

Fremtidens regionplan

- som et styrket administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan

Søren Bredal Henriksen

Paw Bro Larsen

Jacob Winkel

Vejledere

Lektor, landinspektør ph.D., Michael Tophøj Sørensen

Lektor, civilingeniør ph.D., Christian Aunsborg

Censor

Landsplanchef, landinspektør Lic.agro., Niels Østergaard

Landinspektøruddannelsen

Aalborg Universitet

2003

Fremtidens regionplan

- et styrket administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan

Projektperiode: 3. februar – 20. juni 2003

Projektgruppe: L10af-04

Sidetæl: 154

Bilag: A – E

Oplag: 8

Aalborg universitet
Institut for Samfundsudvikling og Planlægning
Landinspektøruddannelsen
Fibigerstræde 11
DK-9220 Aalborg Øst

Forsidebillederne er fra ”Natur- og Miljøpolitisk Redegørelse 1999”

Copyright Søren Bredal Henriksen, Paw Bro Larsen og Jacob Winkel
Rapporten eller dele heraf må kun anvendes med kildeangivelse

Forord

Denne rapport er et afgangsprøveprojekt på landinspektøruddannelsen ved Aalborg Universitet omhandlende regionplanlægning. Rapporten henvender sig primært til vejleder, censor samt øvrige, som måtte finde rapportens emne omkring regionplanlægning interessant. Det er endvidere vort håb, at rapporten er relevant i det arbejde, Regionplanudvalget i øjeblikket gennemfører vedrørende regionplanens roller som både administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan.

En tak skal rettes til Dansk Byplanlaboratorium, fordi vi fik lov at deltage i regionplanseminariet i Korsør i marts 2003. En tak skal også rettes til Lars Berg Møller fra Nordjyllands Amt, Steffen Damskier fra Vejle Amt og Jan Engell fra HUR for deres velvillighed til at lade sig interviewe. Ligeledes en tak til vores vejledere, Michael Tophøj Sørensen og Christian Aunsborg, som gennem hele projektføreløbet har bidraget konstruktivt til arbejdet med et godt med- og modspil.

Kildehenvisninger er angivet med referencen placeret i fodnoter, nummereret fortløbende inden for hvert kapitel. Referencen består af forfatterens efternavn, årstallet for litteraturudgivelsen, samt sidehenvisning. Undtagelsen fra dette er eksempelvis, når der er tale om ministerier, amter, love, internetsider o. lign. Her anføres udgiveren som fx Miljøministeriet, lovens titel eller www.mim.dk. Flere publikationer udgivet af samme forfatter samme år benævnes med et litra startende med a efter angivelse af publikationens udgivelsesår. Såfremt en reference er gennemgående for et afsnit, er referencen placeret én gang sidst i teksten. Anvendes et direkte citat, er citatet angivet med kursiv i citationstegn.

Illustrationerne i rapporten er benævnt figurer, og er nummereret fortløbende i hvert kapitel med to tal, hvor det første tal henfører til kapitlets nummer. Fodnoter vil endvidere fungere som uddybninger eller eksemplifikationer.

Aalborg Universitet, juni 2003

Søren Bredal Henriksen

Paw Bro Larsen

Jacob Winkel

Indholdsfortegnelse

INDLEDNING	1
PROJEKTETS STRUKTUR.....	1
1. REGIONPLANUDVALGET OG STRUKTURKOMMISSIONEN	5
1.1 FORENKLING OG UDVIKLING AF REGIONPLANLÆGNINGEN	5
1.1.1 <i>Regionplanudvalgets arbejde</i>	7
1.2 STRUKTURKOMMISSIONEN.....	7
1.3 BEHOV FOR EN REGIONAL PLANINSTANS – OG PLANLÆGNING ²	9
1.3.1 <i>Fra regeringens side</i>	10
1.3.2 <i>Fra amternes side</i>	13
1.3.3 <i>Fra kommunernes og interesse organisationernes side</i>	13
1.4 SAMMENFATNING.....	14
2. PROBLEMAFDÆKNING	15
2.1 OPTEGNELSE FRA DISKUSSIONER OM UDFORDRINGER I REGIONPLANLÆGNINGENS ROLLE	16
2.2 FREMTIDIGE UDFORDRINGER I REGIONPLANENS ROLLE	21
2.2.1 <i>Nogle eksempler på udfordringer i regionplanens rolle</i>	23
2.3 SAMMENFATNING.....	24
3. PROBLEMFORMLERING	27
3.1.1 <i>Operationalisering af problemstillingen</i>	28
3.2 AFGRENSNING OG SIGTE.....	29
4. PROJEKTETS METODE	31
4.1 METODISKE OVERVEJELSER TIL KAPITEL 5 OG 6	32
4.2 METODISKE OVERVEJELSER TIL KAPITEL 7 OG 9	32
4.3 METODISKE OVERVEJELSER TIL KAPITEL 8 OG 10	33
4.4 METODISKE OVERVEJELSER TIL KAPITEL 11.....	33
4.5 OVERVEJELSER VEDRØRENDE INTERVIEW	33
4.5.1 <i>Respondentudvælgelse</i>	33
4.5.2 <i>Interviewform</i>	34
4.5.3 <i>Spørgsmål</i>	35
5. REGIONPLANLÆGNING	37
5.1 REGIONPLANLÆGNINGENS HISTORISKE BAGGRUND.....	37
5.1.1 <i>Kommunalreformen</i>	37
5.1.2 <i>Planlovsreformen</i>	38

5.1.3 Miljøreformen	40
5.1.4 Reformbølgens muligheder	40
5.1.5 Planloven	40
5.1.6 Regionplanlægningens udvikling i form og indhold	41
5.2 GÆLDENDE LOVGRUNDLAG FOR REGIONPLANLÆGNINGEN	46
5.2.1 Regionplanen og Planloven	47
5.3 FREMTIDIGE KRAV OG UDFORDRINGER I REGIONPLANLÆGNINGEN	49
5.4 DELKONKLUSION	50
6. REGIONPLANENS ROLLER	53
6.1 PLANERS GENERELLE ROLLER	53
6.2 REGIONPLANENS FORSKELLIGE ROLLER	54
6.2.1 Landsplanlægning er summen af regionplanerne	54
6.2.2 Regionplanen som amtets arealanvendelsesplan og administrationsgrundlag	56
6.2.3 Regionplanen som ramme for kommune- og lokalplanlægning	61
6.2.4 Regionplanen og VVM – planlagt enkeltsagsbehandling	62
6.3 OVERBLIK OVER INSTRUMENTER TIL HÅNDTERING AF REGIONPLANENS ROLLER	63
6.3.1 Virkemidler	64
6.3.2 Styringsmidler	67
6.4 DELKONKLUSION	67
7. REGIONPLANEN SOM ADMINISTRATIONSGRUNDLAG – EN KARAKTERISTIK	69
7.1 KARAKTERISTIK MED UDGANGSPUNKTET I REGIONPLANENS ROLLER	69
7.2 REGIONPLANENS BESTANDDELE	70
7.2.1 Krav til retningslinieformulering	70
7.2.2 Kortdelen	73
7.2.3 Redegørelsesdelen	73
7.3 GODT ADMINISTRATIONSGRUNDLAG I FORHOLD TIL REGIONPLANENS ROLLER	74
7.4 DELKONKLUSION	80
8. REGIONPLANEN SOM STYRKET ADMINISTRATIONSGRUNDLAG – HVORDAN?	83
8.1 EN VURDERING AF AMTERNES REGIONPLANER	83
8.2 GENERELLE INDTRYK VED VURDERING AF REGIONPLANEN	83
8.2.1 Vage og intetsigende retningslinier	84
8.2.2 Manglende synliggørelse af retlige konsekvenser	87
8.2.3 Utilstrækkelig interesseafvejning	90
8.3 DELKONKLUSION	93
9. REGIONPLANEN SOM STRATEGISK UDVIKLINGSPLAN – EN KARAKTERISTIK	95
9.1 TEORETISK BESTEMMELSE AF EN STRATEGISK UDVIKLINGSPLAN	95
9.1.1 Begrebet strategi	95
9.1.2 Begrebet udviklingsplan	97

9.1.3 Begrebet strategisk udviklingsplan.....	97
9.2 PRAKTISK BESTEMMELSE AF EN STRATEGISK UDVIKLINGSPLAN	98
9.3 STRATEGISKE ELEMENTER.....	105
9.4 DELKONKLUSION.....	106
10. REGIONPLANEN SOM EN STRATEGISK REGIONPLAN – HVORDAN?.....	109
10.1 ER REGIONPLANERNE ALLEREDE STRATEGISKE?	109
10.1.1 Hvor er amtet?.....	110
10.1.2 Hvor vil amtet hen?	111
10.1.3 Hvordan kommer amtet derhen?.....	112
10.1.4 Nordjyllands Amts regionplan 2001	112
10.2 KONKRETE STRATEGISKE TILTAG I REGIONPLANERNE.....	114
10.2.1 Vejle Amt – et eksempel	114
10.2.2 HUR – et eksempel	118
10.2.3 Århus Amt – et eksempel.....	120
10.2.4 Sønderjyllands Amt – et eksempel.....	121
10.2.5 Vestsjællands Amt – et eksempel.....	122
10.3 DEN STRATEGISKE REGIONPLANS DESIGN	123
10.4 DELKONKLUSION.....	124
11. REGIONPLANEN SOM BÅDE STYRKET ADMINISTRATIONS- GRUNDLAG OG STRATEGISK REGIONPLAN	127
11.1 KAN REGIONPLANEN VARETAGE DOBBELTROLLEN?.....	127
11.2 ET BUD PÅ FREMTIDENS REGIONPLAN	130
11.2.1 Refleksioner over eksemplet.....	134
12. KONKLUSION OG VURDERING	137
12.1 VURDERING AF RESULTATER OG EGET ARBEJDE.....	139
13. LITTERATURLISTE	143

Bilag

- BILAG A - REFERAT FRA REGIONPLANSEMINAR
- BILAG B - REFERAT AF INTERVIEW MED LARS BERG MØLLER
- BILAG C - REFERAT AF INTERVIEW MED JAN ENGELL
- BILAG D - REFERAT AF INTERVIEW MED STEFFEN DAMSKIER
- BILAG E - PLANLOVENS KAPITEL 3 OM REGIONPLANLÆGNING

Indledning

Regionplanen kendes traditionelt som et planredskab af restriktiv karakter. Regionplanlægningens hovedformål opfattes traditionelt som, at alle regionplanerne tilsammen skal afspejle landsplanlægningen i Danmark, at planerne udgør hvert amts arealanvendelsesplan og administrationsgrundlag, samt at planen udgør rammerne for den kommunale arealanvendelses- og bebyggelsesplanlægning¹.

For tiden bliver der imidlertid sat spørgsmål ved regionplanens roller. Skal regionplanen fortsat være et administrativt instrument af restriktiv karakter, eller skal planen gøres mere handlings- og udviklingsorienteret? I så fald – kan det så lade sig gøre samtidig med, at den stadigvæk er et godt og operationelt administrationsgrundlag? Netop disse spørgsmål udgør omdrejningspunktet i dette projekt.

Regionplanudvalget² arbejder for tiden med fornyelse af fremtidens regionplanlægning. Ovenstående spørgsmål er netop ét af de spørgsmål, udvalget beskæftiger sig med og har bragt til debat. På udvalgets hjemmeside er nærmere information om udvalgets kommissorium³. Også planlæggerne ude i amterne synes at være interesserede i forslaget om regionplanen som bl.a. et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan. Dette kom til udtryk på regionplanseminariet⁴, hvor spørgsmålet flittigt blev diskuteret, uden noget dog konkret blev fastslået.

En stor udfordring i debatten om regionplanens rolle synes at være, at der tilsyneladende ikke eksisterer konkrete forslag til, hvordan regionplanen kan blive både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan. Grunden hertil er formentlig, at det er uklart, hvad begreberne et godt administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan nærmere dækker over i relation til regionplanlægningen.

De ovenstående spørgsmål er udgangspunktet for dette projekt. Gennem projektarbejdet er det håbet, at mange af de uklarheder, som synes tilstede i dag, bliver klarlagt og eventuelle problemfelter synliggjort. Det er endvidere håbet, at projektet kan bidrage positivt i den fortsatte regionplandebate.

Projektets struktur

Nedenstående figur illustrerer projektets struktur på kapitelniveau. Overordnet er projektet inddelt i tre dele. Del 1 består af indledende foranalyser, problemformulering og projektets metode. Del 2 består af de enkelte analyser, der skal give svaret

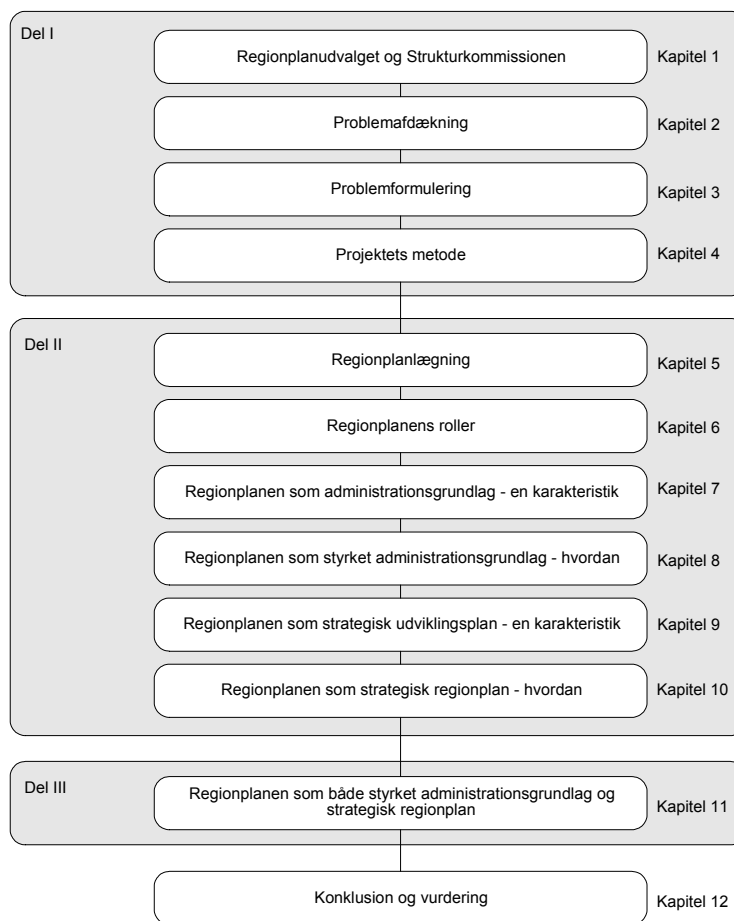
¹ Boeck, 2002

² Regionplanudvalget blev som et embedsmandsudvalg nedsat af miljøministeren i maj 2002.

³ www.regionplanudvalget.dk

⁴ Dansk Byplanlaboratorium afholdt marts 2003 et seminar i Korsør om Regionplanrevision (regionplanseminar) [www.byplanlab.dk (C)]

på problemstillingen og dermed lede frem til syntesedannelsen og konklusionen. I del 3 dannes syntese mellem projektets analyser fra kapitel 5 til 10. Afslutningsvis konkluderes der på projektets resultater og en vurdering af disse gives.



I **kapitel 1** rides baggrunden for Regionplanudvalgets arbejde op, ligesom Regionplanudvalgets opgave vurderes i forhold til den nedsatte strukturkommission. Endvidere indeholder kapitlet en diskussion af behovet for en regional planinstans/planlægning.

I **kapitel 2** optegnes diskussionen om udfordringen i regionplanens nuværende og fremtidige rolle. Kapitlet afsluttes med eksempler på disse udfordringer.

I **kapitel 3** udarbejdes, med udgangspunkt i de to foregående kapitler, en problemformulering. Der opstilles en problemstilling samt fire tilhørende underspørgsmål. Underspørgsmålene søges besvaret løbende gennem i de enkelte kapitler og problemstillingen besvares i syntesedelen. Afslutningsvis foretages en problemafgrænsning.

I **kapitel 4** udvælges, med afsæt i problemformuleringen, de metoder som benyttes gennem det videre projektforsløb. Endvidere præsenteres fremgangsmåden for de enkelte kapitler.

I **kapitel 5** kortlægges den historiske baggrund for regionplanlægningen, herunder hvilke centrale roller regionplanen har spillet. Endvidere fastlægges regionplanens lovgrundlag.

I **kapitel 6** beskrives, med udgangspunkt i kapitel 5, hvilke overordnede roller gruppen ser som regionplanens vigtigste. Derudover foretages en oversigtlig beskrivelse af, hvilke instrumenter amtet har til deres rådighed.

I **kapitel 7** klarlægges det, hvilke karakteristika der betegner ”et godt administrationsgrundlag”.

I **kapitel 8** beskrives, med udgangspunkt i kapitel 7, hvordan regionplanen kan blive et styrket administrationsgrundlag.

I **kapitel 9** klarlægges det hvilke karakteristika, der betegner ”en strategisk udviklingsplan”.

I **kapitel 10** skildres, med udgangspunkt i kapitel 9, hvordan regionplanen kan blive en strategisk regionplan.

I **kapitel 11** dannes syntese mellem projektets analyser med henblik på at fastlægge om, og i givet fald hvordan, regionplanen både kan styrkes som administrationsgrundlag samtidig med, at den bliver en strategisk regionplan.

I **kapitel 12** konkluderes på projektets problemstilling og en vurdering af projektets resultater foretages.

1. Regionplanudvalget og Strukturkommissionen

Miljøministeren nedsatte i samarbejde med Amtsrådsforeningen et regionplanudvalg i maj 2002. Tilgangen til informationer og viden om udvalget findes navnlig via udvalgets hjemmeside¹ samt via den løbende dialog, der er mellem udvalget og diverse organisationer i form af debatmøder og seminarer. Gruppen har således deltaget i et regionplanseminar i Korsør d. 17.-18. marts 2003², hvor Regionplanudvalgets arbejde blev beskrevet, og hvor de fleste af Regionplanudvalgets medlemmer var til stede. Det er disse to ”informationskilder”, der er vores tilgang til viden om Regionplanudvalget i nærværende afgangsprøveprojekt.

Af udvalgets hjemmeside fremgår – og det er således også, hvad der fortælles officielt og udadtil – at baggrunden for nedsættelse af udvalget helt overordnet er, at regionplanlægningen skal forenkles og udvikles.

1.1 Forenkling og udvikling af regionplanlægningen

Hvad der nærmere ligger i ønsket om ”forenkling og udvikling” af regionplanlægningen uddybes og kommer til udtryk via angivelser af, hvad formålet med udvalgets arbejde er.

Formålet med udvalgets arbejde udtrykkes på flere forskellige måder, som i høj grad overlapper hinanden. Forskellige udtryk, der anvendes, er fx at ”forenkle processen med at tilvejebringe regionplaner og at styrke regionplanen” og at ”undersøge mulighederne for at forenkle og udvikle regionplanernes indhold, form og tilvejebringelse”.

Formålsbeskrivelsen udmønter sig i en række fokusområder, som udvalget skal arbejde med og undersøge nærmere, og som udgør udvalgets **kommisssorium**³.

1. Regionplanen som strategisk udviklingsplan for regionen.
2. Regionplanen som det planlægningsmæssige grundlag for udvikling af det regionale erhvervsliv, herunder også for landbruget.
3. Regionplanen som grundlag for en sammenfattende, prioriteret planlægning for landbrug, natur og miljø.
4. Planlægning i kystnærhedszonen og den kystnære del af havet.
5. Regionplanen og den digitale forvaltning.
6. Regionplanlægningens tilvejebringelse, herunder vurdering af behov for forenkling og forankring af processen.
7. Regionplanens indhold i forhold til byudvikling og byomdannelse, herunder særlige forhold i Hovedstadsregionen.

¹ www.regionplanudvalget.dk (A)

² Seminaret var arrangeret af ALMA, DAVID, Landsplanafdelingen og Dansk Byplanlaboratorium. Referat fra mødet findes i bilag A.

³ www.regionplanudvalget.dk (N)

Herudover skal udvalget også vurdere 1) regionplanens sammenhæng til anden statslig, amtslig og kommunal planlægning, 2) sammenhængen mellem regionplanens retningslinier og virkemidler i relation til gennemførelse af retningslinierne, samt 3) regionplanens rolle i VVM-processen.

På udvalgets hjemmeside udtrykkes det, at regionplanlægningen skal være en bedre og mere tidssvarende ramme for amternes arbejde med den regionale udvikling. Miljøministeren udtaler således: *"Vi tager nu fat på anden etape i regeringens arbejde med revision af planloven. Regeringen har gennem lang tid ønsket at få moderniseret regionplanlægningen. Det samme har amterne. Men det er ikke nogen nem opgave. Derfor har Amtsrådsforeningen og jeg nu i fællesskab besluttet at nedsætte et udvalg, som skal se på mulighederne for forenkling og forankring"*⁴.

Amtsborgmester i Roskilde Amt og formand for Amtsrådsforeningen, Kristian Ebbensgaard mener, at en modernisering af regionplanlægningen er tiltrængt. *"Regional udvikling og infrastruktur hører til amternes kerneområder. Det er jeg glad for, vi er enige med miljøministeren om. Regionplanen er til det formål vores vigtigste redskab. Planlægningen skal gennemføres så enkelt og effektivt som muligt – og det kræver en modernisering af hele regionplanlægningen. Det gælder både reglerne for, hvad der skal stå i planerne, og for hvordan de skal gennemføres. Vi ser frem til, at der med det nye udvalg sættes skub i det helt nødvendige arbejde"*⁵.

Ved en screening af alle amternes hjemmesider, er der ikke mange amter, der kommenterer eller på anden måde forholder sig til regionplanudvalget. Kun Vestsjællands Amt udtrykker, at der i regionplanlægningen er behov for forenkling, hvilket hensigtsmæssigt kan ske ved at vælge ét revisionstema⁶. Det er dog ikke sådan, at amterne blot tilbagelæner fra sidelinien sidder og betragter Regionplanudvalget uden nærmere stillingtagen til dets arbejde. Naturligvis er de aktive i debatten, det er jo en del af amtets væsentligste opgaver, som er til debat, og på baggrund af seminaret i Korsør er det da også gruppens opfattelse, at amterne i høj grad hilser Regionplanudvalget og debatten om fremtidens regionplanlægning velkommen. Flere amter gav på regionplanseminariet udtryk for, at processen omkring revisionen af regionplanerne var besværlig, uden dog at problemerne blev nærmere konkretiseret.

Desuden gav seminaret efter vores opfattelse også en nærmere indikation af, hvorfor regionplanudvalget blev nedsat. Det blev bekræftet, at det naturligvis først og fremmest skyldes et behov for **forenkling** og **udvikling** på visse områder, men at det ikke er enkelte store og akutte praktiske problemer i regionplanlægningen, der er den direkte anledning, men mere en række mindre besværligheder, der tilsammen gør, at der er et behov for forenkling og udvikling, hvilket også fremgår af kommissoriet.

⁴ www.regionplanudvalget.dk (M)

⁵ www.regionplanudvalget.dk (M)

⁶ www.vestamt.dk (A)

Nogle af besværlighederne, der konkret blev givet udtryk for var 1) at debatten om landsplanredegørelse og mange af høringssvarene havde været præget af et ønske om at lempe reglerne for byggeri i kystnærhedszonen, og derfor har udvalget været meget optaget af kystnærhedszonen indtil nu samt 2) at regionplanerne ikke i tilstrækkelig omfang kan understøtte den regionale erhvervsudvikling. Miljøministeren har da også givet udtryk for, at han på sine rejser rundt til amterne ofte hører, at regionplanlægningen skal gøres bedre til at understøtte den regionale erhvervsudvikling.

1.1.1 Regionplanudvalgets arbejde

Udvalgets arbejde sker gennem de indtil videre 14 udvalgs møder, der er planlagt frem til maj 2003. Indholdet i de enkelte udvalgs møder er fastlagt i overensstemmelse med de overfor nævnte fokusområder angivet i udvalgets kommissorium.

Udvalget skulle oprindeligt komme med anbefalinger til ændringer af den eksisterende lovgivning, og forslag til eventuelle ændringer i Planloven skulle afleveres til miljøministeren umiddelbart efter afholdelse af dialogmøderne i maj 2003 med henblik på endelig vedtagelse af lovforslag i december 2003, således at resultaterne af udvalgets arbejde i videst muligt omfang kunne indgå i regionplanrevision 2005.

På seminaret i Korsør skitserede Niels Østergaard imidlertid, at udvalgets arbejde nu har et lidt andet tidsperspektiv end oprindeligt⁷. Udvalget er i øjeblikket (juni 2003) i fase I, der altovervejende vedrører den fremtidige planlægning i kystnærhedszonen. Dette arbejde gøres færdigt i løbet af foråret/sommeren med henblik på fremsættelse af lovforslag i efteråret, og først derefter tager udvalget fat på fase II, som er udformningen af fremtidens regionplan⁸. Udskydelsen af oprindelig deadline for udvalgets arbejde, skal ses i lyset af en erkendelse om, at den af regeringen nedsatte Strukturkommission i høj grad vil påvirke udvalgets arbejde – en form for udspil fra Strukturkommissionen skal afventes, inden debatten om fremtidens regionplan kan afsluttes⁹.

1.2 Strukturkommissionen

Regeringen nedsatte i oktober 2002 en Strukturkommission, der helt overordnet har til opgave at fokusere på den eksisterende myndighedsstruktur og indretning af den offentlige sektor, således at der tilvejebringes et beslutningsgrundlag for ændringer i rammerne for løsningen af den offentlige sektors opgaver, herunder også muligheden for at reducere antallet af forvaltningsled fra tre til to¹⁰. Kommissionen skal afslutte dens arbejde inden udgangen af 2003.

⁷ Fremgår nu (juni 2003) også af udvalgets hjemmeside: www.regionplanudvalget.dk (N)

⁸ Bilag A

⁹ www.mem.dk (D)

¹⁰ www.arf.dk (C)

Den fremtidige amtsstruktur har været det mest centrale politiske debateme i Strukturkommissionens arbejde, og Regionplanudvalgets arbejde bliver således naturligvis i en vis udstrækning løbende påvirket af arbejdet i Strukturkommissionen. I yderste konsekvens er det muligt, at udvalget ligefrem ophører, selvom det på deres hjemmeside tilkendegiver, at arbejdet forventes at fortsætte¹¹. I lyset heraf kan det være nyttigt at indkredse et bud på en mulig fremtidig amtsstruktur, uden dog at foretage nogen egentlig analyse heraf.

Noget tyder på, at amterne ikke bevares i samme antal og størrelse som nu, idet Venstre og Det Konservative Folkeparti, lige siden overtagelsen af regeringsmagten i november 2001, har været optaget af ”slankekur” af overflødige forvaltningsorganer. Det kommer blandt andet til udtryk ved nedlæggelsen af diverse råd og nævn. Regeringen har ikke direkte angivet et fremtidigt antal amter, men kommunalforsker Roger Buch fra Syddansk Universitet i Odense har udtalt i Jyllandsposten, at regeringen principielt har tilkendegivet at antallet bliver fem¹².

Skrålægning af landsplanredegørelse 2003 ”Et Danmark i balance” efterlader et indtryk af, at en optimal regional struktur kunne bestå af syv regioner, altså en region for hvert landsdelcenter – Aalborg, Århus, Midt-Vest, Trekantsområdet, Esbjerg, Odense og København.

Regeringens rådgivende udvalg på sundhedsområdet anbefaler i rapporten ”Sundhedsvæsenets organisering” på baggrund af lægefaglige vurderinger, at de nuværende 14 amter skæres ned til et antal, der kan læses som mindre end halvdelen og med et befolkningsunderlag på 400.000-700.000 og med en tendens til fortsat stigning, som fx i Storkøbenhavn. Der er god grund til at tro, at en sådan udmelding vil få en vis vægt i Strukturkommissionens arbejde, idet sundhedsbudgettet udgør i retningen af 70¹³ mia. af statens finanser¹⁴ og altså langt mere end budgettet til fysisk planlægning.

Uanset usikkerheden om antallet af amter, har amterne selv i hvert fald tilsyneladende en optimistisk tro på deres fremtid. Amternes reaktion da Strukturkommissionen blev nedsat var: ”Vi er glade for, at strukturkommissionen nedsættes med et bredt kommissorium, der både omfatter en gennemgang af stat, amter og kommuners opgaver. Og at der ikke på forhånd er skrevet en facitliste”¹⁵. Kommunerne er naturligvis først og fremmest optaget af Strukturkommissionens arbejde omkring de fremtidige kommunestørrelser, men generelt hilser kommissionens arbejde velkommen¹⁶.

Industriens sværvægtede – Dansk Industri og CO-industri – opfordrer i et fælles debatoplæg til, at amternes helt nedlægges. Argumenterne er, at fremkomsten af IT har gjort, at interaktion og informationsudveksling er blevet meget nemmere, og at

¹¹ www.regionplanudvalget.dk (I)

¹² Artikel, Jyllandsposten d. 3 marts 2003

¹³ www.fm.dk

¹⁴ www.dadlnet.dk

¹⁵ www.arf.dk (F)

¹⁶ www.kl.dk (A)

kommunerne med et stigende befolkningsgrundlag i stigende grad vil blive økonomiske bæredygtige enheder til at tage nye opgaver op¹⁷.

Formanden for Strukturkommissionen Johannes Due udtrykker at det, på nuværende tidspunkt, er umuligt at sige noget om antallet af amter eller regioner, andet end det kræver, at kommunerne bliver større, hvis antallet af amter bliver færre end i dag¹⁸.

Udtalelsen er helt i tråd med, hvad formanden for Amtsrådsforeningen Kristian Ebbensgaard gav udtryk for på seminaret i Korsør. *"Danmark bør fortsat have at regionalt folkevalgt niveau, ellers bliver vi blot en region i Europa, strukturen skal dog ændres, således kommunernes antal halveres og antallet af amter reduceres til 6 – 9 (...). I forhold til antallet af amter, vil antallet altid være i en størrelsesorden så magtkoncentrationen ikke bliver for stor"*¹⁹.

Gruppens opfattelse er, at en form for amter eller regioner med stor sandsynlighed vil blive konklusionen på Strukturkommissionens arbejde, uden det dog kan afvises, at hele det regionale niveau forsvinder.

1.3 Behov for en regional planinstans – og planlægning?

Man kan spørge, om der i fremtiden er behov for en regional planlægning – og hvor stort behovet for udvikling og ændring af regionplanlægningen er, hvis amtsstrukturen ændres, eller hvis amternes helt nedlægges.

Gruppen mener afgjort at et fortsat behov er til stede. Uanset amternes fremtid og Strukturkommissionens arbejde vil der fortsat fremover være et behov for en form for regional planlægning på tilsvarende vis, som vi kender fra regionplanlægningen i dag, og det er også det synspunkt, der træder frem fra alle tre planlægningsniveauer – senest fra Miljøministeriets sektoranalyse, som omtales nedenfor.

I mange år har der været en vis konsensus om, at staten er for stor og kommunerne for små til at løse opgaven med regionplanlægning²⁰. Det er uklart, om synspunktet også er rammende for fremtiden, men som det udtrykkes i dokumentet "Overblik over statslige interesser i regionplanrevision 2005", skal staten i hvert fald ikke være primus motor i den nuværende regionale planlægning. Det hedder, at *"regeringen vil gerne signalere, at staten træder et skridt tilbage i forhold til styringen og udformningen af den regionale planlægning"*²¹.

Den fremtidige opgavefordeling inden for planlægningsområdet behandles ikke videre i projektet her, idet det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at sige noget

¹⁷ Artikel, Jyllandsposten d. 3 marts 2003

¹⁸ www.dr.dk

¹⁹ Bilag A

²⁰ www.arf.dk (E)

²¹ Miljøministeriet, 2002, s. 3

fornuftigt om de endelige resultater af Strukturkommissionens arbejde. Det er dog oplagt, at kommissionens arbejde får afgørende indflydelse på fremtidens regionplanlægning – fx vil en fælleskommunal regional planlægning få en helt anden karakter, end hvis planlægningen bliver udøvet af en selvstændig forvaltningsmyndighed. Det forventes, at Regionplanudvalget – når den fremtidige kommunale struktur ligger fast – skal komme med en indstilling om varetagelsen af de opgaver, der ligger i regionplanen i dag.

I stedet vil det følgende forsøge at argumentere for og synliggøre nødvendigheden af en amtslig/regional/overkommunal planlægningsinstans og planlægning, idet der er visse interesse modsætninger og konflikter, som kommunerne ikke synes i stand til at løse. Ved en første betragtning kan det imidlertid synes vanskeligt at begrunde de regionale opgaver, idet de kan betragtes som en sum af resterende problemer fra det nationale og de lokale niveauer – enten som nationale problemer, der kræver en mere lokal administration, eller som kommunale problemer, der kræver samordning på et overkommunalt niveau. Nødvendigheden af en overkommunal planlægningsinstans og planlægning er hele fundamentet og udgangspunktet for vores projekt, hvorfor nødvendigheden må tydeliggøres.

1.3.1 Fra regeringens side

De nationalpolitiske ønsker kommer til udtryk flere steder. I den **statslige udmelding til regionplanrevision 2005**²² gør Landsplanafdelingen det klart, at uanset om der bliver tale om ændringer i planindhold med en revision af planloven eller i den administrative struktur, er der ingen tvivl om, at en regional planlægning fortsat vil få en betydelig og fremtrædende plads. Eksempelvis gør kommunernes overtagelse af landzonebestemmelserne, at regionplanens retningslinier for det åbne land bliver endnu vigtigere end før, da de jo fremover skal udgøre en del af kommunernes administrationsgrundlag²³.

I det nye forslag til **landsplanredegørelse** ”Et Danmark i balance – hvad skal der gøres?”, som har været i høring fra 12. december 2002 til 14. februar 2003, fremhæves, at landdistriktspolitikken bør ses i en større sammenhæng og på tværs af eksisterende administrative skel, hvilket skaber behov for en form for regional planlægning²⁴. Behovet for regional planlægning viser sig også inden for erhverv: Ud af de ca. 145 erhvervsklynger²⁵, der er i Danmark, består 18 af disse af virksomheder i to eller flere amter, og 22 har virksomheder i mindst 5 kommuner. I sådanne tilfælde er det en større opgave at koordinere indsatsen, og det kunne være en amtslig opgave at tage initiativ til, at der bliver aftalt en fysisk planlægning og erhvervsstrategi for sådanne klynger. Herudover fremhæves vigtigheden af at bibeholde regionplanlægningens arealudpegning. En målrettet arealudpegning er vigtig,

²² Benævnes officielt ”Overblik over statslige interesser i regionplanrevision 2005”.

²³ Miljøministeriet, 2002c, s. 3

²⁴ Miljøministeriet, 2002a, s. 54

²⁵ En erhvervsklynge betegner virksomheder tilhørende samme ressourcelområde, der ligger i en kommune eller i en geografisk sammenhængende gruppe af kommuner.

fordi amternes registreringer på natur- og vandmiljøområdet kan bidrage til at forudse inden for hvilke områder, der kan eller vil opstå konflikter mellem landbrug, beboelse og varetagelse af natur- og miljøhensyn. Arealudpegningerne skal gøre det klart, hvilke former for landbrugsdrift, der er ønskelige og acceptable i forhold til planernes mål²⁶.

Den nyligt offentliggjorte (2. maj 2003) **sektoranalyse** fra Miljøministeriet indeholder de mest uddybende bidrag og argumenter for fremtidens regionale planlægning²⁷.

Flere forskellige alternativer til amtslig opgavevaretagelse inden for fysisk planlægning kan komme på tale. De alternativer, der behandles i sektoranalysen er:

- Kommunerne
- En form for kommunale fællesskaber
- Central opgavevaretagelse i ministerier/styrelser

Angående **kommunerne** fremhæves det i sektoranalysen, at den generelle vurdering er, at mange af regionplanlægningens opgaver ikke hensigtsmæssigt kan løses af andre typer af forvaltningsmyndigheder. Det skyldes flere forhold:

Der er risiko for, at den faglige bæredygtighed ikke er tilstede, at kun de allerstørste kommuner i dag besidder den nødvendige faglige bæredygtighed til at kunne løse disse opgaver. Hvordan skulle en kommune fx vide meget om råstofplanlægning, hvis der ingen råstofgrave er i kommunen? Hvorvidt vidensniveauet i kommunerne generelt er tilstrækkelig eller ej skal være usagt – niveauet er naturligvis forskelligt fra kommune til kommune.

Gruppen mener, at kommunerne har mindre regionalt overblik end amterne, fx er der risiko for manglende regional interesseafvejning på visse områder. Eksempelvis vil kommunerne, som Lars Berg Møller udtrykker det i interviewet, have svært ved objektivt at se sig selv sammen med andre kommuner. Fx kan 10 kommuner næppe lave en fair aftale om fordeling af udvikling og der kan dermed være risiko for en skæv regional udvikling²⁸.

Et andet eksempel fra sektoranalysen er grundvandsbeskyttelse, hvor den geologiske kortlægning og udarbejdelse af indsatsplaner stiller så store krav, at det ikke kan opfyldes af kommunerne. Grundvandsbeskyttelsen skal ses i forhold til dels en række forskellige aktiviteter som kan udgøre en risiko for grundvandet (oprydning af affaldsdepoter, landbrug, forurenende virksomheder), dels aktiviteter som kan medvirke til beskyttelsen af grundvandet (naturgenopretning, skovrejsning). Grundvandsbeskyttelsen er således i udpræget grad karakteriseret ved en tværsektoriel tilgang og afvejning, hvorfor idealet om helhedsorienteret grundvandsbeskyttelse kan blive svært at opfylde for kommunerne. Hertil kommer, at regionplanen

²⁶ Miljøministeriet, 2002a, s. 61-69

²⁷ Side 162-196 er grundlaget for de her gengivne argumenter. Sektoranalysen er fx tilgængelig via: www.arf.dk (E)

²⁸ Bilag B

er det centrale instrument til at begrænse den arealkonkurrence der er mellem areal til landbrug, erhvervsudvikling, bosætning og natur?

Et tredje eksempel er tilladelser til vandindvinding, der i dag meddeles af amterne, og som skal vurderes i forhold til de miljømæssige konsekvenser for bl.a. vandløb og søer, og det er derfor afgørende, at vandindvindingsstilladelser administreres af samme myndighed, som i øvrigt har ansvar for forvaltningen af ferskvandsressourcen. Vandindvinding påvirker ofte vandløb over store strækninger, og selv en kommunestørrelse svarende til halvdelen af et amt, vil være for lille i forhold til Vandrammedirektivets krav om helhedsorienteret forvaltning af vandressourcen.

Herudover vil mange af amternes opgaver ikke meningsfuldt kunne løses inden for kommunens geografiske område. Det gælder i princippet alle planlægningsaktiviteter, der overskrider kommunegrænser, men særlige problemer synes at kunne opstå inden for erhvervsudvikling, der altid rækker udover kommunegrænser, og i visse tilfælde også ud over amtsgrænser, og inden for udpegning af vandområdedistrikter efter Vandrammedirektivet. Selv meget store kommuner vil næppe kunne udgøre vandområdedistrikter.

Endelig peger analysen på ulemper som risiko for formindsket vægtning af Hovedstadsregionens nationale betydning og som international storbyregion samt større uensartethed i de lokale opgaveløsninger, hvis kommunerne skal overtage de amtslige planlægningsopgaver.

De **kommunale fællesskaber eller samarbejder** er karakteriseret ved at være ledet af indirekte valgte bestyrelser eller råd, og findes i mange varianter – fra begrænsede samarbejder mellem kommuners miljøforvaltning til større selvstændige selskaber – fx alle miljøcentre²⁹.

En eventuel overtagelse af amtslige planlægningsopgaver her, vil umiddelbart kunne give de samme problemer som omtalt ovenfor, dog er det muligt, at der kan kompenseres for de faglige begrænsninger, der knytter sig til kommunestørrelserne, men problemerne med kommunale fællesskaber er navnlig knyttet til den demokratiske kontrol med beslutningerne og den tværgående prioritering i opgavevaretagelse og beslutninger. En indirekte valgt bestyrelse betyder, at borgernes indflydelse formindskes, og det bliver vanskeligere at gennemskue, hvor ansvaret er placeret.

Herudover er regionplanens opgave at foretage politiske afvejninger og prioriteringer ofte udtryk for modstridende interesser, der opleves som en interessekonflikt mellem kommunerne. Indirekte valgte råd eller bestyrelser, der udspringer af kommunalbestyrelserne, vil derfor have et dårligt grundlag for at håndtere afvejning af ofte modsætningsfyldte politiske helhedsprioriteringer på baggrund af rent regionalt baserede hensyn³⁰.

Central opgavevaretagelse fra statens side vil først og fremmest være udsat for kritik af manglende lokalkendskab til planlægningsproblemerne, at der ikke i til-

²⁹ www.arf.dk (E)

³⁰ www.arf.dk (E)

strækkelig grad tages hensyn til lokale behov og ønsker, samt at beslutninger om lokalsamfundets udvikling ikke træffes af lokalt valgte politikere. Et synspunkt som både gruppen og Lars Berg Møller kan tilslutte sig. Berg Møller udtaler at: ”(...) *staten slet ikke ved noget som helst om de lokale forhold – det er jo netop amternes og kommunernes job. Staten har idéerne og vi (amterne, red.) har lokalkendskabet*”³¹.

Herudover er der risiko for, at staten skal tage sig af detailregulering, og at enkelt-sager skal behandles på statsligt niveau, hvilket kan give ministeransvar for løsningen af små lokale problemer, hvorved afstanden mellem borgere og ansvarlig myndighed i visse tilfælde kan være eller blive opfattet som meget stor.

1.3.2 Fra amternes side

Amterne ser selv den regionale planlægning som helt fundamental for at skabe udvikling. Amternes fælles talerør Amtsrådsforeningen kan overordnet tilslutte sig de fleste synspunkter i Miljøministeriets sektoranalyse. Amtsrådsforeningen udtrykker parallelt med regeringen, at regionplanen er redskabet, der skal understøtte den ønskede regionale udvikling, og at der må tages udgangspunkt i geografiske områder af en vis størrelse, fordi regionplanlægning på en gang kræver både overblik og lokalkendskab. Hermed indgår der i regionplanlægningen overordnede samfundsmæssige hensyn, således helheden og en samlet regional politisk prioritering varetages.

Foreningens opfattelse er, at en forvaltningsstruktur med 6-14 amter/regioner ikke negativt vil ændre mulighederne for at løse regionplanopgaven, men at det vil være nødvendigt at etablere en form for ny regional planlægningsenhed, hvis det regionale niveau helt forsvinder³². Carl Holst, amtsborgmester i Sønderjyllands Amt siger, ”*at direkte folkevalgte regionale råd sikrer, at der sker en afvejning af modstridende interesser, faglige hensyn og økonomi af politikere, der står til ansvar overfor vælgerne, og at samfundet har behov for sammenfattende regional planlægning ud fra helbedsbensyn og på tværs af selv store kommuner, fx inden for grundvand*”³³.

1.3.3 Fra kommunernes og interesseorganisationernes side

Kommunerne har umiddelbart ikke været den store udfarer med henblik på at kommentere og vurdere den fremtidige indretning og varetagelse af de amtslige planlægningsopgaver. Det skyldes nok først og fremmest, at det er de geografiske afgrænsninger, der optager kommunerne mest.

Endelig er interesseorganisationerne også på banen. Fx har **Friluftsrådet** i et indlæg til et dialogmøde i regionplanudvalget d. 19. november 2002 udtrykt, at kommunerne gang på gang ikke passer godt nok på de grønne områder og den grønne

³¹ Bilag B

³² www.arf.dk (E)

³³ www.arf.dk (G)

struktur, og at planlægningen af friluftslivet derfor hensigtsmæssigt kan ske gennem regionplanlægningen³⁴.

1.4 Sammenfatning

Regionplanudvalget har fået til opgave at foretage et eftersyn af regionplanlægningen med henblik på at forenkle og udvikle denne, og en lang række aktører i form af både regeringen, amterne, kommunerne, interesseorganisationer m.fl., hilser debatten om forenklingen og udviklingen af regionplanlægningen velkommen.

En regional planlægning og planlægningsinstans hvor økonomi og ansvar følges ad er på mange måder nødvendig og svær at komme uden om. Visse nuværende amtslige opgaver vil nok ifølge sektoranalysen kunne overføres til kommunerne eller staten, men helt se bort fra en regional planlægning er problematisk, navnlig fordi sammenfattende afvejninger af forskellige arealinteresser samtidig med et lokalkendskab bedst løses af et amt eller tilsvarende myndighed, hvor økonomi og ansvar følges ad.

