger, har fungeret fremragende.

Især når der sammenlignes med de gamle godkendelsesordninger, hvor de statslige godkendelser ofte var dokumenter på 150-200 sider, der fordrede et stort arbejde i amterne med at få regionplanerne rettet til.

Udmeldingerne har givet et klart, om end noget omfattende, billede af statens interesser når regionplanerne skulle udarbejdes. Vetoerne har været overskuelige dokumenter på nogle ganske få sider, hvor mange teknisk betonedede forhold oven i købet har kunnet afhandles inden politiske forhandlinger på ministerplan..

Tendenser til central styring

I nogle enkelte tilfælde har staten ikke kunnet holde sig fra fristelsen til at gribe detaljeret ind i den lokale planlægning

Et eksempel herpå er kysternes planlægning. Fra starten af halvfemserne blev der som før nævnt sat fokus på vareretagelse af beskyttelseshensynene i kystlandskaberne.

Det gav sig udslag i at miljøministeren i 1991 i et landsplandirektiv og senere, i 1994 direkte i loven, fastlagde en 3 km kystnærhedszone indenfor hvilken, der blev fastlagt nogle meget specifikke krav til planlægningen.

Baggrunden for kystnærhedsbestemmelserne var ganske rimelige: at imødegå truslen mod de åbne og ubebyggede kyststrækninger.

Problemet var blot, at staten og ikke amterne trak de afgørende streger på landkortet – noget i strid med rammestyringsprincippet. Staten fastlagde således i cirkulæret, senere i loven en noget rigid afgrænsning af det område der skulle særligt beskyttes, kystnærhedszonen.

Måske kunne man, ved at overlade fastlæggelsen af kystnærhedszonen til amterne, ved at lade planlægningen basere sig på en lokal, faglig og politisk diskussion, have givet kystnærhedszonen en bedre faglig begrundelse og et politisk ejerskab i amtsrådene og i kommunerne.

Nogle amtsråd har forsøgt sig med en sådan planlægning; men er blevet mødt af et veto.

Også detailhandelsbestemmelserne, som blev indført i planloven i 1997 var udtryk for detailstyring. Hensigten var at sikre levedygtige midtbyer og beskytte mod påvirkningen fra aflastende centre i udkanten af de store byer.

Også her en klar og forståelig hensigt. Og den konkrete planlægning blev da også overladt til amterne. Men under stærk statslig styring.

Afgrænsningen af centerområder blev omhyggeligt fulgt af ministeren og detaljerede definitioner på butikstyper og butiksstørrelser var fastlagt i loven og i lovens grundlag.

Amternes bevægelsesmulighed var lille og »indblandingen« i kommunale byplanforhold var stor.

Rammer for kommuneplanlægningen

Regionplanernes retningslinier er bindende for kommunernes planlægning, som ikke må være i strid med regionplanen. Amtsrådet har pligt til at gøre indsigelse mod kommunale planforslag, som på et eller flere punkter er i strid med regionplanen. Derved sikres også statslige interesser, fordi de jo skal være afspejlet i regionplanerne.

Denne rammestyringseffekt er nok den vigtigste virkning af regionplanlægningen. Den har gennem tiderne reddet mange værdifulde landskaber fra bebyggelse, eller anden forurening.

I de første regionplaner var amtsrådene varsomme med alt for præcise retningslinier. Der herskede en usikkerhed overfor hvor meget man kunne »styre« med en regionplan. Og i nogle tilfælde var man måske også forsigtig med at træde kommunerne alt for meget over tærne. Siden er retningslinierne gradvist blevet strammet op.

I forhold til kommunerne har regionplanerne, med fastlæggelsen af det regionale bymønster, givet klare rammer for hvor udviklingen i kommunerne kunne ske.

Det har betydet, at mange seje diskussioner er undgået i tidens løb.

Regionplanerne har også tydeliggjort amtsrådets regionalpolitiske hensigter: hvilke områder skal styrkes, hvor skal der tages særlige erhvervspolitiske eller lokaliseringsmæssige hensyn.