På regionplanseminaret udtrykte Susanne Herfelt fra Landsplanafdelingen behovet for en regional planlægning ligetil: ”Uanset Strukturkommissionens arbejde, så kan regionplanlægningen ikke bare erstattes”. Tværtimod blev det på seminaret understreget, at amternes arbejde med regionplanrevision 2005 bliver ekstra vigtig, idet der stilles krav om at revisionen skal kunne tage højde for ændringer i amternes struktur og opgaver samtidig med at landzonekompetencen er overflyttet til kommunerne³⁵. ”Uanset resultaterne af de to udvalgsarbejder, skal der stadig planlægges, og at regionplanrevision 2005 derfor bliver et vigtigt plandokument. Der lægges op til debat om kvalitet i regionplanlægningen uanset evt. ændrede strukturer og evt. ændrede ansvarsfordelinger. Derfor er det vigtigere nu end nogensinde at synliggøre hvad god regionplanlægning er”³⁶.

³⁴ Friluftsrådet, 2002

³⁵ Bilag A

³⁶ www.byplanlab.dk (C)

2. Problemafdækning

I Regionplanudvalgets kommissorium er de nærmere arbejdsfelter, som skal undersøges, fastlagt, og dermed er det også i nogen grad tilkendegivet i hvilken retning, det er ønskeligt, at regionplanlægningen bevæger sig i fremtiden. Der eksisterer altså nogle idealer om, **hvad** udvalget gerne ser ske, hvad endemålet og det ønskelige er for regionplanlægningen.

Imidlertid er det uklart, **hvordan** denne forenkling og udvikling konkret skal ske. Landsplanafdelingen udtrykker det på den måde, at arbejdet med regionplan 2005 er af stor vigtighed, og "(...) med dét arbejde vil den hidtidige regionplanlægning blive bragt ind i den "nye verden", hvor endnu ingen kender de nærmere forhold for regionplanlægningen eller myndighedsstrukturen"¹.

Regionplanlægningen skal altså bringes ind i den "nye verden", og det er udvalgets opgave at hjælpe til at skitsere de nærmere forhold, hvorunder fremtidens regionplanlægning skal foregå². Disse "nærmere" forhold og konkrete bud på ændringer af den eksisterende lovgivning kendes altså ikke til bunds på nuværende tidspunkt (juni 2003), og det er vores indtryk, at Regionplanudvalget på mange af deres undersøgelsesfelter er i en indledende debatfase om, hvordan forenklingen og udviklingen hensigtsmæssigt kan ske³.

Der bliver på udmærket vis "spillet en masse bolde op i luften", som diverse organisationer så er tiltænkt at skulle forholde sig til, og begynder man at "detailanalysere" Regionplanudvalgets hjemmeside, er der naturligvis også en række bud på og overvejelser om regionplanlægningen i fremtiden, formuleret på baggrund af medlemmernes store faglige viden og erfaring med regionplanlægningen gennem en årrække samt gennem en række indspil fra forskellig side.

Det som har vakt vores interesse, og som er at betragte som det igangsættende udgangspunkt for nærværende afgangprojekt, er et for regionplanen umiddelbart udfordrende spørgsmål, som Regionplanudvalget har drøftet, og som der efterlyses debat omkring, nemlig spørgsmålet:

Hvordan bliver regionplanen både en strategisk udviklingsplan for hele regionen og et godt administrationsgrundlag for både amtet og kommunerne?

Spørgsmålet er indeholdt i flere af kommissoriet punkter, men er ikke eksplicit formuleret. Det er det derimod i et debatoplæg med organisationerne til 8. udvalgs møde i november 2002⁴. Spørgsmålet lyder måske umiddelbart konkret og lige

¹ Miljøministeriet, 2002c, s. 9

² Ligeledes synes det relevant at kigge regionplanlægningen efter i sømmene med jævne mellemrum, navnlig når der ikke er foretaget nogen evaluering og metodeudvikling af regionplanlægningen gennem en lang årrække, se i den forbindelse: www.countryside.dk (A)

³ Udvalgets første fase om kystnærhedszonen er dog ved at være afsluttet, og det er først og fremmest udvalgets anden fase om "Den nye regionplan", som i øjeblikket er til debat.

⁴ Se www.regionplanudvalget.dk (B)

til at gå ombord i, men ved nærmere analyse viser det sig at være komplekst og indeholde en række aspekter, hvilket projektets senere analyser vil vise.

Spørgsmålet hører navnlig under ”udviklingsperspektivet” – udvalget indikerer, at forenklingen mere går på tilvejebringelsesprocedurer, og at udviklingen drejer sig om at styrke regionplanen som administrationsgrundlag og som redskab til at understøtte regionale udviklingsstrategier⁵.

Det synes fornuftigt at foretage en sådan hurtig afgrænsning, idet Regionplanudvalget er nedsat til at foretage en undersøgelse af regionplanlægningen meget bredt, for derved at tilstræbe et grundigt ”eftersyn”. At afdække regionplanlægningen på alle leder og kanter vil ikke være formålstjenligt her, uanset hvor stor vores interesse for både at favne dybt og bredt måtte være.

I det følgende trækkes den italesættelse, den diskurs op, som har været ført af fagfolk om, hvad det er for en hovedrolle, regionplanlægningen skal have. Regionplanudvalget bruger selv begreber som ”godt administrationsgrundlag” og ”strategisk udviklingsplan”, andre bruger tilsvarende udtryk som, at regionplanlægningen både skal kunne beskytte naturen samtidig med at skabe betingelser for at benytte den, andre udtrykker det på en helt tredje måde.

En sådan – lad os kalde det diskursoptegnelse – har flere formål:

For det første at skabe overblik over, hvilke beslægtede diskussioner, der har været ført i lyset af det nævnte spørgsmål fra Regionplanudvalget, og dermed hvordan andre end blot Regionplanudvalget formulerer regionplanens rolle og fremtidige udfordring.

For det andet skal diskursen vise, at Regionplanudvalgets spørgsmål er relevant og nærværende at beskæftige sig med.

For det tredje vil disse aktørers udtalelser, formuleringer og vendinger fungere som inspirationsgrundlag til at forstå og videreudvikle, hvad Regionplanudvalget mener med et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan.

Endelig for det fjerde kan optegnelsen siges at være fundamentet for at opstille vores problemformulering, idet der forud for denne nødvendigvis må redegøres for, hvori grundlæggende udfordringer for regionplanlægningen består.

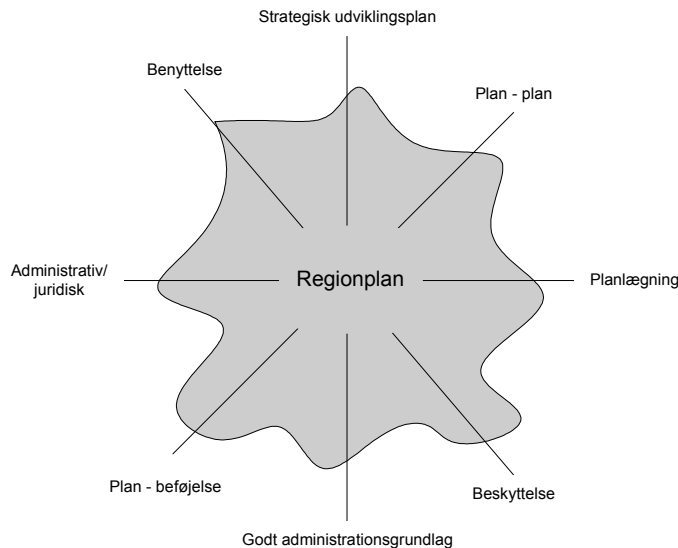
2.1 Optegnelse fra diskussioner om udfordringer i regionplanlægningens rolle

Den debat, der har været ført omkring regionplanlægningens rolle siden første generation af regionplaner blev udarbejdet tilbage i 1970'erne, har først og frem-

⁵ www.regionplanudvalget.dk (K)

mest været præget af Arealudvalgets arbejde i 1980'erne⁶ samt Regionplanudvalgets igangværende arbejde og diverse dialogmøder. Hertil kommer naturligvis løbende bidrag og meninger om rollen bl.a. via artikler i tidsskrifter⁷ og forskningsrapporter⁸.

Som illustreret i nedenstående figur, bliver der i debatten brugt mange forskellige begreber og formuleringer om regionplanens rolle og udfordring, og det kan være vanskeligt at skelne de forskellige opfattelser fra hinanden. Man bliver imidlertid nødt til at forholde sig til sådanne krav, hvorfor de beskrives efterfølgende.



Figur 2.1: Udfordringer for regionplanens rolle.

Et centralt og relevant bidrag i debatten stammer tilbage fra november 1996, hvor Forskningscenter for Skov og Landskab gjorde status over regionplanlægningen i en dialog med planlæggere, forskere og embedsmænd i centraladministrationen⁹. Dialogen viste, at regionplanlægningen står med nogle mere grundlæggende dilemmaer, idet der er opstået usikkerhed om regionplanlægningens status og placering i plansystemet, herunder hvilken rolle, hovedmål og principper regionplanlægningen skal have – selv om der på mange måder er en working consensus om,

⁶ Det vigtigste trykte materiale er delbetænkning nr. 1051 fra 1985 og delbetænkning nr. 1124 fra 1987.

⁷ Primært Byplan har været brugt som forum for debat om regionplanlægningen.

⁸ Som eksempler kan nævnes: Groth 1981, 1997b og Elling 1996, 1999.

⁹ I den forbindelse udsendtes notatet ”Regionplanlægning. Status og forskningsbehov” [Groth, 1997b]

hvad regionplanlægning drejer sig om. Eksempelvis var deltagerne enige om, at regionplanlægningen kan siges at have en dobbeltrolle¹⁰.

På den ene side skal planerne udstikke og skabe rammerne for den kommunale planlægning. Der er her tale om en relation mellem planer på et overordnet og underordnet niveau (**plan-plan** relation). Denne rolle blev i dialogen knyttet til et **planlæggersynspunkt**, hvor der lægges vægt på at gøre regionplanen til et centralt politisk instrument med udformning af strategier og mål for vigtige emner, således at der levnes plads til en mere målorienteret enkeltsagsbehandling. Her lægges vægt på de kreative og visionære fremtidsvisioner, og planlægningen foregår på planlæggerens præmisser. Denne synsvinkel kan medføre en opprioritering af planlægningen i forhold til reguleringen. Hermed menes formentlig, at planlægningen vægtes højere end enkeltsagsbehandlingen¹¹.

På den anden side skal regionplanerne udforme retningslinjerne for enkeltsagsbehandlingen for derved at varetage hensynet til god forvaltningsskik og retssikkerhed i størst muligt omfang – en **plan-beføjelse** eller plan-administration relation. Denne rolle blev knyttet til et **administrativt-juridisk synspunkt**, hvor man traditionelt har fremført, at det er ønskeligt med præcise og konsistente planer, som præges af klare retningslinier i stedet for mere brede og vidtløftige målsætninger. Konsekvenserne af at disponere såvel i overensstemmelse som i strid med planen må være forudsigelige og klare, således at den enkelte lodsejer kan forstå planens virkninger og disponere herudfra, og således at der er et klart hjemmelsgrundlag at henvise til i klagesagsbehandlingen. Ud fra denne synsvinkel er det sagsbehandlere, der er i centrum af problematikken, og selve planlægningen og planprocessen er nedprioriteret til fordel for reguleringen. I modsætning til planlæggerne, der vil kunne ”tages på hensigten”, vil administratorene kunne ”tage en på ordet”. Dette synspunkt indebærer samtidig også, at der bør være større ensartethed i udformningen, terminologi og detaljeringsgrad mellem amternes regionplaner, således at den administrative praksis på tværs af amtsgrænser kan ensartes mest muligt¹².

Dobbeltrollen er baggrunden for, at nogle amter i dialogen fandt, at regionplanerne skulle styrkes som strategisk planlægningsredskab, medens andre anbefalede at styrke regionplanerne som grundlag for enkeltsagsafgørelser¹³.

Denne dobbeltrolle fra dialogmødet er umiddelbart nært beslægtet med Regionplanudvalgets ønske om regionplanen som godt administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan – om end der ikke kan sættes lighedstegn. Der bør i hvert fald vises påpasselighed med at hævde, at administrationsgrundlag bliver det samme som plan-beføjelse relation, og strategisk udviklingsplan det samme som plan-plan relation.

Det er muligt, at administrationsgrundlag i det store hele svarer til og kan oversættes til en plan-beføjelse relation, men at betragte plan-plan relationen som det sam-

¹⁰ Groth, 1997b, s. 26

¹¹ Nærmere præcisering af begreberne planlægning, styring og regulering sker i kapitel 6.

¹² Groth, 1997b, s. 19-20

¹³ Groth, 1997b, s. 6

samme som strategisk udviklingsplan er nok for unuanceret. Man kunne jo hurtigt fremføre, at udviklingsperspektivet er fraværende i de to relationer – i så fald burde der vel også være en tredje relation eller dimension, som hedder plan-udvikling?

Gruppen er enige i, at regionplanerne skal have den dobbeltrolle, der bliver skitseret i dialogen. Det centrale spørgsmål bliver herefter: Hvordan kan denne dobbeltrolle finde et passende fodfæste, hvordan kan kompromiset findes? Og er dobbeltrollen modstridende?

Nu kan man, som Niels Boje Groth har gjort i ”Byplan”, anføre, at det opstillede dilemma ikke er nyt. Groth påpeger, at SBI allerede tilbage i deres regionplanstatus fra 1981 påpegede dilemmaet¹⁴, og der kan stilles spørgsmål ved, om der overhovedet eksisterer et dilemma. Dette kan imidlertid først be- eller afkræftes når det nærmere er defineret, hvad der ligger i regionplanens rolle som administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan.

Arealudvalget brugte i 1980’erne lidt andre formuleringer om regionplanlægningens rolle. Dengang var der enighed om, at regionplanen dels skulle fungere som overordnet grundlag for den amtskommunale planlægning og administration inden for diverse sektorområder, dels som ramme for kommuneplanlægningen. Regionplanerne skulle være et konfliktafvejningsinstrument, der fandt balance mellem anvendelsen (benyttelsen) og beskyttelsen af det åbne land, miljøet, bysamfundenes funktion, udnyttelsen af regionens offentlige ressourcer og udviklingen af erhvervslevet i regionen¹⁵.

Mange elementer af den dobbeltrolle og udfordring, som regionplanen skal håndtere, genfindes som nævnt også i Regionplanudvalgets arbejde, og det er vores indtryk, at begreberne og tankegangen omkring det gode administrationsgrundlag og den strategiske udviklingsplan meget præger udvalgets arbejde, hvilket følgende vil vise.

Det illustreres fx i formålet med udvalgsarbejdet: *”(...) styrkelsen drejer sig både om regionplanen som redskab til at understøtte regionale udviklingsstrategier og strukturer, samt til at afveje, koordinere og planlægge for de mange interesser og hensyn, der knytter sig til brugen af arealerne i det åbne land og i byerne”*. Samtidig skal udvalget se på mulighederne for at styrke regionplanen som administrationsgrundlag og som et operationelt redskab for såvel borgere som myndigheder¹⁶.

Desuden havde 3. udvalgsmøde i august 2002 decideret ”regionplanen som den strategiske udviklingsplan for regionen” som tema, og flere af møderne drejer sig i et vist omfang også om administrationsgrundlag og strategisk regionplanlægning¹⁷.

Regionplanseminaret¹⁸ i Korsør i marts 2003 bekræftede, at regionplanens rolle som et godt administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan sammen med

¹⁴ Groth, 1997a, s. 214

¹⁵ Arealudvalget, 1985, s. 16

¹⁶ www.regionplanudvalget.dk (L)

¹⁷ www.regionplanudvalget.dk (I)

¹⁸ Bilag A

kystzoneplanlægning er de ”hotte” emner lige nu – i hvert fald i Regionplanudvalgets arbejde. Flere indlæg og efterfølgende debatter handlede om ovennævnte spørgsmål, hvilket efterlader det indtryk, at det er interessant og nærværende at undersøge nærmere¹⁹.

Landsplanchef Niels Østergaard skitserede som første oplægsholder, at Regionplanudvalget har været meget optaget af, at regionplanlægningen skulle have en målorienteret og strategisk tilgang, blandt andet fordi, at behovet for at tænke strategisk bliver mere nødvendig og påtrængende, jo færre amter, der er i fremtiden, og fordi at det strategiske omkring byernes udvikling og regionens erhvervsudvikling har mistet lidt fokus på det seneste. Imidlertid er det vort indtryk, at der – forståeligt nok – hersker usikkerhed om, hvordan en sådan strategisk tilgang konkret skal gribes an i amterne, hvilket udmærket illustreres ved et spørgsmål fra Niels Østergaard, nemlig: *”Er det på en eller anden måde muligt at anvende kommunernes planstrategi analogt på regionplanlægningen?”*²⁰

Også kontorchef Peder Baltzer Nielsen fra Landsplanafdelingen fremhævede, at fokus omkring arbejdet med Landsplanredegørelse 2003 meget har været den regionale strategi og hvad en sådan kan indeholde.

Flere amter gav i den efterfølgende debat på seminaret udtryk for, at det er fornuftigt med mere strategi og politisk ejerskab tilknyttet regionplanen. Nordjyllands Amt ved Lars Berg Møller tilkendegav fx, at der mindst bør være en tidshorisont på 25 år, hvis regionplanen skal være strategiorienteret.

Formanden for Amdsrådsforeningen, Kristian Ebbensgaard, afsluttede førstedagen af seminaret med at fremhæve vigtigheden af, at regionplanen i fremtiden bliver mere handlings- og udviklingsorienteret samtidig med, at den i højere grad gøres til et dialogværktøj.

På andendagen af seminaret var der debat om ”den gode regionplan”, hvilket også er det gennemgående tema i udvalgsarbejdets anden fase, som formentlig starter i løbet af sommeren eller lige efter. Som oplæg til denne debat, blev vigtigheden af, at den gode regionplan indebærer et godt administrationsgrundlag samt en visionær og strategisk del, fremhævet. Især mulighederne for at indtænke strategi i regionplanen prægede debatten.

Lidde Bagge Jensen, Dansk Landbrug repræsenterede i debatten erhvervet, og hun tilkendegav, at det ville være godt med en mere strategisk tilgang, således at regionplanen kunne skabe rammerne for landbrugets udviklingsmuligheder. David Rehling, journalist på Information, udtrykte det på den måde, at regionplanen skal være et rationelt mønster for fremtidens udvikling.

Gruppens indtryk er således, at mange aktører tilkendegiver, at regionplanen skal være både et godt administrationsgrundlag, samtidig med at den skal have en strategisk tilgang, der kan være styrende for udviklingen i amtet/regionen, og der er

¹⁹ Se i den forbindelse referatet i bilag A.

²⁰ Bilag A

rent faktisk efter vores opfattelse bred enighed om, at dette er et vigtigt ærinde for regionplanen i fremtiden. Men udover konsensus om at man bør være opmærksom på de og de forhold, så er Regionplanudvalget stadig i en slags debatfase, hvor udvalget klart nok ikke er nået til ende i debatten om, hvad begreberne dækker over og hvordan denne udfordring konkret skal håndteres ude i amterne. Det er derfor blandt andet noget, som afgangprojektet her søger at bidrage til.

Lisbeth Øhrgaard fra Landsplanafdelingen udtrykte, at der selvfølgelig er nogenlunde enighed om, at det gode administrationsgrundlag må indebære klare retningslinier, fordi de er grundlaget for kommunernes landzoneadministration og for borgernes retssikkerhed, men at regionplanen også på den anden side skal behandle emnerne på et mere overordnet niveau og ikke gå ned til et detaljeret niveau (kommunalt niveau), sådan som politikerens Jens Andresen, formand for Sønderjyllands Amts teknik- og miljøudvalg, udtrykte det²¹.

Det at få regionplanen til at opfylde begge roller, var der kun sporadiske forslag til. Usikkerheden illustreres ved regionplanlægger Ib Ferdinansen, HUR: *"Der må gerne være mere strategi, men der skal stadig være klare retningslinier"*, og ved ordstyrer Susanne Herfelt, Landsplanafdelingen, der fremhævede, at regionplanen skal være den regionale udviklingsplan samtidig med at den stadig skal være et godt administrationsgrundlag – den skal eksempelvis kunne afveje om der skal være udvikling (vækst) eller beskyttelse. Udviklingen kan bl.a. fremmes gennem en strategisk udviklingsplan, mens beskyttelse opnås bedst ved at have et godt administrationsgrundlag²².

Endelig synliggøres det ved seminarets afslutning, at der er brug for erfaringer omkring regionplanen som den strategiske udviklingsplan Ole Damsgaard fra Dansk Byplanlaboratorium udtrykker: *"(...) der er ingen erfaringer eller noget patent på, hvordan regionplanen bliver en strategisk udviklingsplan"*.

2.2 Fremtidige udfordringer i regionplanens rolle

På trods af forskelle i opfattelser og formuleringer mener gruppen på baggrund af optegnelserne at kunne udlede og foreløbig skitsere den nye udfordring, som regionplanlægningen står overfor, og som senest mest præcist er udtrykt via Regionplanudvalgets spørgsmål om regionplanen som både administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan.

På den ene side skal regionplanen tillade og give mulighed for at udnytte og benytte det åbne land med henblik på at kunne fremme og promovere en udvikling og dynamik – den må i et vist omfang kunne sige **ja** til bestemte aktiviteter med det for øje at realisere statslige og regionale udviklingspolitikker. Det synes fornuftigt, at regionplanen bliver mere udviklingsorienteret: Dels var regionplanlægningen i opstartsfasen i 1970'erne meget det, man kunne kalde land/by orienteret. Det var bymønsteret, der prægede planlægningen. I dag er regionplanlægningen mere

²¹ Bilag A

²² Bilag A

vækst/udkant orienteret²³, og har derfor ikke det samme behov for at styre en byudvikling, som behovet for fx at tildele landdistrikterne en udvikling, således befolkningen også der kan skabes gode levevilkår. Man kan også sige, at regionplanlægningen dengang mere havde karakter af tilpasningsplanlægning og vækststyring end af udviklingsplanlægning.

Regionplanen som instrument til fremme af regional udvikling er også vigtig på grund af hastigere ændringer i samfundsudviklingen. For eksempel ser videnssamfundet ud til at svække de mindre bysamfund og landdistrikterne og i stedet styrke de større.

Hvorfor skal udviklingsplanen så være strategisk, som udvalget siger? Som foreløbige antagelser kan det anføres, at strategi generelt har noget med langsigtethed at gøre, som er godt for både den offentlige og private investeringssikkerhed. Det er vigtigt at udviklingen er funderet i gennemarbejdede og afvejede målsætninger, hvilket understøttes ved en strategisk tilgang. Hertil kommer, at det synes nærliggende at tænke mere strategisk, idet der er flere emneområder, der er blevet indarbejdet i regionplanen, hvorfor et struktureret overblik synes nødvendigt. Hvad en sådan strategisk tilgang indebærer, diskuteres nærmere i kapitel 9 og 10.

På den anden side skal regionplanen i et vist omfang af hensyn til fx beskyttelse af miljøet og naturen og af en række andre årsager²⁴ begrænse eller bremse udviklingen inden for visse områder – og vel og mærke inden for de samme områder, hvor der skal gives mulighed for benyttelse, jf. ovenfor. Med regionplanen i hånden skal myndighederne altså på visse områder kunne sige **nej** til en udvikling, men den må også kunne sige nej på en sådan måde, at borgeren forstår konsekvenserne heraf og sådan at retssikkerheden sikres, og det kræver klare retningslinier. Regionplanudvalget udtrykker nødvendigheden af retssikkerhed ved at ”borgerne er blevet mere kritiske og mindre autoritetstro og ønsker i højere grad indflydelse på forhold, der har deres personlige interesse. Synspunktet kom også frem ved interviewet med Lars Berg Møller som siger, ”at borgerne er blevet ”klogere” og mere bevidste”²⁵. Den enkeltes retssikkerhed er kommet mere i centrum. Det afspejler sig blandt andet i, at antallet af klagesager stiger. Det kræver bedre og mere præcis regulering i planerne og en højere grad af tilgængelighed til oplysninger om forhold, der regulerer den private ejendom, hvis retssikkerheden skal bevares²⁶.

Der er altså tale om regionplanen, som en plan, der via retningslinierne skal kunne afveje modsætningsfyldte interesser for derved at skabe en balance mellem benyttelsesinteresser og beskyttelsesinteresser, og regionplanen har helt konkrete udfordringer i at håndtere denne dobbeltrolle inden for og mellem mange regionplante-maer, samt mellem geografiske områder. Man skal imidlertid også være opmærk-

²³ www.kl.dk (B)

²⁴ Fx friholde det åbne land for spredt bebyggelse.

²⁵ Bilag B

²⁶ www.regionplanudvalget.dk (C)

²⁶ www.regionplanudvalget.dk (J)

²⁶ www.countryside.dk (B)

som på, at der kan være modstridende interesser inden for navnlig benyttelsesdimensionen²⁷.

2.2.1 Nogle eksempler på udfordringer i regionplanens rolle

Udfordringer kommer til udtryk inden for faktisk alle regionplantemaer. Nedenfor gives eksempler på denne flerhed af roller, regionplanen skal varetage.

Landbruget: Her skal regionplanen på en gang hjælpe landbruget og andre erhverv, give udviklingsmuligheder, skabe tryghed omkring investeringer af hensyn til ikke bare den regionale økonomi men også i forhold til den nationale økonomi i form af eksportmarkeder osv. Fx skal regionplanen give landmanden en beskyttelse af de mest værdifulde landbrugsjorder, der således sikres mod bl.a. fremtidig byudvikling. Samtidig skal regionplanen begrænse eller bremse landbrugets udviklingsmuligheder i visse områder; landbruget er jo en af de store forurenere af grundvand og overfladevand. En sådan rolle er en helt kontant og også konfliktfyldt udfordring at kunne håndtere, også i fremtiden. Der er nemlig hverken grund til at tro, at presset på landbrugsjorden ikke vil fortsætte i årene fremover, og at der dermed både er brug for at give landmanden investeringssikkerhed ved hjælp af en strategi, som det er muligt at disponere langsigtet ud fra, og samtidig i stigende grad beskytte fx grundvand, fordi der sker en stadig kraftigere intensiv udnyttelse af landbrugsjorden²⁸.

Detailhandel: At bremse udviklingen de steder, hvor den er uhensigtsmæssig, fx uden for byerne (de store byer), således at udviklingen samtidig ”presses” ind i byerne, herunder også ind i de små byer og lokalområder.

Kystplanlægning: Her skal regionplanen sikre, at kystzonen så vidt muligt friholdes bebyggelse osv. med henblik på beskyttelse af landskabet og naturen, klitfredede arealer osv., samtidig med, at der skal ske udvikling af byerne ved hjælp af udlæg af fx attraktive boliger eller ved hjælp af at skabe rammerne for udlæg til nye sommerhusområder. Altså er opgaven, at få regionplanlægningen til at sikre en balance mellem udvikling og beskyttelse, som tilgodeser både lokale, regionale, nationale og internationale interesser i kystområderne, hvilket også Regionplanudvalget udtrykker som oplæg til dialogmøde i november 2002 og i referatet fra udvalgets møde i februar 2003²⁹. Man taler i den forbindelse ofte om integreret kystzoneforvaltning, der går på bæredygtig anvendelse af kystzonen med henblik på såvel økonomisk udnyttelse af areal- og naturressourcerne som beskyttelse af natur- og kulturarven og den økologiske balance³⁰.

Byudvikling: Her synes hovedopgaven for regionplanen i de bynære områder at afveje, hvordan der kan skabes mulighed for udvikling af attraktive bysamfund uden at tilsidesætte grundvandsinteresserne og uden af der bruges løs af værdifulde

²⁷ Fx udlæg af arealer til enten særligt forurenende virksomheder eller til byudvikling.

²⁹ www.regionplanudvalget.dk (A)

³⁰ Nellemann, et al, 1998, s. 3

arealer inden for fx kystnærhedszonen, men også udvikling af landdistrikterne contra friholdelse af det åbne land skal afvejes. Der kan endvidere siges at være en potentiel konflikt mellem byudvikling på den ene side og udvikling af landbruget muligheder på den anden side.

Råstoffer: Regionplanen skal på en gang beskytte vigtige natur- og landskabsinteresser mod gravning, men samtidig skal planen være med til at fremme udviklingen af de råstofvindende og forbrugerne erhverv ved fortsat at kunne tilvejebringe råstoffer af betydning for regionen.

Grundvand: Her står regionplanen ofte overfor et dobbelthensyn med at beskytte grundvandet af hensyn til drikkevandsinteresserne, fx ved at nægte indvinding af råstoffer inden for områder med særlig drikkevandsinteresser samtidig med at give mulighed for de aktiviteter, der rent faktisk godt kan lade sig gøre af hensyn til grundvandet, fx skovrejsning.

Turisme: Regionplanen skal både beskytte naturen mod turisme, men samtidig er benyttelsen af naturen en vigtig rekreativ mulighed, der påvirker menneskers sundhed og trivsel og naturen kan i sig selv være en turistattraktion.

Den skitserede udfordring er vores foreløbige bud på nogle af de fremtidige generelle udfordringer for regionplanlægningen. Umiddelbart består det aktuelle i denne udfordring i, at regionplanen skal kunne opfylde flere roller, og udfordringen er blevet relevant og nærværende både nu og i fremtiden, blandt andet fordi der sker en afvikling og affolkning af landdistrikterne på bekostning af de større bysamfund, samtidig med at presset på landbrugsjorden og naturen øges.

Gruppen er imidlertid opmærksom på, at regionplanen skal håndtere andre roller end blot det at beskytte og benytte – der er på den måde her blot tale om en mere overordnet betragtning. I kapitel 6 vil regionplanens overordnede roller blive nærmere beskrevet.

2.3 Sammenfatning

Problemindføringen har indkredset forskellige aktørers forståelse af regionplanlægningens rolle og dermed indikationer på, hvad der menes, når Regionplanudvalget bruger begreber som godt administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan.

Hvorvidt der er en ”working consensus” om rollen er uklart – der eksisterer i hvert fald forskellige nuancer af, hvad regionplanlægningens hovedformål og rolle er. Nogen formulerer det på den måde, at regionplanlægningens rolle er udtryk for et grundlæggende dilemma, andre at det er en nødvendig dobbeltrolle, mens andre igen beskriver rollen som at skulle håndtere modstridende og konfliktfyldte interesser. Der bruges mange beslægtede begreber som beskyttelse overfor benyttelse, beskyttelse overfor udvikling, styre overfor at generere udvikling, bremse overfor at understøtte regionale udviklingsstrategier, administrationsgrundlag overfor strategisk udviklingsplan, jf. figur 2.1.

I første omgang ses der bort fra, hvilke formuleringer, der er benyttet om regionplanens udfordringer – vi koncentrerer os som nævnt om Regionplanudvalgets benyttede begreber; **godt administrationsgrundlag** og **strategisk udviklingsplan**.

Hvorvidt Regionplanudvalgets formulering om rollen som godt administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan kan karakteriseres som et dilemma, en nødvendig dobbeltrolle, noget der supplerer hinanden og som hænger uløseligt sammen, eller noget der er modsatrettet og konfliktfyldt, samt hvilken nærmere rolle regionplanen så egentlig er tiltænkt at skulle have, herunder om den kan magte den tiltænkte rolle, er blandt andet noget, som resten af nærværende projekt vil søge at give svar på. Og sådanne spørgsmål kan der nødvendigvis ikke tages stilling til, forinden det er klarlagt, hvad der ligger i de to begreber.

Indtil videre må vi nøjes med at sige, at det er muligt, at der foreligger et dilemma i rollen, men at vi også sagtens kan forestille os, at begreberne arbejder fint sammen. Fx hænger begreberne på en måde sammen ved, at strategier skal operationaliseres og gøres handlingsorienterede, og her spiller planadministrationen en væsentlig rolle. Strategier for eksempelvis svinefarme skal jo kunne administreres gennem enkeltsagsbehandlingen. Omvendt indeholder et godt administrationsgrundlag vel også en form for strategisk dimension: Fx kan et areal være udlagt til flere formål og det er derfor nødvendigt, at der fra politisk side prioriteres hvilket af formålene, der skal have størst vægt – ellers er det vel vanskeligt at administrere efter. Det strategiske element og administration kan også siges at høre sammen på den måde, at prioritering er et strategisk værktøj, og hvis ikke der er en klar prioritering udmøntet på kort og beskrevet i retningslinier i regionplanen, er der ikke et effektivt administrationsgrundlag for amterne eller kommunerne.

3. Problemformulering

Regionplanlægningen står uden tvivl overfor forandringer i en fremtid ikke langt væk, men forandringernes omfang og karakter er endnu ikke kendt – blandt andet fordi det er uvist i hvilket omfang, de nuværende amters antal, udstrækning og opgaver bevares efter Strukturkommissionens arbejde er færdiggjort med udgangen af 2003.

Regionplanen vil som følge heraf også skulle tilpasses, men hvordan denne tilpasning konkret skal ske er imidlertid usikkert. Dog er der næppe tvivl om, at det – uanset amternes eventuelle nedlæggelse eller ej – fortsat vil være behov for en form for ”overkommunal” planlægning. Ligeledes er der næppe tvivl om, at en sådan planlægnings eksistensberettigelse skal hvile på én eller et par veldefinerede roller – fx udtrykt som strategisk udviklingsplan og godt administrationsgrundlag.

Regionplanudvalget er nedsat med henblik på at efterse mulighederne for at forenkle, men samtidig styrke og udvikle regionplanlægningen. Som et led i styrkelsen og udviklingen indgår bl.a. følgende spørgsmål:

Hvordan bliver regionplanen både en strategisk udviklingsplan for hele regionen og et godt administrationsgrundlag for amtet og kommunerne?

Spørgsmålet, eller i hvert fald elementer heraf, har allerede op til flere gange været genstand for debat på udvalgets møder, ligesom spørgsmålets vigtighed og aktualitet blev understreget på regionplanseminaret i marts 2003 i Korsør, hvor der var stor interesse og opmærksomhed omkring netop dette spørgsmål.

Baggrunden for det stillede spørgsmål må findes i samfundsudviklingen. Hvor regionplanen før i tiden, som følge af den eksplosive geografiske udvidelse af byerne, primært skulle styre og kontrollere udviklingen, skal den i dag også kunne generere en udvikling. Samtidig er borgerne blevet mindre autoritetstro og mere bevidste, hvilket også fremover stiller store krav til retssikkerheden i regionplanlægningen. Det betyder, at regionplanen som instrument til at håndtere dobbeltrollen mellem styringsinstrument og udviklingsinstrument, mellem beskyttelsesinteresser og benyttelsesinteresser, mellem den proaktive og reaktive plan, fremover bliver særdeles vigtig.

Begreberne administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan bliver hermed centrale, men hvilken nærmere rolle regionplanen så egentlig er tiltænkt at skulle have, herunder om den kan magte Regionplanudvalgets tiltænkte dobbeltrolle samt den nærmere dybde og definition af de to begreber, synes ikke klarlagt endnu. På regionplanseminaret – med deltagelse af regionplanplanlæggere fra alle landets amter, repræsentanter fra Landsplanafdelingen og regionplanudvalget – kom der mange bud på, hvad de to begreber kunne indebære, men det skinnede ofte igennem, at der var brug for en yderligere præcisering af begreberne.

Derfor er det tanken, at nærværende projekt skal belyse, hvad der nærmere bestemt ligger i de to begreber – et godt administrationsgrundlag og en strategisk udvik-

lingsplan – samt hvorledes regionplanen i praksis kan håndtere denne dobbeltrolle. Forhåbentligt kan projektet skabe en vis klarhed omkring begreberne, hvilket i sidste ende er en forudsætning for at skabe en god fremtidig regionplan.

Følgende problemstilling med tilhørende underspørgsmål er opstillet for projektet:

Problemstilling:

På den ene side udtrykker mange – heriblandt Regionplanudvalget – ønske om, at regionplanens rolle skal være både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan. På den anden side er det uklart hvad der ligger i de to begreber samt om denne dobbeltrolle kan – og i givet fald hvordan den skal – varetages.

Underspørgsmål:

1. *Hvad er regionplanlægningens overordnede roller?*
2. *Hvad karakteriserer regionplanen som et godt administrationsgrundlag?*
3. *Hvad karakteriserer regionplanen som en strategisk udviklingsplan?*
4. *Kan regionplanen overhovedet magte rollen som både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan?*
 - 4a) *I benægtende fald, hvilken af de to roller bør regionplanen så varetage – og hvordan?*
 - 4b) *I bekræftende fald hvordan kan regionplanen så blive både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklings plan?*

3.1.1 Operationalisering af problemstillingen

Ovenstående problemstilling er projektets sigtepunkt, men indeholder mange forskellige aspekter, som muliggør forskellige angrebsvinkler. Derfor er en systematisering og operationalisering af problemstillingen nødvendig. Udgangspunktet for operationaliseringen er underspørgsmålene.

Det er ikke formålstjenligt blot at kaste sig ud i at ”designer” regionplanen som administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan, forinden regionplanens lovgrundlag, samt hvilke roller regionplanen egentlig skal varetage, er undersøgt. Derfor lyder første underspørgsmål som følger:

1. Hvad er regionplanlægningens overordnede roller?

Næste naturlige skridt er at indkredse et bud på, hvad der karakteriserer indholdet i de to begreber ”godt administrationsgrundlag” og ”strategisk udviklingsplan”. En række karakteristika, et begrebsapparat eller en definition er nemlig en forudsætning for at kunne svare på problemstillingen, da det jo ikke er muligt at udvikle

regionplanen hen imod et godt administrationsgrundlag og samtidig en strategisk udviklingsplan, hvis ikke indholdet i sådanne begreber er bekendt. Derfor lyder andet og tredje arbejdsspørgsmål således:

2. **Hvad karakteriserer regionplanen som et godt administrationsgrundlag?**
3. **Hvad karakteriserer regionplanen som en strategisk udviklingsplan?**

Med dette indkredsede begrebsapparat for regionplanen som godt administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan har vi sammen med det første underspørgsmål grundlaget for at svare på, om og i givet fald hvordan regionplanen kan håndtere dobbelttopgaven. Underspørgsmål fire er derfor formuleret som et tredelt spørgsmål:

4. *Kan regionplanen overhovedet magte rollen som både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan?*
 - 4a) *I benægtende fald, hvilken af de to roller skal regionplanen så varetage – og hvordan?*
 - 4b) *I bekræftende fald hvordan kan regionplanen så blive både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklings plan?*

Underspørgsmålene tjener det formål at sikre en løbende styring, således at det i sidste ende sikres et dækkende svar på problemstillingen. Underspørgsmålene afgrænser imidlertid ikke projektet naturligt og tilstrækkeligt, og en videre afgrænsning må foretages.

3.2 Afgrænsning og sigte

Den primære baggrund for problemformuleringen har været nedsættelsen af Regionplanudvalget og alle de emner og spørgsmål, som udvalget har bragt til debat.

Imidlertid anskuer udvalget regionplanlægningen i en meget bred kontekst, hvor også overvejelser om fx revisionsmåde, regionplanens sammenhæng til digital forvaltning og virkemidlers relation til gennemførelse af regionplanens retningslinier indgår, jf. udvalgets kommissorium. Sådanne forhold bør også tages i betragtning, før man kan tale om et godt administrationsgrundlag.

Projektet afgrænser sig dog fra at undersøge sådanne forhold nærmere. Det gælder fx Regionplanudvalgets spørgsmål om, hvordan kan der skabes en bedre debat om regionplanlægningen, hvordan inddragelsen af offentligheden i regionplanlægningen kan forbedres ved hjælp af GIS og Internettet, om den offentlige høring kan målrettes bedre fx ved brug af inviterede møder eller om der er tilstrækkeligt med virkemidler for amtet til at deltage i realiseringen af regionplanens retningslinier?

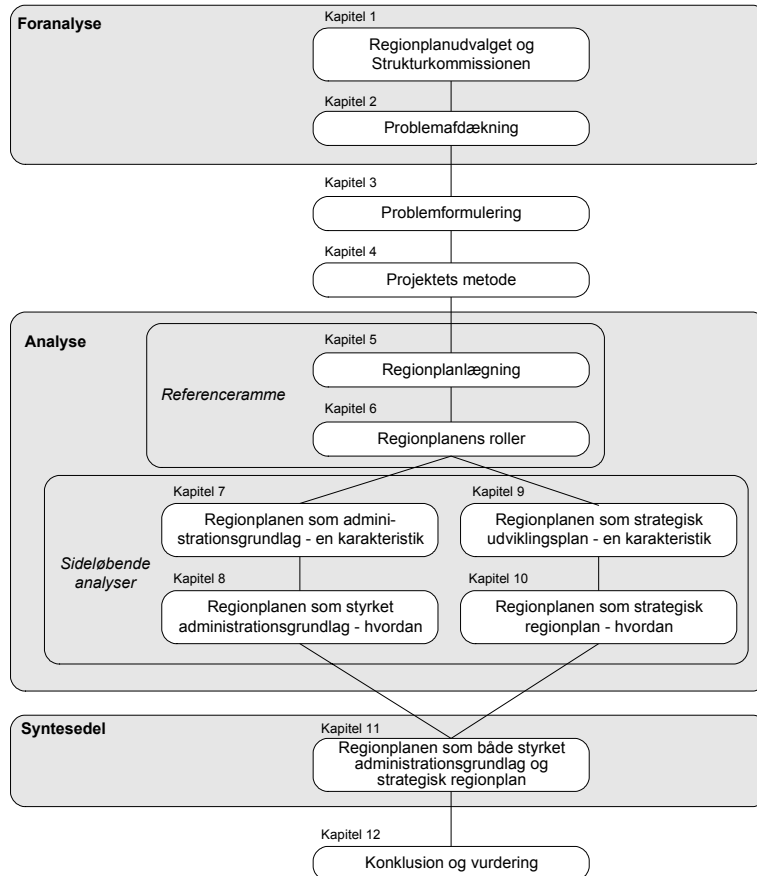
Der fokuseres først og fremmest i regionplandokumentets potentiale som instrument for både ”fremadrettede” (proaktive) udviklingspolitikker og (restriktive) beskyttelsespolitikker. Der fokuseres ikke på om det, som planlægges, realiseres. Der fokuseres endvidere ikke på regionplanens tilvejebringelsesprocedure og revision, men på planens form og indhold.

Idet der fokuseres på at forbedre selve regionplandokumentet, vil amtets realiseringsinstrumenter – diverse styrings- og reguleringsmidler – ikke blive nærmere analyseret.

Da formålet med projektet er at angive en beskrivelse af, om amterne generelt kan varetage dobbeltrollen som et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan, vil der ikke blive fokuseret på regler som kun gælder for henholdsvis amterne og kommunerne i HUR og Bornholms Regionskommune.

4. Projektets metode

For at besvare problemstillingen og de anførte underspørgsmål på en hensigtsmæssig måde, er det vigtigt at gå struktureret frem. Kapitlet indeholder derfor dels en beskrivelse af den praktiske fremgangsmåde, der benyttes, dels en beskrivelse af anvendte videnskabelige metoder i projektet.



Figur 4.1: Projektets opbygning samt det metodiske forløb.

Gennem kapitel 1 og 2 er indledende analyser foretaget. I kapitel 1 afdækkedes, at baggrunden for vores projektarbejde findes i Regionplanudvalgets kommissorium. I kapitel 2 blev dobbelttrollen – godt administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan – sat ind i en større helhedsforståelse. De to kapitler er udgangspunktet for at opstille problemformuleringen og vil gennem resten af projektet udgøre en basis i projektarbejdet.

Som det fremgår af figur 4.1, indledes analysedelen med kapitel 5 og 6, hvor regionplanens roller behandles. Disse vil fungere som referenceramme for de resterende

de kapitler. Analyserne i kapitel 7 og 8 foretages sideløbende med analyserne i kapitel 9 og 10. I kapitel 7 og 8 behandles begrebet et godt administrationsgrundlag selvstændigt, mens kapitel 9 og 10 behandler begrebet en strategisk udviklingsplan selvstændigt. I kapitel 11 og 12 behandles de to begreber samlet, og der dannes syntese og konklusion på baggrund af de enkelte delkonklusioner, som findes i de enkelte kapitler.

4.1 Metodiske overvejelser til kapitel 5 og 6

Kapitel 5 og 6 vil svare på underspørgsmål 1 ved dels at fastlægge hvilke roller regionplanen har haft gennem tiden, dels hvilke roller, som kan betragtes som regionplanens vigtigste.

Tilgangen til kapitlerne er juridisk, idet den juridiske metode via en objektiv og subjektiv fortolkning er udgangspunktet for at bidrage til forståelsen af, hvilke roller regionplanen skal varetage.

I **kapitel 5** bliver regionplanlægningens historiske aspekt behandlet med udgangspunkt i primært forarbejderne til hhv. Lands- og regionplanloven og Planloven. Endvidere inddrages tilhørende vejledninger, delbetænkninger og den kommenterede udgave af Planloven.

I **Kapitel 6** fastlægges de overordnede roller, gruppen anser som regionplanens vigtigste. Udgangspunktet tages i kapitel 5. Kapitlet berører endvidere oversigtligt hvilke instrumenter – regulerings- og styringsmidler – der er til rådighed for amtet i forsøget på at realisere den ønskede udvikling udtrykt i regionplanen.

De overordnede roller, som afslutningsvis listes i kapitel 6 vil være referenceramme for de følgende kapitler. Er der forenelighed mellem de overordnede roller og den nye dobbeltrolle, som regionplanen skal varetage (regionplanen som både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan).

4.2 Metodiske overvejelser til kapitel 7 og 9

Hovedformålet med kapitel 7 og 9 er at bestemme hvilke karakteristika, der kendetegner hhv. et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan for derved svare på underspørgsmål 2 og 3.

Analysen af regionplanen som administrationsgrundlag i **kapitel 7** foretages først og fremmest med udgangspunkt i de i kapitel 6 opstillede roller. Der er således tale om at begrebet ”godt administrationsgrundlag” bestemmes ud fra en vis systematisk juridisk tilgang. Hertil er mere almen litteratur om regionplanlægning samt interviews benyttet.

Tilgangen til i **kapitel 9** at bestemme karakteristika for en strategisk udviklingsplan, sker både ud fra en mere teoretiske forståelse af begrebet og ud fra en praktisk til-

gang, hvor udgangspunktet er Regionplanudvalgets udmeldinger samt de gennemførte interviews.

Karakteristika for hhv. et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan opstilles afslutningsvis i begge kapitler, og er udgangspunkt for den nærmere behandling af de to begreber i henholdsvis kapitel 8 og 10.

4.3 Metodiske overvejelser til kapitel 8 og 10

Hovedformålet med kapitel 8 og 10 er at analysere, hvordan regionplanen hhv. kan blive et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan. Disse kapitler svarer derved delvist på underspørgsmål 4 – kun delvist fordi de to roller betragtes enkeltvis. Hvorvidt regionplanen både kan magte rollen som både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan, fastlægges først i kapitel 11.

Udgangspunktet for kapitlerne er de karakteristika, som blev opstillet i kapitel 7 og 9. Tilgangen til både **kapitel 8 og 10** er en dokumentanalyse, der ”screener” regionplanerne. På baggrund af screeningen udpeges fokusområder og eksempler, som så er ”springbrættet” til at vise, hvordan amtet kan lave hhv. et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan.

4.4 Metodiske overvejelser til kapitel 11

Hovedformålet med kapitel 11 er at beskrive om, og i så fald hvordan, regionplanen kan magte rollen som både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan. De i kapitel 7 – 10 gennemførte analyser sammenstilles og sammenlignes, og holdes derpå op mod de i kapitel 6 opstillede roller, for på den måde at besvare underspørgsmål 4.

4.5 Overvejelser vedrørende interview

Indledningsvis i projektfasen blev det diskuteret, hvilke tilgange som skulle benyttes i forbindelse med informationsindsamling om emnet. Hurtigt kunne det konstateres, at omfanget af litteratur m.v. om begreberne ”det gode administrationsgrundlag” og i særdeleshed ”den strategiske udviklingsplan” var begrænset. Derfor blev der udover en teoretisk tilgang taget en mere empirisk tilgang via deltagelse i regionplanseminariet, dokumentanalyse af regionplaner, samt interviews.

4.5.1 Respondentudvælgelse

Specielt to personer fra Regionplanudvalget har udtrykt sig om regionplanens rolle som administrationsgrundlag og strategiplan, nemlig Steffen Damskier fra Vejle

Amt og Jan Engell fra HUR. Da både Vejle Amt og HUR har forsøgt sig med den strategiske udviklingsplan er det derfor naturligt at interviewe disse to personer.

På regionplanseminariet i marts 2003 i Korsør omhandlede et af foredragene emnet ”regionplanen som strategisk værktøj”. Foredragsholderne var Lars Berg Møller fra Nordjyllands Amt og Steffen Damskier. Lars Berg møller fremhævede mange relevante forhold, hvorfor gruppen også finder det naturligt at interviewe Lars Berg Møller.

At vi generelt har valgt at nedprioritere det empiriske materiale skyldes først og fremmest, at amternes praksis for udarbejdelse af en strategisk udviklingsplan er begrænset. Det betyder efter vores mening, at amterne nok ikke på nuværende tidspunkt har særlige konkrete forslag til og erfaringer med, hvordan regionplanen kan blive både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan samtidig. En undtagelse er dog de førnævnte tre personer, som er blandt de få, som har udtrykt sig omkring begrebernes indhold.

Næste overvejelse er om der også skal foretages interviews med repræsentanter fra de andre planmyndigheder (Landsplanafdelingen og kommunerne) eller eventuelt også borgere, eller om der alene skal fokuseres på amtet. Det sidste er valgt, idet amterne efter vores opfattelse har den bedste baggrund for at svare og give indikatorer på, hvordan fremtidens regionplan skal se ud. Kommunerne kunne selvfølgelig have bidraget med deres ønsker til fremtidens regionplan, men vi har valgt at støtte os til en netop gennemført landsdækkende undersøgelse af samarbejdet mellem kommunerne og amterne om regionplanlægning – SAMAMKO¹.

4.5.2 Interviewform

Vi har valgt interview frem for spørgeskemaundersøgelse, idet vores erfaringer fra tidligere semestre, hvor netop metoden med spørgeskemaer er blevet afprøvet, ikke i alle situationer har givet det forventede udbytte. Det hænger for os at se sammen med, at interviewformen ofte virker mindre arbejdstyngende og mere ligetil for respondenter end en spørgeskemaundersøgelse. Det kan i den sammenhæng hævdes, at respondenterens svar i visse situationer i interviewformen kan få karakter af ”hofteskud”. Dette er forsøgt hindret ved i forvejen at fremsende spørgsmålene, så respondenteren på forhånd har mulighed for at forberede sig på spørgsmålene. Interviewformen har tillige den fordel, at spørgsmålene kan tilpasses undervejs i interviewet, så det centrale diskuteres nærmere, mens mindre centrale punkter kan springes over. Vægten bør jo lægges der, hvor respondenteren har en specialviden. Endelig er det muligt via interview at høre betoning af ord.

Det er valgt at interviewe Jan Engell og Steffen Damskier telefonisk grundet afstanden til hhv. København og Vejle, mens gruppen aflagde Lars Berg Møller et besøg på amtsgården i Aalborg.

¹ Møller og Sørensen, 2003

4.5.3 Spørgsmål

Alle tre interviews er foretaget i maj måned, dvs. i sidste halvdel af projektperioden. Årsagen hertil var, at vi på det tidspunkt havde oparbejdet en relativ stor viden om emnet og derfor bedre var i stand til at formulere kvalificerede spørgsmål, som kunne supplere vores hidtil oparbejdede viden.

Interviewene havde to overordnede formål. For det første at belyse, hvad de to begreber indeholder. For det andet at finde frem til muligheder og begrænsninger for at gøre regionplanen til både ”et godt administrationsgrundlag” og ”en strategisk udviklingsplan”. Vi søgte generelt, at få konkrete eksempler inddraget mest muligt.

Idet Nordjyllands Amt ikke har en decideret strategisk udviklingsplan i deres regionplan er det valgt, at spørgsmålene til Lars Berg Møller mere skulle gå på overordnede problemstillinger. Herunder dels spørgsmål om amternes fremtid og dels mere generelle spørgsmål om regionplanlægning. Begreberne ”et godt administrationsgrundlag” og ”en strategisk udviklingsplan” blev dog også berørt.

Vejle Amt har allerede forsøgt sig med et regionalt perspektiv og HUR er kommet et stykke ad vejen i forsøget på at udarbejde en strategisk udviklingsplan, og derfor valgte at lade disse interviews primært omhandle indhøstede erfaringer. Der spørges endvidere ind til forståelse og indholdet af begreberne ”et godt administrationsgrundlag” og ”en strategisk udviklingsplan”. Idet både Steffen Damskier og Jan Engell begge er medlem af Regionplanudvalget vil der også blive spurgt nærmere ind til regionplanudvalgets arbejde – fx med spørgsmål som hvad baggrunden for det opstillede spørgsmål er og om Regionplanudvalget er nået frem til nogle konklusioner?

Referaterne af interviewene foreligger i bilag B til D.

5. Regionplanlægning

Et bud på, hvordan regionplanen bliver både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan kræver, at det nuværende grundlag for regionplanlægningen og baggrunden herfor belyses.

Kapitlet har derfor også forgreninger tilbage i tiden både i forhold til samfundsstrukturer og udviklingen lovgivningsmæssigt på området. Fokus i kapitlet er dog hovedsageligt rettet mod emneindholdet af regionplanen og ikke tilvejebringelses-, offentligheds- og godkendelsesprocedurer, jf. projektets afgrænsning.

Hensigten med kapitlet er hovedsageligt at blive i stand til i næste kapitel at lave en optegnelse over regionplanens roller. For at lave en sådan optegnelse, ser gruppen det som formålstjenligt på den ene side så at sige trække en linie tilbage til regionplanlægningens opståen, og den rolle regionplanlægningen har udspillet i det omgivende samfund. Et sådan overblik er essentielt for at forstå regionplanlægningens nuværende samfundsmæssige roller og betydning. På den anden side er det ikke tilstrækkeligt at kende regionplanlægningens historiske udvikling, det er ligeledes nødvendigt at kende det bagvedliggende kravsapparat, altså den eksplicitte lovgivning, forarbejder m.v.

5.1 Regionplanlægningens historiske baggrund

Regionplanen er den sammenfattende, oversigtlige plan for arealanvendelsen i en amtskommune. Regionplanen fastlægger **rammerne** for amtets udvikling mht. anvendelsen af arealer til byvækst, den overoverordnede trafik- og infrastruktur, placering af større anlæg og virksomheder, beskyttelse af areal- og naturressourcerne samt rekreation og turisme¹. Det er amtet, der varetager planlægningen i det åbne land, mens kommunerne varetager landzoneadministrationen af det åbne land – med regionplanen som administrationsgrundlag – samt planlægningen i byerne.

Regionplanlægning har gennem tiderne i større eller mindre grad tilpasset sig samfundets behov og har altså løbende befundet sig i en forandringsproces – ligesom den i øjeblikket befinder sig i en forandringsproces. Regionplanen har rødder længere tilbage end til planlovsreformen² – om end i en anden form end den regionplanlægning, der senere blev resultatet af kommunal- og planlovsreformen.

5.1.1 Kommunalreformen

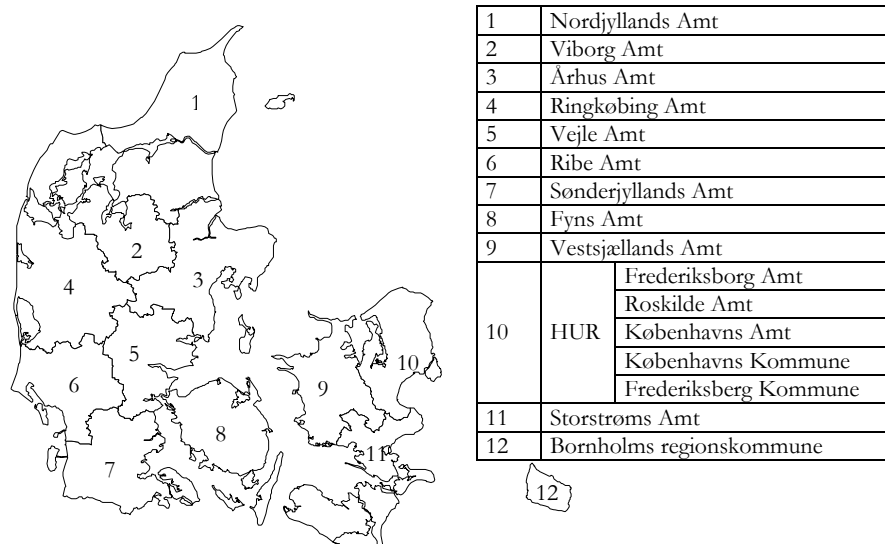
Før kommunalreformen i 1970 var der i Danmark ca. 1300 sognekommuner, 25 amtskommuner og 86 købstadskommuner. Reformen betød, at antallet af amtskommuner blev reduceret til 14 og antallet af kommuner til 275. Disse reduktioner medførte selvfølgelig en markant stigning i amternes og kommunernes gennem-

¹ Miljø- og Energiministeriet, 1996, s. 20

² Forarbejder til Lov om Lands- og regionplanlægning (A), sp. 3386

snitlige indbyggertal ligesom omfanget af opgaver for amterne og kommunerne også blev udvidet³. Gennem den seneste tid har flere kommuner valgt at sammenlægge sig, bl.a. kommunerne på Bornholm, Langeland og senest Ærø.

I dag er der 13 amter, to kommuner (København og Frederiksberg) med amtsstatus og én regionskommune (Bornholm)⁴. Idet amterne: København, Roskilde og Frederiksborg, samt kommunerne København og Frederiksberg samarbejder i Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), findes kun 12 regionplaner.



Figur 5.1: Danmarkskort med den nuværende amtsinddeling.

5.1.2 Planlovsreformen

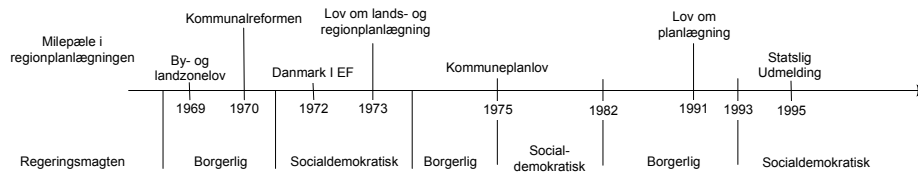
Samtidig med Kommunalreformen indledtes også Planlovsreformen. Planlovsreformen var tiltrængt, idet landet før denne var forholdsvis dårligt stillet med hensyn til planlægningsinstrumenter. Lovgivningen var før reformen præget af spredte, modstridende og uoverskuelige planlægningsbestemmelser, der gjorde en sammenfattende, rationel planlægning særdeles vanskelig⁵.

Planlovsreformen inddeles ofte i tre faser, hvor de vigtigste love er: By- og landzonenloven, vedtaget i 1969, Lands- og regionplanloven, vedtaget i 1973 og Kommuneplanloven, vedtaget i 1975. I 1991 blev Lov om planlægning (Planloven), planlovsreformens "afløser", vedtaget. I Planloven blev bl.a. de nævnte love samlet.

³ www.im.dk

⁴ Når vi i projektet refererer til amter gælder det alle de ovenfor nævnte enheder, dvs. 16 i alt. Ved gennemgangen af paragrafferne vil vi kun beskæftige med de generelle regler og ikke de specifikke for HUR og Bornholm.

⁵ Forarbejder til Lov om Lands- og regionplanlægning (C), sp. 4169-4170



Figur 5.2: Udvalgte milepæle i regionplanlægningen.

By- og landzonenloven

By- og landzonenloven trådte i kraft den 1. januar 1970. Formålet med loven var at **forhindre uønsket og ukontrolleret bebyggelse i det åbne land**, og samtidig sikre at byudvikling kun skete, hvor der var planlagt for byudvikling. Ligeledes skulle hensynet til befolkningens rekreative interesser, de landskabelige værdier varetages ligesom en hensigtsmæssig udnyttelse af råstofressourcerne og de jordbrugsmæssige arealressourcer, der – især omkring byerne – var kommet under pres på grund af efterspørgselen efter jord til bymæssig bebyggelse skulle sikres⁶.

Loven inddelte på grundlag af de dagældende byplaner og byudviklingsplaner entydigt hele landets areal i landzone, byzoner og sommerhusområder⁷ – en inddelingsform der stadig er gældende.

Lands- og regionplanloven

Lands- og regionplanloven trådte i kraft den 1. april 1974. Formålet med loven var, at udnyttelsen af landets areal og naturressourcer skulle ske ud fra en **samfundsmæssig helhedsvurdering**, at arealanvendelsen skulle fastlægges, så forurening af luft og vand blev forebygget, og at de enkelte dispositioner skulle sammenfattes inden for rammerne af den økonomiske samfundsplanlægning. Hensynet til **ligelig udvikling** i hele landet nævntes specifikt i lovens formål. Denne formulering blev med vedtagelsen af Planloven i 1992 ændret til en **hensigtsmæssig udvikling** af hele landet, jf. nedenfor.

Med Lands- og regionplanloven blev der for første gang i Danmark lovgivet om en **sammenfattende fysisk landsplanlægning**. Således introduceredes generel planlægningspligt, sammenfattende fysisk planlægning for byområder og det åbne land samt rammestyring. Amterne fik til opgave at tilvejebringe regionplaner for hele amtet for så vidt angik byvækstens fordeling på kommuner, omfanget af arealer der skulle inddrages til byformål, og det åbne lands anvendelse. Regionplanen skulle ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, herunder den forudsatte tidsfølge for gennemførelse af planen. Planerne var bindende for kommunernes planlægning, men skulle tage udgangspunkt i kommunale oplæg, gennemføres i dialog med kommuner og offentligheden og derpå godkendes af staten⁸. Region-

⁶ www.byerhvervudvalg.dk

⁷ Boeck, 2002, s. 261

⁸ www.byerhvervudvalg.dk

planerne skulle tilsammen være udtryk for ”landsplanen”⁹. Disse ”grundprincipper”, på nær statslig godkendelse, spiller stadig en central rolle i den nuværende regionplanlægning.

Kommuneplanloven

Kommuneplanloven trådte i kraft den 1. februar 1977 og erstattede ”Byplanloven” og planbestemmelserne i ”Byggeloven”. Dispositionsplanerne afløstes af kommuneplaner, og loven indeholdt pligt for kommunerne til at udarbejde lokalplaner, før der gennemførtes større bygge- og anlægsarbejder.

Nøgleordene ved lanceringen af kommuneplanloven var decentralisering, ramme-styring og offentlighed. Den kommunale planlægning skulle ikke godkendes centralt, men gennemføres inden for regionplanlægningens rammer. Offentlighed skulle erstatte den tidligere statslige kvalitetskontrol. Under behandlingen af lovforslaget blev reglerne om tilvejebringelse af kommuneplaner ændret, så amterne fik en indsigelsesret (og -pligt) i stedet for at blive godkendende myndighed¹⁰.

5.1.3 Miljøreformen

I 1973 blev de daværende miljølove i form af ”Lov om vandløb” og ”Lov om vandforsyning” suppleret med en ny Miljøbeskyttelseslov – dette samlede lov-kompleks benævnes miljøreformen. Miljøreformen var tænkt sammen med plan-lovsreformen, idet lokalisering af industri såvel som indholdet af reguleringen (bl.a. miljøgodkendelser), skulle rammestyres af planerne¹¹.

5.1.4 Reformbølgens muligheder

Med de nævnte reformer var planlægningen så at sige sat på skinner. Planerne (kommune- og regionplan) var i høj grad tænkt som **sammenfattende planer**, der skulle **afveje forskellige interesser** mod hinanden, så det samlede resultat blev **helhedsorienteret**. Som også antydnet ovenfor, interesserede planerne sig primært for byer, befolkning og infrastruktur. Hovedtendensen op til i dag er, at flere og flere emner er kommet ind i regionplanlægningen. Denne voldsomme udvidelse af regionplanlægningen skete først ved en udvidelse af sektorplanlægningen i 1980’erne og senere en integrering af disse planer i en ny sammenfattende region-planlægning i 1990’erne¹². Mere herom i de følgende afsnit.

5.1.5 Planloven

Planloven, der trådte i kraft den 1. januar 1992, samlede bl.a. ovennævnte love i én lov og erstattede den statslige godkendelse af regionplanforslag med en indsigelsesret for miljøministeren. Kravene til regionplanlægningens indhold er siden ændret

⁹ Miljøministeriet, 1996, s. 13

¹⁰ www.byerhvervudvalg.dk

¹¹ Christensen, 2000, s. 47

¹² Christensen, 2000, s. 47

flere gange, jf. nedenfor. Arbejdet med den nye planlovsreform blev indledt med miljøministerens beslutning i efteråret 1988. Indledningsvis i debatten udsendte Miljøministeriet debatoplæg ”Enkelt og Effektivt” og ”Planlægningsloven - forenkling og modernisering”, som blev fulgt op af regeringens ”Landsplanredegørelse 1988”, som også havde karakter af et debatoplæg.

Forud for lovforslaget blev muligheden for forenkling af planlægningen debatteret kraftigt. Et af tiltagene var miljøministerens nedsættelse af Arealudvalget i 1984.

Arealudvalget fastslog blandt andet, at regionplanens funktion i rammestyringssystemet var, at regionplanen skulle fungere som en **præcis og entydig ramme for kommuneplanlægningen**. Der skulle være **gjort op med de overordnede interesser** på forhånd, så kommunerne kunne have sikkerhed for, hvor langt de kunne gå i kommuneplanlægningen. Regionplanen kan også siges at have en opmandsfunktion for **afvejninger af kommunernes modstridende interesser**, fx med hensyn til placering af byvækst eller offentlige anlæg.

Samtidig blev det også fastslået, er det tillige var ønskeligt, at regionplanlægningen var **oversigtlig og fleksibel**. Regionplanen måtte ikke være så detaljeret formuleret, at den forhindrede, at man i kommuneplanlægningen kunne udforme løsninger, som var lige så gode med hensyn til at opfylde regionplanens formål som dem, der var umiddelbart mest nærliggende, da regionplanen blev udformet. **Alle planlægningsspørgsmål kan ikke afvejes ”til bunds” i regionplanerne**, og der må være plads for kreativitet, alternative løsninger, og for at ny viden eller ændringer i mål eller forudsætninger løbende kan indgå i beslutningsgrundlaget og ved den mere præcise afvejning i forbindelse med kommuneplanlægningen, lokalplanlægningen eller enkeltsagsbehandlingen. **Interesseafvejningerne må deltales, der hvor der er behov for det, men ikke nødvendigvis før der et aktuelt behov**¹³. Om og i hvor høj grad der skal foretages en interesseafvejning i regionplanen diskuteres nærmere i afsnit 6.2.2.

Generelt vil **offentligheden også have et ønske om at kunne disponere på et så afklaret planlægningsgrundlag som muligt**. Samtidig vil forskellige grupperinger i offentligheden have ofte modstridende interesser omkring regionplanens konkrete udformning – typiske konflikter kan være mellem anvendelse til beboelse og anvendelse til forurenende industri eller intensiv rekreativ anvendelse¹⁴.

5.1.6 Regionplanlægningens udvikling i form og indhold

Regionplanlægningens form og indhold har ændret sig i takt med den samfundsmæssige udvikling, men mange elementer fra den tidligere regionplanlægning er stadig relevante i den moderne regionplanlægning. I det følgende fremhæves hvilke fokusområder i regionplanlægningen, der hovedsageligt har præget de enkelte generationer af regionplaner.

¹³ Miljøministeriet, 1985, s. 18 - 35

¹⁴ Miljøministeriet, 1985, s. 35

Som antydnet foregik der allerede forud for kommunal- og planlovsreformen en regionplanlægning, der hvilede på et frivilligt samarbejde mellem de implicerede amtsråd og kommunalbestyrelser. Denne form for regionplanlægning udviklede sig efter 2. verdenskrig og benævnes også egnsplanlægning. Årsagen til det ”nye behov” for planlægning kan findes i samfundsudviklingen, hvor byerne voksede som følge af vandring fra land til by samt et stigende omfang af offentlige anlæg. Eksempelvis beskæftigede landbruget i 1950 25 % af det samlede antal beskæftigede mod 10 % i 1970.

Egnsplanlægningen foregik både i de større byvækstområder omkring København, Århus og Odense m.fl., men også i de tyndere befolkede egne med relativt svag byudvikling, bl.a. Nordjyllands og Sønderjyllands Amter. Det nok mest ”berømte” resultat af egnsplanlægningen er Egnsplanskitsen for Københavnsegnen med populærtitlen ”Fingerplanen” fra 1947¹⁵.

Allerede i 1963 blev der fremsat et egentlig forslag til en lov om regionplanlægning, men forslaget blev trukket tilbage efter folkeafstemningerne om de såkaldte jordlove¹⁶. Det fraværende lovgrundlag om pligt til regionplanlægning medførte, foruden, at initiativet til regionplanlægningen måtte opstå decentralt, også, at regionplanlægningen blev udført sporadisk og ikke i alle tilfælde gav fornøden mulighed for at præge den samlede kommunale byplanlægning¹⁷.

Regionplanen blev som plantype indført i dansk ret med ”Lov om Lands- og regionplanlægning”. Gennemførelsen og vedligeholdelsen af den sammenfattende regionale planlægning har siden lovens vedtagelse været en obligatorisk opgave for landets amtsråd. Den første generation af regionplaner blev godkendt i årene 1979 – 1982. Regionplanerne er siden revideret hvert fjerde år, første gang i 1985 og senest i 2001¹⁸. I alt er der gennemført seks revisioner og i ”Overblik over statslige interesser i regionplan 2005”¹⁹ er der lagt op til den syvende. Af figur 5.3 fremgår hovedtrækkene i de enkelte revisioner.

Revision	Tiltag
1979 – 1982	Udarbejdelse af de første lovpligtige regionplaner
1984 – 1985	Ajourføring af regionplaner på baggrund af to vejledninger udsendt af Planstyrelsen: ”Det videre regionplanarbejde” og ”Regionplantillæg 1984/85” ²⁰ .

¹⁵ Forarbejder til Lov om lands- og regionplanlægning (A), sp. 4985-4987

¹⁶ Jordlovenes (10 love) hovedformål var at beskytte nationale interesser og hindre en u hensigtsmæssig udvikling i forbindelse med Danmarks indtræden i Det Europæiske Fællesskab. Mere konkret var jordlovenes formål at modvirke jordspekulation og udenlandske opkøb af fast ejendom, at forbedre regionplanlægningen og at øge naturbeskyttelsen [Gaardmand, 1993, s. 179].

¹⁷ Forarbejder til Lov om lands- og regionplanlægning (A), sp. 3386 - 3387

¹⁸ Boeck, 2002, s. 71

¹⁹ Miljøministeriet, 2002

²⁰ Ipsen, 1999, s.52

1989	Regionplankataloget i Lands- og regionplanloven var blevet revideret, således regionplanen skulle indeholde retningslinier for detailhandelsstrukturen og vandressourcerne ²¹ .
1993	Første revision under Planloven og dermed flere radikale ændringer. En fundamental forandring i forhold til Lands- og regionplanloven var statens sanktionsmulighed over for uacceptable regionplanforslag. Hvor staten førhen kunne nægte godkendelse, skulle regionplanforslag fra og med revisionen i 1993 korrigeres på baggrund af en indsigelse i offentlighedsperioden. De eksplicitte krav til revisionen fremgik af to skrivelser fra miljøministeriet om hhv. lokalisering af lossepladser og en oprensning næsten identisk med emnekataloget ²² .
1997	Miljø- og Energiministeriet udgav i 1995 én samlet statslig udmelding, hvilket var en nyskabelse i plansystemet. Udmeldingen indeholdt ved siden af behandlingen af de regionplanpligtige emner, en beskrivelse af nationale mål og visioner. I udmeldingen var fokus rettet mod kystnærhedszonen, drikke- og grundvand, vandkvalitet, natur- og landskabsbeskyttelse, kulturhistorien i landskabet og de særlige forhold i hovedstadsområdet ²³ .
2001	Igen blev der udgivet én statslig udmelding, men mere omfangsrig end 1995 udgaven. I udmeldingen var der en sondring mellem statslige krav og statslige ønsker. De statslige krav var især formuleret for emnerne: Vandressourcer, infrastruktur og større tekniske anlæg, detailhandel, kystnærhedszonen og de nye standbeskyttelseslinier ²⁴ .
2005	Den i dag aktuelle statslige udmelding har fået en anden udformning end hidtil. Stadigvæk er de samlede statslige interesser beskrevet, men der er ikke deltagerede krav til, hvorledes disse interesser skal varetages. Fra flere sider er der lagt op til, at 2005 revisionen bliver skelsættende bl.a. derved, at regionplanlægningen skal gøres robust over for ændringer – uanset om det bliver i planindholdet eller i den administrative struktur. Regionplanens retningslinier for det åbne land er blevet endnu vigtigere med kommunernes overtagelse af landzoneadministrationen.

Figur 5.3: Hovedtræk i de enkelte regionplanrevisioner.

Regionplanlægningen med afsæt i Lov om Lands- og regionplanlægning

Af bemærkningerne til lovforslag til Lands- og regionplanlægning²⁵ fremgår det, at den sammenfattende fysiske planlægning først og fremmest skulle have til opgave at sikre den mest **hensigtsmæssige anvendelse af de givne arealressourcer** ved at tilvejebringe et grundlag for at bedømme de enkelte arealanvendelsesønsker ud fra en **samfundsmæssig helhedsbetragtning**. I modsætning til sektorplanlægningen, der har til hensigt at varetage specielle hensyn, tilsigter den sammenfattende fysiske planlægning at varetage generelle samfundsmæssige hensyn.

²¹ Ipsen, 1999, s. 55

²² Ipsen, 1999, s. 56-59

²³ Ipsen, 1999, s. 59-62

²⁴ Ipsen, 1999, s. 62-64

²⁵ Forarbejder til Lov om lands- og regionplanlægning (A), Sp. 4974

Helt centralt for første generation af regionplanerne var, at de skulle være en **rammeplan for arealanvendelsen**, en dispositionsplan for den fremtidige udnyttelse af arealerne i regionen og at de amtsomfattende sektorplanlægninger blev integreret i denne plan under et **helhedshensyn**. Behovet herfor skyldtes hovedsageligt, at amterne havde fået flere og flere sagsområder som følge af de strukturmæssige forandringer, hvor bl.a. antallet af amter var blevet reduceret markant og som følge heraf også opgavefordelingen. Som eksempler på daværende lovbestemte amtsomfattende sektorplaner kan nævnes²⁶:

- Overordnede veje
- Sygehusudviklingen
- Skolevæsenet
- Udbygningen af den sociale og sundhedsmæssige virksomhed
- Fredningsplanlægning

De første regionplaner omhandlede primært **bymønstret**, herunder fordelingen af byvæksten og placeringen af større centre, institutioner, forsyningsanlæg, veje m.m.

Senere ændringer af regionplankataloget i Lands- og regionplanloven omfatter 6 ændringslove²⁷, således at regionplankataloget op til vedtagelsen af Planloven bestod af i alt 14 punkter og dermed en udvidelse med 9 punkter, bl.a. detailhandel, beliggenheden af større enkeltanlæg, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, samt anvendelsen og beskyttelsen af vandressourcerne.

Udvidelsen af regionplanemnerne havde bl.a. baggrund i indførelse af obligatorisk og retligt bindende planlægning på en række sektorområder²⁸. Bent Andersen udtrykker det sådan i jubilæumsbogen om Miljø- og Energiministeriet²⁹ *”Appetitten på lovbestemte og formaliserede sektorplaner voksede gennem 1970erne og begyndelsen af 1980erne”*

Baggrunden for denne appetit var, at mange af de interesser, der skulle varetages i regionplanlægningen, reelt ikke følte sig godt ”repræsenteret” ved at skulle indgå i en stor samlet afvejning. Derfor fik en lang række emner i perioden 1977 – 1982 status af emner, der i egne sektorplaner skulle behandles parallelt med regionplanen, fx fredningsplanlægning og vandindvinding. På trods af de mange sektorplaner var regionplanen alligevel et centralt plandokument, idet **den samlede afvejning mellem de enkelte sektorplaner skete heri**³⁰, som det også er tilfældet i dag.

Regionplanlægning med afsæt i Planloven

Med Planlovens vedtagelse blev kravene til regionplanernes indhold ændret. Regionplanerne skal således efter planloven alene indeholde retningslinier for interesseafvejningen i det åbne land, for afgrænsningen af byzoner og sommerhusområder,

²⁶ Forarbejder til Lov om lands- og regionplanlægning (B), sp. 4987 - 4988

²⁷ Lov nr. 288/1975, lov nr. 220/1978, lov nr. 258/1979, lov nr. 301/1982, lov nr. 355/1987 og lov nr. 340/1989.

²⁸ Boeck, 2002, s. 73

²⁹ www.mem.dk (A)

³⁰ Christensen, 2000, s. 49 - 50

for visse ”kommuneoverskridende” forhold fx trafik anlæg og endelig retningslinier for realisering af landsplandirektiver³¹.

Planloven skal også ses som en teknisk sammenskrivning og forenkling af de dagældende love om fysiske planlægning og arealadministration, nemlig:

- Land- og regionplanloven
- Kommuneplanloven
- By- og landzoneloven
- Lov om ekspropriation til byudvikling
- Sommerhusloven (helårsbeboelsesreglerne)

De fem loves dengang tilsammen omkring 140 paragraffer blev reduceret til godt 40 paragraffer, i dag 70. Planloven er imidlertid ikke alene en sammenskrivning af love. Et vigtigt motiv for Planloven var også videreudvikling af den tidligere planlægningslovgivning, hvor offentlighedsmedvirken, decentralisering og rammestyring var centrale emner. Planloven bygger herudover i særlig grad også på hovedprincipper om overskuelighed, åbenhed og afregulering³².

Med planloven blev regionplanlægningen yderligere decentraliseret. I stedet for en eksplicit statslig godkendelse har miljøministeren mulighed for enten en ”call-in” eller i yderste konsekvens at nedlægge veto, hvis ikke alle relevante statslige og regionale interesser tilgodeses. Det vil med andre ord sige, at regionplanen er godkendt, såfremt den ikke sanktioneres. Planloven har altså smidiggjort godkendelsesproceduren. Rammestyringsprincippet blev præciseret til alene at angå de obligatoriske regionplanemner og tillige lempet for forhold af underordnet betydning for regionplanlægningens formål. Forudgående offentlighed før fremlæggelse af et regionplanforslag eller -tillæg blev også indført³³.

Som nævnt indledningsvis er der siden Planlovens ikrafttræden i 1992 yderligere gennemført en række lovmæssige ændringer i forhold til regionplanlægningen³⁴. De omfatter oversigtligt:

- Detailhandelsstrukturen (1997 og 2002)
- Regionale retningslinier for kystnærhedszonen (1997)
- Lavbundsarealer (1998)
- Drikkevandsområder (1998)
- Retningslinier for enkelt anlæg, der påvirker miljøet i væsentlig grad (VVM) (1999)
- Kolonihaver (2001)

Flere regionplanlæggere er af den opfattelse at bestemmelserne om detailhandel og forvaltning af kystnærhedszonen har givet regionplanen den styrke tilbage som den mistede med vedtagelse af Planloven. Og at det for amterne den vej rundt igen er

³¹ Forarbejder til Lov om planlægning (B), sp. 1761 - 1762

³² Miljøministeriet, 1988, s. 8 - 15

³³ Boeck, 2002. s. 74

³⁴ Lov nr. 324/1997, lov nr. 439/1997, lov nr. 478/1998, lov nr. 479/1998, lov nr. 477/2001, lov nr. 368/1999 og lov nr. 383/2002

blevet muligt at diskutere byernes status og centerstruktur i den regionale sammenhæng³⁵.

5.2 Gældende lovgrundlag for regionplanlægningen

Regionplanens indhold determineres hovedsageligt af **regionplankataloget** i Planlovens § 6, stk. 3 og §§ 6a, 6b og 6c³⁶. Bestemmelsen suppleres af samlebekendtgørelsens §§ 3-9 om VVM-reglerne og § 10 om varetagelse af støjbeskyttelseshensyn, § 3 i bekendtgørelse om internationale naturbeskyttelsesområder samt vindmølle-cirkulæret³⁷.

Herudover skal regionplanen også varetage de formål, som Planloven beskriver i § 1 – lovens formål. Her hedder det, at *”loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelse og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet”*. Videre hedder det i stk. 2 nr. 1 bl.a., at loven særligt tilsigter *”at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helheds-vurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet (...)”*.

Formålsbestemmelsen angår bl.a. regionplanen som afvejningsinstrument, og har baggrund i Lands- og regionplanlovens § 1 og § 9, hvoraf det fremgår, at regionplanlægningen skal udføres under anlæggelse af en helhedsvurdering af den ønskede udvikling i amtet³⁸. Regionplanen som helheds- og afvejningsinstrument hører altså nøje sammen. I forarbejderne til § 9 hedder det, at *”ved udførelsen af regionplanlægningen må anlægges en helhedsvurdering af den ønskede udvikling i amtskommunen, således at lokale interesser og særinteresser ikke bliver eneafgørende”*³⁹. Denne helhedsvurdering er netop karakteristisk for den sammenfattende fysiske planlægning i modsætning til planlægning og administration efter sektorlovene med betydning for arealanvendelsen⁴⁰.

Regionplanlægningen tjener overordnet fire **hovedformål**⁴¹:

- 1) Regionplanerne afspejler tilsammen landsplanlægningen i Danmark.
- 2) Regionplanerne udgør hvert amts sammenfattende arealanvendelsesplan og administrationsgrundlag.
- 3) Regionplanerne danner bindende rammer⁴² for arealanvendelses- og bygningsplanlægningen på kommunalt niveau.
- 4) I regionplanlægningens procedure og form gennemføres som oftest den forudgående VVM⁴³.

³⁵ Elling, 1999, s. 32

³⁶ I bilag E er Planlovens kapitel 3 omkring regionplanlægning gengivet i fuld længde.

³⁷ Boeck, 2002, s. 85

³⁸ Se også [Revsbech, 1986, s. 269]

³⁹ Forarbejder til Lov om lands- og regionplanlægning (B), sp. 5007

⁴⁰ Boeck, 2002, s. 42.

⁴¹ Boeck, 2002, s. 72-73.

⁴² For så vidt angår de obligatoriske regionplanemner i § 6, stk. 3 og 4.

⁴³ Vurdering af Virkning på Miljøet.

Ad 1) Landsplanlægningen kommer til udtryk gennem redegørelser, bindende retningslinier, vejledninger og indgriben i den lokale planlægning for emner og projekter som har national interesse. I landsplanlægningen tegnes en vision for udviklingen af hele landet som afspejler de politiske målsætninger, en ramme regionplanmyndigheder og kommuner skal forholde sig til i den regionale og kommunale planlægning⁴⁴. Regionplanerne kan tilsammen siges at udgøre en slags landsplan⁴⁵.

Ad 2) Dette punkt kan udledes af Planlovens § 9, hvorefter amterne selv skal ”virke-for” regionplanernes gennemførelse for så vidt angår forholdene i § 6, stk. 3 og 4. Regionplanerne er amternes administrationsgrundlag for opgaver og beføjelser efter lovgivningen, og deres planlægning og anlægsvirksomhed må ikke stride herimod. Amterne har ret til at administrere skønmæssige beføjelser efter såvel planloven som efter anden lovgivning i overensstemmelse med regionplanen⁴⁶.

Ad 3) Som følge af at den mere detaljerede planlægning er begrænset af rammerne i den overordnede, sammenfattende planlægning – rammestyringsprincippet – er regionplanerne udgangspunkt for den kommunale planlægning⁴⁷. Endvidere skal kommunerne ”virke-for” regionplanens gennemførelse, jf. § 9.

Ad 4) VVM-pligtige projekter behandles oftest i to faser. I første fase fastlægges den generelle arealreservation i overensstemmelse med § 6, stk. 3 og 4. Når projektet er blevet konkretiseret gennemføres et særskilt VVM-tillæg i form af et regionplantillæg⁴⁸.

Hvilke roller der nærmere kan udkrystalliseres ud fra ovenstående fire hovedformål vises i kapitel 6.

5.2.1 Regionplanen og Planloven

En regionplan fastlægger for en periode på 12 år rammerne for amtets udvikling inden for en række nærmere bestemte emner. Hvert fjerde år skal regionplanen revideres.

Regionplanen er som udgangspunkt ikke direkte bindende for den enkelte private grundejer. Indirekte er den dog bindende via kommunens landzoneadministration og lokalplanlægning. Rammestyringsprincippet betyder, at regionplanen ikke må stride mod regler eller beslutninger efter § 3, jf. § 6, stk. 2. Indholdet i regionplanlægningen skal respekteres i kommuneplaner og i lokalplaner, jf. § 11, stk. 2 og § 13, stk. 1, 2. pkt. Regionplaner er ligesom kommune- og lokalplaner udtryk for erstatningsfri regulering af ejendomsretten.

Amtsråd og kommunalbestyrelser har pligt til at ”virke-for” regionplanens gennemførelse, jf. § 9. Kommunalbestyrelsen har ikke pligt til ubetinget at lægge plan-

⁴⁴ www.men.dk (B)

⁴⁵ Boeck, 2002, s. 44

⁴⁶ Boeck, 2002, s. 125-127.

⁴⁷ Boeck, 2002, s. 81-82.

⁴⁸ Boeck, 2002, s. 74-75.

lægningen til grund for deres afgørelser, idet det også vil stride imod princippet om, at der skal foretages en konkret vurdering af hver afgørelse. De har dog en ret til at tillægge planlægningen en afgørende betydning for afgørelsen⁴⁹.

Et regionplanforslag kan ikke endeligt vedtages, hvis der er gjort indsigelse fra en anden myndighed, jf. PL §§ 29 eller 29 b.

En regionplan består af en retningsliniedel (§ 6, stk. 3 og stk. 5) og en redegørelsesdel (§ 6, stk. 6, og 8).

Regionplanens retningsliniedel

I **retningsliniedelen** fremgår de bestemmelser, som skal behandles jf. regionplan-kataloget og som er bindende for den kommunale planlægning, administration og anlægsvirksomhed⁵⁰, samt for amtet selv jf. § 9 ("virke-for"). Retningslinierne skal være klare og præcise, således at der ikke er tvivl om indholdet, samt at det tydeligt fremgår med hvilken hjemmel den enkelte retningslinie er udfærdiget. Retningslinierne ledsages af bindende kortbilag, der stedfæster arealreservationer, beskyttelsesområder med videre som fastsat i retningslinierne.

De enkelte retningslinier kan have form af mere eller mindre præcise **arealreservationer** til fx byzone, veje vindmølleparker. De kan også have karakter af **arealdefinitioner** til fx jordbrugsområder, særligt drikkevandsområde. Retningslinierne kan også bestå i fastsættelse af **lokaliseringsprincipper/kriterier**, fx lokalisering af industriområder efter de væsentligste forureningsparametre. Endelig kan retningslinierne bestå i bestemte **målsætninger for et områdes miljøkvalitet**, fx vandkvaliteten i vandløb, søer og kystvande⁵¹.

Regionplanen skal endvidere indeholde retningslinier for **kystnærhedszonen**⁵², **detailhandel** og **større enkeltanlæg der antages at påvirke miljøet i væsentlig grad**⁵³, jf. bestemmelserne i § 6 a, b og c.

Endelig spiller landsbeføjelserne efter Planlovens § 3, navnlig de administrative forskrifter – **landsplandirektiver**⁵⁴ en centrale rolle i forhold til regionplanlægningen. Bestemmelsen er fx udnyttet ved "husdyrcirkulæret", "vindmøllecirkulæret" og samlebekendtgørelsen.

Samlebekendtgørelsen (1999) er en forskrift for de regionale og kommunale myndigheders administration. Bekendtgørelsen indeholder regler om ændring af

⁴⁹ Miljøministeriet (B), 2002, s. 15

⁵⁰ § 6, stk. 5 er dog ikke retlig bindende.

⁵¹ Boeck, 2002, s. 86-87

⁵² Kystnærhedszonen omfatter landzonearealer og sommerhusområder i et ca. 3 km bredt bælte langs kysterne.

⁵³ VVM-pligtige anlæg.

⁵⁴ Landsplandirektiver udstedes som regel i form af cirkulærer, dvs. som retsforskrifter, der er bindende for de regionale og kommunale myndigheder. Et direktiv kan imidlertid også udstedes som en bekendtgørelse, såfremt det ud over retningslinierne efter § 3, indeholder regler, der har direkte retsvirkning for borgerne.

regionplaner, vurdering af større anlægs virkning på miljøet (VVM), varetagelse af støjbekyttelseshensyn i region- og kommuneplanlægningen, lokalplanlægning i forbindelse med vejanlæg m.v. samt gebyr i forbindelse med dispensationsansøgninger⁵⁵.

Regionplanens redegørelsesdel

I **redegørelsesdelen** redegøres for planens **forudsætninger**, der dels omfatter en beskrivelse af regionens geografi, dvs. befolknings- og erhvervsforhold, natur, landskab, byer og infrastruktur, dels beregninger, prognoser og mål for udviklingen. Redegørelsen skal indeholde oplysninger om den målsætningsdiskussion, der har været ført om planlægningsarbejdet, herunder begrundelser for valget mellem foreliggende alternativer⁵⁶. Formålet med redegørelsen er derfor at belyse planens retningslinier og bidrage til fortolkning af planen. Redegørelsesdelen er ikke retlig bindende, hverken i forhold til rammestyringsprincippet eller ”virke for” og ligner for så vidt bemærkninger til et lovforslag⁵⁷.