Regionplanerne har udstukket de arealmæssige rammer for, hvor udviklingen kunne ske. Enten i form af konkrete arealudlæg til f.eks. ny byområder, ferieanlæg eller tekniske anlæg; eller i form af fastlæggelse af beskyttelseshensynene i det åbne land: naturområder, grundvandsområder mv.

I årenes løb har samarbejdsformen mellem amt og kommuner i øvrigt mange steder udviklet sig til et ping-pong spil, et uformelt samarbejde, hvor mange problemer er blevet løst på teknikerplan gennem en dialog, hvor regionplanen har ligget på bordet.

Med til denne historie hører også, at mange upopulære kommunale beslutninger gennem årene er blevet legitimeret over for borgerne ved hjælp af regionplanerne. Det har været en styrke for håndhævelsen af regionplanernes retningslinier, at borgerne i stigende grad har forventet, at planerne blev overholdt – og at de ikke har tøvet med at klage, hvis dette mod forventning ikke var tilfældet.

Arbejdsdelingen mellem amt og kommuner

Ideen med rammestyringen var oprindeligt, at hvert myndighedsniveau fastlagde de rammer som den næste myndighed skulle rette sig efter. Kommuner skulle således videreføre og detaljere regionplanens retningslinier i kommuneplanerne.

Med miljølovreformen i 1991, blev dette princip i praksis anfægtet. Groft sagt blev landet »delt« mellem amter og kommuner, således at amtet tog sig af det åbne land mens kommunerne tog sig af byerne. Det må nok siges at være en uheldig tendens.

Blandt andet har det betydet, at kommunerne stort set ikke beskæftiger sig med det åbne land i kommuneplanlægningen mens amterne er meget forsigtige med at blande sig i hvad der foregår i byerne. Faren ved dette er, at de regionale beskyttelseshensyn i mange tilfælde ikke bliver videreført og varetaget tilstrækkeligt, når der skal tages beslutninger i enkeltsager.

6. Resultatet

Verdens bedste regionplan ?

I alle landets 14 amter foreligger der en regionplan. En overordnet plan, som er udviklet i 6 generationer, gennem mere end 20 år.

I hver generation er nye emner kommet til, så en regionplan i dag ikke alene beskriver rollefordelingen mellem amtets byer og den overordnede regional- og erhvervs-politik.

Regionplanen beskriver først og fremmest amtsrådets samlede politik på miljø- og naturområdet.

En overenskomst med staten

Regionplanen er den eneste overordnede plan i landet.

I Danmark eksisterer begrebet landsplan ikke når det gælder den fysiske planlægning. Plansystemet er opbygget således, at Regering og Folketing alene udstikker overordnede generelle rammer for planlægningen, i form af lovgivning, landsplanredegørelser og statslige udmeldinger eller orienteringer.

Regionplanerne er alle afstemt efter Regeringens og Folketingets overordnede politik i forbindelse med det eftersyn de udsættes for, forud for regionplanmyndighedens endelige vedtagelse.

Her har miljøministeren mulighed for at nedlægge veto mod planerne, hvis de ikke er i overensstemmelse med den statslige overordnede politik.

Når regionplanen vedtages er det altså sikret, at de målsætninger og retningslinier den indeholder ligger i forlængelse af de overordnede statslige hensyn.

Regionplanen kan siges at være en overenskomst mellem staten og regionplanmyndigheden om hvordan natur- og miljøpolitikken skal udmøntes i praksis, regionalt og lokalt – i hovedstadsområdet endvidere om hvordan fordelingen og rækkefølgen af byggeriet skal være.

Politisk ejerskab

Regionplanen har et regionalt og lokalt politisk ejerskab.

De enkelte regionplanmyndigheder vælger selv hvordan planlægningen skal gribes an. Ganske vist fastlægger loven en procedure og loven definerer også de emner der skal behandles. Men fra første færd - når et idéoplæg til en ny regionplan skal udarbejdes - er det det nyvalgte råd der fastlægger, hvordan de enkelte emner skal vægtes - ud fra hvad der presser sig på lokalt.