I redegørelsen skal endvidere angives en **rækkefølge** for de forskellige dispositioner. Rækkefølgende skal ikke ses som en egentlig tidsplan for planens virkeliggørelse, men som en rækkefølgeangivelse evt. angivet i etaper⁵⁸.

Endelig skal redegørelsen indeholde en beskrivelse af den hidtidige regionplanlægning og sektorplanlægning i regionen samt den administrative opfølgning af planlægningen.

Bestemmelsen (§ 6, stk. 6) suppleres af § 6, stk. 1 og 2 i bekendtgørelse om internationale naturbeskyttelsesområder og af § 3, stk. 4 og 5 i vindmøllecirkulæret. Ligesom der er særlige krav til redegørelsen for VVM-tillæg, detailhandelsretningslinier og områder i kystnærhedszonen.

5.3 Fremtidige krav og udfordringer i regionplanlægningen

Et nyt EU-direktiv, **Vandrammedirektivet**, trådte i kraft den 22. december 2000. Direktivet fastlægger nye rammer for beskyttelsen af vandmiljøet inden for EU. Medlemslandene skal gennemføre direktivet i de nationale lovgivninger senest 22. december 2003. Direktivets bestemmelser vil direkte berøre områder, der hører under amtskommunernes og kommunernes kompetence⁵⁹. Den fremtidige planlægning i det åbne land og regionplanlægningen vil blive berørt af de kommende regler, idet vandmiljøet spiller en væsentlig rolle for mange arealers anvendelse⁶⁰.

⁵⁵ Boeck, 2002, s. 49

⁵⁶ Forarbejder til Lov om lands- og regionplanlægning (B), sp. 5006.

⁵⁷ Boeck, 2002, s. 96

⁵⁸ Boeck, 2002, s. 96

⁵⁹ www.mst.dk

⁶⁰ Miljøministeriet, 2002c, s. 8

Natura 2000 direktiverne er dels **habitatdirektivet** om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (vedtaget i EU 1992), dels EF **fuglebeskyttelsesdirektivet** om beskyttelse af vilde fugle (vedtaget i 1979). Da habitatdirektivet ikke i fuld udstrækning er indarbejdet i dansk lovgivning, vil der blive taget initiativ til lovændringer med henblik herpå. Dette vil ske samtidig - og i et samspil - med implementeringen af Vandrammedirektivet⁶¹.

EU direktivet om **vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet** blev vedtaget i 2001 og skal være indarbejdet i dansk lovgivning senest sommeren 2004. Det indebærer, at regionplanforslag fremover skal være ledsaget af en vurdering af forslaget miljømessige konsekvenser (SMV). De nærmere lovkrav, der endnu ikke er udarbejdet, skal først gælde for planer vedtaget efter juli 2006. Alligevel opfordrer regeringen regionplanmyndighederne til på frivillig basis at vurdere de miljømessige konsekvenser af regionplanrevision 2005, da en sådan vurdering kan være et vigtigt led i at fremme en bæredygtig udvikling⁶².

EU har sommeren 2002 vedtaget et såkaldt **støjdirektiv**, der skal være indarbejdet i dansk lovgivning sommeren 2004. Direktivet indebærer, at der skal gennemføres en støj kortlægning samt udarbejdes handlingsplaner for de største byområder, veje, jernbaner og lufthavne senest 2008⁶³.

EU-udvidelsen mod øst kan vise sig at få betydning for regionplanlægningen, idet en række **tilskudsordninger** til jordbruget, ofte medfinansieret gennem EU, i dag anvendes til at realisere regionplanlægningens natur- og miljømessige målsætninger for det åbne land. Dette er en finansieringsform, som med udvidelsen ikke kan forventes at fortsætte. Hvad der præcist kommer til at ske, er næsten uforudsigeligt, men uanset hvilken retning udviklingen tager, vil der sandsynligvis ske en tættere kobling mellem på den ene side målsætninger for natur og miljø og den anden side landbrugsproduktionen⁶⁴.

5.4 Delkonklusion

Regionplanen er den sammenfattende, oversigtlige plan for arealanvendelsen i et amt. Planens tidshorisont er 12 år med revisionspligt hvert fjerde år. Lovgrundlaget for regionplanens indhold findes hovedsageligt i Planlovens § 6, stk. 3 – det såkaldte regionplankatalog.

Regionplanen blev indført ved Lov om lands- og regionplanlægning i 1974, og det var første gang, at der i Danmark blev lovgivet om en sammenfattende fysisk planlægning. I loven nævnes specifikt hensynet til ligelig udvikling i hele landet. Denne formulering blev med vedtagelsen af Planloven ændret til en hensigtsmæssig udvikling af hele landet. Hermed blev det slået fast, at udviklingen af landet måtte tage sit udgangspunkt i det enkelte amts egne ressourcer.

⁶¹ Miljøministeriet, 2002c, s. 8

⁶² Miljøministeriet, 2002c, s. 8

⁶³ Miljøministeriet, 2002c, s. 9

⁶⁴ Holmberg et al, 2001

Regionplanen har flere opgaver den skal varetage. Da der ikke udarbejdes en egentlig landsplan, varetages de nationale interesser i den fysiske udvikling i landet gennem amternes regionplanlægning. Derudover danner regionplanen grundlaget for amtets administration af opgaver og beføjelser, som amtet har i henhold til gældende lovgivning, fx råstofgravning ift. Råstofloven. Det er derfor centralt, at regionplanen indeholder arealreservationer på baggrund af en afvejning mellem de enkelte sektorplaner, og regionplanen bliver derved i høj grad også en sammenfattende plan, der afvejer forskellige interesser mod hinanden, så det samlede resultat bliver helhedsorienteret.

Samtidig danner regionplanen rammerne og retningslinierne for kommunernes planlægning og administration, fx for kommunernes planlægning for nye bolig- og erhvervsområder og for deres landzonesagsbehandling.

Fra Lands- og regionplanlovens vedtagelse og frem til i dag er der sket en løbende udvidelse af regionplankataloget, ligesom regionplanens roller også har ændret sig gennem tiden. Denne udvidelse kan begrundes med den generelle samfundsudvikling, men navnlig var indførelsen af obligatorisk og retligt bindende planlægning på en række sektorområder udslagsgivende. En nærmere nuancering af regionplanens roller vil finde sted i kapitel 6.

6. Regionplanens roller

I foregående kapitel er baggrunden for regionplanlægningen og de lovgivningsmæssige krav til regionplanlægningen blevet skitseret. Med udgangspunkt heri beskrives hvilke overordnede roller, såvel eksisterende som potentielle, gruppen ser som regionplanens vigtigste. Rollerne er altså ikke udledt ud fra, hvilke roller regionplanerne faktisk besidder i den amtslige regionplanpraksis i dag. Det synes fornuftigt at tage udgangspunkt i rollerne – af flere årsager:

For det første har en lang række aktører interesse i regionplanen, hvilket betyder, at der nødvendigvis i sidste ende må eksistere forskellige opfattelser af dens rolle – det kan både være forskelle i idealer mellem forvaltningsniveauer (mellem stat-amt, mellem stat-kommune eller mellem amt-kommune), inden for et forvaltningsniveau (mellem de enkelte amter og kommuner), inden for en forvaltningsmyndighed (internt i et amt eller kommune) eller mellem en forvaltningsmyndighed og grundejeren. Sat meget på spidsen er idealet måske ligefrem forskelligt fra person til person, fordi det er afhængigt af hvilke opgaver, man sidder med i hverdagen. Det vil derfor kræve et omfattende analysearbejde at kortlægge hvor store forskelle, der eksisterer i de enkelte aktørers opfattelser af regionplanens rolle, hvorfor det er mere hensigtsmæssigt at lave karakteristikken med udgangspunkt i det, vi (ud fra en retlig/juridisk tilgang) rent faktisk ved, at regionplanen skal varetage af roller.

For det andet bliver det også mere operationelt i kapitel 8 og 10 at vurdere, hvorvidt det, at regionplanen på visse områder evt. er et ”dårligt” administrationsgrundlag henholdsvis ”for lidt” strategisk udviklingsplan, hidrører fra upræcis eller utilstrækkelig lovgivning eller om det nærmere skyldes for dårlig regionplanpraksis. Det er dog vigtigt at understrege, at ”definitionen” af det gode administrationsgrundlag opstilles inden for den nuværende lovgivning og dens rammer.

6.1 Planers generelle roller

Når man står over for at skulle indkredse regionplanens rolle, kan det være nyttigt at anskue det fra en mere abstrakt synsvinkel ved at spørge sig selv, hvad en plan egentlig er og hvilke formål en plan tager sigte på, samt hvad planlægning er.

”Planlægning er en proces, hvor politikere og forvaltning arbejder sammen med borgerne om at få indfriet nogle politiske fastsatte mål (formuleret af politikerne) gennem brugen af forskellige virkemidler (udmontet af forvaltningen) der gerne skulle medføre ændringer i den måde man lokaliserer, bygger eller producerer på (udført af borgerne). Et sådant system er opbygget i Danmark gennem de seneste årtier med udgangspunkt i det plansystem der blev etableret under planloven i 1973-75”¹.

¹ Christensen, 2003, s. 11

En plan kan helt overordnet siges at være et grundlag (mønster) for fremtidige handlinger eller adfærd, men det helt fundamentale særkende ved planer er imidlertid det formål, som planer tjener. Revsbech har opstillet fire generelle formål med planer²:

For det første, at planer (som retsakt) sædvanligvis har et udpræget styringsformål ved, at *”planen skal sikre en tilrettelagt (helhedsbetonet) udvikling eller udbygning af et nærmere bestemt geografisk område for på den måde at forbinde, at senere enkeltstående dispositioner modarbejder den, eller ved at fremtvinge dispositioner til dens fremme”*. Det skal bemærkes, at ”udvikling” ikke nødvendigvis betyder at der skal ske en forandring, men at det eksisterende blot skal bevares.

En plan er i sig selv ikke noget værd, hvis ikke den administreres på den rigtige måde. Det er derfor vigtigt, at *”planen er styrende for den fremtidige administration på den måde, at den konkrete beslutning skal kunne subsumeres under den til enhver tid gældende plan”*³. Planen er jo myndighedernes beslutningsgrundlag. En sådan styring gælder både andre myndigheder og planmyndigheden selv. Endvidere har den en adfærdspåvirkning af borgerne m.v. – om end en ofte mere indirekte styring.

For det andet, at et formål gående på koordination mellem myndigheder, fx ved at flere myndigheder regulerer inden for samme område. Det betyder, at regionplanen skal være ”konfliktafvejningsinstrument” mellem myndigheder, og ikke bare mellem fysiske arealinteresser.

For det tredje et formål, der går på informationsudveksling mellem myndigheder og endelig **for det fjerde**, at planer tjener som forbedring af planmyndighedens eget beslutningsgrundlag.

De nævnte formål gælder klart også for regionplanen, hvilket følgende også vil vise. Regionplanen udgør en plantype i sig selv, og som plankategori opfattes den af Revsbech som hørende under amtskommunale rammeplaner.

6.2 Regionplanens forskellige roller

Som beskrevet i foregående kapitel, tjener regionplanlægningen ifølge Boeck fire overordnede formål. Disse fire formål knytter sig primært til planniveauerne landsplanlægning, regionplanlægning og kommune- og lokalplanlægning, men regionplanen har imidlertid tillige en rolle i forhold til borgeren, navnlig i relation til VVM-reglerne.

6.2.1 Landsplanlægning er summen af regionplanerne

Det første af regionplanens hovedformål er, at regionplanerne tilsammen skal afspejle landsplanlægningen i Danmark.

² Revsbech, 1986, s. 62ff

³ Revsbech, 1986, s. 62

Idet der ikke findes en egentlig landsplan, er det regionplanerne, der er grundlag for de statslige politikker, eller man kan sige, at regionplanerne er **realiseringsinstrument for de statslige politikker**.

I ”Den statslige udmelding til regionplanrevision 2001” understreges bl.a., at regionplanerne fra 2001 skal fungere som strategisk værktøj for at sikre opfyldelsen af nationale mål⁴. Som følge af ”virke-for” sikres det (ideelt set), at kommunerne i sidste ende virkeliggør og realiserer de landspolitiske mål. Den enkelte regionplan bliver på den måde også et spejl af de landspolitiske mål, der eksisterer inden for det enkelte amt.

Flere af styringsmidlerne indeholder en lang række krav til regionplanerne, en bred vifte af opgaver som regionplanen konkret skal kunne varetage. Det er ikke tanken at beskrive disse nærmere. Nedenfor er fra den seneste statslige udmelding og de seneste landsplanredegørelser listet de væsentligste statslige synspunkter i forhold til regionplanen rolle.

I udmeldingen ”Overblik over statslige interesser i regionplanrevision 2005” opereres der med fire overordnede temaer:

- Den regionale struktur – erhverv, service og bosætning.
- Infrastruktur og større tekniske anlæg.
- Beskyttelsen af det åbne land.
- Regionplanlægning og offentlighed.

Temaet ”den regionale struktur” er central i forhold til udviklingsperspektivet for en region. Knyttes de allerede eksisterende erhvervsstrategier sammen med strategier for det regionale bymønster, styrkes alt andet lige såvel erhvervsudviklingen som by- og boligudviklingen⁵.

Under temaet ”beskyttelsen af det åbne land” behandles dilemmaet benyttelse eller beskyttelse. Netop balancen mellem at sikre en forsæt udvikling og beskytte naturen beskrives, som regionplanens store fremtidige opgave, jf. også projektets kapitel 2.

I Landsplanredegørelse 2000 ”Lokal identitet og nye udfordringer” blev der sat fokus på sammenhængen mellem erhvervsudvikling og fysisk planlægning, samt de enkelte egners kompetencer, potentialer og særkender. Idet hvert område ikke kan og ikke skal kunne alt, må udgangspunktet tages i den lokale identitet, men ikke således at lokale interesser og særinteresser alene bliver afgørende, jf. afsnit 5.2.

Endvidere er udgangspunktet for den strategiske regionplan, at man tager udgangspunkt i den virkelighed, som det enkelte amt befinder sig og ikke i nogle overordnede og generelle målsætninger, som er opstillet centralt. Det vil sige, hvad er områdets lokale særkender, hvad er områdets styrker og svagheder.

Som der står i redegørelsen så er *”lokale særkender ofte historisk forankret i et områdes bygninger, i naturressourcerne, i egnens miljøtilstand generelt samt hos befolkningen i form af*

⁴ Miljø- og Energiministeriet, 1999, kap. 43

⁵ Miljøministeriet, 2002c, s. 9-20.

viden og lokal identitet. Samtidig varierer arbejdskraftens kvalifikationer og erhvervsstrukturen fra egn til egn". Først når amtet ved, hvor det er og hvilken virkelighed det befinder sig i, kan det begynde at formulere nogle målsætninger om, hvor det vil hen og dernæst nogle idéer om, hvordan det kommer derhen.

I Landsplanredegørelse 2003 videreføres tankegangen om at sikre en balanceret udvikling ved, at amterne blandt andet i regionplanlægningen tager hånd om amtets egen interne balance. Det er navnlig udkantsområderne, der skal sikres bedre muligheder for udvikling og vækst. Hovedudfordringerne i udkantsområderne er i den regionale vækststrategi beskrevet som først og fremmest at være skabelse af gode jobmuligheder, flere uddannelsesmuligheder, tiltrække nye befolkningsgrupper og kompensere for unges afvandring samt at styrke erhvervet fordi de hidtidige erhverv svækkes eller forsvinder fra udkantsområderne⁶.

Regeringen finder det afgørende, at der i den fysiske planlægning tages højde for variationerne i de regionale kompetencer. Det betyder, at de regionale særkenders erhvervsmæssige potentialer i højere grad skal indgå i den fremtidige region- og kommuneplanlægning. Amter og kommuner skal tænke regionalt på tværs af de administrative grænser. Planlægningen skal være mere strategisk og dermed styrke lokalområdets udvikling⁷.

Ud fra ovenstående udtalelser fra statslig side mener gruppen at kunne udlede, at regionplanen i dag ikke blot skal varetage de forhold, som knytter sig direkte til arealanvendelse, men alle amtets forhold. Udgangspunktet skal tages i amtets virkelighed og betragtes ud fra en helhedsvurdering. Nærmere herom de i senere kapitler.

6.2.2 Regionplanen som amtets arealanvendelsesplan og administrationsgrundlag

Det andet af regionplanens hovedformål er, at regionplanerne udgør hvert amts sammenfattende arealanvendelsesplan og administrationsgrundlag.

Det grundlæggende i en arealanvendelsesplan er registrering af forskellige interesser. På den måde bliver regionplanen det geografiske "overbliksskabende" instrument for et amts areal, natur og miljøinteresser. I regionplankataloget er en række krav til, at bestemte interesser skal registreres, klassificeres og deres beliggenhed bestemmes, fx beliggenheden af landbrugs-, skovrejsnings-, natur-, råstofområder m.fl. Med udgangspunkt i klassificeringen skal områderne endeligt udpeges – er samme område klassificeret til to forskellige ting må en afvejning finde sted, nærmere herom senere. Man kan sige, at regionplanen har en rolle som et **udpegnings- og klassificeringsinstrument**. Ligeledes er regionplanen også lokaliseringsgrundlag for visse større fysiske anlæg, institutioner, virksomheder, butikcentre m.fl.

⁶ Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003, s. 40

⁷ Miljøministeriet, 2000

Planlovens formålsparagraf foreskriver, at den sammenfattende fysiske planlægning er karakteriseret ved **helhedsvurdering**. Det betyder, at amtet under afvejning af såvel samfundsøkonomiske som arealmæssige interesser skal skabe et sammenhængende grundlag for kommunernes dispositioner, jf. Planlovens § 1, stk. 2, nr. 1. Herudover fremhæves det endvidere i lovens formål, at samfundsudviklingen skal ske på et bæredygtigt grundlag. Det må betyde, at planlægningen – og regionplanen – er tiltænkt som et redskab i arbejdet med at sikre en bæredygtig udvikling og planlægning, herunder især med henblik på at opnå en flersidig og bæredygtig arealanvendelse.

Helhedsorienteret planlægning er i sin natur en kompleks størrelse og kan i praksis antage mange former, og derfor må helhedsorientering i et vist omfang betragtes som et ideal. Helhedsorienteret planlægning kan beskrives som en sammenfattende planlægning for det åbne land, der fremmer koordinering og realisering i et samspil mellem regionplanlægning og den lokale forvaltning. Det må betyde, at regionplanen også har en rolle i at koordinere de forskellige sektorinteresser ud fra netop en **helhedsplanlægning**. Samtidig skal regionplanen tage afsæt i lokale områders særkender. Det har ført til synspunkter om, at den nuværende planlægning og arealregulering ikke giver mulighed for at afveje interesser og etablere helhedsorienterede løsninger for et geografisk område med hensyntagen til lokalområdets særlige karakter og problemer⁸.

Imidlertid kan det diskuteres, om regionplanen skal være **afvejningsinstrument** af de forskellige interesser. Flere opfatter det som regionplanens klare mål, at den ikke blot udpeger arealer – en interesseregistrering – men at der ligeledes er brug for regionplanen som et resultat af en prioritering – en interesseafvejning. Mangler denne prioritering på kort og i retningslinier, vil regionplanen ikke fremstå som et tilstrækkeligt effektivt administrationsgrundlag for amterne eller kommunerne⁹. I Natur- og miljøpolitisk redegørelse påpeges det, at tendensen er, at den fysiske planlægning gennem de senere år har bevæget sig i retning af også at spille en mere strategisk rolle i forhold til afvejningen mellem de forskellige samfundsmæssige interesser¹⁰.

Regionplanudvalget¹¹ udtrykker det på den måde, at *”der er stor risiko for forældelse af planen, hvis der foretages en interesseafvejning og derfor må der altid følges op med en konkret vurdering. Det betyder, at der er behov for en fleksibilitet eller et råderum i planen. Regionplanen skal være en kortlægning af de væsentlige interesser, som følges op af konkrete vurderinger i de enkelte sager.”*¹²

Nu er det selvfølgelig uklart, hvad der nærmere menes med disse to synspunkter, men efter vores opfattelse afspejler de usikkerhed om regionplanens rolle på dette felt, nemlig om regionplanen skal kunne fungere som et operationelt administrationsgrundlag, forstået på den måde om det på baggrund af en afvejning af konflik-

⁸ Holmberg et al., 2001, s. 286,

⁹ www.regionplanudvalget.dk (J)

¹⁰ ”Miljø- og Energiministeriet, 1999, kap. 43

¹¹ Det er selvfølgelig altid uklart hvor stor enighed, der er i udvalget herom

¹² www.regionplanudvalget.dk (J)

tende interesser i regionplanen skal være muligt i sagsbehandlingen (forholdsvis) entydigt at vurdere, om en given ansøgning strider imod retningslinierne – eller om regionplanen skal være et fleksibelt administrationsgrundlag, der uden en interesseafvejning åbner op for et vist råderum og en flerhed af interesser. Svaret må efter vor opfattelse først og fremmest afhænge af, om regionplanen skal være retssikkerhedsobjekt, fx i form af at give investeringssikkerhed for lodsejeren, eller om regionplanen mere skal være et instrument indeholdende et vist politisk råderum – eller lidt firkantet sagt, om vægten skal tilægges regionplanen som juridisk eller politisk instrument.

Ud fra lovgivningen har det – set fra vores synspunkt – hidtil været tanken, at regionplanen kun skulle afveje de overordnede (regionale) interesser, at den ikke skulle gå ned og afveje kommunale interesser, idet den derved ville få en for stor detaljeringsgrad i forhold til kommuneplanen, jf. også kapitel 5.

På den anden side kan der stilles spørgsmål ved det at gøre op med arealinteresserne en gang for alle – om der kan udarbejdes en regionplan, der udpeger, hvad man kan og ikke kan, når kortene er øjebliksbilleder¹³. Man kan også spørge om ikke der skabes et bedre overblik over regionplanlægningen, hvis der ikke bliver udarbejdet alt for mange tillæg. Afvejer man ”i bund” vil der nok alt andet lige være behov for flere regionplantillæg, hvorfor en mere overordnet afvejning vil være bedre.

Det er vores opfattelse, at regionplanen i en vis udstrækning skal foretage en eller anden form for **afvejning af forskellige sektorinteresser**, idet den ellers blot ville være en opremsning af forhold i amtet. Der skal tages en politisk stillingtagen til prioriteringer, samt hvilken udvikling man gerne ser i regionen. Ligger der en solid planlægning til grund for regionplanen er det vores overbevisning, at planen med stor sandsynlighed ikke bliver forældet mellem revideringsrunderne hvert fjerde år.

Det betyder ikke, at vi slet ikke ser regionplanen som et fleksibelt administrationsgrundlag eller som en plan, hvor der er plads til et politisk råderum. Det er fx et krav, at der udøves et konkret skøn. En gylden middelvej må kunne findes. Vi mener ikke, der nødvendigvis skal foretages endelige afvejninger, men at der skal foretages prioriteringer og dermed satses på en flersidig arealanvendelse. Et problem ved de endelige afvejninger er, at når et område én gang er blevet reserveret til én interesse, er der fare for at reservationen bliver ved med at klæbe til området, hvilket er uøkologisk¹⁴. Den nærmere diskussion af det gode administrationsgrundlag foretages i kapitel 7.

Endnu en central grund til at de enkelte interesser udpeges og afvejes i regionplanen er, at regionplanen er grundlag for støtteordninger. Det er med baggrund i regionplanen, at tilskud til privat skovrejsning udbetales. Nærmere om støtteordninger i afsnit 6.3.1.

Regionplanen skal desuden søge at skabe rammerne for en bæredygtig udvikling og arealanvendelse i hvert enkelt amt. Heri udkrystalliseres efter vores opfattelse en af

¹³ www.regionplanudvalget.dk (J)

¹⁴ Christensen, 2000, s. 320

regionplanens vigtigste roller, nemlig rollen som **styringsinstrument for amtets fysiske udvikling**. Idet Planlovens § 1, stk. 2, nr. 1 foreskriver, at udviklingen ikke blot skal ske ud fra en planlægningsmæssig vurdering, men også en samfundsøkonomisk vurdering, er det endvidere centralt, at planlægningen er økonomisk realistisk. Den fysiske planlægning er jo en nødvendig forudsætning for og et supplement til den økonomiske planlægning¹⁵. Idet regionplanerne er tilvejebragt i en demokratisk proces bliver de udtryk for de folkevalgte råds og befolkningens ønsker for udviklingen i amtet¹⁶.

Regionplanlægningen har på flere områder betydning for, hvordan et amt skal udvikle sig. Helt overordnet fordi regionplanen fastlægger målsætninger og retningslinier for udviklingen generelt. Endvidere udgør regionplanen en ramme for kommunernes planlægning og dermed for arealudlæg til bl.a. erhvervsudvikling¹⁷. Også i forbindelse med landbruget har regionplanlægningen en rolle – naturbeskyttelse på den ene side og udpegning af særlige værdifulde landbrugsområder på den anden side¹⁸.

Det regionale niveau bliver i stigende grad vigtigt for erhvervsudviklingen. Byer og regioner konkurrerer i stigende grad på deres særpræg og kompetencer. Derfor er det vigtigt, at udgangspunktet tages i de lokale forhold og herudfra fastlægges, hvad der skal satses på. Imidlertid er en erhvervsstrategi mere proaktiv og handlingsorienteret, hvor planlægningen har udviklet sig mere reaktivt¹⁹.

Hvorvidt regionplanens rolle også i fremtiden først og fremmest skal tage sigte på at være et restriktivt instrument, der regulerer arealanvendelsen ved at sige nej til en uønsket arealanvendelse er uvist. Regionplanens rolle kunne også gå mere i retning af det øgede politiske og administrative ønske om, at regionplanen i højere grad skal kunne fremme en dynamik og udvikling – være et mere proaktivt planinstrument. Nærmere herom i kapitel 9 og 10.

Regionplanen kan endvidere siges at være en del af **grundlaget for amtets egne investeringer**. Den enkelte regionplanmyndighed skal ”virke for” deres regionplan, hvilket bl.a. kan ske gennem de dispositioner som foretages, fx på det økonomiske område og i administration af planloven og sektorlovgivningen inden for de rammer, reglerne efterlader²⁰. Ved at regionplanen skaber et overblik over erhvervslivets sammensætning og lokalisering i amtets forskellige egne, over uddannelsesinstitutionernes tilbud og geografiske placering osv., kan regionplanen danne baggrund for amtets initiativer.

¹⁵ Vaaben, 1995, s. 339

¹⁶ Miljøministeriet, 1978, s. 9

¹⁷ Planlægningen eller planlovgivningen tager ikke sigte på at styre erhvervslivets adfærd i særlig udstrakt grad, bortset fra deres lokalisering og planrelevante arealanvendelse [Tophøj Sørensen, 1999, s. 14].

¹⁸ www.regionplanudvalget.dk (E)

¹⁹ www.regionplanudvalget.dk (E)

²⁰ www.regionplanudvalget.dk (D)

Nogle af investeringerne kan være naturgenopretning, anlæggelse af infrastruktur, samt placering af servicefunktioner som gymnasier og sygehuse. Ved at opstille forskellige målsætninger og prioriteringer kan amtet være med til at genere og initiere en udvikling bestemte steder, fx som det kendes fra Ørestaden, hvor statslige institutioner blevet flyttet ud for at igangsætte en udvikling.

Udover de enkelte punkter i regionplankataloget skal behandles, er endvidere særlige krav til planlægningen i kystzonen (§§ 5a og 5b), samt planlægningen til butiksførmål (§§ 5c – 5f). Formålet med de særlige krav til planlægningen i kystzonen skyldes et ønske om en forbedret beskyttelse af de danske kyster. Formålet med reglerne til butiksførmål er at modvirke de herskende koncentrations- og lokaliserings-tendenser inden for detailhandlen. Reglerne for både kystzonen og detailhandlen gælder for alle fire planniveauer, hvor rammestyringsprincippet dog stadigvæk er gældende²¹.

Regionplanen er en del af det **beslutningsgrundlag, som benyttes i forbindelse med tilladelser og dispensationer** i amtet og kommunerne. Som følge af § 9 ("virke-for") har planmyndighederne ret til at administrere skønsmæssige beføjelser efter såvel Planloven som anden lovgivning i overensstemmelse med regionplanen²². I forarbejderne til lands- og regionplanloven blev det understreget, at "virke for" skulle markere, "*at de kommunale myndigheder ved deres konkrete skønsmæssige afgørelser i henhold til anden lovgivning også kunne tage i betragtning, om afgørelsen ville fremme eller hæmme regionplanens virkeliggørelse, uden at afgørelsen af den grund blev ugyldig*". Det er således lovligt at tage hensyn til regionplanen i sager efter anden lovgivning, men bestemmelsen åbner ikke adgang til en egentlig afvigelse af reglerne i Planloven eller andre love for at virkeliggøre planen²³.

Imidlertid er det en pligt for myndigheden at foretage en konkret vurdering af den enkelte ansøgning. Omvendt skal regionplanlægningen tillægges en afgørende betydning for sagens afgørelse.

Reglen medfører, at amtets henholdsvis kommunernes planlægning og anlægsvirksomhed – såvel fysiske som økonomiske dispositioner – ikke må stride mod regionplanens forhold for så vidt angår de bindende retningslinier i § 6, stk. 3 og 4.

Det er uklart hvor langt "virke-for"-reglen egentligt rækker. Minimum er dog, at der ikke sker forskydninger i den overordnede interesseafvejning som regionplanen er udtryk for²⁴.

Lægger retningslinier op til skønsafgørelser, kan regionplanen endvidere opfattes som et slags dialogværktøj. Det kan tænkes, at der er en dialog mellem ansøger og amtet, hvor parterne forhandler sig frem til, om en tilladelse kan gives eller ej – evt. på vilkår.

²¹ Boeck, 2001, s. 59 og 65

²² Boeck, 2002, s. 125-127

²³ Revsbech, 1986, s. 187

²⁴ Vaaben, 1995, s. 336-337

6.2.3 Regionplanen som ramme for kommune- og lokalplanlægning

Det tredje af regionplanens hovedformål er, at regionplanerne for så vidt angår de obligatoriske regionplanemner i § 6, stk. 3 og 4 danner bindende rammer for arealanvendelses- og bebyggelsesplanlægning på det kommunale niveau gennem rambestyring.

Regionplanen kan derfor opfattes som det **overordnede styringsgrundlag for kommunernes fysiske planlægning og anlægsvirksomhed**. Overordnet i den forstand at regionplanen udlægger arealer til byzone samt fastlægger det overordnede bymønster. Susanne Herfelt udtrykte denne rolle på regionplanseminaret således: *"Amtet kan opfattes som den dirigent, der via regionplanen skal søge at få kommunerne, som de enkelte musikere, til at spille smukt sammen"*²⁵.

Regionplanens bymønster tjener primært som grundlag for udlæg af arealer til bolig- og erhvervsområder og for placering af offentlige og private servicevirksomheder. Formålet er blandt andet at sikre, at servicevirksomheder placeres centralt i deres oplande og let tilgængelige for brugerne. Regionplanen spiller dermed en nøgelfunktion som styringsgrundlag for kommunens overordnede udvikling, herunder, hvor **byudviklingen** i kommunen kan ske.

Planlovens § 6, stk. 3, nr. 1 foreskriver netop, at der skal fastlægges retningslinier for arealudlæg til byzone m.m. Det er i "Den statslige udmelding til regionplanrevision 2005" en national interesse, at der ikke inddrages for megen jord til byformål – byvæksten bør placeres i eksisterende by²⁶. Virkeliggørelse af denne målsætning forudsætter, at regionplanen sikrer, at der i kommuneplanerne kun udlægges nye arealer til byvækst på baggrund af dokumentation af behovet. Regionplanen optræder med udlæg af byzonearealer på den måde som lokaliseringsgrundlag for byfunktioner.

Det er på baggrund af regionplanen op til kommunerne ud fra aktuelle behov økonomisk formåen m.v. at udfylde denne ramme.

Med overdragelsen af landzonekompetencen til kommunerne, kan det hævdes at regionplanen har fået en "ny" rolle, nemlig som plangrundlag for kommunernes administration af landzonebestemmelserne. Ganske vist har regionplanen altid været en del af administrationsgrundlaget for udstedelse af **landzonetilladelser**, men kravene til dette administrationsgrundlag vil formentlig på visse punkter skulle tilpasses den nye rollefordeling mellem de amtslige og kommunale myndigheder.

²⁵ Bilag A

²⁶ Miljøministeriet, 2002c, s. 9

6.2.4 Regionplanen og VVM – planlagt enkeltsagsbehandling

Det fjerde af regionplanens hovedformål er, at den forudgående VVM oftest gennemføres i regionplanlægningens procedure og form.

De danske VVM-regler²⁷ indebærer, at VVM-vurderinger finder sted som et led i amternes regionplanlægning. Amterne har derfor til opgave at gennemføre VVM-vurderinger, når der opstår ønske om at gennemføre projekter, som vil kunne belaste miljøet. Det sker ved at udarbejde tillæg til den gældende regionplan samt en tilhørende redegørelse med en vurdering af projektets virkninger på miljøet (VVM-redegørelse). De VVM-pligtige projekter skal være undergivet krav om tilladelse, og tilladelsen må først meddeles, når VVM-proceduren er gennemført.

Regionplanens retningslinier er ikke direkte bindende for den private grundejer og indebærer ikke nogen handlepligt. Regionplanen får derfor først virkning for den enkelte borger, når den følges op med en lokalplan eller konkrete afgørelser efter lovgivningen. Endvidere har VVM direkte retsvirkning overfor den enkelte lodsejer. Man kan sige, at VVM efter omstændighederne faktisk kan have forholdsvis vidtrækkende retsvirkninger – fx begrænse en lodsejers udviklingsmuligheder. Vurderes det fx at en udvidelse til over 250 dyreenheder på en landbrugsejendom har ”for store virkninger på miljøet” kan tilladelsen afslås og udvidelsen kan derfor ikke gennemføres.

Udover at VVM i regionplanen har stor betydning for den enkelte, har regionplanen også en informativ rolle. Offentligheden – det vil sige borgere, interesseorganisationer m.fl. – skal ud fra regionplanen kunne få et samlet indblik i baggrunden for de beslutninger og afgørelser, der tages i de mange enkeltsager om arealforbrug. Planen er dermed med til at skabe gennemsikkelighed i de politiske beslutningsprocesser.

Den vedtagne regionplan kan karakteriseres som et **informationsredskab** for både amtet selv, men også for kommunerne og borgerne. Gennem regionplanen skal offentligheden (ideelt set) kunne blive informeret om, hvilke dispositioner som ligger i tråd med planlægningen og hvilke som er uforenelige. Dette sætter krav til regionplanens udformning ikke mindst i de områder, hvor der er modstridende interesser – fx mellem byvækst og naturbeskyttelse. Regionplanen fungerer tillige, som alle andre planer, som retssikkerhedsobjekt. Nærmere om retssikkerhed i kapitel 7.

En rolle regionplanen ikke kan siges at have, er rollen som administrationsgrundlag af landbrugsloven. Som Sørensen skriver, så er der i dag ingen sammenhæng mellem planlægning og enkeltsagsbehandling på landbrugsområdet, og regionplanen

²⁷ VVM-reglerne er fastlagt på baggrund af et EU-direktiv (EF's direktiv 85/337 som ændret ved direktiv 97/11/EF). Det er i Danmark implementeret i lov om planlægning i Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse om supplerende regler i medfør af lov om planlægning (samlebekendtgørelsen).

har ingen retsvirkninger i forhold til landbrugsloven²⁸. Regionplanens domæne er, lidt enkelt sagt, det åbne land, hvorfor det virke bemærkelsesværdigt, at der ikke kan planlægges for landbruget, da landbruget trods alt fylder en del i det åbne land. Nærværende projekt vil ikke nærmere gå ind i denne diskussion, men blot bemærke udfordringen, som synes særlig ved helhedsorienteret planlægning.

Sammenfattende kan det siges, at regionplanen både retter sig mod borgeren og mod forvaltningen i form af kommunerne og amtet selv. Hvilke af ovenstående roller der knytter sig til begreberne godt administrationsgrundlag henholdsvis strategisk udviklingsplan, og hvorvidt regionplanen egentlig kan håndtere denne dobbeltrolle, samt hvilke roller der evt. skal tillægges størst vægt, kan først besvares, efter indholdet i de to begreber er fastlagt, hvilket er omdrejningspunktet i de følgende kapitler

6.3 Overblik over instrumenter til håndtering af regionplanens roller

Inden vi går om bord i sådanne spørgsmål, kan det være nyttigt at tilvejebringe et overblik over, hvilke centrale virkemidler og styringsmidler, amtet kan tages i anvendelse for at håndtere de opstillede roller. Et overblik over de til rådighedsværende virkemidler vil efter vores opfattelse gøre det mere operationelt i kapitel 8 og 10 at pege på, hvordan regionplanen som administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan kan styrkes og forbedres.

Der er ikke tale om en udtømmende liste af muligheder, der eksisterer for at regulere den konkrete anvendelse af det åbne land, men blot en angivelse af hovedgrupperinger inden for det spektrum af virkemidler og styringsmidler der er til rådighed for amtet med henblik på varetagelse af regionplanens roller. Jf. problemafgrænsningen vil de enkelte virkemidler altså ikke blive nærmere analyseret.

Afsnittet har således til formål at illustrere, at der eksisterer en uløselig sammenhæng mellem den fysiske planlægning (regionplanlægning) og realisering (af regionplanens intentioner). Eksempelvis kan der være nok så gode regionplanretningslinier, men der skal være realiseringsværktøjer til disposition - fx er det ”virkningsløst”, at regionplanen har retningslinier om ”smukt og æstetisk” landbrugsbyggeri, hvis lodsejeren kan bygge uden tilladelse eller hvis der i tilladelsen ikke er hjemmel til at stille vilkår om æstetisk udseende.

I den juridiske faglitteratur sondres mellem regulering og styring. Regulering vedrører påvirkning af borgernes adfærd og ”påvirkningsmekanismerne” betegnes ofte virkemidler, mens styring vedrører påvirkning af forvaltningen – her bruges ofte begrebet styringsmidler. Der er ikke tale om en klar opdeling mellem virkemidler og styringsmidler²⁹, men gruppen omfatter at sondringen af fremstillingstekniske

²⁸ Sørensen, 1998, s. 138

²⁹ Anker, 1996, s. 22

og formålmæssige grunde kan opretholdes her. Regionplanen kan imidlertid også jf. ovenstående afsnit, siges at være et udviklingsinstrument.

6.3.1 Virkemidler

Inden for virkemidler sondres i bredere samfundsvidenskabelige sammenhænge mellem normative, økonomiske og informative virkemidler³⁰.

De normative virkemidler³¹ knytter sig til direkte regulering, og antages at virke ved at forpligte aktørerne til at handle på bestemte måder, mens økonomiske og informative virkemidler antages at påvirke aktørernes vurdering af, hvad det er fordelagtigt at foretage sig, dvs. en indirekte regulering³².

Normative virkemidler

De normative virkemidler tager udgangspunkt i en sondring mellem generel og konkret regulering. Den **generelle** regulering udgøres af de generelle lovregler, som fx loven, cirkulærer og vejledninger. I relation til regionplanlægning foregår og virker denne generelle regulering hovedsageligt gennem Planlovens kapitel 3, navnlig regionplankataloget, anden sektorlovgivning som fx vandløbslovgivningen samt diverse vejledninger og cirkulærer udarbejdet i tilknytning til regionplanlægningen.

Heraf kan der udledes en række konkrete instrumenter, amtet kan tage i anvendelse med henblik på en regulering generelt af det åbne land. Idet nærværende projekt fokuserer på styrkelse og forbedring af regionplanen som administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan, vil der navnlig blive redegjort for de virkemidler, der kan tages i anvendelse hertil. Det bemærkes, at mange af disse juridiske virkemidler knytter sig til realisering af regionplanens målsætninger og retningslinier, hvorimod sigtet i projektet nærmere er forbedring af selve regionplanen som plandokument.

For en meget overordnet og abstrakt betragtning er planlægningen – og således også regionplanen – i sig selv virkemidler til realisering af statens politikker og amtets egne målsætninger. Eksempelvis er regionplanens udpegning af områder også et virkemiddel – fx kan regionplanens udpegning af sårbare drikkevandsområder danne daggrund for at differentiere miljøgodkendelser. Derigennem reguleres nedsivning af nitrat fra landbruget til grundvandet³³.

Eftersom regionplanlægning ikke bare omfatter selve regionplanen men tillige den proces, der fører til udarbejdelsen af planen, må sektorplanlægningen opfattes som en del af regionplanlægningen. På den måde bliver sektorplanlægningen også et instrument indeholdende virkemidler, der kan bringes i spil med henblik på styrkelse af rollen som administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan. Det er altså overvejende i sektorlovgivningen, de mest konkrete og ”realiseringsorienterede”

³⁰ Anker, 1996, s. 54

³¹ Bliver under tiden også benævnt retlige eller juridiske.

³² Anker, 1996, s. 54

³³ Holmberg et al., 2001, s. 288

instrumenter ligger. Fx kan regionplanen (som følge af manglende handlepligt) ikke alene hindre skovtilplantning i områder, hvor skovtilplantning er uønsket. Derfor er der (som et virkemiddel) en bestemmelse i landbrugslovens § 7a om forbud mod egentlig skovtilplantning i disse områder³⁴.

Et andet eksempel er indsatsplaner efter Vandforsyningslovens kapitel 3 som et eksempel på en sektorplan. Indsatsplanlægningen har fx været anvendt af Aalborg Kommune og Nordjyllands Amt som led i beskyttelsen af grundvandsinteresser i Drastrup-området. I den forbindelse kan det nævnes, at Miljøbeskyttelseslovens § 26a indeholder hjemmel til at pålægge ejendomme i et område omfattet af en indsatsplan de rådighedsindskrænkninger, der er nødvendige for sikre nuværende eller fremtidige drikkevandsinteresser.

Herudover har amtet mulighed for via forhandling med private grundejere eller hvis det er grundejer at pålægge servitutter om, at der fx ikke må sprøjtes med pesticider i de særlige drikkevandsområder, eller andre dyrkningsrestriktioner.

Af andre virkemidler kan oversigtlig nævnes: landbrugsplaner, jordfordeling, fredning, aftaler³⁵, SMV³⁶ og som tidligere beskrevet VVM.

Den **konkrete** regulering udgøres af konkrete forvaltningsakter, som sædvanligvis opdeles i begunstigende hhv. bebyrdende afgørelser. Som følge af at kommunernes planlægning og administration ikke må stride mod regionplanlægningen omfatter denne konkrete regulering både kommunernes og amternes planlægning.

I relation til regionplanlægningen udgøres de begunstigende afgørelser af både tilladelser, godkendelser og dispensationer. Tilladelser er et middel til forudgående kontrol, og af særlig betydning for regionplanlægning kan nævnes amtets tilladelse til råstofindvinding, skovrejsning og kommunernes landzonetilladelser og tilladelse til etablering af skydebaner.

Her foruden udsteder amtet miljøgodkendelser til ikke-amtslige virksomheder, og det udsteder VVM-godkendelse. Kommunens godkendelsesordninger indbefatter blandt andet miljøgodkendelse af skydebaner, og ikke-kommunale virksomheder.

De bebyrdende afgørelser er først og fremmest påbud og forbud, men også vilkår i tilladelser må henføres under denne kategori, ligesom det er tilfældet med almindelig afslag Særlig vigtig i relation til regulering af det åbne land er nok reglerne i miljøbeskyttelseslovens § 41-42 om påbuds og forbudsregler overfor forurenede virksomheder.

Det skal også nævnes at tilsyn og håndhævelse er virkemidler med henblik på realisering af regionplanens målsætninger og intentioner, men er ikke instrumenter, som amtet kan tage i anvendelse med henblik på at gøre regionplanens ”potentia-

³⁴ Anker, 1996, s. 250

³⁵ Fx miljøaftaler efter MBL § 10.

³⁶ Strategisk miljøvurdering af planer skal implementeres i dansk lovgivning inden 21. juli 2004.

le” som administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan bedre, som projektets fokus jo er.

Økonomiske virkemidler

Under de økonomiske virkemidler henføres i relation til regionplanlægningen primært tilskuds- og støtteordninger.

Der kan sondres mellem støtteordninger, der er snævert knyttet til krav om miljøforbedrende investeringer, og som ikke indebærer noget udpræget økonomisk incitament, og støtteordninger, der fremmer miljø- eller naturforbedrende foranstaltninger ud over lovens krav³⁷.

Af støtteordninger kan fx skovrejsningsstøtte og støtte til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (MVJ-støtte) nævnes. Regionplanens udpegning af skovrejsningsområder tjener som administrationsgrundlag for skovrejsningsstøtte. MVJ-støtte administreres af amterne, men ligger ikke i regionplanregi. Amtet udpeger de såkaldte særlige følsomme landbrugsområder (SFL-områder) og det er inden for disse områder, der tilbydes en række frivillige tilskudsordninger (MVJ-støtte). MVJ-aftaler indgår endvidere som en mulig kompensation i forbindelse med Vandmiljøplan II-projekter.

Nærmere omkring at eventuelt sammenknytte diverse støtteordninger med regionplanens områdeudpegninger, som det kendes i dag med skovrejsningsstøtte, se kapitel 11.

Amtet har også visse muligheder inden for kommunalfuldmagtens rammer, så længe der er tale om varetægelse af en amtskommunal interesse. Amtet har fx mulighed for jordkøb og jordsalg, samt ekspropriation³⁸. Eksempelvis kan amtet opkøbe jord, derpå pålægge dyrkningsrestriktioner ved servitutpålæg, og så videresælge jorden, af hensyn til fx grundvandsbeskyttelse. I nær sammenhæng hermed kan arealudlæg også betragtes som et virkemiddel.

Informative virkemidler

I denne kategori henregnes især borgerinddragelse, fx via Planlovens offentlighedsprocedurer, som på den måde bliver et informativt virkemiddel, men også lodsejerforhandlinger i bred forstand. Amtet kan foretage en slags forhandlingsplanlægning ved fx at lave frivillige aftaler med landmændene om ”dyrkningspraksis eller andre restriktioner i arealanvendelsen” eller det kan indgå aftale om salg af dele eller hele ejendommen.

Sammenfattende kan det siges, at begrebet regionplan således dækker over en række forskellige virkemidler, og den kan karakteriseres som en mellemform mel-

³⁷ Anker, 1996, s. 62

³⁸ Det kan diskuteres om ekspropriation skal henføres under de økonomiske eller de juridiske virkemidler [Skrubbeltrang og Tophøj Sørensen, 1994].

lem generel og konkret regulering. Det nærmer sig konkret regulering i tilfælde hvor regionplanens retningslinier vedrører etablering af et større anlæg – fx i forhold til VVM-bestemmelserne, hvor retningslinierne udgør en del af grundlaget for, om der skal meddeles miljøgodkendelse af VVM-pligtige projekter, eller i tilfælde hvor regionplanen udpeger særlige områder med visse tilknyttede retsvirkninger. På den anden side må det erindres, at retningslinierne kun er normerende i forhold til andre myndigheder og ikke borgeren undtagen ved VVM, og på den måde nærmer vi os generel regulering igen. I lyset heraf kan det anføres, at regionplanen overfor borgeren ikke er et egentligt normativt virkemiddel, men nærmere et informativt instrument (virkemiddel), der er grundlag for at lodsejeren kan vurdere, hvad det kan være fornuftigt at gøre på baggrund af regionplanen, fx om der synes at være en chance for at kunne udvide en svinefarm.

6.3.2 Styringsmidler

Regionplanen dækker imidlertid ikke kun over forskellige virkemidler, men er i sig selv også et styringsmiddel, idet de primærkommunale myndigheder er adressat for regionplanen, jf. det foregående om regionplanens forskellige roller.

Amtets styringsmidler overfor kommunerne udgøres fortrinsvis af selve regionplanen med dens retningslinier, som binder den kommunale planlægning og anlægsvirksomhed, samt landzoneadministration, jf. Planlovens § 9. Endvidere har amtsrådet visse påvirkningsmuligheder via udtalelser før der gives landzonetilladelse uden for landsbyer, der er afgrænset i kommuneplanen og områder, der er omfattet af en lokalplan, jf. Planlovens § 35, stk. 4. Endelig kan amtsrådet påklage kommunalbestyrelsens landzonetilladelse, jf. Planlovens § 58, stk. 1, nr. 1, ligesom amtet skal fremsætte indsigelse (veto) mod forslag til kommuneplanen og lokalplaner, hvis planforslaget strider imod regionplanens bindende bestemmelser, jf. Planlovens § 29, stk. 2.

Med styringsmidlerne kan amtet ikke sikre at en faktisk realisering og udvikling finder sted på rette tid og sted, men de kan sikre, at enhver uønsket udvikling i strid med regionplanens mål ikke finder sted³⁹.

6.4 Delkonklusion

Kapitlet har haft til formål at give gruppens svar på hvilke overordnede roller, regionplanen ud fra gruppens vurdering skal håndtere i dag og kan håndtere i fremtiden, for derved at besvare underspørgsmål 1 som opstillet i problemformuleringen.

Det kan konstateres, at regionplanen skal håndtere mange forskellige roller – både hver for sig og tilsammen. I problemformuleringen fremhævedes, at regionplanen skulle håndtere balancen mellem beskyttelsesinteresser overfor benyttelsesinteresser

³⁹ Enemark, 1995, s. 131.

ser. Nu kan det konstateres, at dilemmaet mellem benyttelses- og beskyttelsesinteresser stadig er noget, som regionplanlægningen må tage hånd om, men langt fra det eneste. Det må ligeledes konstateres, at regionplanen efter vores overbevisning i hvert fald i en eller anden form skal være administrationsgrundlag samtidig med, at den i en eller anden form også skal kunne understøtte og fremme en dynamik og udvikling i amtet.

Regionplanen skal imidlertid håndtere flere forskellige roller, jf. punktopstillingen nedenfor, inden for dobbeltrollen som godt administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan. Mange af rollerne kan synes at have et vist sammenfald og kan ikke adskilles helt. Alligevel har vi valgt, at opstille de enkelte roller⁴⁰ på punktform, for på den måde at have et operationelt overblik, der kan anvendes i de følgende kapitler.

Regionplanen som:

- Realiseringsinstrument el. grundlag for statslige politikker.
- Udpegnings-/klassificeringsinstrument for af forskellige områder.
- Grundlag for en helhedsvurdering/helhedsplanlægning af sektorplanlægningen.
- Afvejningsinstrument af forskellige interesser.
- Grundlag i forbindelse med støtteordninger.
- Styringsinstrument for amtets udvikling.
- Grundlag for amtets investeringer.
- Redskab i planlægning af hhv. kystzoner og detailhandel.
- Grundlag i forbindelse med tilladelser og dispensationer i amtet og kommunerne.
- Styringsgrundlag for kommunes overordnede udvikling og fysiske planlægning
- Administrationsgrundlag for landzoneadministration.
- Redskab i gennemførelsen af vurdering af virkninger på miljøet (VVM) for større anlæg og projekter.
- Informationsredskab.

Regionplanen kan imidlertid have nok så gode retningslinier og redegørelser, hvis ikke de nødvendige virkemidler er til rådighed med henblik på realisering af regionplanens intentioner, men selv den bedste plan er samtidig afhængig af offentlige og private investeringer. Skal amtet selv deltage i realiseringen af den ønskede udvikling er instrumenterne beskrevet i afsnit 6.3 vigtige.

⁴⁰ Det skal bemærkes, at listen ikke er fuldkommen i den forstand, at regionplanen jo kan siges at have en rolle for hvert punkt i regionplankataloget. Hermed bliver det vanskeligt at afgøre, hvorvidt der er tale om en rolle eller bare en konkret opgave, som regionplanen skal forholde sig til.

7. Regionplanen som administrationsgrundlag – en karakteristik

Kapitlet søger med udgangspunkt i kapitel 6 at fastlægge hvilke roller, der navnlig knytter sig til et godt administrationsgrundlag, og kapitlet må derfor også betragtes som en form for yderligere nuancering og forklaring af visse af rollerne.

Afslutningsvis i kapitlet opstilles gruppens bud på hvad regionplanen med afsæt i rollerne bør være kendetegnet ved som et godt administrationsgrundlag.

7.0 Karakteristik med udgangspunktet i regionplannens roller

Når man står overfor at skulle gå om bord i at skitsere regionplanen som godt administrationsgrundlag, kan tilgangen overordnet betragtes ud fra to forhold; det **ideelle** og den **konkrete praksis**¹.

Kapitlet anlægger en tilgang ud fra det ideelle, idet udgangspunktet for ”designet” af regionplanen som godt administrationsgrundlag er, hvad regionplanen ideelt set ud fra de opstillede roller i kapitel 6 bør være kendetegnet ved som godt administrationsgrundlag. Rollerne determinerer på den måde ”indholdet” i det gode administrationsgrundlag – de er de idealkriterier, der skal lægges til grund for en begrebsudvikling af ”det gode administrationsgrundlag”.

At regionplanen umiddelbart ”spiller på” mange roller, gør det vanskeligt at sige noget generelt om hensigtsmæssig formulering af regionplanen – det gælder både retningslinierne, redegørelsen og kortene. Med henblik på at indkredse et kvalificeret bud herpå, er en frugtbar vej for os at se først at fastlægge de lovgivningsmæssige metode- og formkrav til regionplanen (navnlig dens retningslinier) og derpå søge at udvikle og nuancere kravene ved at diskutere dem i forhold til de i kapitel 6 fastlagte roller.

¹ Elling, 1999, s. 27

7.1 Regionplanens bestanddele

Begrebet administrationsgrundlag kan i almindelighed siges at betegne det materiale, der indgår i det grundlag, som en retsanvendende myndighed træffer dens afgørelser ud fra². Eftersom det er regionplanens retningslinier og de dertil knyttede kortbilag, som er bindende for amtets egen og kommunernes planlægning og anlægsvirksomhed, jf. kapitel 5, er det formentlig overvejende regionplanens retningslinier og de dertil knyttede kortbilag, der er interessante i udviklingen af regionplanen som godt administrationsgrundlag. Det må imidlertid tilføjes, at eftersom redegørelsesdelen supplerer og bidrager til en fortolkning af retningslinierne, jf. kapitel 5, må denne bestanddel også underkastes en kort omtale.

At udgangspunktet er en juridisk analyse af regionplanen som administrationsgrundlag, betyder, at begrebet retningslinier kun analyseres ud fra, hvad der juridisk forstås herved, og ikke ud fra anvendelsen af ordet retningslinier i praksis³. Idealet for formulering af retningslinier bliver med afsæt i at tilgodese så mange af de roller, regionplanen skal varetage, som overhovedet muligt.

7.1.1 Krav til retningslinieformulering

Som nævnt kan det være vanskeligt at sige noget generelt om, hvad den mest hensigtsmæssige formulering af retningslinierne er – skal amtet fx bruge ordet kan, må, skal, bør, kun, formentlig, alene, principielt, fortsat, undtagelsesvis, mest muligt osv. Idet regionplanens indhold og udformning (retningslinier) er afgørende for dens funktionsvaretagelse, må der imidlertid tages stilling til retningslinierne formulering.

Siden regionplanlægningens begyndelse har der været ført en lang række diskussioner om, hvordan retningslinierne kan udformes mest hensigtsmæssigt, hvor detaljeret skal de være, hvad skal i stedet med i redegørelsesdelen osv.

Kritikken af regionplanernes retningslinier har været præget lige fra ønsker om overordnede retningslinier med plads til politisk fortolkning og tilpasning til lokale forhold⁴, til ønsker om mere præcise, detaljerede og entydigt formulerede retningslinier, således at borgernes retssikkerhed sikres⁵. Det er derfor i dette spektrum, at den hensigtsmæssige formulering af retningslinierne skal søges.

² Ordet administrationsgrundlag dækker hermed over mange forhold. Fx er administrationsgrundlag for amtet ikke alene regionplanen, men også meget andet materiale. Eksempelvis kan Skov- og Naturstyrelsens vejledning om administration af råstofloven og Nordjyllands Amt praksishåndbog i landzoneadministration også siges at være administrationsgrundlag. Herudover udgør sektorplanlægningen og sektorlovgivningen også et væsentligt administrationsgrundlag.

³ Se tillige Revsbech, 1986, s. 175

⁴ Arealudvalget, 1985, s. 18

⁵ Groth, 1997b, s. 9

Mange aktører med interesse for indholdet i regionplanerne benytter forskellige begreber om retningsliniernes formulering, men ofte er der tale om sporadiske og ikke særlig konkretiserbare forslag.

Jeppesen siger at de ikke må være for **vage og bløde**⁶. Groth bruger andre formuleringer og siger, at retningslinier skal være **forståelige** og **entydige** for borgeren ved at være formuleret **præcist, klart** og **konsistent**⁷, og Jørgensen mener, at der er for langt mellem retningslinierne og den enkelte ejendom/enkeltsagsbehandlingen, og at de derfor skal **konkrete** og **mindre overordnede**⁸. Der mangler med andre ord **kvalitet** i retningslinierne – de skal ikke handle om forbud, normer og gode ønsker for fremtiden, men i stedet udnytte potentialet som **initiativskabende** og **igangsættende**⁹. På den anden side mener Kristoffersen, at regionplanen (og dermed retningslinierne) skal være **politisk funderet** ved at give plads til forskellige fortolkninger i forskellige situationer, sådan at den kan være mere **udviklings- og handlingsorienteret**¹⁰. Det handler med andre ord om at **skabe regionale sammenhænge** ved at fokusere på regional udvikling¹¹.

Sådanne udsagn er vanskelige at forholde sig til, idet de ikke er nærmere normeret. Det er derfor nødvendigt, at formuleringen ses i forhold til de roller, regionplanen og dermed dens retningslinier skal håndtere, der må med andre ord foretages en (vis) systematisk gennemgang af, hvad gældende regler bestemmer om formulering af retningslinierne.

Ud fra **loven** kan det ved hjælp af almindelig ordlydsfortolkning konstateres, at der i Planloven ikke er formuleret egentlige bestemmelser indeholdende eksplicite krav til regionplanretningslinier. Det kan imidlertid være nærliggende at rejse spørgsmålet, om det ved lovgivningsmagtens brug af ordet ”retningslinier” er tilkendegivet, hvilke retsvirkninger, regionplanen er tiltænkt at have.

Revsbech fremhæver, at der i retlig sammenhæng kan fastlægges to betydninger af ordet; enten 1) at der tages sigte på generelt formede synspunkter, som det ikke er meningen skal følges slavisk og direkte, og som skal opfattes som en art hovedregler, der ikke i alle henseender skal efterleves af adressaten (navnlig kommunen, red.), eller 2) at retningslinier skal forstås som normer, der principielt kan være fuldt ud bindende, men som har så tilpas ”blødt” et indhold, at **der overlades adressaten et vist spillerum**¹². Hvor stort dette spillerum så skal være, afhænger af hvilken /hvilke roller regionplanen i den pågældende situation skal varetage – en diskussion der tages op senere i kapitlet.

Begge muligheder synes dog åbne i dansk ret, idet der i **forarbejderne** ikke synes at være noget, der modarbejder eller strider imod synspunkterne. Således skal be-

⁶ Jeppesen, 1998, s. 156ff

⁷ Groth, 1997a, s. 214

⁸ Jørgensen, 1998, s. 133

⁹ Thostrup, 2002, s. 23

¹⁰ Kristoffersen, 1994, s. 242

¹¹ Dueholm, 1996, s. 92

¹² Revsbech, 1986, s. 174-175

grebet retningslinier efter lovmotiverne forstås som ”en tilkendegivelse af, at regionplanen, som en oversigtlig plan, blot i store træk skal angive rammerne for den mere detaljerede planlægning”¹³. Retningslinierne har ikke samme karakter for alle de emner, en regionplan skal indeholde retningslinier for. Udformningen afhænger af hvilke arealanvendelseskonflikter, der gør sig gældende og af de forhold, der af regionale grunde skal reguleres¹⁴. Man kan også spørge sig selv om

Udover loven og forarbejderne berører **andre retskilder** også problemstillingen omkring hensigtsmæssig retningslinieformulering. Det vigtigste materiale hvori man kan finde støtte for formuleringer synes på trods af en hele tiden foranderlig regionplanlægning stadig udgøres af Miljøministeriets vejledninger udsendt i perioden 1974-1983. Navnlig vejledning nr. 3 fra 1978 og vejledning nr. 5 fra 1983 indeholder en vis støtte for formulering.

Vejledning nr. 3 fremhæver, at retningslinier bør være **generelle** og **konsekvente**. Der ønskes ikke for detaljerede retningslinier, idet regionplanen så ved tillæg skal ændres hver gang, hovedindholdet i retningslinien fraviges. Desuden må kommunernes planlægning ikke indsnævres for meget. På den anden side må retningslinierne ”(...) *ikke have karakter af rene hensigts- eller målsatningserklæringer, hvor det er umuligt for en kommune at vide, om den ved sine dispositioner handler i overensstemmelse med eller imod regionplanen*”, ligesom de **ikke må være indbyrdes modstridende**. Hvis der er konfliktende interesser i et område, bør interesserne tilgodeses ved at formulere detaljerede retningslinier¹⁵.

Med **vejledning nr. 5** sker der tilsyneladende et lille skift i opfattelsen af formuleringen. Hvor det i 1978 var opfattelsen, at flere arealinteresser kunne løses via detaljerede retningslinier, var betragtningen i 1983, at ”konfliktelementet” godt kunne løses uden detaljerede retningslinier, med mindre interesserne var helt uforenelige¹⁶.

Vejledning til Planloven indeholder ikke tilkendegivelser om retningsliniernes formulering – blot at regionplanen klart skal opdeles i en retningsliniedel og en redegørelsesdel og at det tydeligt fremgår med hvilken hjemmel, retningslinierne er udfærdiget¹⁷.

Arealudvalgets opfattelse tilbage i 1980’erne var, at skulle regionplanen have en reel funktion i rammestyringsprincippet, skulle retningslinierne udgøre en **præcis** og **entydig** ramme for kommuneplanlægningen, og retningslinierne skulle formuleres på en sådan måde, at der – af hensyn til sikkerhed for kommuneplanlægningens spillerum – på forhånd var **gjort på med de overordnede interesser**. På den anden side måtte retningslinierne ikke gøre regionplanen mere ”stiv”, end at der kunne arbejdes med alternativer og andre løsninger i den mere detaljerede planlæg-

¹³ Forarbejder til Lov om lands- og regionplanlægning (B), sp. 5006

¹⁴ Vaaben, 1995, s. 334

¹⁵ Miljøministeriet, 1978, s. 11

¹⁶ Miljøministeriet, 1983, s. 11-12

¹⁷ Miljø- og Energiministeriet, 1996, s. 23

ning¹⁸. Arealudvalgets anbefalinger cementerer vanskeligheden ved retningslinieformulering: "(...) detaljering må afhænge af planlægningsproblemerne karakter og deres aktualitet. Den kan ikke fastsættes generelt".

Forskellige planlægningsmæssige forestillinger om formulering af retningslinier er nu optegnet, og følgende nøgleegenskaber synes vigtige at tage i agt ved formulering af retningslinier. Egenskaberne skal ikke forstås som absolutte krav, som regionplanretningslinier skal opfylde på én gang.

<ul style="list-style-type: none"> • Ikke vage og bløde • Forståelige og entydige • Præcise, klare og konsistente • Konkrete og mindre overordnede • Kvalitetsrige • Generelle • Konsekvente 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiativskabende og igangsættende • Politiske • Udviklingsorienterede • Handlingsorienterede • Skabe regionale sammenhænge • Ikke modstridende • Overlade et vist spillerum
---	--

Figur 7.1: Nøgleegenskaber ved retningslinier.

7.1.2 Kortdelen

Planloven indeholder ingen eksplicite regler for, hvor præcis regionplanens kortbilag skal være, men rammestyringsprincippet krav om kommunale planers overensstemmelse med regionplanen indebærer, at regionplanens kortbilag ofte vil være af afgørende betydning for vurderingen af klagesager om manglende overensstemmelse mellem den regionale og kommunale planlægning. Desuden henviser mange retningslinier til kortbilag, og i de tilfælde danner kortbilagene faktisk grundlag for administration af sådanne retningslinier.

Herudover stilles også det generelle krav, at de tilhørende kortbilag skal have så **præcise afgrænsninger**, at de forskellige arealreservationer og arealdefinitioner tydeligt fremgår¹⁹, men eksplicit formulerede krav til målstoksforhold findes så vidt vides ikke. Dog opfordrer den statslig udmelding til regionplanrevision 2005 amterne til at udarbejde kortene i målforhold 1:100.000²⁰.

7.1.3 Redegørelsesdelen

Planloven indeholder ligeledes ingen eksplicite krav til regionplanens redegørelsesdel. I forarbejderne angives blot, at redegørelsen skal omhandle regionplanens forudsætninger, hvilket dels omfatter de eksisterende forhold i området, dels be-

¹⁸ Arealudvalget, 1985, s. 18

¹⁹ Se hertil NKO 38: Her kunne en regionplan om at udlægge et nyt erhvervsområde ikke vedtages, fordi Planlovens bestemmelser om offentliggørelse ikke var overholdt. Grunden var, at udlægget af erhvervsområdet på kortbilaget var i så lille målstok, at det ikke alene ved hjælp af kortet var muligt præcist at lokalisere det udlagte erhvervsområde, og at det derfor ikke har kunnet danne grundlag for indsigelser mv., jf. Planlovens § 24, stk. 3

²⁰ Miljøministeriet, 2002c, s. 44

regninger og prognoser og dels oplysning om den i forbindelse med planlægningsarbejdet førte målsætningsdiskussion samt en begrundelse for valget mellem de foreliggende alternativer. Redegørelsen bør så vidt muligt altså informere om, hvilke udfordringer der er mest presserende, nærmere herom i kapitel 8.

7.2 Godt administrationsgrundlag i forhold til regionplanens roller

I første omgang må det selvfølgelig kræves, at regionplanretningslinierne er **lovligt** formuleret. Regionplankompetencen begrænses især af de statslige styringsmidler i regionplanlægningen, af regionplankataloget²¹ og af de forvaltningsretlige principper.

Hvordan retningslinien så herudover konkret bør formuleres afhænger helt og holdent af hvilken/hvilke roller, regionplanens retningslinier i den pågældende situation knytter sig til – eller rettere sagt hvilke formål, det er meningen, at den enkelte retningslinie søger at tage hånd om. Derfor er det vigtigt, at amtet er bevidst om hvilken rolle, den enkelte retningslinie typisk skal varetage.

Det må understreges, at alle roller skal tages i betragtning ved en sådan vurdering – fx giver det ringe mening, at en regionplan indeholder retningslinier, som er formuleret på en måde, som er hensigtsmæssig i relation til administration i enkelt-sagsbehandlingen, men som hverken lodsejer eller borger forstår.

Anskuet under den optik at regionplanen som nævnt i afsnit 6.2.2 besidder **rollen som en del af det beslutningsgrundlag, der benyttes i forbindelse med tilladelser og dispensationer i amtet og kommunen**, skal regionplanens retningslinier efter vores overbevisning først og fremmest sikre, dels at amtet og kommunen gennem administrationen rent faktisk forfølger målsætningerne i regionplanen, dels at der sker en udfra forvaltningsretlige principper saglig forvaltning af lovgivningen.

For at retningslinierne kan siges at bidrage til sagsbehandlingen på en hensigtsmæssig måde, må det som udgangspunkt forventes, at sagsbehandleren i regionplanen har et operationelt grundlag med klart hjemmelsgrundlag, således at en afgørelse kan træffes så korrekt som muligt. Det kræver, at amtet med henvisning til regionplanen skal kunne meddele afslag eller give begunstigende tilladelser på nærmere specificerede vilkår på områder, hvor sektorlovgivningen retligt regulerer nogle forhold.²² Det vil sige, at der skal være et klart grundlag for de sagsbehandleres, der forvalter regionplanen til i enkeltsagsbehandlingen på en saglig måde at kunne sige JA eller NEJ, evt. med vilkår for så vidt angår ansøgning om forhold omfattet af regionplanlægningen, og det skal være muligt for sagsbehandleren at identificere og beskrive de forhold, som skal vurderes i forbindelse med behandling af en ansøgning – fx er udpegningen af råstofområder i regionplanen grundlaget for meddelel-

²¹ Se kapitel 5 og bilag E

²² Sørensen, 1998, s. 137-138

se af råstof tilladelse, ligesom udpegningen af skovrejsningsområder om områder hvor skovrejsning er uønsket er grundlaget for geografisk selektiv tildeling af støtte til privat skovrejsning. Ligeledes bør der ikke være tvivl om, i hvilken rækkefølge projekter prioriteres. Steffen Damskier udtrykker således om retningsliniernes formulering i interviewet: *"Jo klarere de (retningslinier, red.) er, jo nemmere er de at omsætte til, hvad det er, vi skal gøre"*²³.

Er fx et areal, som en ansøgning vedrører, udpeget med reference til en retningslinie, så vil regionplanens anvendelighed afhænge af, hvorvidt og hvor indgående problemstillingen er behandlet i retningslinien. En indgående behandling vil alt andet lige sikre, at retningslinien bidrager mere informativt til at understøtte det konkrete skøn af, hvorvidt der fx sker en forbedring eller forringelse af miljøet. Retningslinier, der omhandler specifikke områdetyper, skulle gerne bidrage til behandlingen af ansøgninger, hvor der kræves præcise vurderinger af ændringernes påvirkning af omgivelserne. I sådanne situationer er vi enige med Groth og Jørgensen i, jf. ovenfor, at retningslinierne som udgangspunkt bør være formuleret **klart** og **entydigt**²⁴.

Klarhed og forståelighed i retningslinierne kan også tænkes at gøre enkeltsagsbehandlingen lettere på en anden måde, nemlig som følge af, at adressaten (borgeren, lodsejer, virksomhed) derved har en nogenlunde klar fornemmelse af, hvilke krav han bliver mødt med – og måske i konsekvens heraf undlader visse ansøgninger.

Vigtigheden af regionplanens rolle som en del af beslutningsgrundlaget for amtets og kommunens udstedelser af tilladelser, godkendelser og dispensationer blev understreget af dels Lisbeth Øhrgaard og Ib Ferdinansen på regionplanseminaret i Korsør i marts 2003²⁵, dels gennem vor interviews. Lars Berg Møller udtalte i vort interview, at *"(...) folk er blevet meget "klogere" og mindre autoritetstro. Det kræver så, at den autoritet, der ligger i planen, holder vand – der er saglige argumenter – og det stiller store krav til planlægningen (...)"*²⁶.

Nu kan man imidlertid diskutere om regionplanen i alle henseender skal udgøre et operationelt administrationsgrundlag. I visse tilfælde ønsker måske både amtet og kommunen et fleksibelt administrationsgrundlag, hvor regionplanen ikke i et hvert tilfælde nødvendigvis skal interesseafveje i bund, jf. Arealudvalgets synspunkter i afsnit 5.1.5 og de opstillede roller i kapitel 6. Det kan diskuteres, om det at foretage endelige interesseafvejringer udhuler muligheden for at arbejde imod en flersidet arealanvendelse. Ved at prioritere de enkelte interesser i forhold til hinanden behøver en endelig interesseafvejning imidlertid ikke betyde, at muligheden for flersidig arealanvendelse og rollen som helhedsorienteret instrument udhules. Fx kunne en

²³ Bilag D

²⁴ Nu kan man diskutere om ikke også egenskaber som initiativskabende, igangsættende, udviklingsorienterede, handlingsorienterede samt det at skabe regionale sammenhænge ikke også bør gælde, hvis vi skal tale om et hensigtsmæssigt grundlag for administrationen. Svaret er, at det kan ikke helt afvises, men umiddelbart knytter det sig mere til regionplanen som strategisk udviklingsplan, hvorfor sådanne begreber behandles der.

²⁵ Bilag A

²⁶ Bilag B

retningslinie være: ”Kvaliteten af drikkevandet har amtets højeste prioritet. Dog kan anvendelser der ikke udgøre en forureningsfare for drikkevandet tillades”.

Under alle omstændigheder er der dog grænser for hvor fleksibel regionplanen som administrationsgrundlag kan være. Som Lars Berg Møller udtalte i interviewet, ”*hvis planen kan tage højde for alt muligt, er den for fleksibel*”²⁷, og regionplanen er i sådanne situationer ikke operationel i sagsbehandlingen længere. Omvendt bør planen være netop så fleksibel, at der ikke bør foretages interesseafvejning i tilfælde hvor det for amtet principielt er ligegyldigt hvilke interesser, der tillægges størst vægt i enkelt-sagsbehandlingen.

Konkrete eksempler på afvejning og prioritering i forskellige konkrete situationer er imidlertid henlagt til kapitel 8, men i sidste ende er det helt og holdent en amts-politisk beslutning i hvilken grad amtet ønsker, at regionplanen skal interesseafveje, medmindre der fra regeringens side kommer tilkendegivelser af, at den ønsker flere afvejninger.

Det er altså vanskeligt at sige meget mere præcist om retningsliniernes formulering ud fra regionplanen i rollen som **grundlaget for enkeltsagsbehandlingen** og i **rollen som afvejningsinstrument**. Vi er dog af den opfattelse, at det netop er når regionplanen optræder i denne rolle, at der er behov for at retningslinierne er mest entydige og klare, hvis det i enkeltsagsbehandlingen skal være muligt at vurdere, hvorvidt en forandring på ejendomsniveau er ønskelig i forhold til fx de natur- og miljømæssige værdier. Det kan ligeledes være problematisk, hvis der er indbyrdes modstrid mellem retningslinierne. Amtet har et problem, hvis det i to ens sager kan dømme forskelligt, fordi der i sagerne kan henvises til to forskellige retningslinier, der modarbejder hinanden²⁸. Modtager amtet fx en ansøgning om råstoftilladelse i et område, hvor der både er råstofinteresser og grundvandsinteresser, er det af afgørende betydning for vurderingen af ansøgningen, om retningslinierne for grundvand henholdsvis råstoffer er afvejede og prioriterede i forhold til hinanden, ellers udhules regionplanens rolle som både afvejningsinstrument, **retssikkerhedsobjekt** og grundlag for tilladelser, forstået på den måde, at amtets afgørelse kan komme til at bære præg af vilkårlighed og usaglighed.

Overfor borgeren er netop rollen som retssikkerhedsobjekt under alle omstændigheder af fundamental betydning for amtet at iagttage. Som Lars Berg Møller fremførte under vores interview, så er borgeren blevet meget ”klogere” og mindre autoritetstro²⁹ – vedkommende er klar over, at det i sidste ende betyder noget, hvad de enkelte områder er udlagt til, og det har affødt en stigende interesse for hvad de enkelte retningslinier betyder for vedkommendes ejendom og for vedkommende personligt³⁰. Det høje vidensniveau og kravniveau fra borgerne gør vedkommende bedre rustet/kvalificeret til at diskutere. Derfor må planen efter vores mening ikke gå på kompromis med retssikkerheden.

²⁷ Bilag B

²⁸ Elling, 1996, s. 105

²⁹ I forbindelse med enkeltsagsafgørelser er det en tendens, at befolkningen i dag påklager enkeltsagsafgørelser i et større omfang end tidligere. Se www.folketinget.dk

³⁰ Bilag B

Retssikkerhed indebærer ifølge Revsbech³¹ **for det første**, at forvaltningen skal anvende fremgangsmåder³², som sikrer den enkelte borger, at der træffes den korrekte afgørelse i forhold til ham eller hende, og at der eksisterer ordninger, som giver mulighed for at få efterprøvet forvaltningens afgørelser (procesretssikkerhed). Hvis der skal opstå et rimeligt tillidsforhold mellem borger og planmyndigheden, må regionplanen fremstå som **legitim** og **troværdig**.

Legitimitet betyder retfærdiggørelse af politiske magtforhold og et politisk system anses for legitimt, hvis den magt som de regerende (amtsrådet) har i en eller anden form beror på samtykkende accept fra de regerede (borgerne)³³. Det betyder ifølge Bogason, at legitimitet først og fremmest bygger på, at politikerne er demokratisk valgt – de har fået mandat til handling ved en demokratisk proces. Legitimitet sikres primært gennem Planlovens offentlighedsprocedurer for borgerinddragelse, og det er vigtigt at regionplanen besidder et vist politisk ejerskab³⁴. Politisering af regionplaner kan både indebære, at det politiske indhold i planerne skal frem, at planerne skal gøres mere forståelige og at den politiske vilje til at gennemføre planerne skal øges³⁵. Hvis regionplanen politisk i amtet og kommunen og mere bredt i befolkningen skal have øget gennemslagskraft er denne legitimitet og troværdighed vigtig, og hvis de berørte aktører i regionplanen skal kunne stole på indholdet, må planen tillige være **ajourført** – planens indhold må ikke være forældet på nogen måde, hvilket i sidste ende betyder, at sektorplanerne ikke må være forældede. Regionplanen som styrket administrationsgrundlag forudsætter jo også en styrkelse af den sektorplanlægning, der ligger til grund for regionplanen. Lars Berg Møller udtaler i interviewet, at regionplanen ikke er noget værd, hvis ikke der ligger noget substans – en god sektorplanlægning – bag.

I sidste ende beror legitimiteten i regionplanen imidlertid på om og hvorvidt amtet overholder sin planlægning, og ikke ændrer planlægningen efter forgodtbefindende.

For det andet skal den enkelte borger have mulighed for at kunne forudse sin retlige position i bestemte situationer og ved bestemte dispositioner, ligesom den enkelte må kunne handle i tillid til, at hans eller hendes retsposition ikke uden videre (vilkårligt) ændres (forudseelighedsretssikkerhed). Det må betyde, at borgeren let ud af planen skal kunne forstå hvad han må, og hvad han ikke må. Han må kunne forudse – og beregne – de retlige konsekvenser af bestemte (fremtidige) situationer og dispositioner, således at planen giver en form for investeringssikkerhed. Ligeledes må forudseelighedsretssikkerhed indebære krav til det omfang og den måde, hvorpå borgerne informeres (på forhånd) om retstilstanden på vedkommende område (fx byggemuligheder, m.v.)³⁶. Det betyder eksempelvis, at lodsejeren – navnlig af hensyn til ejendomsretsbeskyttelse – må kunne se de retlige konsekven-

³¹ Revsbech, 1995, s. 304

³² En gennemgang af de forvaltningsretlige principper og deres indflydelse på sagsbehandlingen i forhold til regionplanen falder uden for afgangsprojektet genstandsfelt.

³³ www.leksikon.org

³⁴ Bogason, 1997, s. 97

³⁵ Groth, 1997b, s. 8

³⁶ www.im.dk

ser i, at en del af hans ejendom eksempelvis er beliggende i et særlig følsomt drikkevandsområde – hvad betyder det for byggemuligheder osv? Det nødvendiggør dels præcise geografiske afgrænsninger på regionplanens kort, dels at regionplanen på en faglig kvalificeret måde³⁷ er gennemskuelig for både borgere og myndigheder, som skal administrere efter regionplanen³⁸.

På den måde kan regionplanen overfor den enkelte lodsejer fremfor at være et godt administrationsgrundlag betragtes som et godt ”disponeringsgrundlag”³⁹, og er retningslinierne klare og forståelige kan også **rollen som informationsredskab** varetages mere kvalificeret.

Endelig **for det tredje** må borgeren have sikkerhed for visse minimumsrettigheder og for, at forvaltningen tillægger ham eller hende de rettigheder, som lovgivningen har fastsat, og ikke omvendt pålægger pligter, der rækker ud over dem, som fremgår af lovgivningen (materiel retssikkerhed). Eksempelvis skal regionplanretningslinierne (helt banalt) overholde gældende lovgivning, som ikke kan tilsidesættes

Det må imidlertid, som Lars Berg Møller fremhæver i interviewet, erindres, at borgeren ikke er regionplanens primære kunder men nærmere kommunerne, og som nævnt i kapitel 6 optræder regionplanen ligeledes i **rollen som det overordnede styringsgrundlag for kommunernes fysiske planlægning og anlægsvirksomhed**.

Ud fra rammestyringssystemet har opfattelsen traditionelt været, at regionplanen planen skulle udgøre en præcis og entydig ramme for kommuneplanlægningen⁴⁰. Skal rammestyringsprincippet fungere optimalt forudsættes, at regionplanen som minimum er udformet på en sådan måde, at kommunerne dels kan vurdere, om et kommunalt planforslag strider mod regionplanen, dels retningsliniernes hjemmel i regionplankataloget⁴¹.

I forhold til kommunernes enkeltsagsbehandling synes det navnlig betydningsfuldt at kommunen kan vurdere, hvorvidt en ansøgning om fx landzonetilladelse kan komme til at stride mod regionplanen⁴². Kommunerne er med overtagelsen af landzonekompetencen i endnu højere grad påvirket af regionplanen – et forhold som Regionplanudvalget også er opmærksom på. *”Udvalget bør fokusere på, hvordan planerne kan udgøre et administrationsgrundlag for den myndighed, der skal realisere planerne. Særligt vigtigt bliver det på de områder, hvor den planlæggende myndighed ikke er den samme som*

³⁷ Konkrete bud på herpå gives i kapitel 8.

³⁸ Se Lidde Bagges og David Rehlings synspunkter i bilag B

³⁹ Bilag B

⁴⁰ Arealudvalget, 1985, s. 18 og Boeck, 2002, s. 86

⁴¹ Boeck, 2002, s. 83

⁴² To eksempler kan nævnes: 1) regionplanens retningslinier lægges til grund for den kommunale spildevandsplan, der ifølge Miljøbeskyttelseslovens § 32, stk. 2, ikke må stride mod regionplanen. Retningslinierne skal samtidig tjene som overordnet administrationsgrundlag for de kommunale myndigheders afgørelser om tilladelser i medfør af Miljøbeskyttelseslovens § 28, og 2) Regionplanen skal udpege særlige indsatsområder, som skal danne grundlag for udarbejdelse af kommunale indsatsplaner med hjemmel i Vandforsyningslovens, jf. § 6, stk. 3, nr. 12.

den administrative⁴³. Kommunen bør have sikkerhed for hvor langt den kan gå i dens planlægning.

Det betyder, at det – **på den ene side** – må være i kommunens og amtets interesse, at der er nået en vis afklarethed og at retningslinierne netop kun er så detaljerede, at der er gjort op med de regionale og nationale interesser på forhånd⁴⁴. Regionplanen bør dog ikke indeholde så vagt formulerede retningslinier, at regionplanen reelt ikke binder amtet eller kommunen i enkeltsagsbehandlingen på nogen måde – så er regionplanen for fleksibel i sagsbehandlingen. Eller formuleret på en anden måde: Retningslinierne må ikke være formuleret så blødt, at de udvider amtets og kommunens råderum så meget, at de overordnede statslige planinteresser ikke sikres⁴⁵. Det stiller i hvert fald krav til redegørelserne om klart at give besked om, hvordan disse ”bløde” retningslinier skal administreres.

På den anden side er det noget, der klart indikerer, at opfattelsen om, at det i visse tilfælde er i kommunens interesse ikke at lægge for snævre bånd på borgernes og erhvervets muligheder for udvikling, også nødvendigvis må tages i betragtning. Eksempelvis er Lars Berg Møller af den opfattelse, at kommunerne er optaget af hensynet til benyttelsesinteresser, og *”at kommunerne gerne vil have frihed til at bruge den magt, de synes de har”*. En mere kontant udmelding blev fremsat af David Rehling på regionplanseminaret, hvor han hævdede, at kommunerne kun er optaget af at generere så meget udvikling til dem selv som muligt, og at de praktisk talt ikke tænker på natur- og miljøbeskyttelse⁴⁶. Jo friere regionplanen er i sine udmeldinger, jo mere frihed har kommunerne til at planlægge efter eget ønske – fx angående hvor byudviklingen skal lokaliseres.

Det er da ifølge forarbejderne til Planloven også hensigten, at kommunerne skal være overladt et vist spillerum i deres planlægning. Det bemærkes, at amternes *”indflydelse på byvæksten ikke må være større end nationale og regionale interesser tilsigter. Inden for denne ramme skal der være størst muligt råderum for kommunernes planlægning for byfunktioner”*⁴⁷.

Det må opfattes, som at retningslinierne ikke må blive så detaljerede, at de strider imod de centralstatslige målsætninger, og således bliver et brud på rammestyrings-systemet. Regionplanens retningslinier skal altså stadig være mere overordnede end retningslinierne i kommuneplanen, således at kommunen fx får det størst mulige spillerum for planlægning af byfunktioner. En nylig foretaget undersøgelse har vist, at kommuneplanlæggerne ikke anser regionplanretningslinierne for det åbne land som for restriktive – kun 16 % mener de er for restriktive, mens 78 % svarer, at regionplanens retningslinier omkring udnyttelsen af det åbne land er passende⁴⁸.

⁴³ www.regionplanudvalget.dk (J)

⁴⁴ Arealudvalget, 1985, s. 18

⁴⁵ Revsbech, 1986, s. 181

⁴⁶ Bilag A

⁴⁷ Boeck, 2002, s. 87.

⁴⁸ Møller og Sørensen, 2003, s. 17

Den egentlige udpegning af arealer til byformål henlægges jo også til kommuneplanlægningen eller lokalplanlægningen⁴⁹.

At regionplanen således ”spiller på” flere roller medfører ofte, at kommunen og amtet befinder sig i et dilemma, hvor den på den ene side ønsker et klart administrationsgrundlag at administrere efter, men på den anden side også af hensyn til øgede muligheder for vækst ønsker et så stort spillerum for den kommunale planlægning som muligt – man kunne efter vores opfattelse kalde det en balance mellem en politisk og juridisk rolle – at retningslinierne på den ene side skal være entydige og administrerbar og at de på den anden side skal tilvejebringes i en omfattende dialog og forhandling, fordi borgerens medindflydelse skal sikres⁵⁰. Men i nær sammenhæng hermed skal også en balance mellem investeringssikkerhed og politisk råderum, mellem retssikkerhed og fleksibilitet, mellem det at sige ja overfor det at sige nej, mellem beskyttelse og benyttelse eller mere bredt sagt en balance mellem enkeltsagsbehandling og planlægning, findes

Samtidig vanskeliggøres diskussionen yderligere som følge af, at amtet og kommunen ofte har forskellige interesser inden for samme geografiske område eller inden for samme regionplantema og at en flerhed af interesser derfor skal afvejes mod hinanden.

7.3 Delkonklusion

Det er vist, at der er god grund til at tro, at regionplanen også fremover generelt har en vigtig rolle at varetage som administrationsgrundlag. Det skyldes først og fremmest, at antallet af klager er steget, formentlig som et udslag af, at borgerne er blevet mindre autoritetstro.

Det er ligeledes vist, at regionplanen som et godt administrationsgrundlag er langt mere nuanceret end det blev fremhævet i kapitel 2, hvor et godt administrationsgrundlag i første omgang sidestillet med varetagelse af beskyttelsesinteresser. Imidlertid befinder der sig inden for regionplanens rolle som administrationsgrundlag en række ”delroller”, som alle skal varetages samtidig. Idealkriterierne for om regionplanen kan betegnes som et godt administrationsgrundlag bør betragtes ud fra bedst mulig varetagelse af de i kapitel 6 opstillede roller.

Et hensigtsmæssigt administrationsgrundlag varetager flere af disse roller, selv om ikke alle rollerne knytter sig lige meget til rollen som administrationsgrundlag. Det er vist, at det som følge af, at regionplanen så at sige ”spiller på” flere roller, er vanskeligt at angive ”en opskrift” på hensigtsmæssig formulering af regionplanen, men det er i kapitlet argumenteret for, at skal regionplanen være et godt administrationsgrundlag af en vis kvalitet, må der både sættes krav til dels regionplanens retningslinier, dels regionplanens mere overordnede plangrundlag.

⁴⁹ Boeck, 2002, s. 87

⁵⁰ Vaaben, 1995, s. 334

Ved formulering af retningslinier skal i princippet alle nøgleegenskaberne angivet figur 7.1 iagttages, men det synes særlig vigtigt, at retningslinierne formuleres klart og entydigt. Det er dog vanskeligt præcist at angive, hvordan en retningslinie så konkret bør formuleres – det afhænger helt og holdent af hvilken/hvilke funktioner og formål, retningslinien i den pågældende situation skal tage hånd om – konkrete eksempler gives i kapitel 8. Retningslinierne skal således på én gang finde et kompromis mellem politik og jura, mellem enkeltsagsbehandling og planlægning, mellem retssikkerhed overfor fleksibilitet, mellem det at sige ja versus at sige nej og mellem beskyttelses- og benyttelsesinteresser.

Under alle omstændigheder er der argumenteret for vigtigheden af, at regionplanen som et hele, dog navnlig retningslinierne, efterlader et billede af, at plangrundlaget er lovligt, at det er legitimt, gennemskueligt samt at det er ajourført.

Regionplanen giver selvfølgelig troværdighed i sig selv, hvis indholdet juridisk er i orden, men herudover må regionplanen af flere årsager også være let forståelig. Det er afgørende, at regionplanens retningslinier giver en vis forudseelighedsretssikkerhed, således at planen kommer til at optræde som et forståeligt informationsredskab over for fx lodsejeren eller en lokal virksomhed. Det kan fx ske via afklaring af de forskellige interessers vægt, eller ved at retningslinierne på en klar og entydig måde forklarer, hvad en eventuel ansøger med ændringsønsker kan forventes tilladelse til. På den måde undlader vedkommende måske en ansøgning, og sagsbehandlingen bliver alt andet lige mindre ressourcekrævende. Afklarede retningslinier bliver også alt andet lige mere operationelle i enkeltsagsbehandlingen, hvis de overfor sagsbehandleren fortæller, hvilke forhold der skal tages i betragtning i enkeltsagsbehandlingen. I enkeltsagsbehandlingen indgår også regionplanens områdeudpegninger, der sammen dertil hørende retningslinier og kort i mange tilfælde er grundlaget for meddelelse af tilladelse og dispensation til en ønsket aktivitet.