Det sker som oftest i et tæt samspil med regionens kommuner, der også har en interesse i, at deres lokale problemer bliver håndteret.

Når det egentlige planforslag skal udarbejdes, foretages der en politisk afvejning af hvordan de forslag og problemer der er rejst i den første offentlighedsfase skal prioriteres og løses og når det »rigtige« regionplanforslag efter en ny offentliggørelse skal gøres færdig, sker det i en proces, hvor regionplanmyndighed og kommuner går i clinch; men hvor også organisationer og enkeltpersoner får mulighed for at sidde overfor de ansvarlige politikere og fremlægge deres sag, inden forslaget skal vedtages.

Offentligt ejerskab

Regionplanen har offentligt ejerskab.

Loven foreskriver to offentlighedsfaser. I idéfasen, er spillet åbent; her fremlægges ideer til den kommende revision, og offentligheden får mulighed for at reagere på disse ideer og selv lægge forslag frem. I »planfasen« konkretiseres ideerne i mere håndfaste mål og retningslinier.

Til gengæld har kommunernes og organisationernes medvirken også været med til at gøre regionplanerne kendt og givet dem om ikke ejerskab i offentligheden, så dog kendskab og forståelse for deres betydning.

Frem for alt er regionplanlægningen foregået i en proces, hvor amtsrådspolitikere hele tiden har været med. Hvor hver eneste indsigelse eller bemærkning til et planforslag har været forelagt politisk og hvor det i øvrigt har været praktiseret, at en person, en organisation eller en kommune har kunnet komme i direkte dialog med udvalgsformand eller udvalg.

Faglig bæredygtig

Amterne har i de år regionplanlægningen har været praktiseret og i takt med, at flere og flere emner er indgået i planlægningen, opbygget et administrativt apparat, der har kunnet sikre et solidt fagligt fundament.

Det gælder hele opbygningen af videngrundlag og det gælder formuleringen af strategier for beskyttelsen af natur, grundvand, vandløb, landskaber osv. Mange faggrupper er involveret i planlægningprocessen og det der går forud for den. Og med årene er disse faggrupper blevet fortrolig med hvordan spillereglerne i hele forløbet virker.

En plan for Danmark

Efter 6 generationer af regionplaner, rejser det spørgsmål sig: »Hvad gjorde det godt for?« Hvad har regionplanlægningen betydet for det danske land og landskab.

Holdt sammen på byerne

Regionplanlægningen har i samspil med kommuneplanlægningen holdt sammen på byerne. Med faste og konkrete rammer på landkortet for hvor byudviklingen kan ske, er det undgået at få byggeriet spredt sig ud over landskabet, eller massivt lang motorvejene, sådan som man har set det i mange andre lande i Europa.

At undgå den spredte bebyggelse og den visuelle forurening af det åbne land, har været en af grundideerne bag planlovreformen igennem årene. Den ide har de skiftende regionplaner fastholdt.

Hertil kommer, at regionplanmyndighederne med regionplanerne også har haft afgørende indflydelse på, hvordan byudviklingen omkring de store byer er sket.

Den »negative afgrænsning« af byvækstmulighederne som planloven faktisk forudsætter; har flere steder i landet videreudviklet til en langsigtet, strategisk og »positiv« planlægning af, hvor og hvordan byerne kan udvikle sig, vel at mærke som oftest i et tæt samarbejde med kommunerne.

Overblik over miljø- og naturinteresser.

Det har også været en særlig styrke ved regionplanerne, at miljø- og naturhensynene i høj grad er synliggjort. Med den omfattende miljøreform i 1992 blev det slået fast, at det er i regionplanerne miljø- og naturpolitikken formuleres. I de efterfølgende regionplaner, især i 1997 og 2001 er dette blevet gennemført.

Nu kan enhver, ved at slå op i ét dokument, regionplanen, hvad enten den hentes fra boghylden eller fra nettet, hurtigt finde frem til hvad der er den overordnede politik når det gælder byudvikling, grundvandsbeskyttelse, hensyn til kulturmiljø osv. Det gælder både for de politiske målsætninger, de administrative spilleregler og de helt konkrete angivelser på kort af hvad der skal passes på og hvad der må foretages af indgreb.

Holistiske planer

Regionplanerne fastholder et helhedssyn på udviklingen. Regionplanerne bliver til i én proces hvor alle bolde kastes op i luften på en gang og afvejes i forhold til hinanden i en og samme proces.

Dette er vel en af regionplanernes allerstørste styrker. Ved at planlægningen foregår i én proces sikres det netop, at ingen enkeltinteresser bliver glemt eller tilsidesat.

Hovedstadsområdet set i en sammenhæng

Specielt er regionplaninstrumentets mulighed for at styre den samlede udvikling i Hovedstadsområdet en særlig styrke i sammenligning med andre europæiske storbyområder. Det har indebåret, at en u hensigtsmæssig byspredning er undgået. 85 % af regionens byarealer er således fastholdt indenfor fingerbyen.

Samtidig er 50 års planlægning med integration af arealanvendelse og trafikplanlægning nu et internationalt anerkendt varemærke for Hovedstadsområdet.

En »Landsplan«

Det særlige ved den danske måde at planlægge på er, at staten tilsyneladende (men kun tilsyneladende) spiller en passiv rolle. Der eksisterer i den danske lovgivning ikke noget der hedder en »Landsplan«. Den praktiske planlægning foregår i amter og kommuner. Her formuleres de operationelle mål for udviklingen, her tegnes landkortene.

Men tilsammen udgør alle regionplanerne en »landsplan«. For med deres indhold og ved den særlige måde de er blevet til på, udtrykker de tilsammen landets politik for beskyttelsen og brugen af landet.

Regionplanerne bygger til enhver tid på de landspolitiske målsætninger der er formuleret i lovgivningen, specificeret nærmere i landsplanredegørelserne og i de statslige udmeldinger. Og endelig er regionplanforslagene blevet tjekket ved statens gennemgang, til sikring - med vetomulighed - af om de nu også holdt sig indenfor den overordnede statslige politik.

En plan for det åbne land

En bindende plan

Regionplanen er den eneste bindende plan for det åbne land. Sektorplaner binder i sig selv ikke amtet i forbindelse med afgørelser i enkeltsager eller kommunerne i deres planlægning og administration. Sektorplanerne, eller dele af dem bliver først bindende når de er optaget i regionplanen.

Samtidig sikrer hele tilblivelsen af regionplanen, at alle sektorinteresser er afstemt i forhold til hinanden – i en og samme proces. Sektorhensynene bliver ligeværdige så et beskyttelseshensyn ikke varetages på bekostning af et andet eller dominerer uforholdsmæssigt.

Dette er en særlig styrke i dansk planlægning. Hvor man i andre lande må lede efter målsætninger og spilleregler i mange forskellige planer, der oven i købet kan være udarbejdet af flere forskellige myndigheder med forskellig geografisk afgrænsning; så har vi i Danmark spillereglerne samlet i ét og samme politiske dokument, regionplanen.

Et udstillingsvindue

Når det gælder miljø og naturhensynene er regionplanen næsten altomfattende, i forhold til planlægningen af vore fysiske omgivelser, rammerne for byernes udvikling, afvejningen af interesserne i det åbne land. Til gengæld er mange temaer efterhånden faldet ud af regionplanen. Den har så at sige gennem årene udviklet sig fra at være »en byplan« til at være »en miljøplan«.

Interessant er i denne forbindelse, at kommuneplanerne i samme periode har udvidet temavalget, således at kommuneplanerne nu ofte vedrører alle eller næsten alle kommunale aktivitetsområder, altså udover den fysiske udvikling og udviklingen inden for det sociale område, undervisningsområdet, børnepasningen, den økonomiske udvikling osv.