8. Regionplanen som styrket administrationsgrundlag – hvordan?

Når man står overfor at skulle indkredse et bud på Regionplanudvalget spørgsmål om, hvordan regionplanen bliver et godt administrationsgrundlag, må det i et eller andet omfang antages, at grundlaget generelt ikke er tilfredsstillende i dag, men at det kan styrkes, og det lægges der også op til i Regionplanudvalgets kommissorium.

Kapitlet her har dels til formål på baggrund af en screening af amternes regionplaner overordnet at vurdere i hvor høj grad regionplanen lever op til de i forrige kapitel opstillede idealer, dels at svare på om og i givet fald hvordan regionplanen med afsæt i både denne vurdering, de opstillede karakteristika og de i kapitel 6 opstillede roller, kan styrkes som administrationsgrundlag.

Det er vigtigt at understrege, at fokus ikke er at ”tage pulsen” på den aktuelle og faktisk regionplanlægning, som den foregår i amterne, men at sigtet navnlig er at klarlægge om, og i givet fald hvordan, regionplanen har et potentiale for at kunne udformes som et hensigtsmæssigt administrationsgrundlag.

Konkret fremhæves det ved hjælp af eksempler på retningslinier hvilke muligheder og begrænsninger, regionplanen har for at blive et styrket administrationsgrundlag.

8.1 En vurdering af amternes regionplaner

Der er foretaget en screening af alle amternes regionplaner. Enkelte af planerne har været regionplanforslag, men det er skønnet ikke at have betydning for pålideligheden. Regionplanerne er gennemgået med afsæt i de opstillede karakteristika figur 7.1 side 73.

Her ud fra udvælges de fokusområder, som gruppen opfatter bør styrkes med henblik på at få regionplanen til at fremstå som et styrket administrationsgrundlag, og ved brug af ”eksemplets magt” gives der forskellige bud på, hvordan amtet kan styrke deres regionplanen som administrativt værktøj.

8.2 Generelle indtryk ved vurdering af regionplanen

Det må på baggrund af den teoretiske bestemmelse i kapitel 7 sammenholdt med screeningen af amternes regionplaner generelt konstateres, at der i planerne både optræder gode og mindre gode eksempler på regionplanen som administrationsgrundlag¹.

¹ For ikke at risikere, at visse amter eventuelt måtte blive stødt over angivelse af retningslinier fra deres regionplan, angives kun hvor de gode eksempler er taget fra, men gruppen er til enhver tid i stand til at henvise til de relevante regionplaner.

Ud fra en generel betragtning er der flere forhold, der peger i retning af, at regionplanen må betegnes som et godt administrationsgrundlag.

For det første udtrykker de interviewede personer alle, at regionplanen betragtet over én kam fremstår som et godt administrationsgrundlag. Lars Berg Møller: *”Jeg synes faktisk at regionplanen allerede er et godt administrationsgrundlag (...), fordi den siger hvad man ikke må – et godt administrationsgrundlag siger nemlig, hvad man må og hvad man ikke må. Det udpeger nogle områder, det udpeger områder af forskellig karat, det gør forskel på ting, og det forklarer, hvorfor der er den forskel. Det er udtryk for en prioritering”*. Steffen Damskier er af samme opfattelse, idet han anfører, at Vejle Amt ikke har problemer med regionplanen som administrationsgrundlag. Jan Engell fra HUR udtrykker, at *” Regionplanen har jo hele tiden været et administrationsgrundlag, og det mener jeg for så vidt den har tjent godt – regionplanen har været udmærket som administrationsgrundlag”*².

For det andet har en nylig omfattende undersøgelse af samarbejdet mellem amter og kommuner om regionplanlægningen påvist, at op mod 2/3 (61 %) af de ca. 130 angivne svar fra kommunerne viser, at den nuværende regionplan er et godt grundlag for den kommunale landzonesagsbehandling³.

Selvom regionplanen som administrationsgrundlag ud fra ovenstående ser ud til tilsyneladende at have et vist potentiale, er det dog vor opfattelse, at der ud fra screeningen kan peges på visse områder, hvor regionplanen lader noget tilbage at ønske. I forhold til de i kapitel 7 opstillede karakteristika forekommer det umiddelbart at gøre sig gældende på navnlig følgende områder:

- Vage og intetsigende retningslinier.
- Manglende synliggørelse af hvilke retlige konsekvenser, regionplanens områdeudpegninger – og retningslinier i øvrigt – medfører.
- En på visse punkter utilstrækkelig interesseafvejning.

Regionplanerne er ikke vurderet med hensyn til alle de karakteristika, som blev nævnt i kapitel 7. Det er fx ikke undersøgt om regionplanen er tilstrækkelig ajourført, eller om plangrundlaget fremstår som 100 % legitimt og troværdig, idet en sådan undersøgelse vil kræve analyse af regionplanpraksis. Udpeger regionplanen fx et område til uønsket skovrejsning, må en vurdering af om planen er til at stole på overvejende baseres på, om der så rent faktisk bliver plantet skov på stedet. Man må altså se, om den fysiske/funktionelle virkelighed svarer til det som så er udlagt i planen, om der opføres noget i strid med planen. En sådan vurdering falder som nævnt uden for projektets afgrænsning.

8.2.1 Vage og intetsigende retningslinier

Lad det være sagt med det samme. Det er ikke muligt helt til bunds at fastlægge hvor detaljeret den enkelte retningslinie skal udformes, og diskussionen om detaljeringsgrad synes at kunne fortsætte i det uendelige. I den ene ende af ”formulerings-spektrat” optræder ønsket om at formulere retningslinier, som vil være i stand til

² Bilag B.

³ Møller og Sørensen, 2003, s. 19

detaljeret og entydigt at understøtte enhver ansøgning, og i den anden ende af spektret eksisterer ønsket om, at retningslinier ved efterfølgende sagsbehandling skal være udformet så fleksibelt og bredt, at enhver ansøgning kan falde ind under retningslinien.

Vi kan konstatere, at detaljeringsgraden i retningslinierne i landets regionplaner varierer dels fra emne til emne, dels fra område til område. Revsbech anfører, at det da heller ikke er ulovligt, at retningslinierne formuleres ”blødt” på den måde, at de indeholder et ”bør” i stedet for et ”skal”⁴.

En balance kan være nok så svær at finde, men mange af retningslinierne i landets regionplaner er imidlertid så decideret uklare og upræcise, at de får karakter af rene hensigtsserklæringer uden reelt indhold. Hvad betyder fx retningslinier som:

- ”Byudvikling samt placering af trafik- og forsyningsanlæg o.l., bør ikke ske på arealer af høj videnskabelig, landskabelig eller rekreativ værdi”.
- ”Lavbundsarealer skal så vidt muligt friholdes for byggeri og anlæg, der kan forringe muligheden for at genskabe værdifulde naturområder”.
- ”Større uforstyrrede landskaber skal så vidt muligt friholdes for store anlæg. Hvis der alligevel bliver nødvendigt at placere et større anlæg i et uforstyrret landskab, skal anlægget udformes, så det generer mindst muligt”.
- ”Grundvandet må ikke forurennes. Beskyttelse af grundvand mod forurening prioriteres normalt højere end arealanvendelse, der medfører risiko ved grundvandsforurening”.
- ”Nye veje eller vejforlægninger skal placeres under hensyntagen til andre arealinteresser”.
- ”I det åbne land skal friluftsjakter søges indpasset sammen med øvrige interesser”.
- ”Ved anvendelse af jordbrugsarealer til andet formål end jordbrug skal generne for jordbrugserhvervene begrænses mest muligt”.
- ”I jordbrugsområderne skal hensynene til jordbrugserhvervene varetages i balance med hensynet til de øvrige åben-land-interesser og byudviklingsinteresser”.

Det er fx ikke til at vide hvad begreber som ”høj videnskabelig, landskabelig eller rekreativ værdi”, ”værdifulde naturområder” og ”større uforstyrrede landskaber” dækker over, hvis ikke begreberne er nærmere defineret i regionplanen. Nærmere herom senere i kapitlet.

En lang række tilsvarende eksempler kunne med sikkerhed nævnes – selv om der naturligvis også findes eksempler på mere klare og operationelle retningslinier. Gruppen bekendt er der ikke foretaget undersøgelser af hvor stor en del af retningslinierne i landets regionplaner, der har denne form for ”hensynselastik” indbygget. Elling har dog påvist, at op mod 25 % af retningslinierne i Nordjyllands Amts regionplan fra 1997 omhandlende det åbne land lægger op til, at prioritering

⁴ Revsbech, 1986, s. 181

og afvejning sker i hver konkret sag, og at det netop er udtryk for denne form for ”hensynselastik”⁵.

Sådanne alt for overordnede og målsætningsprægede retningslinier giver anledning til en række principielle spørgsmål. Fortæller de ansøgere, hvad de kan forvente tilladelse til? Om lodsejerens udviklings- og udvidelsesmuligheder? Om hvorfor amtet har udformet retningslinierne, som de har? Og hvorfor er det ikke anført hvilke konkrete forhold, der skal tages hensyn til i forbindelse med sagsbehandlingen? Ikke i tilstrækkelig grad efter vores mening!

Man skal dog være opmærksom på, at første punkt i en retningslinie kan være overordnet og målsætningspræget, mens de andre punkter i retningslinien typisk er mere operationelle.

Overordnede og målsætningsprægede retningslinier gør det vanskeligere for regionplanen generelt at varetage rollen som administrationsgrundlag, som Regionplanudvalget jo ligger op til skal styrkes. Retningslinierne gør det umiddelbart svært for landmanden at vurdere regionplanens generelle betydning for den efterfølgende enkeltsagsadministration⁶. Det gør det heller ikke lettere for borgeren at debattere og forholde sig til sådanne uforståelige retningslinier. Måske er borgeren nok blevet ”klogere” og mindre autoritetstro, jf. afsnit 7.3, men har regionplanen først en ringe interesse generelt i befolkningen, vil planen også få sværere ved at vække en tilstrækkelig politisk interesse, og er det politiske ejerskab i regionplanen først helt fraværende, har den efter gruppens mening spillet fallit. Derfor må regionplanen udvikles hen mod bedre at fortælle borgeren om vedkommendes udviklings- og udvidelsesmuligheder og give klar besked om, hvad han kan forvente tilladelse til.

Det har også i debatten om regionplanens indhold været kritiseret, at regionplanerne er præget af så stor faglig indforståethed om deres indhold, at borgerne ikke længere kan læse ud af planerne, hvorfor de laves. Synspunkter som *”Regionplanerne mangler overskuelighed for borgerne. Hvad er konsekvenserne af planerne? Hvad betyder fx en bemærkning om at ”naturen skal opprioriteres?, uklarhed er et problem for borgeren. De forstår ikke regionplanen”* og *”Der er behov for at gøre problembeskrivelserne i regionplanerne genkendelige og for at gøre regionplanretningslinierne forståelige”*, har været fremme i debatten⁷ - og efter vores opfattelse som sagt med god grund.

Nu kan det imidlertid ikke være tilstrækkelig alene at betragte retningslinierne, idet og retningslinien mange gange er nærmere forklaret i redegørelsesdelen. Men her er der ofte heller ikke meget at hente – selv om der er eksempler på det modsatte.

At gøre retningslinierne (og redegørelsesdelen) mere sigende er rent teknisk for os at se navnlig et spørgsmål om ”formuleringskunst”, – især en synliggørelse af områdeudpegningernes og dermed retningsliniernes retlige konsekvenser samt en bedre interesseafvejning, er ønskelig. Alle roller som, jf. kapitel 6, er nogle af regi-

⁵ Elling 1996, s. 109

⁶ Et synspunkt der allerede blev påpeget i publikationen [Landbrugs- og Fiskeriministeriet, 1996]

⁷ Groth, 1997b, s. 10

onplanens vigtigste. Det følgende vil vise både sådanne gode og mindre gode eksempler herpå, og gruppen vil fremsætte forslag til, hvordan der konkret kan skabes mere klarhed og forståelighed i regionplanen fremover.

8.2.2 Manglende synliggørelse af retlige konsekvenser

På mange områder står det sløjt til med regionplanens retssikkerhed, især forudseelighedsretssikkerheden. Det gælder for alle ansøgere, såvel lodsejere, virksomheder som forskellige interesseorganisationer. Ansøgerne må kunne forvente den fremtidige retstilstand, kunne forudse sine fremtidige udviklings- og dispositionsmuligheder.

Man kan spørge, om fx de overfor nævnte retningslinier giver borgeren klar besked om, hvad der kan forventes tilladelse til? Er vedkommende i stand til at se sine udviklings- og udvidelsesmuligheder på baggrund af sådanne retningslinier? Ikke tilstrækkeligt godt, og derfor behøves der større klarhed og forståelighed indbygget i retningslinier og redegørelse.

I en regionplan lyder en retningslinie:

”der reserveres areal til de på kortbilag 1 viste udvidelser af naturgasnettet og til beskyttelseszoner langs hovedtransmissionsledningen for naturgas”.

Det fremgår klart hvor udvidelses- og beskyttelseszonerne er, men hvad betyder det for lodsejeren, at vedkommende ligger inden for sådanne zone? Det fremgår hverken af retningslinie, af kortet eller af redegørelsen. I redegørelsen står, at *”der langs naturgasledninger er tinglyst beskyttelseszoner af varierende bredde”*. Hvorfor ikke gå skridtet videre og fx i redegørelsen sige, at

”de tinglyste beskyttelseszoner medfører visse begrænsninger for arealanvendelsen. Det betyder fx at amtsrådet ikke under nogen omstændigheder tillader, at der (...), dog kan amtsrådet i de og de tilfælde tillade (...).”

Et andet eksempel fra en retningslinie omhandlende regionale industriområder lyder:

”Der reserveres areal til de på kortet side 75 og kortbilag 1 viste regionale industriområder”

Der er ikke muligt i regionplanen at forudse om, og i givet fald på hvilke betingelser, en virksomhed kan forvente tilladelse til at etablere sig, eller til at udvide eksisterende virksomhed. Igen kan det være nyttigt, at amtet informerer om hvilke typer af virksomheder, det mener er fornuftigt at lokalisere i de enkelte industriområder. Desuden kan det være fornuftigt, at amtet – i overensstemmelse med bl.a. deres erhvervs politik – eksempelvis fortæller hvilke virksomheder, der satses på i området. Et skridt på vejen kunne være, som et af landets amter har gjort, på et kort at informere om hvilke former for virksomheder, amtet vurderer kan placeres i de regionale industriområder. Amtsrådet kunne endog med henblik på at gøre

regionplanen mere handlingsorienteret og udviklingsskabende sige, hvilke dispositioner man gerne så sat i værk. Det ville alt andet lige give virksomheder en bedre forudseelighedsretssikkerhed og som følge heraf måske tiltrække flere arbejdspladser – og regionplanen i rollen som grundlag for amtets og kommunen udvikling og investeringer styrkes tillige – en rolle der nærmere diskuteres i kapitel 10.

Mange af regionplanerne forklarer heller ikke på særlig fyldestgørende måde, hvorfor amtets områdeinddelinger er foretaget, som de er og hvad områdeinddelingen betyder for ens dispositioner.

Fx har flere regionplaner benævnelser, der ligger tæt op ad hinanden, og hvor det er uigennemskueligt hvorfor denne sondring er foretaget. Hvori består forskellen mellem eksempelvis jordbrugsområde og jordbrugsområde med særlige landskabelige værdier? Eller hvorfor er der skelnet mellem naturområder og regionale naturområder? Og hvad betyder fx regionalt jordbrugsområde, som flere af landets regionplaner opererer med som begreb – ja redegørelsen siger et område, der *”som udgangspunkt er reserveret til dyrkningsformål og beskyttes mod anvendelse som varigt reducerer eller ødelægger dyrkningsværdierne”*. Her kunne amtet med fordel angive eksempler på ønskelige og ikke ønskelige arealanvendelsesformål. Amtsrådet bør informere om de retlige konsekvenser af, at et område er udlagt til det, som nu engang er besluttet, samt hvad det betyder for den enkelte.

Et forslag til at udvikle regionplanens indhold hen imod større klarhed kunne være:

Amtet har opdelt det åbne land i følgende områdetyper:

- Jordbrugsområder (...)
- (...)

Opdelingen er foretaget fordi (...), og opdelingen har på hver sin måde betydning for den enkeltes dispositioner:

I jordbrugsområder er det forbudt at (...). Det er som regel forbudt at (...). Som regel tillades (...).

Sådanne restriktioner har betydning for både lodsejere, virksomheder, byudviklingsinteresser (...).

En sådan retningslinie og redegørelse vil alt andet lige forbedre regionplanen som retssikkerhedsobjekt og informationsredskab. Fx inden for regionplanens udpegninger af særlig følsomme drikkevandsområder, områder med drikkevandsinteresser og områder med begrænsede drikkevandsinteresser. I hvert fald i en af landets regionplaner kan det ikke ud af hverken redegørelse eller retningslinie udledes, hvilke dispositionsmuligheder en lodsejer har. Ligeledes vil større klarhed også kunne betragtes som en større dyd i rollen som styringsgrundlag for kommunens planlægning, idet det i tilfælde hvor kommunen skal overholde et hensyn, de forstår, alt andet lige er større chance for, at kommunen respekterer hensynet.

Lars Berg Møller udtrykte i interviewet ligeledes ønske om tilsvarende forslag. Han udtrykker, at *"hvis man kan sige, hvor man aldrig må, hvor det er, man ikke må og hvor det nok går, så har regionplanen også en overlevelsesmulighed på langt sigt"*⁸.

Herudover vil der selvfølgelig være andre elementer, der kan komplicere og udvise klarheden og forståeligheden i indholdet i en regionplan. Eksempelvis bliver det uklart, når en af landets regionplaner fx kalder det landbrugsområde i retningslinierne og jordbrugsområde på kortet, eller at en anden regionplan på kort udpeger særlige værdifulde landbrugsområder uden, at ordet optræder i nogen retningslinier.

Der er faktisk allerede flere eksempler, der allerede lægger sig tæt op ad gruppens forslag på forrige side, og som virker operationelle, når sagsbehandleren skal vurdere en ansøgning.

Et eksempel er Viborg Amt, der har en retningslinie, der lyder:

"Husstandsmøller kan, på baggrund af en konkret behandling, tillades opstillet på betingelse af, at opstillingen sker i tilknytning til ejendommens bygninger, at møllen højst har en totalhøjde på 25 m og at rotordiameteren ikke overstiger navhøjden (...)"

Redegørelsen supplerer retningslinien ved at angive, at husstandsmøller fx ikke kan opsættes i særlige udpegede vindmølleområder, særlige beskyttelsesområder, strandzonen eller kystbeskyttelseszonen.

Ringkøbing Amt redegør i en retningslinie for andre møller end husstandsmøller præcist for, via detaljerede kort, hvor vindmøllerne må placeres. Kortene er så detaljeret, at der ikke er tvivl om en ejendom er omfattet eller ej, og generelt bør det overvejes om kortene kunne være mere detaljeret, så der ikke var tvivl om en ejendom er omfattet af en bestemt udpegning eller ej. I redegørelsen fremhæves hvor mange vindmøller, der kan tillades opstillet inden for de på kortene udpegede områder, ligesom det pointeres, at der skal være 300 m til nærmeste nabo.

Sådanne retningslinier er operationelle i sagsbehandlingen, og regionplanens rolle som grundlag tilladelser og dispensationer i amtet og kommunen varetages på den måde bedre. Helt optimalt ville det imidlertid blive, hvis amtet også overfor fx lodsejeren angav betydningen af, at et areal er udlagt eller reserveret til vindmølleområde.

Et andet eksempel findes inden for råstofindvinding. Flere regionplaner har retningslinier herom, fx Viborg: *"(...) Råstofindvinding kan kun finde sted inden for de udlagte råstofgraveområder. Råstofindvinding kan undtagelsesvis foregå uden for de udlagte graveområder, når samfundsmæssige interesser taler for det, når hensyn til grundvands-, jordbrugs- og øvrige beskyttelsesinteresser ikke konkret taler imod, og når arealforbruget er begrænset."* Dog kan det, som Ringkøbing Amt har gjort, være fornuftigt at fremhæve, at der dog kan være gravhøje eller heder, som gør at man alligevel ikke kan få tilladelse i graveom-

⁸ Bilag A

råder. Hermed er det overfor en ansøger til råstofindvinding gjort klart, hvilke konkrete forhold, der kan forventes lagt til grund i enkeltsagsbehandlingen, og hvornår der kan forventes af få en dispensation. Klarhed om hvornår en dispensation kan forventes er jo tillige en vigtig oplysning til borgeren – fx at ”for råstofgrave, som ligger i særlige følsomme drikkevandsområder, gives der ikke dispensation fra forbudet mod at modtage returjord”, som en retningslinie fra Ringkøbing Amts regionplan siger.

Et tredje eksempel er inden for detailhandel. Her har Nordjyllands Amts regionplan en retningslinie der lyder:

”Der kan kun planlægges for detailhandelsbutikker inden for de på kort 1-65 (bilag 1) angivne afgrænsninger af centrale by- og bydelsområder.”

Kort 1-65 afgrænser tydeligt på detaljerede kort i målforhold 1:5000 – 1:8000 hvor det er muligt at de enkelte detailhandelsbutikker kan lokaliseres. I redegørelsen angives desuden, hvor store de enkelte butikkerne kan være. Kommunerne er således på den måde klar over, hvor langt de kan gå i deres planlægning af butiksforsyningen.

Et fjerde eksempel der med fordel kan fremhæves er en retningslinie for skovrejsning fra Ringkøbing Amt:

”Amtsrådet vil i særlig tilfælde kunne meddele dispensation til tilplantning i områder, hvor skovrejsning er uønsket, hvis tilplantningen ikke slører værdifulde landskabstræk og

- området ikke er udpeget som Ramsarområde, EF-Fuglebeskyttelsesområde eller EF-Habitatområde,*
- eventuelle råstoffer i de i regionplanen udpegede Grave- og Råstofinteresseområder i området er udnyttede,*
- tilplantningen ikke er placeret indtil 2 km vest for et eksisterende eller et i regionplanen udpeget vindmølleområde”.*

Retningslinien gør det forholdsvis klart, i hvilke tilfælde en dispensation kan forventes, og forudseelighedsretssikkerheden er i et sådan tilfælde i orden. Dog kunne amtet have givet eksempler på, hvordan skovtilplantning kunne tænkes at sløre værdifulde landskabstræk.

8.2.3 Utilstrækkelig interesseafvejning

I mange tilfælde vil det også bidrage til at give forudsigelighed, hvis der i regionplanen er foretaget en kvalificeret interesseafvejning. Vi fremhævede i afsnit 6.2.2 og 7.3, at amtet i områder hvor flere forskellige interesser kan komme i konflikt med hinanden må angive hvilke interesser, der – i hvert fald som udgangspunkt – prioriteres højest, uden at der nødvendigvis i alle tilfælde skal være en endelig afvejning, men en ”afklarethed” om de retlige konsekvenser forudsætter, at amtet foretager en interesseafvejning – gerne så tilstrækkelig at det fremgår hvilken vægt de forskellige interesser har i forhold til hinanden.

Nu kan det imidlertid være vanskeligt at vurdere om der blot er tale om potentielle interessekonflikter, som synes at komme til udtryk i retningslinierne, og som så efterfølgende ikke er en reel konflikt i praksis – det afhænger nemlig af, hvordan retningslinien administreres i praksis. Det kan også være svært at afsløre en konflikt i retningslinierne, som måske erfaringsmæssigt er en konflikt/problem i den praktiske administration af regionplanen⁹.

Det betyder, at selvom amtet i regionplanen tilsyneladende laver en tilstrækkelig interesseafvejning, kan der alligevel godt være konflikter, som er særdeles vanskelige at tage højde for og gardere sig mod i praksis. Et par eksempler kan nævnes:

En retningslinie siger, at *"regionale servicefunktioner skal lokaliseres således, at der sker en udbygning af de svageste led i den overordnede struktur"*. Redegørelsen siger, at planen tilstræber, at *"den regionale service placeres centralt i det opland, der skal betjenes"*. På den måde kan der eventuelt opstå en modsætning mellem sikring af udvikling i de svageste områder og placering af arbejdspladser i kortest mulig afstand for flest mulig.

Følgende to retningslinier kan ligeledes risikere at rumme en konflikt: *"Vindressourcerne skal udnyttes bedst muligt"* og *"Vindmøller skal placeres med hensyntagen til miljøbeskyttelse og arealinteresserne i det åbne land"*. Det betyder i princippet, at der kan optræde så mange restriktioner for opsætning af vindmøller, at det vil medføre en begrænsning af udnyttelsen af vindenergien¹⁰.

Der kan tillige opstå en mulig konflikt mellem amtslige mål om at påvirke til øget brug af miljøvenlige transportformer og så et ønske om at tilvejebringe godt betingelser for erhvervsudviklingen i amtet. Fx vil en satsning på flytrafik til Aalborg lufthavn skabe gode erhvervsmuligheder i Nordjylland, men det vil alt andet lige forringe mål om bæredygtighed i transportsystemet (ved at påvirke til miljøvenlige transportformer), fordi transportgrundlaget for kollektive transportformer som tog og bus delvist fjernes¹¹.

Uanset at enkelte potentielle interessekonflikter kan være vanskelige at opfange i regionplanen, har regionplanerne ofte slet ingen eller kun meget "løs" interesseafvejning. Som eksempler på sidstnævnte kan nævnes:

"Grundvandet må ikke forurenes. Beskyttelse af grundvand mod forurening prioriteres normalt højere end arealanvendelse, der medfører risiko ved grundvandsforurening."
"I det åbne land skal friluftssiderne søges indpasset sammen med øvrige interesser."

Gruppen har i flere regionplaner eksempler på slet ingen interesseafvejning i områder, der både er udlagt til regionalt jordbrugsområde og område med særlig drikkevandsinteresser, eller i området udlagt til mulig byvækst og grundvand. Hvilken betydning har det for ejendomme i disse områder, for deres muligheder for at udvide bedriften, og hvad betyder det fx for den lokale vandforsyningsvirksomhed?

⁹ Elling, 1996, s. 114-116

¹⁰ Elling 1996, s. 123

¹¹ Elling 1996, s. 120

Omvendt synes der at være afvejet tilstrækkeligt i følgende tilfælde:

To retningslinier fra Viborg Amts regionplan:

"(...) at der i jordbrugsområder eller jordbrugsområder med særlige landskabelige værdier kun gives tilladelse til råstofindvinding, når transportafstande, sjældne råstoffer e.l. taler for det".

"Landbrugjord skal beskyttes som en begrænset ressource i forhold til konkurrerende arealanvendelsesformål (...) Dette gælder specielt i de udpegede primære landbrugsområder, der som udgangspunkt er reserveret til dyrkningsformål". Redegørelsen forklarer fint, at arealanvendelser der kan forringe dyrkningsværdier fx kan være byudvikling, vejanlæg og råstofindvinding. Der er sågar en helt konkret bemærkning om, at skovrejsning inden for landbrugsområderne alene bør ske af hensyn til beskyttelse af vigtige grundvandsressourcer.

Retningslinie fra Ringkøbing Amts regionplan:

"Naturområder skal friholdes for byudvikling, ny bebyggelse, råstofindvinding og etablering af større tekniske anlæg, med mindre det sikres, at beskyttelsen er tilfredsstillende. Beskyttelsesinteresserne tillægges høj prioritet ved interesseafvejninger".

En sådan grad af afvejning gør det efter vores mening tilstrækkelig operationelt at vurdere om tilladelse eller ej skal gives. Amtet kan jo ikke på sådanne områder hver gang fx gå ind og sætte tal på sådanne transportafstande, udtømmende liste hvilke sjældne råstoffer, der kunne tale for en indvindingstilladelse, angive om det altid gælder, at beskyttelsesinteresser vægtes højere end benyttelsesinteresser – i hvert fald ikke uden, at regionplanen bliver for omfattende og kompliceret for læseren. Steffen Damskier giver udtryk for, at *"der er risiko for, at planen mister det regionale islæt og at den fjerner sig fra at være en udviklingsplan idet den har svært ved at fastholde et udviklingsigte, hvis regionplanen er alt for detaljeret"*¹².

Det kan også argumenteres for, at mange af regionplanens inddelinger i områdetyper, fx jordbrugsområder og naturområder i sig selv er udtryk for prioritering, men denne opdeling resulterer ofte i, at konflikten mellem jordbrug og natur undgås eller rettere sagt, at konflikten udviskes i retningslinierne. Det bliver konflikten imidlertid ikke mindre højaktuel af i den daglige administration af retningslinierne.

Derfor bliver det vigtigt, at der i tilfælde hvor natur og jordbrugsinteresser "koliderer" foretages en interesseafvejning. Amtet kan så sige ikke "både blæse og have mel i munden samtidig", forstået på den måde, at man ved én ansøgning fx siger ja til en aktivitet, der skaber byvækst, og i en anden ansøgning inden for samme område til ja til en aktivitet der søger at begrænse byvækst, fx naturgenopretning.

¹² Bilag D

Skal en sådan afklaring af forskellige interessers vægt have en effekt, må regionplanen efter vores mening anlægge en mere **områdeorienteret og geografisk tilgang** frem for den i dag oftest benyttede temaorienterede tilgang.

Sådan som regionplanen er opbygget i dag, kan det være besværligt at vurdere i hvilke områder, der eventuelt kan være eller er en flerhed af (ofte konfliktende) interesser. Det forudsætter faktisk ofte, at flere af regionplanens kort må ”lægges oven på hinanden”, for at der kan skabes et billede af områder med flere (regionale) interesser repræsenteret og denne øvelse kan være nok så svær, især hvis det som i nogle af regionplanerne er tryk på begge sider af et kortbilag. Et redskab som vil gøre dette arbejde lettere er GIS. Nærmere herom senere i dette kapitel.

Herefter behøver man at undersøge retningslinier for fx grundvand og byudvikling for at lokalisere, om der er prioriteret mellem interesserne. I en eller flere retningslinier kan der så fx være angivet, ”*at grundvandsinteresser som udgangspunkt prioriteres højere end byudviklingsinteresser*”.

Med en sådan retningslinie har amtet imidlertid tilkendegivet, at der så at sige er ”skåret over én kam”, forstået på den måde, retningslinien gælder i alle amtets områder. Men – det er jo ikke sikkert, at en sådan prioritering nødvendigvis gælder i alle områder. Anskuer regionplanen derfor en mere områdeorienteret tilgang, vil det blive nemmere at tage udgangspunkt i de lokale områders særkender – netop et ønske, der som nævnt i afsnit 6.2.1 er meldt ud fra de nationale planmyndigheder. På den måde kan regionplanen også nemmere opfylde og varetage rollen som implementeringsinstrument for statslige politikker.

Efter vores opfattelse beror den ofte utilstrækkelig afvejning i, at regionplanen ikke er mere områdeorienteret end tilfældet i dag er – den temaorienterede tilgang har nok gjort, at regionplanens indhold befinder sig på et relativt højt generalitetsniveau, fordi amtet i mange tilfælde er nødt til ”at skære over én kam” via vagt formulerede retningslinier.

Hvis amtet samtidig i regionplanen angiver, hvilke problemer inden for et nærmere geografisk orienteret område der har størst vægt og er mest presserende, så kan regionplanen udvikles til en et instrument, der tager udgangspunkt i en lokal problemorienteret tilgang med udgangspunkt i det enkelte områders særlige problemer (og styrker). På den måde bliver regionplanen tillige en mere helhedsorienteret plan, idet fokus dermed mere bliver i retning af at planlægge for alt et sted frem for at planlægge for én ting alle steder. Man kan sige, at regionplanen derved også bedre kan varetage rollen som afvejningsinstrument af forskellige interesser.

Den områdeorienterede tilgang er allerede via amternes ”web-GIS” godt på vej. Via web-GIS er der fx mulighed for nemt at lægge flere lag oven på hinanden, hvilket gør det nemmere at se, om der er konfliktende interesser i et område, og det er muligt på en enkel måde at overskue, hvilke restriktioner og rådighedsindskrænkninger, der er pålagt et område. Derfor bør amterne i høj grad tage afsæt i de kort, der allerede eksisterer via amternes Internet-GIS. Der ligger øjensynligt et stort potentiale i Internet-GIS og Regionplanudvalget behandler da også emnet. I nærværende projekt vil vi dog ikke behandle det nærmere.

8.3 Delkonklusion

Det må på baggrund af den teoretiske bestemmelse i kapitel 7 sammenholdt med screeningen af amternes regionplaner generelt konstateres, at der i planerne både optræder gode og mindre gode eksempler på regionplanen som administrationsgrundlag.

Generelt udtrykker de interviewede personer alle, at regionplanen betragtet over én kam fremstår som et godt administrationsgrundlag. Gruppen har dog alligevel – via sammenligning af vore analyser overfor den foretagne screening – argumenteret for, at regionplanen på visse områder lader en del tilbage at ønske, men at planen samtidig ved forholdsvis enkle og simple amtslige tiltag, synes at have potentiale til at blive et bedre administrationsgrundlag i den amtslige og kommunale forvaltning.

Det gælder navnlig omkring følgende forhold:

- Mere afklarede og forståelige retningslinier
- Bedre synliggørelse af hvilke retlige konsekvenser, regionplanens områdeudpegninger – og retningslinier i øvrigt – medfører
- En på visse punkter mere tilstrækkelig interesseafvejning

På baggrund af de gennemførte analyser er det vores anbefaling, at regionplanen som administrationsgrundlag generelt kan styrkes ved følgende tiltag:

- Regionplanen bør (i retningslinie eller redegørelse) af hensyn til især operationaliteten i enkeltsagsbehandlingen forklare hvilke konkrete forhold, der vil blive taget hensyn til i enkeltsagsbehandlingen.
- Redegørelsesdelen bør af hensyn til især retssikkerheden fremover tjene en mere synlig rolle, idet det primært er her, amtet overfor borgeren kan forklare og uddybe en retningslinie. Det er her, amtet kan gøre sin regionplan mere forståelig og forklarende for lodsejeren.
- Redegørelsen kunne med fordel angive, at der kan være de og de interesser i samme områder under de og de forudsætninger – det bør angives flere eksempler, så læseren har noget at forholde sig til.
- Amtet bør tydeliggøre, hvilke afvejninger og prioriteringer der er foretaget, så der ingen tvivl kan være om hvilke interesser, der vægtes højest i det enkelte område.
- Amtet bør i de udpegede områder så vidt muligt angive, hvad der i hvert fald er forbudt, hvad der nogle gange er forbudt, og hvad der nok kan tillades af aktiviteter i et område.
- Regionplanen bør anskue en mere områdeorienteret tilgang. Eksempelvis ved indikation af hvilke problemer, der for amtet er de mest presserende i et område.

Foretages sådanne tiltag er det gruppens overbevisning, at regionplanen bliver bedre til at varetage de roller, som vi i kapitel 7 fremhævede overvejende hører til et godt administrationsgrundlag.

9. Regionplanen som strategisk udviklingsplan – en karakteristik

I regionplanlægningens begyndelse var planernes formål at styre den kraftige byudvikling, som foregik i 1960'erne og 70'erne – planerne var af meget restriktiv karakter. I dag er situation en anden, idet der de fleste steder ikke er samme udviklingspres som tidligere, hvorfor regionplanen, udover stadig at regulere arealanvendelsen og beskytte miljøet, skal være med til at danne rammerne for en tiltrækningsudvikling – planerne skal have en mere positiv karakter, jf. de beskrevne roller i kapitel 6. Et af de nye tiltag, der er ønsket i den retning, er regionplanen som en strategisk udviklingsplan.

For at kunne arbejde med begrebet strategisk udviklingsplan er det essentielt at vide, hvad begrebet dækker over. Gennem dette kapitel vil begrebet blive bestemt dels udfra en teoretisk tilgang, dvs. udfra almen litteratur¹, der beskriver strategikonceptet, og dels udfra en mere praktisk tilgang, hvor aktører, som dagligt arbejder med regionplanen kommer med bud på, hvad begrebet dækker. Karakteristikken tager udgangspunkt i de roller som kapitel 6 opstillede som regionplanens vigtigste.

9.1 Teoretisk bestemmelse af en strategisk udviklingsplan

Begrebet strategisk udviklingsplan består nøgternt set af to ord; strategi og udviklingsplan.

9.1.1 Begrebet strategi

Ordet strategi kommer af det græske ord ”strategia” og betyder egentligt feltherrekunst. I dag kan ordet strategi opfattes som en form for handlingsplan for, hvordan man opnår bestemte mål. I vejledningen til kommunernes planstrategi lyder det: ”Hensigten med strategier er at kunne agere i usikre omgivelser og samordne mange aktiviteter for at få en fælles indsats og det bedst mulige resultat i forhold til målene”².

Det centrale i en strategi er mål og visioner samt beskrivelser af, hvordan man opnår de ønskede resultater. Udgangspunktet er en afklaring af, hvor man er i forhold til den virkelighed, man befinder sig i, samt hvad ens relation er til omgivel-

¹ [Agersnap, 1976], [Groth, 2001], [Bager et al., 2001] og [Karlöf, 1997]

² Miljø og Energiministeriet, 2002, s. 13

serne. Agersnap har følgende definition på strategibegrebet: ”Strategi er hovedtræk i virksomhedens (amtets, red.) udformning af sine **relationer til omgivelserne**”³.

Med ”relationer til omgivelserne” mener Agersnap ikke de interne forhold, såsom personers indbyrdes kommunikation, konflikter, karriere, autoritetsforhold. Ordet ”relation” skal betragtes som dels den struktur eller det mønster, der findes mellem amtet og omgivelserne, dels som årsagen til at det forholder sig sådan⁴. Ordet ”omgivelser” dækker over den virkelighed, amtet befinder sig i.

Når amtet formulerer en strategi, er det altså centralt, at der oparbejdes både en selvforståelse og en omverdensforståelse. Selvforståelsen vedrører de interne forhold i amtet og kan bl.a. være demografien, erhvervsforhold, detailhandel, miljøet og forhold i amtets kommuner mv. Omverdensforståelsen knytter sig til de eksterne forhold og kan bl.a. være, hvordan amtets placering er i forhold til naboamter og deres kommuner, og hvordan amtets placering er nationalt og internationalt.

Forskellige amter har ikke de samme omgivelser, og har ikke de samme relationer til omgivelserne. Groth argumenterer for, at ”det afgørende er, at man gennem udformning af en strategi analyserer og tager stilling til det særlige stædet, som man agerer ud fra, den styrke hvormed man kan gøre det, og det med- eller modspil man får fra omgivelserne”⁵. Der findes forskellige metoder, bl.a. SWOT-analysen, som anvendes undervejs i arbejdet med at formulere en strategi, nærmere herom i afsnit 10.1.

Strategier for virksomheder og organisationer

Der er opstået en generel interesse for at lave strategier både inden for det offentlige (fx kommunernes planstrategi) og inden for det private (fx virksomhedsstrategier). Imidlertid er der forskel på strategier i forskellige organisationer. I teorien skelnes mellem forskellige hovedtyper af organisationer⁶. To af dem er:

- Private virksomheder
- Offentlige organisationer

I nærværende projekt fokuseres på strategier i offentlige organisationer (amterne). Forskelle på private virksomheder og offentlige organisationer fremgår af nedenstående figur 9.1.

³ Agersnap, 1976, s. 11

⁴ Agersnap, 1976, s. 11 og s. 15-17

⁵ Groth, 2001, s. 103

⁶ Bager et al., 2001, s. 14

	Private virksomheder	Offentlige organisationer
Målsætning	Maksimering af ejers nytte = profit	Maksimering af almennytte = tjene og betjene samfundet
Ejerskab	Private investorer	Offentlige myndigheder
Arbejdskraft	Ansatte og evt. ejer(e)	Ansatte
Finansiering	Varesalg via markedet	Offentlige midler
Eksempler	Carlsberg, ISS, Muremester Hansen	Politiet, Folkeskolen, Hospita- ler, <i>Amter</i>

Figur 9.1: Karakteristika ved henholdsvis private virksomheder og offentlige organisationer. Frit efter Bager et al., 2001, s. 15. Egne tilføjelser er med kursiv.

Strategier for private virksomheder har normalt til formål at gavne virksomheden selv, modsat strategier for amter, der ikke kun skal gavne amtet isoleret set, men hele det samfund, som er indeholdt i amtet. Fysisk planlægning – herunder også den strategiske udviklingsplan – er en konkretisering af politiske beslutninger⁷. Hermed bliver det centralt, at der er et markant politisk ejerskab til regionplanen. Nærmere omkring det politiske ejerskab senere i kapitlet.

9.1.2 Begrebet udviklingsplan

I kapitel 5 blev det fremhævet, at regionplanens hovedformål er at konkretisere og implementere landspolitiske og regionale målsætninger, at tjene som fælles overordnet administrationsgrundlag for amtets planlægning, samt at danne rammer for kommuneplanlægningen. Regionplanen er typisk en reaktiv plan, der forhindrer en uønsket udvikling, men samtidig en plan, der ikke i sig selv kan skabe en ønsket udvikling.

En udviklingsplan er efter gruppens opfattelse en plan, hvis formål er at opstille målsætninger for en ønsket udvikling, samt at fastlægge rammer for udviklingen. Det kan hævdes, at regionplanen har lignende karakteristika. Imidlertid er der den forskel, at en regionplan typisk fortæller, hvad man ikke må⁸, mens en udviklingsplan typisk fortæller, hvilken udvikling amtsrådet gerne ser og på den måde er en udviklingsplan medvirkende til, at en udvikling kan finde sted. Udviklingsplanen kan ikke i sig selv sikre en fysisk implementering, men ved at rammerne er sat, kan den medvirke til, at en ønsket udvikling igangsættes.

9.1.3 Begrebet strategisk udviklingsplan

Strategi er en slags handlingsplan for, hvordan man opnår sine målsætninger. En udviklingsplan er en plan, som opstiller målsætninger for udviklingen og sætter rammer for den ønskede udvikling. Derfor må en strategisk udviklingsplan være en

⁷ Gaardmand, 1993, s. 14

⁸ Sørensen og Aunsborg, 2003, s. 74

handlingsplan for, hvad det er man ønsker, og hvordan man ønsker at skabe udviklingen.

9.2 Praktisk bestemmelse af en strategisk udviklingsplan

En strategisk udviklingsplan kan have forskellige betydninger alt efter, hvem der spørges. I dette afsnit optegnes, hvad forskellige aktørers opfattelse er af begrebet strategisk udviklingsplan.

Udgangspunktet tages i Regionplanudvalgets arbejde, fordi udvalget senest har udtrykt ønske om regionplanen som strategisk udviklingsplan og derfor også har idéer om, hvad begrebet egentligt dækker over. Imidlertid er der, som anført i kapitel 1 og 2, endnu ikke opstillet en entydig og klar definition. Gennem dette afsnit kommenteres udtalelser fra forskellige medlemmer af udvalget, samt udtalelser fra andre aktører med interesse for emnet.

På Regionplanudvalgets møde i august 2002 blev emnet ”Regionplanen som strategisk udviklingsplan for regionen” behandlet⁹. Til mødet var udarbejdet et oplæg, hvor relevante problemstillinger vedrørende emnet blev diskuteret¹⁰. På regionplanseminariet i Korsør blev emnet endvidere diskuteret¹¹.

Steffen Damskier fra Vejle Amt har opstillet følgende karakteristika for en strategisk regionplan/plan¹²:

- Overordnede målsætninger forener forskellige hensyn.
- "Både og" fremfor "enten eller" skal tilstræbes i løsningerne.
- Udgangspunkt skal ikke tages i regler, men i dialog med interesserede aktører.
- Alle regionens forhold kan inddrages – dvs. også forhold, der ikke er lovgivet for.

Af ovenstående kan udledes, at den strategiske regionplan, efter Damskiers opfattelse, skal indeholde målsætninger for, hvilken udvikling, der ønskes i amtet. Udgangspunktet skal være en helhedsorienteret tankegang (holistisk tilgang). Netop den helhedsorienterede tankegang er også karakteristisk for regionplanens rolle som grundlag i sektorplanlægningen, jf. afsnit 6.2.2. Udover konkrete målsætninger for hvert emne, skal der også være en overordnet samlet målsætning, som skaber sammenhæng og er med til at skabe en ensartet udvikling. Der kan evt. angives nogle pejlemærker for, hvordan den ønskede målsætning søges opnået. Hvis fx den overordnede målsætning er sikring af drikkevandsressourcerne, kunne pejlemærker være færre forurene virksomheder i umiddelbar nærhed af drikkevandsområderne og større kontrol med virksomheder, der udleder forurenede spildevand.

⁹ www.regionplanudvalget.dk (I)

¹⁰ www.regionplanudvalget.dk (F)

¹¹ Se bilag A

¹² Se bilag A

Generelt er det vigtigt, at amtet ikke bevæger sig ned på et detailreguleringsniveau (kommuneniveau), idet der ikke skal være tale om en detaljeret brugsanvisning. Steffen Damskier er af den opfattelse, at det er vigtigt, at planen ikke bliver så detaljeret, at den mister sit regionale islæt. *”Så bliver planen bare et evigt langt katalog over det du ikke må eller det må du osv., og så tyk som en telefonbog og den fjerner sig fra en udviklingsplan – det bliver så i virkeligheden en form for status quo eller regulering på lokalplanniveau”*¹³.

Der er stor konkurrence om arealerne i Danmark. Sammenlægger man fx alle eksisterende og potentielle krav om arealer uden hensyn til, at det samme areal kan anvendes til flere formål på én gang, kan man få det indtryk, at Danmarks landareal er for lille. F.eks. påvirker en ny vej, en vindmølle eller et højspændingsanlæg et større areal end det fysiske areal, det konkrete anlæg umiddelbart lægger beslag på. De fysiske anlæg påvirker nemlig de visuelle, æstetiske, oplevelsesmæssige, landskabelige sammenhænge, ligesom anlæggene har konsekvenser for natur og miljø¹⁴.

Imidlertid kan der ved en flersidig arealanvendelsesplanlægning opnås en bedre benyttelse af arealerne samtidig med, at det stadig er muligt af beskyttelse naturressourcerne. Der kan ske en forening af forskellige hensyn ved at tilstræbe ”både og” i stedet for ”enten eller”. I stedet for at opstille rigide regler, der forbyder bestemte anvendelser, bør der laves mere smidige regler via en prioritering. Hvad er vigtigst, hvad er næst vigtigst og hvad skal helst udgås?

Funktionen som afvejningsinstrument er en af regionplanens centrale roller. Afvejning behøver dog ikke betyde, at der skal vælges mellem enten det ene eller det andet. Kan der ske en prioritering og evt. opnås en flersidig arealanvendelse ser gruppen det som optimalt. Konkrete eksempler herpå findes i kapitel 10.

Visse arealinteresser kan ikke forenes på samme areal, fx intensivt landbrug og skovrejsning, og her er det vigtigt at der foretages en afvejning. Andre arealanvendelser kan derimod godt forenes, fx skovrejsning og grundvandsbeskyttelse som det er sket i ”Drastrup-projektet” ved Aalborg. Et andet eksempel kunne være *”etablering af en varieret løvskov, der ligger bynært og i et nitratfølsomt vandindvindingsområde. Gøres det rigtigt, kan man på samme tid og sted øge bybefolkningens rekreative muligheder, beskytte drikkevandet, gradvist øge den biologiske mangfoldighed, binde betydelige mængder af drivhusgassen CO₂ under tilvæksten og i tilgift ad åre måske få en produktion af træ af høj kvalitet”*¹⁵. Herved forenes forskellige hensyn. Grundlaget for at kunne sikre kvaliteten og fremme flerheden i anvendelsen af det åbne land er en planlægning, der har en øget integration af forskellige sektorhensyn og har en fleksibel tilgang til de forskellige anvendelsesmuligheder for de samme arealreservationer. Det kræver fleksibilitet i retningslinierne som klarlagt i afsnit 7.3.

Skal der generes udvikling i amtet, er det essentielt, at mange aktører inddrages. Regionplanen kan jo kun sætte rammerne for udviklingen, mens det bl.a. er privat investering, der fysisk skal skabe selve udviklingen. På Regionplanseminariet i Kor-

¹³ Bilag D

¹⁴ www.mem.dk (G)

¹⁵ www.mem.dk (G)

sør var en af Jens Andresens¹⁶ klare meldinger netop, at offentligheden og borgerindflydelsen omkring regionplanarbejdet er centralt. Lidde Bagge Jensen¹⁷ fremhævede, at erhvervene bør inddrage tidligt i forløbet samt løbende gennem hele processen, idet det fremmer ejerskabet til planen¹⁸. Det vil sige, at udgangspunktet snarere skal tages i dialog med forskellige aktører frem for i regler. Selvfølgelig skal reglerne¹⁹ overholdes, men hvordan procesforløbet skal gribes an kan amtet jo langt hen ad vejen selv vælge.

En af regionplanens roller er som informationsredskab, jf. kapitel 6. Denne rolle har først sin funktion, når regionplanen er endeligt vedtaget. Imidlertid kan processen op til vedtagelsen af regionplanen betragtes som et dialogforløb, hvor amtets mål og udvikling kan diskuteres – typisk med udgangspunktet i en planberetning eller lignende.

Skal der udformes en konsistent plan for et amts udvikling, kan det være nødvendigt at medtage andre forhold end dem, som foreskrives i Planloven. Det er ikke tilstrækkeligt kun at behandle regionplankatalogets emner. Amtet må se bredere og mere helhedsorienteret på alle amtets opgaver. Regionplanen har jo netop en rolle som grundlag for amtets generelle udvikling, jf. afsnit 6.2.2. Det vil sige, at den fysiske planlægning skal tænkes sammen med fx sundheds- og undervisningsområdet. Det er vigtigt, at den strategiske udviklingsplan spiller sammen med strategier for de diverse områder, amtet beskæftiger med, fx sygehusområdet, og derved skabe sammenhæng imellem dem. Lars Berg Møller mener, at *”det er generelt vigtigt, at mange forhold tages i betragtning, idet man ikke kan skabe en samlet udvikling i amtet uden at se på alle forhold. En ting, der i dag ikke står noget om i regionplankataloget, er de sociale og demografiske forhold”*²⁰.

Jan Engell er dog af den overbevisning, at man ”ikke skal bilde folk ind, at regionplanen kan løse alt muligt. Det kan den ikke, regionplanen har nogle midler, der er gode til at løse fysisk-funktionelle forhold, men regionplanen er fx ikke stedet at drive kulturpolitik – det skal gøres i den forvaltningsgren, som beskæftiger sig med kultur – det er dem, der er specialister på kultur. Regionplanlæggerne er ikke specialister på kultur, turisme, erhverv m.v.”²¹. Fokus skal altså efter Engells mening ligge på de traditionelle regionplansemner.

Regionplankataloget sætter nogle krav til, hvad regionplanen skal varetages. Imidlertid kan regionplanen godt indeholde andre emner end dem, som er nævnt i regionplankataloget, de er blot ikke retligt bindende for den kommunale planlægning og administration, jf. Planlovens § 6, stk. 5. Der er altså ikke noget til hinder for, at der anlægges en mere helhedsorienteret indgangsvinkel til regionplanlægningen for derved at kunne fastlægge mere konsistente målsætninger og visioner. Det er faktisk

¹⁶ Politikker i Sønderjyllands Amt.

¹⁷ Medarbejder i Dansk Landbrug

¹⁸ Bilag A

¹⁹ Reglerne i Planloven skal naturligvis følges, bl.a. kapitel 6 om planers tilvejebringelse og ophævelse.

²⁰ Bilag B

²¹ Bilag C

et krav, jf. Planlovens § 1, stk. 2, nr. 2, at udviklingen fastlægges med udgangspunkt i en helhedsvurdering.

Det er ikke kun tematisk, men også geografisk, der skal tænkes bredere. Som nævnt i afsnit 1.3.1 gøres dette allerede gennem erhvervsklynger. Det er vigtigt, at de enkelte amter ser på sine omgivelser og på sig selv i forhold til omgivelserne. HUR har fx dels et samarbejde med deres to naboamter Vestsjælland Amt og Storstrøms Amt omkring vandforsyning, grundvandsbeskyttelse, råstofindvinding og affaldsbehandling, dels et samarbejde med Skåne i Sverige omkring pendling, bosætning, virksomheds- og uddannelsessamarbejde²². På regionplanseminariet blev netop emnet pendling diskuteret og der var enighed om, at det gamle motto: én kommune ét bysamfund ikke er dækkende i dag, bl.a. grundet den store pendling²³. Dette er nogle af grundene til, at regionplanlægningen må fokusere på andre forhold end blot de lokale.

Betragtes regionplanens rolle som værende en del af grundlaget for amtets egne investeringer, har amtet en interesse i at kunne administrere efter en sammenhængende regionplan, der sikrer, at amtets investeringer i fx trafik anlæg, uddannelsesinstitutioner, sygehuse mv. finder sted inden for den samme overordnede ramme og kan medvirke til at opfylde de regionale mål. Det er vigtigt, at investeringerne tilpasses, ikke bare amtets interne forhold, men også tilpasses den udvikling, som er i de omkringliggende amter og kommuner.

Selvom amtet skal anlægge en bred tilgangsvinkel, når den strategiske udviklingsplan skal udformes, skal udgangspunktet stadig tages i de lokale forhold, jf. også afsnit 6.2.1. Hvilke styrker har amtet og hvilke muligheder har amtet for at udnytte dem? Populært kan det udtrykkes som, hvad regionen skal leve i og hvad den skal leve af? Et vigtigt omdrejningspunkt er også at se på de forskelle, regionen rummer, og så forholde sig nøgtern til disse, så regionplanen bliver realistisk.

Nogle ser den statslige udmelding som en forhindring for at styre den regionale udvikling efter lokale forhold²⁴. For det første er holdningen, at staten burde melde ét samlet budskab ud, i stedet for at være et ”mangehovedet uhyre”. For det andet er det opfattelsen, at der stilles flere krav end amterne har ressourcer til at løfte, hvis alle ”skal” og ”bør” i udmeldingen skal efterleves. Derved er der fare for, at udmeldingen styrer indholdet i regionplanerne frem for at sætte rammerne, hvilket kan få den konsekvens, at der ikke er kræfter tilovers til at føre en aktiv, amtlig politik ud fra lokale forudsætninger²⁵.

²² HUR, 2002, 2002, s. 6-8 og 11

²³ Bilag A

²⁴ Thostrup, 2002, s. 27

²⁵ Miljø- og Energiministeriet, 2001, s. 7-8

Jan Engell fra HUR præsenterede på Regionplanudvalgets møde i august 2002 følgende karakteristika for en udviklingsplan²⁶:

- Skal præcisere den ønskede udvikling (mål og visioner).
- Skal beskrive de nødvendige rammebetingelser.
- Der skal følges op med handlingsplaner for ansvarsområderne.

Centralt i forhold til udviklingsplanen er at formulere mål og visioner for den ønskede udvikling. Idet meningen er, at udviklingsplanen skal være strategisk, jf. Regionplanudvalgets spørgsmål, er det også centralt, at det beskrives, hvordan de ønskede mål realiseres, idet forskellen på strategi og overordnede mål og visioner netop ligger her²⁷. Visioner er typisk langsigtede med en horisont på 15 til 30 år. Mål har et mellemlangt tidsperspektiv på ca. 6 til 12 år. Man kan sige, at visioner bygger på værdier og udmøntes som mål²⁸.

De mål som opstilles skal være klare og tydelige, så det tydeligt fremgår hvilken udvikling, som er ønskelig. Det vil sige amtet skal foretage en prioritering og der skal udvælges få emner, som der så skal satses på, idet der ikke bør satses på alt alle steder. Endvidere er det vigtigt, at målene er realistiske, idet de ellers nemt bliver floskler uden nogen effekt. Overordnede floskler, såsom ”vi vil have, at alle mennesker i vores amt har et godt liv”. En sådan målsætning kan ikke bruges til noget. Amtet bør hellere formulere en målsætning om, at alle skal bo tæt på natur eller rekreative områder, hvis det er det der gør, at man får et godt liv.

Operationelle og konkrete mål er altså vigtige også hvis regionplanen skal være et brugbart grundlag for en udvikling, og regionplanen er jf. kapitel 6 netop grundlaget for amtets egen udvikling og overordnet grundlag for kommunernes udvikling. Regionplanen er også grundlag for at informere borgerne om, hvor udvikling kan forventes tilladt. Såfremt amtets målsætninger for udviklingen ligger i tråd med de statslige politikker, er regionplanen i sidste ende også et bedre grundlag for realiseringen af disse, idet en klar udmelding om en ønsket udvikling nemmere kan følges.

Hvordan finder amtet så frem til deres mål og visioner? Det gøres ved først og fremmest at forholde sig proaktivt og ikke bare reaktivt til de problemer og udfordringer, som man står overfor. Skal det ske, betyder det nytænkning. Som Dansk Byplanlaboratorium²⁹ siger, så er ”Planloven i dag god til at forbinde katastrofer med. Den er udmærket til regulering, men duer ikke til at være igangsættende og dynamisk. Plansystemet er et passivt redskab, som forholder sig afventende i forhold til andre skal handle – hvorefter systemet så fortæller, hvad man ikke må”. Det nye er, at amtet ved hjælp af strategier kan nærme sig begrebet ”interaktiv planlægning”. Begrebet ”interaktiv planlægning” kan beskrives som ”planlægning der i skabelsen forholder sig aktivt til fremtiden (i modsætning til den inaktive/reaktive planlægning), og som ikke bare forsøger at forberede sig på fremtiden (den proaktive planlægning).”³⁰ Regionplanen bør altså forholde sig aktivt til frem-

²⁶ www.regionplanudvalget.dk (I)

²⁷ Miljø- og Energiministeriet, 2002, s. 13

²⁸ Miljøministeriet, 2002, s. 18-19.

²⁹ www.regionplanudvalget.dk (F)

³⁰ Sørensen og Vidal, 1999, s. 8-9

tiden. En måde at gøre det på, er blandt andet ved gøre regionplanen til en strategisk udviklingsplan.

Friluftsrådet³¹ ser netop den strategiske udviklingsplan, som en plan der til en vis grad går fra en nej-plan til en ja-plan. Det kan nemlig gøre regionplanerne til et aktivt redskab i udviklingsprocessen. Det centrale er altså, at hvis der skal skabes udvikling, skal regionplanen være en positiv plan, der siger ja (til en udvikling) frem for at sige nej (den restriktive plan).

Skal regionplanen gøres til en mere ”ja-agtig” plan, betyder det, at den skal gøres mere promoverende og positiv. Dvs. planen skal informere om, hvad der må gøres for hvad der ikke må gøres og evt. informere om diverse støtteordninger og kompensationsmuligheder. En af regionplanens roller er jo netop at være allokeringsinstrument i forbindelse med støtteordninger. Fx er regionplanens områdeudpegninger administrationsgrundlag for tildeling af skovstøtte. Regionplanens rolle som udpegnings- og klassificeringsinstrument bliver hermed også central.

Amtet kan også vælge, at gøre planen mere proaktiv, det vil sige at informere om hvad amtet, evt. i samarbejde med kommunerne, konkret vil iværksætte af anlægsvirksomhed og anden aktivitet med offentlige pengemidler – derved bliver regionplanen grundlag for amtets investeringer.

Amtet kan bl.a. gennem brug af promoverende eller proaktive retningslinier informere borgerne m.fl. hvilken udvikling, amtsrådet ønsker, og amtet kan ved at bruge deres instrumenter, som beskrevet i afsnit 6.3, gøre regionplanen til en egentlig handlingsplan³². Det er dog vigtigt, at amtet gør sig klart, hvilke virkemidler der er mulighed for at tage i anvendelse for at realisere den ønskede udvikling. Satses amtet eksempelvis på tung industrivirksomhed og turisme, er det vigtigt, at det er villig til at holde amtsvejene i en sådan stand, at de kan klare den tunge og massive trafik. Hvorvidt amtet har tilstrækkelige instrumenter til deres rådighed til at deltage i den ønskede realisering vil ikke blive berørt nærmere, idet det ligger uden for projektets sigte. Her skal blot nævnes, at det optimale er, at der opnås en synergieffekt mellem den udvikling, der skabes af henholdsvis amtet og borgerne.

Promoverende og proaktive retningslinier kan siges at have et anstrøg af strategi, idet de fortæller, hvad søges opnået og evt. også, hvordan det kan opnås (fx ved at informere om støttemuligheder). Steffen Damskier mener, at det at gøre regionplanen til et mere proaktivt instrument, skulle ”*give en aktion fra omverden, fordi vi (amtet, red.) jo kan ikke med de offentlige midler, vi (amtet, red.) har, kan skabe væksten i sig selv, væksten skal skabes af den private sektor, men vi (amtet, red.) kan sende nogle signaler til den private sektor om, hvilket ”sammenspil”, de kan forvente ift. os (amtet, red.) , hvis de vil samarbejde*”³³.

³¹ Friluftsrådet, 2002.

³² Sørensen og Aunsborg, 2003, s. 74

³³ Bilag D

Det skal bemærkes, at gruppen ikke mener, at en ja-plan er ensbetydende med at ”alt” er tilladt – skulle der indhentes tilladelse før skal der også indhentes nu³⁴. Endvidere mener vi ikke, at samtlige retningslinier i regionplanen skal være promoverende eller proaktive, men at planen generelt skal være mere udviklings- og handlingsorienteret. Der er stadig brug for restriktive retningslinier i visse tilfælde, fx ”der kan ikke tillades tung industri i drikkevandsområderne”. En mellemvej mellem helt at forbyde noget og tillade noget ubetinget, er at indføre vilkår. Det vil sige tilladelse gives alene, hvis særlige vilkår er opfyldt, fx ”der kan kun tillades tung industri i drikkevandsområder, hvis særlige vilkår om begrænsning af forurening opfyldes”.

Hvorfor er regionplanlægningen så først og fremmest restriktiv og kun sjældent promoverende eller ligefrem proaktiv?³⁵ Er der noget i lovgivningen der sætter begrænsninger for, at kursen lægges om, så regionplanen går mere i retning af en ja-plan. I loven står kun, at ”(...) der skal fastlægges retningslinier for (...)” og ikke hvordan disse retningslinier skal udformes, så umiddelbart må svaret være nej. Hvorvidt grunden til retningsliniernes ofte restriktive udformning er den med tiden oparbejdede regionplanpraksis, skal være usagt, men det kunne være en af mulighederne.

For at fastsætte realistiske mål for den fremtidige udvikling i et amt, kan det en gang imellem være nødvendigt at gå ud over regionplanens 12-årige periode. I mange sammenhænge kan 12 år kun betegnes som den ”nære fremtid”. Derfor er man indimellem nødt til at have et længere tidsperspektiv for at lave en robust planlægning for fremtiden. På Regionplanseminaret i Korsør blev det nævnt, at især planlægningen af den fremtidige byudvikling og udlæg af nye graveområder ofte kræver en længere tidshorison³⁶. En strategiske regionplan skal måske have et længere tidsperspektiv end blot 12 år, måske helt op til 25 år eller mere, men det kan selvfølgelig variere fra emne til emne.

Med hensyn til regionplanens tidsperspektiv, så er loven umiddelbar klar: ”regionplanen skal omfatte en periode på 12 år”. Imidlertid mener gruppen, at kravet om de 12 år primært knytter sig til de enkelte retningslinier og ser derfor ikke noget til hinder for, at fx målsætninger og visioner kan strække sig noget længere.

Tilbage i 1970'erne i forbindelse med planlovsreformerne var der ønske om en øget politisering, idet fysisk planlægning jo er en konkretisering af politiske beslutninger. I forhold til den strategiske udviklingsplan er det essentielt, at der er et stærkt politisk ejerskab til planen, hvis den skal have gennemslagskraft og kunne være med til at generere en udvikling. Politisk ejerskab betyder dels, at politikerne

³⁴ I landzone må der ikke uden tilladelser foretages udstykning, opførelse af ny bebyggelse eller ske ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer, jf. Planlovens § 35. Tilladelse kræves dog ikke til, de i Planlovens §§ 36 og 37, nævnte forhold. Tilladelser skal endvidere indhentes hvor det er påkrævet i diverse sektorlove. Fx kræver det tilladelse at opføre bebyggelse inden for åbeskyttelseslinien, idet Naturbeskyttelseslovens § 16, stk. 1, forbyder bebyggelse (...) inden for åbeskyttelseslinien.

³⁵ Sørensen og Aunsborg, 2003, s. 74

³⁶ Bilag A

tager aktivt stilling til, hvordan regionplanen skal udformes – ved bl.a. at afveje og prioritere mellem de forskellige interesser. Politikerne skal turde melde ud hvilken udvikling, der er ønskelig i amtet og dernæst skal politikerne, når først planen er vedtaget, bruge den aktivt, som et ledelsesværktøj i bestræbelserne på at opnå den ønskede udvikling. Tendensen er, at regionplanen bliver set som embedsmændenes værktøj i forbindelse med enkelsagsbehandlingen³⁷. Det er vigtigt, at også politikerne tager planen til sig og følger den op politisk med de handlinger, som foretages i amtet.

For gruppen er en mulig årsag til det ind i mellem manglede politiske ejerskab til regionplanen, at det ofte ikke er det siddende amtsråd, som har vedtaget planen – grundet det faktum at regionplanen kun skal revideres hvert fjerde år og politikerne ligeledes har en firårig valgperiode. Det vil sige det amtsråd, som skal administrere efter regionplanen skal følge de målsætninger og visioner, det afgæede amtsråd fastlagde.

Afslutningsvis kan det siges, at regionplanen først og fremmest skal opfylde de krav, som stilles af lovgivningen, jf. kapitel 5. I Planloven er der ingen eksplicitte krav til, at regionplanen skal være strategisk. Omkring udvikling står der i Planlovens formål, ”at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helbedsvurdering sker en hensigtsmæssig **udvikling** i hele landet og i de enkelte amtskommuner og kommuner”, jf. § 6, stk. 2, nr. 2. Endvidere står der i forbindelse med regionplankataloget, at retningslinierne skal fastlægges med udgangspunkt i udviklingen, jf. § 6, stk. 3. Det fremgår altså, at blikket skal rettes mod en eller anden form for udvikling. Kravet i loven går mere på at udviklingen skal være hensigtsmæssig, end på hvordan udvikling skal generes. Loven synes altså ikke at begrænse mulighederne for, at regionplanen kan blive en strategisk regionplan. Imidlertid skal det erindres, at kun de bestemmelser der er formuleret med hjemmel i Planlovens § 6, stk. 3 er retlige bindende.

9.3 Strategiske elementer

Gruppen mener ikke begrebet strategisk udviklingsplan er helt dækkende for de strategiske tiltag, som blev beskrevet i de foregående afsnit. Nogle af tiltagene retter sig mod de enkelte retningslinier, fx at retningslinierne skal være mere promoverende og proaktive, mens andre tiltag mere er rettet mod noget overordnet. For gruppen at se, er der derfor to elementer i det strategiske:

- Strategisk udviklingsplan/strategisk del
- Strategisk administrativ del

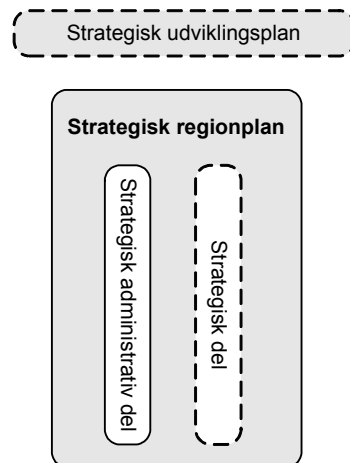
Den strategiske udviklingsplan/strategisk del er et selvstændigt dokument, som enten kan ligge ”over” selve regionplanen (en strategisk udviklingsplan) og behandler alle amtets forhold, eller den kan være en del af selve regionplanen (en strategisk del) og primært behandle forhold, der knytter sig til arealanvendelsen. Endelig kan den være en blanding heraf. Hvor den strategiske udviklings-

³⁷ Groth, 1997b, s. 8-9

plan/strategiske del mest hensigtsmæssig bør placeres og designes, beskrives i kapitel 10.

Den strategisk administrative del, består af strategiske retningslinier samt målsætninger, redegørelse og kort. Det centrale er, at de enkelte formuleringer i selve regionplanen skal gøres mere strategiske.

I resten af projektet benyttes betegnelsen **strategisk regionplan** om den plan, som indeholder de to strategiske elementer – strategisk del og strategisk administrative del. Den strategiske udviklingsplan betegner, den plan som ligger ”over” selve den strategiske regionplan. Figuren nedenfor illustrer, hvilke strategiske elementer den strategiske regionplan kan bestå af.



Figur 9.2: Viser de to strategiske elementer i den strategiske regionplan – strategisk administrativ del og strategisk del. Den strategiske udviklingsplan ligger et niveau ”over” selve regionplanen.

9.4 Delkonklusion

Den strategiske regionplan er karakteriseret ud fra såvel en teoretisk tilgang som en mere praktisk tilgang. Det er vurderet, hvorvidt den er forenelig med de roller som regionplanen, jf. kapitel 6, skal varetage, ligesom det er vurderet, om lovgivningen sætter begrænsninger for, at regionplanen kan gøres til en strategisk regionplan.

Overordnet er der ikke noget til hinder for, at regionplanen kan blive strategisk. Loven synes ikke at sætte nogen begrænsninger, hvorfor den største begrænsning måske i virkeligheden er den regionplanpraksis, som er blevet oparbejdet gennem de sidste årtier. Ændringen som må foretages er altså, som gruppen ser det, i den regionplankultur man har – den regionplanpraksis der følges i amtet – og i mindre grad selve lovgivningen. Det vil sige mulighederne for at gøre regionplanen til en strategisk regionplan synes tilstede, men en præcisering af disse mulighederne kunne være nyttig. Ifølge Steffen Damskier arbejder Regionplanudvalget med muligheden for at ”indføre det (den strategiske udviklingsplan, red.) som en mulighed, ligesom med kommuneplanstrategien, og man kan godt lade sig inspirere herfra”³⁸. Det skal altså ikke

³⁸ Bilag D

være et lovkrav. Lars Berg Møller udtaler, at *”man behøver ikke lave en ny lovgivning, vi skal bare lave en anden slags planlægning”*³⁹.

Generelt synes den strategiske regionplan ikke at være i strid med de overordnede roller, som regionplanen skal varetage. Tværtimod synes det klarlagt i kapitlet, at regionplanen faktisk bliver bedre til at varetage mange af rollerne, hvis en mere strategisk tilgang anlægges. Her tænkes specielt på rollen som administrationsgrundlag ifm. støtteordninger, rollen som grundlag for amtets udvikling og egne investeringer og rollen som overordnet grundlag for kommunernes udvikling.

Det centrale for den strategiske udviklingsplan er, at den er udviklings- og handlingsorienteret. Der skal opstilles politisk prioriterede mål for udviklingen og det skal beskrives, hvordan den ønskede udvikling kan opnås.

Gennem dette kapitel er en række karakteristika for den strategiske udviklingsplan blevet diskuteret. Nedenstående indeholder de karakteristika, som gruppen finder mest centrale.

Karakteristika for en **strategisk regionplan**:

Strategisk del (også kendetegn for den strategiske udviklingsplan)

- Visioner og målsætninger, der tager udgangspunkt i de lokale forhold.
- Operationelle og prioriterede mål, der er realistiske.
- Helhedsorienteret tilgangsvinkel, der forener og afvejer forskellige hensyn.
- Handlingsorienteret og med pejlemærker.
- Langt tidsperspektiv.
- Er et ledelsværktøj med et stærkt politisk ejerskab.

Strategisk administrative del (strategiske retningslinier)

- Tilstræbe flersidig arealanvendelse ved at benytte ”både og” frem for ”enten eller”.
- Er en ja-plan med promoverende eller proaktive retningslinier.

Hvordan amtet konkret kan få regionplanen til at opfylde disse karakteristika og dermed gøre regionplanen til en strategisk regionplan, gives der svar på i kapitel 10.

³⁹ Bilag B

10. Regionplanen som en strategisk regionplan – hvordan?

Med udgangspunkt i de opstillede karakteristika i kapitel 9, vil kapitlet blive beskrevet, hvordan regionplanen kan gøres mere strategisk, herunder mulighederne og begrænsningerne i at gøre den strategisk.

Regionplanerne screenes¹ for at fastslå, om planerne allerede indeholder strategiske elementer. Med udgangspunkt i de strategiske eksempler vi finder vil det blive beskrevet, hvordan regionplanen kan gøres til en strategisk regionplan.

Så vidt vides, findes ikke ingen egentlige teorier, der beskriver amternes brug af strategier. Derfor tager nedenstående afsnit udgangspunkt i generelle teorier, om strategier², samt den teori, som er udarbejdet i forbindelse med kommunernes planstrategi³. Ved at koble det sammen med de eksempler, vi finder frem til gennem kapitlet og det stof, som er blevet gennemgået i det foregående kapitel, er det muligt at fremkomme med forslag til metoder og fremgangsmåder, der kan bruges i bestræbelserne på at gøre regionplanen mere strategisk.

10.1 Er regionplanerne allerede strategiske?

Det at tænke strategisk eller at lave strategiske analyser er ikke nyt og har foregået og foregår i en række sammenhænge. Derfor kan det heller ikke udelukkes, at de eksisterende regionplaner allerede indeholder strategiske elementer. I dette afsnit er det derfor hensigten at klarlægge omfanget af strategiske elementer, samt hvorvidt nogle regionplaner er opbygget som illustreret i figur 9.2 i kapitel 9.

Hvordan vurderer man så, om noget er strategisk? I kommunernes planstrategi opereres der med en række grundlæggende spørgsmål, som kan siges at udgøre et slags strategisk fundament⁴. De grundlæggende tre spørgsmål i en amtslig strategi kunne være:

- Hvor er amtet?
- Hvor vil amtet hen?
- Hvordan kommer amtet derhen?

I undersøgelsen af om regionplanerne allerede er strategiske, vil disse tre spørgsmål være udgangspunktet.

Gennem screeningen af regionplanerne tegner der sig et generelt billede af, at regionplanernes opbygning udover **retningslinier**, **redegørelse** og **kortbilag** også

¹ Der er ikke tale om en fuldskalaundersøgelse.

² Agersnap, 1976 og Sørensen og Vidal, 1999

³ Miljø- og Energiministeriet, 2002

⁴ Miljø- og Energiministeriet, 2002

indeholder en kort beskrivelse af **visioner og målsætninger**, ofte placeret i starten af regionplanen eller i indledningen til hvert kapitel.

Set under en strategisk optik er det i redegørelsen og på kortbilagene, at det fastlægges, ”hvor amtet er”. ”Hvor amtet vil hen” fastlægges ligeledes i redegørelsen og kortbilaget, men især i de opstillede visioner og målsætninger. ”Hvordan amtet kommer derhen” er hovedsageligt retningsliniernes opgave at beskrive, men i et vist omfang også de tilhørende redegørelser.

Firkantet sagt kan regionplaner, der opfylder lovens krav om opbygning altså siges at være strategiske. Spørgsmålet er så, hvor strategiske de er? Denne skala kan formentlig gradueres en del.

På baggrund af screeningen kan det fastslås, at størstedelen af regionplanerne allerede et stykke hen af vejen er strategiske – det strategiske ”skelet” er i regionplanerne, men der skal stadig håndteres en række udfordringer. Udfordringer omfatter grundlæggende: ”Hvor er amtet?”, ”Hvor vil amtet hen” og ”Hvordan kommer amtet derhen”. Imidlertid synes de største udfordringer at prioritere amtets målsætninger og informere om, hvordan udviklingen skal opnås. Udfordringerne uddybes nedenfor.

10.1.1 Hvor er amtet?

Det lader ikke til, at amternes største problem er at fastlægge, hvor amtet er. Omvendt virker det ikke altid som om, at udgangspunktet for målene er taget i de lokale forhold, men mere i nogle generelle politisk sikre mål, der følger tidens trend⁵. Derfor kan det overvejes om der bør indføres metodiske krav til redegørelsen, for på den måde bedre at finde frem til hvilken udvikling, som er ønskelig – en form for behovsanalyse. Inspirationen kan evt. tages i Planlovens § 11, stk. 8, hvor der netop er krav til, hvad redegørelsen skal indeholde vedr. butikker. Punkttopstillingen nedenfor angiver, hvilke metodiske krav gruppen forestiller sig der evt. kan bruges til en kvalificering af (den strategiske) regionplanen:

- Hvad er omfanget af det eksisterende?
- Hvad er behovet for noget nyt?
- Med udgangspunkt i ovenstående, hvilke mål skal så opstilles og mod hvem/hvad er de rettet imod?
- Hvordan tilgodeser planlægningen målene?
- Hvordan passer målene med evt. andre krav som også skal varetages?

⁵ Det er mål som: ”bedre levevilkår”, ”bæredygtig udvikling” og ”udvikling skal ske i en balance mellem naturen og miljøet på den ene side og erhvervsmulighederne på den anden side.

10.1.2 Hvor vil amtet hen?

Når det gælder, hvor amtet vil hen, er der i hvert fald én stor udfordring. Amtet skal foretage en prioritering af deres målsætninger. Et redskab til at finde frem til hvilke styrker og muligheder amtet har, kan være en SWOT-analyse.

Der findes forskellige arbejdsmetoder, som kan anvendes, når et amt skal i gang med at formulere en strategi. En af de alment kendte metoder er den såkaldte SWOT-analyse, som kan bruges til at finde frem til et amts position. Analysen går ud på at finde frem til interne styrker (Strengths) og svagheder (Weaknesses) samt eksterne muligheder (Opportunities) og trusler (Treats). Til hjælp kan SWOT-matrixen benyttes. Af andre kendte metoder kan nævnes: Fremtidsværket, Scenariemetodikken, Strategic Option and Decision Analysis, Strategic Choice Approach og Soft Systems Methodology. Vi vil i dette projekt ikke gå nærmere ind i de enkelte metoder⁶.

Når amtets styrker og muligheder er klarlagt er næste skridt at foretage en politisk afvejning af amtets forskellige interesser – hvad er vigtigst for amtet?, hvad vil amtet satse på?, hvad er næst vigtigst? og hvad vil amtet ikke satse på? Det er jo centralt, at amtet ikke skal satse på alle områder, men koncentrere sig om sine styrker og med udgangspunkt i disse styrker opstille konkrete og operationelle målsætninger og visioner.

Gruppen ser en forhindring i at kunne foretage de politiske afvejninger af hvad amtet prioriterer højst, fordi det er politisk risikabelt. Ved at politikerne vælger at satse på noget bestemt, har de samtidig fravalgt andet de ikke vil satse på. Derfor er det mere ”sikkert” bare at melde overordnet ud, uden at tage endelig stilling.

Der kan altså i de fleste regionplaner sagtens ske en yderligere præcisering af, hvor amtet vil hen, så det står lysende klart og at der derved ikke hersker nogen form for tvivl.

Det kan diskuteres om målene, fx i den strategiske udviklingsplan, skal relatere sig til geografiske steder eller bare skal være overordnede mål for amtets udvikling. Lars Berg Møller mener, at målene skal være ”*funderet i geografien. Det skal handle om steder. Der skal være nogle værdier og nogle strukturer. Det er vigtigt, man er byorienteret og ikke bare kommuneorienteret (i sine mål, red.)*”⁷. Steffen mener, amtet let kan blive ”*fikseret på nogle arealer og ikke idegrundlaget. Vi kan jo dårligt nok sætte en klat på papiret, før vi har 16 kommuner, der tolker det på den ene eller anden måde. Og på den måde har det været en fordel ikke at sætte en klat på. Men jeg er helt enig med Nordjyllands Amt i, at der også er nogle tankemæssige strukturer, som har en fysik i sig.*”⁸ Gruppen mener, at det er vigtigt, at der

⁶ Der kan henvises til Sørensen og Vidal publikation ”Strategi og planlægning som læreproces” fra 1999, hvor de seks metoder beskrives detaljeret. I forbindelse med, at kommunerne skulle til at udarbejde planstrategier udgav Miljøministeriet publikationen ”Strategi og kommuneplanlægning – en vejledning”. På side 56 og 57 er en beskrivelse af SWOT-analysen, scenariemetoden, fremtidsværksted metoden og SCA-metoden, samt en sammenligning af disse.

⁷ Bilag B

⁸ Bilag D

dels er nogle overordnede mål, som gælder for hele amtets udvikling. Disse mål skal følges op med mere konkrete og operationelle mål for de enkelte områder.

10.1.3 Hvordan kommer amtet derhen?

Den største udfordring for amterne er imidlertid spørgsmålet: hvordan kommer amtet derhen? Man kan hævde, at retningslinierne et stykke hen ad vejen informerer om, hvordan udviklingen kan ske. Som følge af, at de fleste retningslinier er af restriktiv karakter, informerer de oftere om, hvad amtet ikke vil, frem for hvilken udvikling amtet gerne ser. Gøres retningslinierne mere promoverende eller proaktive vil de bedre kunne bidrage til at en udvikling igangsættes, idet der herved indikeres, hvilken udvikling amtsrådet gerne ser på det konkrete område.

Hvilken generel udvikling amtet gerne ser og hvordan udviklingen skal opnås kunne med fordel ligge i en særskilt del/plan. Nærmere herom senere i kapitlet.

Med udgangspunkt i ovenstående, mener gruppen, at regionplanen har de grundlæggende forudsætninger for at blive strategisk, men også at regionplanen generelt allerede har et strategisk indhold – om end i begrænset omfang. Regionplanen er altså kommet en del af vejen med det strategiske og flere amter⁹ har forsøgt at følge op og gå et skridt videre. Imidlertid er der stadig mangler, før den fuldendte strategiske regionplan foreligger, jf. karakteristikken i kapitel 9.

En eksemplificering af, hvordan en nuværende regionplan håndterer det strategiske element, kan fås i regionplanen for Nordjyllands Amt.

10.1.4 Nordjyllands Amts regionplan 2001

Betragtes regionplanen overordnet, indeholder den ikke en strategisk del som et særskilt dokument. Læses regionplanens enkelte kapitler, er der imidlertid strategiske træk indeholdt i planen. Altså spørgsmålene om: ”Hvor er amtet?”, ”Hvor vil amtet hen?” og ”Hvordan kommer amtet derhen?”

I regionplanens kapitel 1 ”Mål og strategier” er der, som overskriften også antyder, en strategisk tilgang. Her beskrives bl.a. ”hvor amtet er”. Beskrivelsen tager udgangspunkt i dels forskellige parametre bl.a. befolkningsudvikling og bosætning, erhverv og beskæftigelse, indkomstgrundlag og uddannelse, dels i amtets enkelte egne. Se eksempler nedenfor:

⁹ Bl.a. Vejle Amt, HUR, Vestsjællands Amt, Nordjyllands Amt, Sønderjyllands Amt, Århus Amt. Regionplanerne herfra vil blive beskrevet nærmere senere i dette kapitel.

Hvor er amtet:

Indkomstgrundlag:

Indkomstgrundlaget er generelt steget i hele amtet, og specielt i landdistrikterne udgør busstandsindkomsten over 500.000 kr. en stor andel på godt 20 %. Specielt i Aalborg-egnen er der sket en stigning i andelen af højindkomstbusstande.

Højindkomstbusstandenes vækst aftager jo længere de er placeret fra egnscentrene Frederiksbavn, Hjørring, Aars og Hobro.

Hjørring-egnen:

Hjørring-egnen er præget af en positiv udvikling beskæftigelsesmæssigt og økonomisk, hvilket understøtter bosætning og indkomstgrundlag i landområderne.

Eggen er herudover præget af turisme og naturinteresser langs vestkysten.

Amtet tager i regionplanens første kapitel stilling til ”hvor det vil hen”. Det gøres ved formulering af generelle mål, samt mål for de enkelte emner bl.a. erhverv og IT, rekreation og turisme, sundhed og sygehusområdet. Målene omhandler ikke kun de traditionelle regionplanemner, men også, dog i mindre grad, amtets andre områder, såsom sundheds- og sygehusområdet. Indgangsvinklen er således helhedsorienteret. Målene er af meget overordnet karakter og ikke udprægede operationelle, som det også fremgår af nedenstående eksempler:

Hvor vil amtet hen (overordnet):

Amtets mål:

At sikre en udvikling i balance med naturen og miljøet, så fremtidige erhvervsmuligheder og livsvilkår ikke forringes.

Endvidere er der i de enkelte kapitler mere emnerelaterede målsætninger. Disse målsætninger følges op i de enkelte retningslinier. Se eksempel nedenfor:

Hvor vil amtet hen (konkret):

Amtsrådets mål:

Skabe rammerne for en miljøvenlig affaldsbehandling med størst mulig ressourceudnyttelse.

Retningslinie 3.7.16:

Anlæg til forbrænding af affald skal placeres, så den producerede energi kan udnyttes effektivt.

I tilknytning til retningslinien følger en redegørelse, der informerer nærmere om, hvorfor retningslinien har den udformning, den har, og hvordan de ønskede målsætninger opnås. Se eksempel nedenfor:

Hvordan kommer amtet derhen:

Redegørelse til retningslinie 3.7.16:

Ved eventuel etablering af nye anlæg skal ansøger kunne godtgøre, at energien fra affaldsforbrændingen kan nyttiggøres på en hensigtsmæssig måde i sammenbæng med den øvrige energiforsyning.

Det vil generelt sige, at der skal foreligge aftale om en stabil afsætning af den forventede produktion af både el og varme fra anlægget.

Sammenfattende kan det siges, at der faktisk allerede er en del strategiske elementer i Nordjylland Regionplan 2001. Men samtidig er der ligeledes en række forhold, som kan styrkes, ligesom det er kendetegnet for de fleste regionplaner.

For os at se er den primære mangel ved Nordjyllands regionplan, set i forhold til det strategiske, at omfanget af beskrivelser af ”hvordan kommer amtet derhen?” er utilstrækkeligt – dette er for så vidt ikke overraskende, idet det generelle billede af regionplanerne jo netop er kendetegnet herved. Konkret i forhold til regionplanen for Nordjyllands Amt mangler der ”handlingsinitiativer”, der informerer om, hvordan de ønskede målsætninger kan opnås – udover de traditionelle ofte restriktive retningslinier.

Nordjyllands Amt har opstillet en række målsætninger, men ofte er det svært gennemskueligt, hvad amtet satser allermest på, og hvad det i mindre grad satser på – amtet mangler så at sige, at prioritere sine mål. En af regionplanens roller er at være styringsgrundlag for amtets egen udvikling. Denne rolle kan være svær at udfolde, hvis det ikke klart fremgår, hvad som satses på. Det er ikke bare de enkelte interessekonflikter i et område, som skal afvejes, det er også de overordnede visioner og målsætninger.

10.2 Konkrete strategiske tiltag i regionplanerne

Som allerede antydnet er flere amter i gang med bevidst at gøre regionplanen mere strategisk. I det følgende samles op på, hvordan disse amter konkret har båret sig ad. I det omfang regionplanerne i de amter, der ikke direkte har fokuseret på den strategiske dimension, alligevel kan bidrage som eksemplificering af den strategiske tankegang, vil de også i et vist omfang blive inddraget. Det er således gennem disse eksempler, der gives anvisninger på, hvordan et amt konkret kan bære sig ad for at gøre regionplanen strategisk.

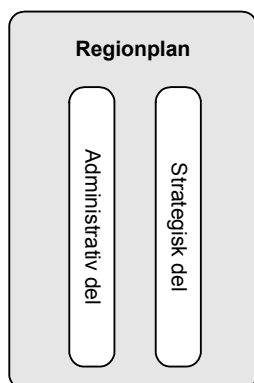
10.2.1 Vejle Amt – et eksempel

Vejle Amt har, som gruppen ser det, som det eneste amt allerede forsøgt sig med en decideret strategisk udviklingsplan i Regionplan 2001. Amtet har valgt at benævne den strategiske udviklingsplan ”Regionalt perspektiv for Vejle Amt”.

Regionplanen består af en administrativ del og det regionale perspektiv – det regionale perspektiv er altså en del af selve regionplanen. I den administrative del er rammerne for den fysiske planlægning, som forudsættes i Planloven, samlet. I det

regionale perspektiv beskrives de politiske hensigter og strategier – altså et politisk værktøj. Nedenstående figur illustrerer opbygningen af Vejle-modellen:

Vejle-modellen



Figur 10.1: Vejle-modellen, der består af en regionplan, der er opdelt i to dele: et regionalt perspektiv og i en administrativ del.

Det regionale perspektiv skal primært fastlægge en overordnet strategi og målsætning for regionplanemnerne, men skal også forholde sig til andre emner såsom serviceudbud, transport og udvikling af kompetencer hos borgere og erhverv. De konkrete mål for amtets sektorer findes i den administrative del af regionplanen, i sundhedsplanen og i socialplanen. Udgangspunktet er altså helhedsorienteret planlægning, som netop var en af de roller som regionplanen, jf. kapitel 6, skal varetage. Først og fremmest skal regionplanen koncentrere sig om de traditionelle emner, men inddrages aspekter fra andre sektorområder, er der større mulighed for at kunne fastlægge en sammenhængende udvikling for amtet. Det er endvidere gruppens vurdering, at amtet herved også vil få et bedre styringsgrundlag for egne investeringer..