Overblik over regionplanernes udvikling

Regionplan 1980 fastlagde først og fremmest rollefordelingen mellem byerne og satte grænserne for de enkelte byers udviklingsmuligheder. Den indeholdt arealreservationer i det åbne land til rekreative anlæg, til vejanlæg og tekniske anlæg og den havde nogle foreløbige bud på beskyttelseshensyn i det åbne land.

Den indeholdt også et væsentligt element af regionalpolitik, bl.a. med målsætninger om at sikre en ligelig udvikling ved at styrke svage områder til dels på bekostning af de stærke.

Regionplan 1985 blev suppleret med recipientkvalitetsplanens målsætninger for vandløb, søer og kystvande. Som noget nyt skulle der indarbejdes retningslinier for byfornyelsen, og der blev udpeget graveområder med det formål at koncentrere råstofgravningen færrest mulige steder i det åbne land.

Regionplan 1989 satte yderligere fokus på det åbne land med udpegning af særlige naturområde og jordbrugsområder. Også områder til vindmøller og områder, hvor der ikke måtte stå vindmøller, dukkede op i denne regionplan og endelig blev hensynet til grundvandsressourcen indarbejdet ved udpegning af interesseområder for vandindvinding. Kravet om retningslinier for byfornyelsen bortfaldt.

Regionplan 1993 havde som det væsentligste tema beskyttelsen af kysterne. På baggrund af et landsplandirektiv blev der i regionplanen udpeget en kystzone med stramme regler for planlægningen. Der blev også udpeget områder til nye skove og landskabeligt værdifulde områder, der skulle friholdes for ny skov.

Regionplan 1997 stod i grundvandets tegn. Der blev udpeget områder med særlige drikkevandsinteresser og områder med (almindelige) drikkevandsinteresser. Beskyttelsen af kysterne blev yderligere styrket, og der blev indført bestemmelser til at regulere udviklingen indenfor detailhandelen. I flere regionplaner blev naturhensynet også vægtet stærkere - ved indarbejdelse af en naturkvalitetsplan.

Regionplanen 2001 introducerede kulturhistorien som en »tredje søjle i miljøpolitikken« ved siden af beskyttelsen af vandressourcen og bestræbelserne på at sikre en alsidig flora og fauna.

Beskyttelsen af kulturhistorien i landskabet blev understreget med udpegning af særligt værdifulde kulturmiljøer.

Også grundvandsbeskyttelsen blev styrket med udpegning af nitratfølsomme områder og indsatsområder for grundvandsbeskyttelse. Sidstnævnte var en nyskabelse i regionplanen fordi indsatsområderne var et handlingsorienteret element.

Regionplanerne i Hovedstadsregionen

Regionplanens 1. etape, 1977 – 1992 fastlagde retningslinier for kommuneplanlægningen i hver af regionens 50 kommuner.

Udgangspunktet var den overordnede regionplanstrategi fra Strukturplan 1972 og Regionplan 1973.

Retningslinierne fastlægger retningsgivende boligbyggekvoter, anvendelsen af erhvervsarealer samt oplysninger om trafik anlæg og »værdifulde landskaber«.

Regionplantillæg 1982 og 1985 fulgte op på regionplanemner som foreskrevet i regionplanloven.

Forventningerne til byggeriets omfang blev nedjusteret.

Der blev fastlagt retningslinier for trafik anlæg, naturgas anlæg, elforsyningsanlæg og kraftværker.

Planlægningen af det åbne land omfatter jordbrug, råstof-indvinding, naturfredning samt vandindvinding og vandforsyning, landsbyer, sommerhusområder og kystnære områder. Arealer til transportkorridorer konkretiseres.

Regionplan 1989 markerer en ny strategi for den regionale udvikling i regionen.

Der fastlægges en hovedstruktur med fokus på sammenhæng mellem trafik- og lokaliseringsplanlægning og på »bedre by frem for mere by«.

Der er retningslinier for omkring 50 regionplanemner og redegørelser for lokaliseringsstrategier, trafikbetjening og trafik anlæg, det åbne lands planlægning samt energiforsyning, miljøbeskyttelse m. m.

Der suppleres med en fredningsplanredegørelse med beskrivelse af geologiske, kulturhistoriske og biologiske interesseområder. Interesseområder for friluftsliv introduceres. Regeringen beslutter at nedlægge Hovedstadsrådet.

Regionplanerne 1993 gennemførtes i de fem enheder i lyset af det udstukne landsplandirektiv fra 1989. Enhederne besluttede hertil et fælles grundlag for de fem regionplaner med udgangspunkt i den fælles hovedstruktur.

Københavns og Frederiksberg Kommuneplan fik status af både region- og kommuneplaner.

Regionplanerne 1997 satte fokus på grundvandsbeskyttelse, forarbejder til udpegnings af særlige kulturmiljøer, fornyelse af ældre erhvervsområder og mere operationelle retningslinier for den kommunale planlægning i stationsnære områder.

Der udarbejdes flere og flere VVM-tillæg til regionplanen.

Regionplan 2001 blev endeligt godkendt af Hovedstadens Udviklingsråd, men består af fem delplaner. Planen er præget af den detaljerede detailhandelsplanlægning og nye undersøgelser af grundvandsbeskyttelsen.

Der sættes stigende fokus på Øresundsregionen og de internationale relationer.

Fra regionens plan til miljøplan

Som det vil fremgå af den oversigtlige gennemgang i boksen, er der tale om en ganske tydelig og konsekvent styrkelse af beskyttelsesinteresserne i det åbne land i de skiftende regionplaner.

Oven i købet fik regionplanen i dette forløb »monopol« på planlægningen i det åbne land, idet Sektorplanerne mistede deres bindende betydning med miljølovreformen i 1991.

Kun de dele af sektorplanerne der blev overført til regionplanen havde, fra og med 1993-regionplanen, bindende betydning for amtets egen administration og for kommunernes planlægning og administration.

Regionplanen blev altså *planen* for det åbne land. Den plan der indeholder alle amtsrådets målsætninger og spilleregler for den langsigtede udvikling og for den daglige administration.

Samtidig blev regionplanens betydning på andre områder mindre eller svækket. Hvor der i de første regionplaner var en begyndelse til formulering af regionalpolitiske og erhvervsstrategiske tiltag og oplæg til en lokaliseringspolitik for offentlige institutioner mv., så blev de pågældende målsætninger og hensigtserklæringer med tiden svækket.

Nogle svagheder

Regionplaninstrumentet har mange styrker, som det fremgår af det foregående; men den har også sine svagheder:

»Regionplanen er for omfattende og uoverskuelig«.

Det er rigtigt, at regionplanen er omfattende. Ambitionen i planlovgivningen har jo netop været, at gøre regionplanen omfattende, at samle hele amtsrådets politik, i hvert fald på miljøområdet, i ét dokument.

Dette indebærer pr. automatik, at planen bliver omfangsrig og at den kan være vanskelig at uoverskue.

Men ambitionen har netop været, at regionplanen skulle indeholde alle de overordnede mål for samfundsudviklingen – i det mindste på natur- og miljøområdet og afklare og prioritere de forskellige modsat rettede interesser.

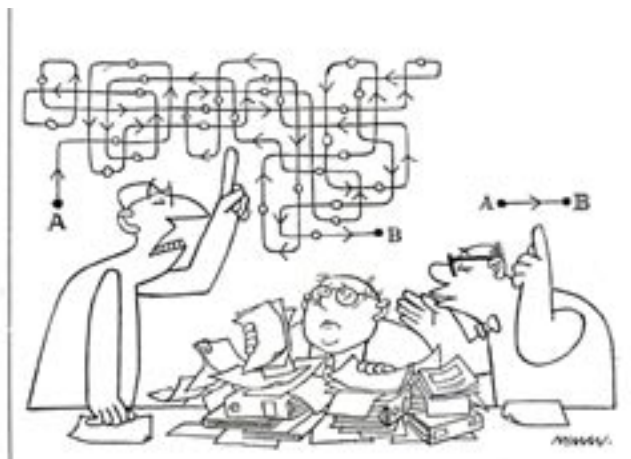
Alternativet har været, at planlægningen blev spredt på mange forskellige sektorplaner. Dette bliver i langt højere grad uoverskueligt, og det indebærer den risiko, at de forskellige sektorplaner ikke bliver tilstrækkeligt afstemt i forhold til hinanden.

Det var netop den situation, man søgte at komme væk fra i slutningen af firserne, og hvis ulemper der dengang blev peget på i Planinformationsudvalgets betænkning, »Al den planlægning, hvorfor og hvordan«. Det kaos, der dengang herskede, fulgte Folketinget op på med den store miljølovsreform i begyndelsen af halvfemserne.

Regionplanerne er derfor omfattende og måske også uoverskuelige.

Det, at den er omfattende, er hele idéen. Det, at den kan være uoverskuelig, kan forhåbentlig modvirkes ad teknisk vej. I flere af landets regionplaner er dette forsøgt gennem en logisk opbygning og en brugervenligt layout; men det at den er omfattende er og bliver regionplanens natur.

I de seneste regionplaner i 2001 har brug af informationsteknologien i øvrigt givet nye muligheder for overblik og for søgning på konkrete emner og muligheder kan utvivlsomt udvikles så regionplanerne bliver mere brugervenlige med links mellem relaterede retningslinier, ordforklaringer, stedsøgninger på kort osv



Nogle hævder, at regionplanlægningen kompliceringerne. Andre at beslutningsgrundlaget forbedres. Her er tegneren Nymann's kommentar:

» Processen er alt for tung »

Det har været hævdet, at processen i tilblivelsen er for tung og det er rigtigt, at tilblivelsesprocessen for en regionplan er omstændelig. Der er to offentlighedsfaser. Hver offentlighedsfase skal forberedes med faglige oplæg og politiske diskussioner.

De to offentlighedsfaser er hver for sig tidkrævende og ressourcekrævende, og efter hver offentlighedsfase skal indsigelser og forslag vurderes fagligt og forhandles og behandles politisk.

Men det er også vanskeligt at undvære disse offentlighedsfaser. Den første offentlighedsfase, »idéfasen« har vist sig meget værdifuld, fordi det så tydeligt signaleres, at regionplanmyndigheden på dette tidspunkt ikke har lagt sig fast på bestemte løsninger, men tværtimod stiller sig åben overfor problemer, der rejses, og idéer der lanceres.

Den anden offentlighedsfase, hvor planforslaget offentliggøres, er ifølge sagens natur helt uundværlig. Det er hér, de konkrete forslag fremlægges og diskuteres inden de endelige vedtages, og hvor idéerne fra den første offentlighedsfase får form.

Men i hele denne proces er tiden til nytænkning og behandling af utraditionelle idéer og forslag knap, når det hele, som loven foreskriver, skal ske indenfor en valgperiode.

Det er jo det samme folkevalgte råd, der skal igangsætte og afslutte den tunge proces.

I praksis levnes der meget lidt tid til administration og »afprøvning« af den vedtagne regionplan – før et nyt revisionsforløb påbegyndes.

» Regionplanen er uden visioner«

Regionplanen forsøger at forudskikke løsningen på et fremtidigt problem eller behov ved at opstille svaret på dette behov i form af en retningslinje eller en arealreservation – den mangler visioner, er det sagt.

I nogen grad er det rigtigt, at visioner og strategier drukner i diskussionerne om de mange detaljerede retningslinjer og den stramme tidsplan omkring tilblivelsen levner kun lidt tid til at tænke langsigtet.

Det skal dog siges, at nogle amter, især i forbindelse med den seneste regionplanrevision, har forsøgt at stramme op på diskussioner om målsætninger og på at vægte og tydeliggøre de langsigtede perspektiver i planlægningen.

Måske er en videreførsel af dette den helt store udfordring for de næste regionplaner.



Viborg, Århus og København, marts 2004
Karsten Bay Christensen
Vilhelm Brage Michelsen
Ib Ferdinandsen