Der er valgt tre områder, som er særlige vigtige for Vejles udvikling. Disse er ”digital service”, ”uddannelse og viden” og ”miljø og erhverv”. Beskrivelserne tager en typisk strategisk tilgang med overskrifter som ”Vilkår for vækst”, ”Mål” og ”Hvordan når vi målet”. I forrige afsnit blev det klarlagt, at netop ”hvordan kommer amtet derhen?” var en af de store mangler i regionplanen i dag. Vejle taget netop fat i dette element ved bl.a. at skrive ”i særlige tilfælde vil amtet etablere – eller yde støtte til – egentlige servicetilbud til virksomhederne”¹⁰. De informerer derved både, hvordan målet skal opnås og om hvilke egne investeringer, amtet har tænkt sig at benytte for at realisere målsætningen.

Mange af målsætningerne i det regionale perspektiv kan siges, at være overordnede og ikke umiddelbare operationelle. Steffen Damskier fremførte i interviewet et konkret eksempel, hvor det regionale perspektiv er brugt. Det drejer sig om et planlagt boligområde syd for Hedensted. ”I det regionale perspektiv skriver vi, at regionen

¹⁰ Vejle Amt, 2001, s. RP 1.4.

skal være attraktiv – regionen skal tilbyde spændende byer med miljø for både unge og ældre, byer hvor der er minimale miljøbelastninger og boligområder, hvor der er nem adgang til natur. Det er det, vi melder ud, det er det, vi gerne vil, fordi vi ser det som kvaliteter. I gamle dage (for 4 år siden) der ville vi sige, at vi skal begrænse ressourceforbruget på landbrugjord og derfor skal vi ikke udlægge nye boligområder, medmindre der er et absolut tyngende behov for det. Tager vi så Hedensted, hvor vi har den konkrete situation, der ville vi så i gamle dage sige, at I har masser af rummelighed inden for den eksisterende byzone, så der må I lave jeres lokalplaner. I stedet for at holde kommunen fast på det, valgte vi at tage situationen alvorlig og sige, at det også skal være godt at bo i Hedensted, der ellers har et ry for at være en lavpriskommune. Sammen med kommunen søgte vi at finde et nyt område, i stedet for at sige, at vi har udpeget det hele til naturområde osv., så det er helt udelukket, at der skal være boligbebyggelse. I stedet gik vi ind og sagde, at her kan vi måske lave en boligbebyggelse, hvor vi både har natur og boliger i et sammenspil, jf. det regionale perspektiv. Man kan selvfølgelig godt sige, at det måske kunne være gjort uden det regionale perspektiv, men jeg vil alligevel sige, at de tankegange, som ligger i det regionale perspektiv her er blevet realiseret i virkeligheden.”¹¹

Dette eksempel viser, at målsætninger ikke nødvendigvis behøver at være detaljerede og konkrete for at være operationelle. Det vigtige er, at amtet er indstillet på at bruge og følge de målsætninger, som opstilles i regionplanen. Regionplanen, og derved også det regionale perspektiv, er jo netop styringsgrundlag for amtets udvikling og det overordnede styringsgrundlag for kommunernes udvikling.

Samspelet mellem det regionale perspektiv og selve regionplanens retningslinier illustreres ved, at der i det regionale perspektiv fastslås, at ”Administration af regionplanens retningslinier skal bidrage til at skabe muligheder for økonomisk udvikling”¹². Omvendt kan udmeldingen siges at være noget overordnet, idet det ikke nærmere beskrives, hvordan denne administration skal gribes an.

Sidst i det regionale perspektiv er opstillet pejlemærker for, hvordan den bæredygtige udvikling i amtet skal forløbe samt målemetoder og mål, jf. nedenstående skema. Det er for os at se tvivlsomt, hvor stor hjælp skemaet er, idet indholdet er af meget overordnet karakter.

Pejling på den regionale bæredygtighed i 2001				
Emne	Pejlemærke	Målemetode	Mål	Resultat
Økonomi	Fremtidig vækst	Antal nye virksomheder og deres overlevelsrate	Høj andel	
Miljø	Vandkvalitet i søer og åer	Amtets målinger af vandløb og søer	Stigende	
Social	Kriminalitet	Kriminalitet	Lav	

Figur 10.2: Uddrag fra Vejle Amts regionale perspektiv om pejlemærker, målemetoder og mål [Vejle Amt, 2001, s. RP 1.11].

¹¹ Bilag D

¹² Vejle Amt, 2001, s. RP 1.4.

Pejlemærker kan for gruppen at se være en hjælp til at få inkorporeret de statslige politikker fra fx den statslige udmelding i regionplanen. Derved kan regionplanen bedre blive et realiseringsinstrument for netop de statslige politikker – amtet tilkendegiver jo på den måde overfor, staten, hvad det gerne vil.

Vejle Amt har valgt, at regionplanlægningen skal være mere fleksibel. Der skal udarbejdes løbende temaplaner (fx transport, grundvand m.fl.), når behovet opstår, og den lovpligtige 4-årige revision bliver derved mere en opsamling af den seneste planlægning. Det centrale i forhold til det regionale perspektiv er, at de enkelte planer tager udgangspunkt heri – altså den tankegang, der ligger i det regionale perspektiv og at der dermed skabes en sammenhæng i planlægningen. Denne tankegang er endnu ikke i fuld udtrækning implementeret i regionplanen, et synspunkt Steffen Damskier er enig med os i og bl.a. uddybende med at *”(...) der ikke er særlig stor connections imellem de to ting – og det siger jeg åben og ærligt, men det er fordi det er første generation. Det er selvfølgelig et problem, fordi det burde hænge sammen. Det burde være sådan, at hele den administrative del i sin tankegang havde indbygget de værdier, man snakker om i den strategiske del”*¹³.

For gruppen er det essentielt, at amtets strategiske mål ”følges op” i den administrative del af regionplanen med promoverende eller proaktive retningslinier. Gennem et tæt sammenspil mellem den administrative og strategiske del bliver regionplanen i stand til at fremme en udvikling.

Som det fremgår, er Vejle Amt altså kommet et stykke ad vejen, når det handler om at indtænke det strategiske element i regionplanlægningen. På baggrund af det gennemførte interview er det klart opfattelsen, at Vejle Amt tager det regionale perspektiv seriøst, og på den måde får perspektivet faktisk en reel funktion. Det er gruppens opfattelse, at regionplanen og det regionale perspektiv generelt er med til at styrke flere af regionplanens roller – ikke mindst rollen som informationsredskab overfor både amtet selv men også i forhold til kommunerne og borgerne.

Retningslinier fra regionplan 2001

Retningslinie 1.6.e. Byudvikling og drikkevand:

I områder med særlig drikkevandsinteresser og indvindingsoplande uden for disse, må der ikke ske udlæg af nye områder til byudvikling. Undtaget herfra er anlæg til sådanne anvendelser, som med sikkerhed ikke kan true grundvandet, fx grønne områder og lignende.

Denne retningslinie indeholder strategiske elementer, idet der dels foretages en prioritering af arealanvendelsen og dels åbnes mulighed for en flersidig arealanvendelse, såfremt visse betingelser er opfyldt.

¹³ Bilag D

Retningslinie 2.3.a. Skovrejsningsområder:

I Skovrejsningsområderne, der er angivet på kortbilag "Drikkevand og skov" ønskes skovrejsning fremmet.

Redegørelse til retningslinie 2.3.a

(...) Det er i skovrejsningsområderne, der kan opnås de højeste tilskud til privat rejsning af skov. Tilskuddene administreres af staten.

Retningslinien har en promoverende og positiv karakter, idet den siger, hvad amtsrådet gerne ser ske, og der informeres om, at der ydes støtte til den pågældende aktivitet. Lodsejeren overlades dermed ikke tvivl om sine muligheder og rammerne herfor. Såfremt kortbilaget med skovrejsningsområderne er klart og præcist, jf. nærmere kapitel 7 og 8, opfylder regionplanen sin rolle som grundlag for støtteordninger på fin måde.

Samlet set kan Vejle-modellen på en række punkter tjene som inspiration for andre amter. Det regionale perspektiv er en god idé som første skridt i retningen af at gøre regionplanen strategisk. Men i samme åndedrag skal det siges, at det ikke er tilstrækkeligt blot at udarbejde et sådant regionalt perspektiv, det skal for at have en effekt og oprationalitet indtænkes i konstruktionen af regionplanen, ikke mindst i de enkelte retningslinier, men også i selve administrationen af regionplanen. Formulering af pejlemærker kan være en nyttig eksercits for amtet for dels at fastlægge hvor amtet vil hen, dels hvordan amtet kommer derhen. Det er dog ikke uvæsentligt, at pejlemærkerne har en operationel karakter, idet de ellers får svært ved at have en reel styrende effekt for udviklingen.

10.2.2 HUR – et eksempel

HUR har ikke på nuværende tidspunkt en færdig udarbejdet en strategisk udviklingsplan, men arbejdet er i gang, jf. interview¹⁴ med Jan Engell¹⁵. Vi vil alene fokusere på den strategiske opbygning, der på flere måder adskiller sig fra Vejle-modellen. Der er i forbindelse med det strategiske arbejde i HUR udgivet et debatoplæg "Regionplan 2005 – Balance mellem vækst og miljø – Hvordan?" I debatoplægget beskrives en række hovedspørgsmål af betydning for fastlæggelsen af en samlet regional udviklingsstrategi.

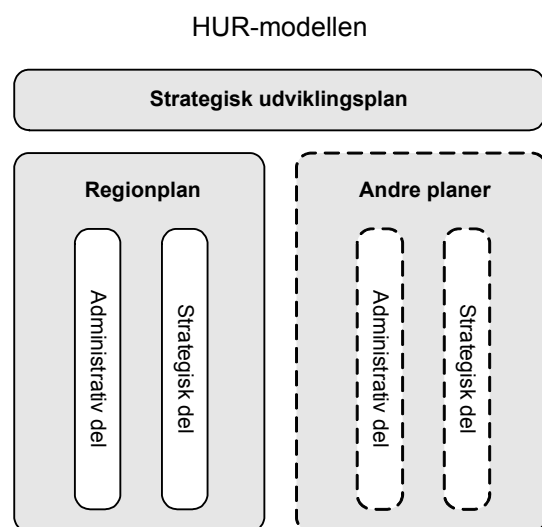
HUR's kommende strategiske udviklingsplan er samlet set bredere og mere omfangsrig end Vejles. Konstruktionerne adskiller sig dog også på væsentlige områder, idet HUR-modellen opererer med strategi på to niveauer. Det laveste strateginiveau består af delstrategier for hvert af HUR's opgaver¹⁶. Der udarbejdes således en delstrategi i hver af HUR's "ansvarsafdelinger" ud fra devisen, at eksperterne for de respektive områder findes i disse ansvarsafdelinger. Alle delstrategierne koordineres og samordnes i en overordnet paraplystrategi – den strategiske udvik-

¹⁴ Bilag C

¹⁵ Regionplanlægger og medlem af Regionplanudvalget.

¹⁶ HUR har seks hovedansvarsområder: Plan, trafik, kultur, erhverv, turisme og øresund.

lingsplan – der udgør den samlede afvejede strategi for fremme og udvikling af HUR-regionen, selvfølgelig alene med hensyn til HUR's ansvarsområder. HUR-modellen er skitseret nedenfor i figur 10.3.



Figur 10.3: HUR-modellen, der består af en overordnet strategisk udviklingsplan for de delstrategier, der laves for hvert af HUR's hovedansvarsområder.

HUR-modellen kan siges at være en anden model sammenlignet med Vejle-modellen. HUR-modellen vil også kunne anvendes af et "ordinært amt", hvor de enkelte fagkontorer med delstrategier kan bidrage til en overordnet strategisk udviklingsplan med en helhedsorienteret tilgangsvinkel. Hermed kunne amtet få et bedre grundlag til at styre amtets udvikling, som jo, jf. kapitel 6, er en af regionplanens roller.

Den kommende regionplans rolle i den strategiske udfordring i HUR-modellen er, jf. interview med Jan Engell, at regionplanen skal blive et mere politisk dokument, dvs. ligesom der skal være en samlet udviklingsstrategi, skal der også være et mere strategisk indhold i selve regionplanen, eksempelvis så den bliver både et politisk og teknisk dokument. Jan Engell påpeger, at de i HUR har overvejet, om regionplanen skal deles i to hæfter – et politisk dokument, som er meget overordnet og strategiorienteret, og et teknisk dokument, som er en administrativ del – det svarer lidt til Vejle-modellen. Jan Engell påpeger dog, at man i HUR er opmærksom på, at regionplanen ikke skal gøres til en udviklingsplan for alt muligt, men at regionplanen er én plan blandt mange planer, der skal dækkes af en samlet udviklingsstrategi.

Jan Engell fastslår, at retningslinierne i den kommende regionplan vil blive karakteriseret ved en mere præcis tilgang, hvor retningslinjen i højere grad skal formuleres med udgangspunkt i de forskellige sektorinteressers præmisser og i mindre grad fokusere på, om det nu er formuleret som en politisk let tilgængelig servering. En

målsætning for retningslinierne er ligeledes, at de skal gøres så korte som muligt og så til gengæld lave henvisninger til den bagvedliggende dokumentation. Hele dette dokumentationssystem forestiller Jan Engell sig så vidt muligt i en digital udgave.

10.2.3 Århus Amt – et eksempel

Århus Amts regionplan 2001 har ikke en særskilt strategisk del, men har alligevel strategiske elementer, og samtidig har amtet også forsøgt sig med promoverende og proaktive retningslinier.

Det, der minder om en strategisk del, benævner Århus Amt som ”Amtsrådets langsigtede mål”, fx *”Det åbne land skal på samme tid kunne bruges til flere forskellige formål”, ”(...) færrest mulige hindringer (...) så landmanden kan planlægge og investere langsigtet”, ”skovarealet skal øges til det dobbelte inden for en trægeneration”, ”der skal ske en ligelig udvikling i amtet”, ”råstofgravning skal foregå færrest mulige steder i amtet”, ”trafiksikkerheden skal øges” osv.*

Af indledningen til kapitel 2 ”Det åbne land” i regionplanen fremgår, at amtsrådet tilstræber en flersidig anvendelse af arealerne, hvor det er muligt. Hensigten er, at så store dele af det åbne land som muligt skal tjene flere formål på samme tid, fx skovbrug og rekreation og at det samme landskab efter ”tur” kan anvendes til forskellige formål, fx først til råstofgravning siden til landbrug eller natur.

Det fremgår endvidere, at amtsrådet ønsker at kanalisere offentlige støtte midler derhen, hvor de giver mest natur for pengene. Amtsrådets politik for udviklingen i landdistrikterne er fastlagt i ”Landdistriktspolitik for Århus Amt”. I forlængelse heraf er der udarbejdet ”Århus Amts handlingsplan for fremme af tilpasningen og udviklingen i landdistrikterne”. Handlingsplanen danner grundlag for tildeling af tilskud – til hvem og til hvilke typer projekter.

Retningslinier fra regionplan 2001

Retningslinie 2.2 Skovrejsningsområder:

Skovrejsningsområder fremgår af kortbilag 6.

Redegørelse til retningslinie 2.2 Skovrejsningsområder:

Formålet med retningslinien er at udpege de områder, hvor amtsrådet kan anbefale rejsning af ny skov. Skovrejsningsområderne danner grundlag for statslig skovrejsning og for offentlig støtte til privat skovrejsning. (...) Udpegningen af skovrejsningsområder sker især for at beskytte grundvandsressourcen, fremme de bynære friluftsinteresser og den biologiske mangfoldighed i landskabet. (...) Bestemmelserne i Skovloven giver staten mulighed for at yde tilskud til privat skovrejsning på landbrugsjord. Det er frivilligt at rejse skov og benytte sig af tilbuddet om offentlig støtte til skovrejsning. (...) Ansøgninger fra skovrejsningsområder har højeste prioritet. Højeste tilskud ydes til disse arealer, og hvor der plantes lovtræ. Tilskuddet forhøjes, hvis skovdriften sker uden anvendelse af pesticider. Skove, som anlægges med offentligt tilskud ifølge skovrejsningsordningen, pålægges fredskovspligt. Skovrejsningsområderne har ikke karakter af arealreservationer. Før der sker tilplantning, er udpegningen af et skovrejsningsområde således ikke til hinder for, at området i stedet anvendes til jordbrugsformål, byudvikling eller fx til vejanlæg efter de regler der i øvrigt gælder for det åbne land.

I sig selv ikke en strategisk retningslinie, men retningslinien ”tilsættes” strategiske elementer i den tilhørende redegørelse og gøres derved promoverende og positiv. Redegørelsen gør det klart for lodsejeren, at skovrejsning er en mulighed, samt at der kan opnås støtte, forudsat visse betingelser opfyldes. Lodsejeren bliver også oplyst om, at der ikke er tale om en egentlig arealreservation, men alene er en anbefaling fra amtsrådets side. Regionplanen udfolder herved sin rolle som informationsredskab.

For os at se en udmærket retningslinie og redegørelse, idet retningslinien kort i sin form, præcis og forståelig. I redegørelsen underbygges retningslinien og det samlede indtryk er, at der fokuseres på flersidig arealanvendelse med beskyttelse af grundvandet ved skovrejsning.

Retningslinie 2.5 Naturkvalitet:

Heder, overdrev, enge, strandenge og moser, der er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, skal bevares. Naturindholdet skal øges gennem naturpleje og naturgenopretning. Amtsrådets kanalisering af relevante støttemidler sker i overensstemmelse med de målsætninger, som de enkelte arealer har i naturkvalitetsplanen. (...) Amtsrådet vil søge at kanalisere stats- og EU-midler til plejeforanstaltninger til sikring af naturtypen.

Redegørelse til retningslinie 2.5 Naturkvalitet:

(...) Amtsrådet vil arbejde for den ønskede udvikling gennem sin administration af planloven og naturbeskyttelsesloven, støtte til driftsomlægninger, naturpleje, naturovervågning og information. Amtsrådets egen indsats søges suppleret mest muligt med stats- og EU-midler og at der på nuværende tidspunkt bl.a. er mulighed for at opnå støtte til vedvarende græs, græssende busdyr, naturpleje, andre afvanding. Fælles for ordningerne er, at de forudsætter lodsejers frivillige medvirken.

Retningslinien har en proaktiv karakter, idet der informeres om, at amtsrådet vil øge naturindholdet gennem naturpleje og naturgenopretning gennem dels egen indsats, dels gennem stats og EU-midler. Retningslinien kan siges at være et slags allokeringssinstrument for støtte, såvel nationale- som EU-støtteordninger.

10.2.4 Sønderjyllands Amt – et eksempel

Sønderjyllands Amt har for regionplan 2001 ikke fulgt en traditionel opbygning af regionplanen, idet den består af række enkelt dokumenter samt bilag, nemlig: politisk del, administrativ del, redegørelsesdel, del med indsigelser og bemærkninger og bilag vedrørende byudvikling.

Det interessante i denne sammenhæng er den politiske del, hvor der redegøres for amtsrådets overordnede mål og politik inden for emnerne:

- Regional udvikling
- Natur og miljø
- Infrastruktur og tekniske anlæg
- Uddannelses- og kulturområdet
- Socialområdet
- Psykiatriområdet
- Sundhedsområdet

Der er altså tale om, at den politiske del minder om det som i kapitel 9 karakteriseres som den strategiske udviklingsplan. Den politiske del har en helhedsorienteret tilgang, idet alle amtets opgaver er medtaget. Mere strategisk ville den dog være, hvis den i højere grad end tilfældet er, ser på tværs af emnerne, ligesom målsætningerne godt kunne være mere operationelle.

10.2.5 Vestsjællands Amt – et eksempel

Vestsjællands Amt har, ligesom HUR, udgivet et debatoplæg for Regionplan 2005 med overskriften ”Vækst og udvikling – hvordan?”¹⁷ Det gøres klart i oplægget, at udover at den kommende regionplan skal fastlægge retningslinier for en række emner, skal den også understøtte vækst og udvikling ved at opstille rammerne for, hvordan amtet fremover skal udvikle sig.

Et af de værktøjer, der er brugt (eller hentet inspiration fra) i oplægget er en SWOT-analyse. Analysen er gennemført på Vestsjællands Amt som helhed og på de enkelte egne. Se eksempel nedenfor:

Vestsjællands Amts styrker:

(...) Den hidtidige udvikling har skabt forskellige lokale betingelser i Vestsjælland. Det er bl.a. ud fra disse betingelser, at den fremtidige udvikling vil tage sit afsæt. Vestsjællands styrker er bl.a. industri, landbrug (...) Svagbederne er de få vidensintensive erhverv (...)

Odsherred-egnen:

Er især kendetegnet ved naturen, kystnærhed og de mange sommerhuse. Derfor er der mange turister i Odsherred, som er med til at skabe en god handel, især i Nykøbing. Odsherred har mange små virksomheder, typisk inden for håndværk, handel og elektronik.

Det er amtets idé, at debatoplægget skal være udgangspunkt for en diskussion af hvilken udvikling, der skal satses på fremover, hvilket tydeliggøres gennem følgende tre spørgsmål:

- Hvilke andre styrker har dit område?
- Hvordan udnyttes styrkerne bedre?
- Hvor og hvordan kan amtet understøtte styrkerne?

Debatoplægget er første skridt i retning af at gøre regionplanen mere strategisk. Det er vigtigt, at man ikke lader den strategiske udviklingsplan alene bestå af et debatoplæg. Et synspunkt, der deles af Regionplanudvalget¹⁸. Oplægget er grundlaget for at se, hvor amtet er og hvor amtet vil hen. Det sidste vigtige skridt er at finde ud af, hvordan amtet vil nå derhen. I Vestsjælland Amts debatoplæg fokuseres især på bymønsteret, og der er opstillet forskellige forslag til, hvordan det eventuelt kunne se ud. Det vil sige der er allerede idéer til, hvordan den ønskede udvikling kan opnås.

¹⁷ www.vestamt.dk (B)

¹⁸ www.regionplanudvalget.dk (I)

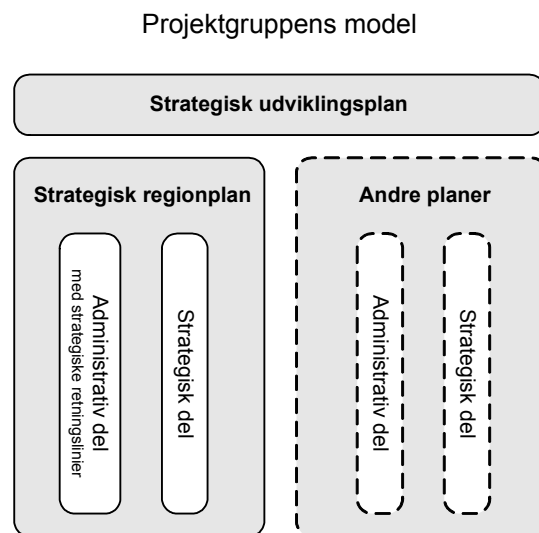
Sidst i oplægget beskrives, hvordan udviklingen har været siden 1990 inden for en række områder. Det klarlægges altså, hvor amtet står lige nu og med udgangspunkt heri, hvad man forventer de kommende år.

Den anvendte fremgangsmåde i Vestsjællands Amt med at se på dels amtets styrker og svagheder som helhed, dels styrkerne og svaghederne selvstændigt for amtets enkelte egne, er for os at se en god fremgangsmåde. Fremgangsmåden betyder, at selvom amtet samlet set er stærkt funderet, kastes der også lys på de mere svage funderede egne, der ellers let kan blive overset og dermed hurtigt kan opleve en stagnation uanset eventuelle styrker. Fremgangsmåden har for os at se derfor den fordel, at det samlede udviklingspotentiale i amtet udnyttes mest hensigtsmæssigt.

10.3 Den strategiske regionplans design

Med udgangspunkt i de beskrevne eksempler, vil afsnitte beskrive, hvordan gruppen påtænker den strategiske regionplan designet.

Vores model lægger tæt op ad HUR-modellen, dog er der få, men vigtige forskelle – bl.a. indeholder den strategisk administrative del af regionplanen strategiske retningslinier. Vores model er skitseret nedenfor og efterfølgende beskrevet nærmere.



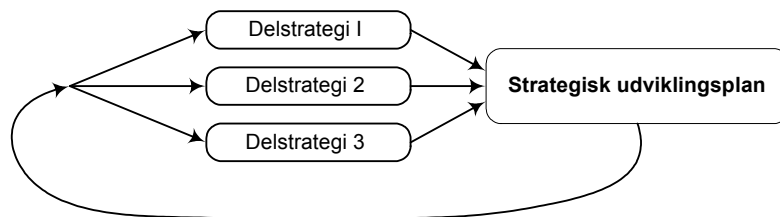
Figur 10.4: Overordnet ligger den strategiske udviklingsplan, som koordinerer, og danner en samlet strategi for alle amtets områder. Den strategiske regionplan tager udgangspunkt i den overordnede strategi, og indeholder en detaljeret strategi, der specifikt omhandler regionplannens emner. I den administrative del af den strategiske regionplan følges der op på målsætninger via strategiske retningslinier. For amtets andre ansvarsområder er der ligeliges en plan indeholdende en delstrategi.

Den strategiske udviklingsplan er amtets overordnede plan for, hvilken udvikling der er ønskelig. Den har en helhedsorienteret tilgangsvinkel, idet den behandler alle amtets forhold og koordinerer de forskellige delstrategier, som findes i amtets enkelte planer, fx regionplan, sygehusplan og socialplan. Det er centralt, at der er politisk ejerskab til især denne plan, så de enkelte målsætninger kan blive afvejet og prioriteret, sådan som eksemplerne viser.

Den strategiske regionplan indeholder to elementer: En strategisk del og en strategisk administrativ del. **Strategidelen** fastlægger hvilken udvikling, som er ønskelig inden for de traditionelle regionplanemner. Udgangspunktet tages i de overordnede målsætninger fra den strategiske udviklingsplan. I delstrategien fastlægges den mere detaljerede strategi. Det er vigtigt, at målene er prioriterede og operationelle. I den **strategisk administrative del** er der retningslinier med tilhørende redegørelse. Det nye er, at disse skal være strategiske. De skal være promoverende og proaktive, for på den måde at være med til at skabe den ønskede udvikling.

På samme måde som regionplanen, er der lignende planer for amtets andre områder. Disse indeholder også en delstrategi, der fastligger den nærmere udvikling inden for deres felt.

Samspejlet mellem den strategiske udviklingsplan og de enkelte delstrategier er som følger: I de enkelte afdelinger udarbejdes foreløbige strategier for hvilken udvikling, som er ønskelig. Disse bliver, på et overordnet niveau, koordineret i den strategiske udviklingsplan og amtets overordnede udvikling fastlægges. Med udgangspunkt heri tilrettes de enkelte delstrategier og de nuanceres yderligere med fokus på at fastlægge, hvordan den ønskede udvikling kan opnås. Tankegangen bag samspejlet er illustreret i figuren nedenfor.



Figur 10.5: De forskellige delstrategier koordineres i en strategisk udviklingsplan. Efterfølgende kan delstrategierne tilpasses udviklingsplanen – der er med andre ord tale om en iterativ proces.

10.4 Delkonklusion

I kapitlet er det beskrevet, hvordan det generelle billede af regionplanerne ser ud i dag i forhold til det strategiske element, ligesom en mulig fremgangsmåde er givet til, hvordan amtet kan fastlægge det grundlæggende i det strategiske arbejde.

Regionplanerne er i dag allerede i høj grad bygget op efter de tre grundlæggende spørgsmål i en strategi, nemlig: Hvor er amtet? Hvor vil amtet hen? Hvordan kom-

kommer amtet derhen? Den store udfordring ligger dels i at opstille operationelle og prioritere mål dels i at beskrive hvordan målene opnås.

Udgangspunktet for målene er en analyse af hvor amtet er, det vil sige udgangspunktet skal tages i de lokale forhold. En metode til at klarlægge målene kunne være en SWOT-analyse. Der kunne også stilles krav til redegørelse af la dem som kendes fra kommuneplanens redegørelser om butikker, jf. Planlovens § 11, stk. 8. Det vil sige, at der skal laves en form for behovsanalyse.

At det klart fremgår hvilken udvikling, amtet ønsker, er vigtigt, fordi regionplanen er grundlag for ikke bare amtets egen udvikling, men også for kommunernes udvikling. Regionplanen skal, jf. kapitel 6, fungere som et generelt informationsredskab.

Et af kendetegnene ved den strategiske regionplan er, at den er udviklings- og handlingsorienteret. Det udviklingsorienterede ligger meget i ”hvor amtet vil hen”. Det handlingsorienterede ligger i at beskrive, hvordan amtet kommer derhen. Regionplanen kan bl.a. gøres mere handlingsorienteret ved at gøre retningslinierne mere promoverende eller proaktive. Dvs. regionplanen skal bevæge sig fra at være en nej-plan til at være mere en ja-plan.

Amtet bør altså melde ud, hvordan udviklingen efter deres opfattelse kan opnås. Dette sker bl.a. ved at lade regionplanen være styringsinstrument for amtets udvikling, allokeringinstrument for støtteordninger og ved at informere om hvilke investeringer, amtet selv påtænker at gennemføre. Såfremt regionplanen har fulgt den statslige udmelding vil det også betyde, at regionplanen vil blive et bedre grundlag for realisering af de statslige politikker.

Gruppen ser designet af den strategiske regionplan som bestående af to dele: En strategisk administrativ del, som meget ligner, det som kendes i dag, men hvor de enkelte retningslinier gøres mere promoverende eller proaktive. En strategisk del, som opstiller prioriterede og operationelle mål for den ønskede udvikling. Det er generelt vigtigt, at der er beskrivelser af, hvordan de ønskede mål kan opnås. Over regionplanen ligger den strategiske udviklingsplan, som på et overordnet niveau behandler og koordinerer alle amtets forhold og fastlægger amtets overordnede udvikling.

11. Regionplanen som både styrket administrationsgrundlag og strategisk regionplan

Kapitlet har til formål dels at vurdere, om regionplanen kan magte rollen som både et styrket administrationsgrundlag og en strategisk regionplan, dels hvordan rollen kan varetages. Udgangspunktet for vurderingen er regionplanens roller som de blev opstillet i kapitel 6, samt beskrivelserne af et styrket administrationsgrundlag i kapitlerne 7 og 8 og beskrivelserne af en strategisk regionplan i kapitlerne 9 og 10.

Vi vil i det følgende tillade os at kalde den strategiske regionplan med et styrket administrationsgrundlag for ”fremtidens regionplan”.

11.1 Kan regionplanen varetage dobbeltrollen?

På grundlag af det foreløbige analysearbejde ser gruppen det sandsynligt, at regionplanen kan varetage dobbeltrollen. Et synspunkt som interviewpersonerne med hver deres baggrund også tilkendegav. Jan Engell uddybede dog sin tilkendegivelse med, at amtet ikke i lutter entusiasme, for at gøre regionplanen til noget strategisk og målbetonet, smider midlerne væk til at realisere og få effekt, men at regionplanen stadigvæk skal kunne fungere som et godt administrationsgrundlag, og som Jan Engell udtrykker det, er der en vis fare i den øjeblikkelige politiske vind for, at man gerne vil alle de fine ord, men at man måske ikke rigtigt vil hænges op på, at det skal være forpligtende – man vil gerne have den totale frihed. Gruppen er enig i, at fremtidens regionplan ikke må gå på kompromis med rollen som administrationsgrundlag på bekostning af det strategiske.

Spørgsmålet er imidlertid, om regionplanen i forhold til alle de i kapitel 6 opstillede roller kan varetage dobbeltrollen, eller om nogle roller ligefrem har karaktertræk, der ikke lader sig forene under dobbeltrollen.

I kapitlerne 7 til 10 begreberne administrationsgrundlag og strategisk regionplan karakteriseret ud fra regionplanens overordnede roller. Flere af rollerne knytter sig både til et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan, mens andre af rollerne alene knytter sig til det ene begreb. De roller, som på et og samme tidspunkt skal fungere under begge begreber er særlige vigtige i denne sammenhæng, idet der kan være forskellige krav til, hvordan rollen skal varetages ved henholdsvis et styrket administrationsgrundlag og en strategisk regionplan.

I forhold til regionplanens varetagelse af rollen som **realiseringsinstrument** eller grundlag for statslige politikker, er det som udgangspunkt vigtigt, at der tages hensyn til politikkerne i målsætningerne, og at de enkelte retningslinier formuleres med respekt for de statslige hensyn. Skal der ske en realisering, er det afgørende, at retningslinierne formuleres så konkret og operationelt som muligt i regionplanen.

Omvendt er det af stor betydning, at kravene ikke formuleres så konkret, at kommunens råderum udviskes.

Det er centralt, at udgangspunktet for amtets mål ikke kun tages i de statslige politikker, men tillige tages i lokale forhold, jf. kapitel 10. De statslige krav og ønsker kan med fordel allerede tænkes sammen med amtets overordnede målsætninger i den strategiske udviklingsplan. Den nærmere afvejning af målsætninger inden for de traditionelle regionplanemner bør foretages i den strategiske del af regionplanen. Det er vigtigt, at de enkelte retningslinier i sidste ende følger op på målsætningerne.

Rollen som **udpegnings- og klassificeringsinstrument** kan siges hovedsageligt at være en del af det styrkede administrationsgrundlag. Alligevel er der en tæt sammenhæng til den strategiske regionplan. Første skridt når de forskellige områder skal udpeges er, at områderne skal klassificeres – hvilke områder er særlige drikkevandsområder og hvilke er gode jordbrugsområder osv. Næste skridt er, at områderne skal udpeges – hvilke af jordbrugsområderne skal være regionale jordbrugsområder, hvilke skal være jordbrugsområder, og hvilke skal ikke være jordbrugsområder. Udgangspunktet må selvfølgelig langt hen ad vejen tages i de fysiske forhold, men andre forhold kan også komme på tale. Hvis amtet fx har fastlagt som overordnet mål, at der skal være mere skov i regionen, bør amtet overveje, om jordbrugsområderne i et vist omfang skal udlægges som skovrejsningsområder. Retningslinierne skal så at sige ”følge op” på de fastlagte målsætninger. Ønsker amtet mere skov, vil det være en fordel, at retningslinierne om fx skovrejsning gøres promoverende – altså informerer om, at amtet gerne ser skovtilplantning, at skoven skal være af en bestemt type og plejes på en bestemt måde, og at der kan opnås skovrejsningsstøtte efter de og de regler.

Regionplanens **rolle i forbindelse med støtteordninger**, er central især i forhold til skovrejsningsstøtte, da den udbetales med udgangspunkt i regionplanens udpegnings – regionplanen er altså administrationsgrundlag for udbetaling af skovrejsningsstøtte. Derfor er det særligt vigtigt, at administrationsgrundlaget er i orden. Det vil navnlig sige kortbilagene, hvoraf det præcist skal fremgå på hvilke arealer, amtsrådet har en målsætning om at der skal etableres skov. For at understøtte det konkrete administrationsgrundlag, ser gruppen det som væsentligt, at kortbilagene følges op af promoverende retningslinier, hvor lodsejeren informeres om, hvortil der udbetales støtte samt hvordan støtten evt. kan opnås.

Imidlertid er regionplanen kun administrationsgrundlag for skovrejsningsstøtte. Efter gruppens mening kunne regionplanen med fordel gøres til administrationsgrundlag for andre støtteordninger. I regionplanen udpeges fx særligt værdifulde landbrugsområder, men ikke særlige følsomme landbrugsområder (SFL-områder). SFL-områder udpeges godt nok af amtet¹, men ikke i regionplanregi. Uden at gå nærmere ind i de tekniske detaljer, synes det oplagt, at gøre regionplanen til admi-

¹ BEK nr. 187 af 20/03/2003 ”Bekendtgørelse om tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger i særligt følsomme områder”.

nistrationsgrundlag for MVJ-støtteordningen ligesom tilfældet er med skovrejsningsstøtteordningen.

Gennem promoverende retningslinier kan amtet informere om hvad det gerne ser sat i værk af initiativer. Imidlertid kan der, som tidligere nævnt, også være brug for restriktive retningslinier, der informerer om, hvad man ikke må. Nu kan man spørge, om det er muligt, at både have promoverende og restriktive retningslinier. Det kan hævdes, at det i sidste ende er et spørgsmål om formuleringskunst og dermed et spørgsmål om kommunikation. Gruppen mener, at hvis bare amtet er bevidst om, hvilke temaer og hvilke geografiske områder hvortil der især ønskes udvikling samt hvor der bør sættes på beskyttelse, er det muligt, at begge typer af retningslinier kan optræde samtidigt i planen. Grundlaget for amtet til at vurdere hvor der skal sættes på hvad, sker gennem afvejninger og prioriteringer.

For at kunne foretage kvalificerede og tilstrækkelige **afvejninger** er det nødvendigt at foretage en **helhedsvurdering/planlægning** af forskellige interesser. Netop afvejning og helhedsplanlægning er blandt regionplanens vigtigste formål. Gruppen mener, at det helhedsorienterede ligger på flere niveauer. I den strategiske udviklingsplan betyder det at tage en helhedsorienteret tilgangsvinkel, at der ikke kun fokuseres på fx fysisk planlægning, men også på ex sygehusplanlægning m.fl. Når der skal planlægges mere detaljeret betyder den helhedsorienterede tilgang, at der fx ikke kun fokuseres på drikkevandsområder, men også på ex byudviklingsmuligheder. I den sammenhænge betyder ordet helhedsorienteret altså, at der skal fokuseres tværsektorielt, der skal ses på ”alle” interesser/temaer. Helhedsorienteret kan imidlertid også betyde, at der ikke fokuseres på områder, men på helheder – fx hele amtet.

Det helhedsorienterede kommer til udtryk flere steder i den strategiske regionplan. I den strategiske del er det tanken, at der både formuleres målsætninger for amtet som helhed, men også for de enkelte områder. I den administrative del kunne udgangspunktet tages i områdeplanlægning, hvor der planlægges for alle temaer samme sted. Den overordnede strategiske udviklingsplan er udgangspunktet for at fastlægge målsætninger for hele amtet og alle dets forhold. Nærmere om opbygning ud fra områdeplanlægning – se næste afsnit.

Det at afveje og prioritere mellem forskellige interesser er helt centralt både med hensyn til det gode administrationsgrundlag og i forhold til skabe en udvikling. Det handler om, at amtet gennem en helhedsorienteret tilgang skal finde frem til, hvilken udvikling, amtet vil sætte på, hvilke interesser skal prioriteres højest og hvilke skal der slet ikke sættes på?

I forhold til administrationsgrundlaget er det vigtigt, at det klart og tydeligt af retningslinierne fremgår, hvad fx lodsejere og virksomheder må og ikke må i hvert enkelt tilfælde. Retningslinien skal være forståelig, og den må ikke være i modstrid med andre retningslinier, hvilket selvfølgelig gerne skulle være undgået gennem den helhedsorienterede tilgang. Ved at have et klart overblik over alle interesser i et bestemt område, kan det også nemmere overskues, om der er mulighed for flersidig arealanvendelse.

Der skal altså både foretages prioriteringer af målsætninger og af interesser. Det er vigtigt, at samme linie følges i begge prioriteringsmåder – selvfølgelig med forskellig detaljeringsgrad.

Det betyder, at der ikke kun skal fokuseres på målene, men også på midlerne til at realisere målene. Sammenhængen mellem den strategiske regionplan og det styrkede administrationsgrundlag ligger bl.a. i realiseringsdelen. Hvilken udvikling amtet ønsker, fastlægges i dels den strategiske udviklingsplan, dels i den strategiske del i selve regionplanen. Konkretiseringen af målsætningerne, for så vidt angår de traditionelle regionplanemner, ligger i de enkelte retningslinier. Udover amtet kan tage de i afsnit 6.3 beskrevne instrumenter i anvendelse, er det helt centralt, at de mål som opstilles i strategierne ”spiller sammen med” retningslinierne – mål og midler skal følges ad. Er der ikke denne sammenhæng mellem det strategiske og det administrative, er det tvivlsomt hvor stor gennemslagskraft, ”fremtidens regionplan” vil få i forhold til den nuværende.

Opnås denne sammenhæng – ”den råde tråd” – gennem den strategiske regionplans enkelte dele er det gruppens overbevisning, at den derved bedre vil kunne løse en lang række af de opgaver/roller som den skal varetage, jf. kapitel 6. Det både som grundlag for amtet og kommunernes udvikling, men også som grundlag for udstedelse af tilladelser og dispensationen, herunder også landzoneadministrationen. Næste afsnit er et konkret eksempel herpå.

Regionplanen spiller også en rolle i forhold til borgeren som **informationsredskab**. Ved regionplanens varetage af mange af de ovennævnte roller kan planen tillige siges at udfylde rollen som kommunikationsredskab. Regionplanens information kan bruges af både amtet selv og af kommunerne som tidligere beskrevet, men også af den enkelte borger. I de strategiske dele af regionplanen kan borgeren få information om hvilken udvikling, som er ønskelig i amtet – han kan se nogle dispositionsmuligheder. I de enkelte retningslinier kan borgeren (ideelt) se, hvilke forhold vedkommende kan forvente tilladelse til – der eksisterer en form for investeringssikkerhed.

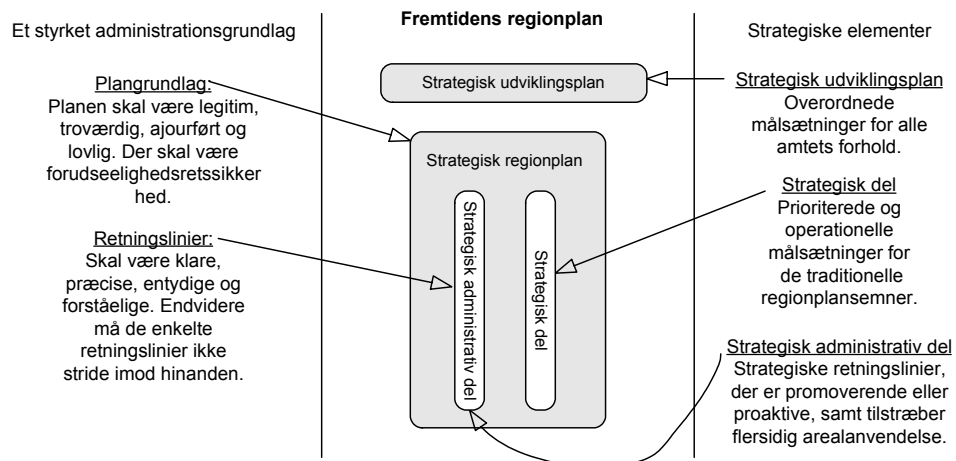
For at regionplanen kan blive et brugbart informationsredskab, er det vigtigt, at planens mål – såvel de overordnede som de enkelte retningslinier – er afvejede og prioriterede og ikke er i indbyrdes modstrid. Såfremt dette er tilfældet, synes dobbeltrollen at medføre en synergieffekt.

Afsluttende kan det konkluderes, at regionplanen synes at kunne varetage dobbeltrollen ved både at få et styrket administrationsgrundlag og blive en strategisk regionplan. Ikke bare kan regionplanen varetage dobbeltrollen, den synes også at blive et bedre værktøj til at varetage rollerne beskrevet i kapitel 6. Det vil følgende konkrete eksempel på fremtidens regionplan medvirke til at illustrere.

11.2 Et bud på fremtidens regionplan

Det er konstateret, at regionplanen kan varetage dobbeltrollen, og det endelige ”design” af den strategiske regionplan med et styrket administrationsgrundlag kan

nu fastlægges. Med udgangspunkt i de opstillede karakteristika for de to begreber, er et bud på fremtidens regionplan skitseret i nedenstående figur XX, og et eksempel/eksempler på fremtidens regionplan udvikles på baggrund af figuren.



Af figuren ses, at selve den strategiske regionplan består af to dele – en ”strategisk administrativ del” og en ”strategisk del”. ”Over” regionplanen ligger den strategiske udviklingsplan, forstået på den måde, at denne plan befinder sig på et højere generalitetsniveau end den strategiske regionplan. Endvidere indeholder figuren de væsentligste karakteristika for et godt administrationsgrundlag og de strategiske elementer, som er udfundet gennem vores analyser i kapitel 7-10.

Det blev i kapitel 9 og 10 fremhævet, at regionplanen for at blive strategisk navnlig mangler en mere klar og entydig sammenhæng mellem helt overordnede mål, og de konkrete udformede retningslinier, et synspunkt som også Steffen Damskier fremførte i interviewet. Ligeledes konstateredes det, at målene i mange tilfælde ikke er prioriterede, lige så vel som der ofte mangler beskrivelser af, hvordan amtet vil opnå de overordnede mål (hvordan kommer amtet derhen?) – der savnes flere promoverende og proaktive retningslinier.

Samtidig blev der i kapitel 7 og 8 advokeret for, at regionplanens retningslinier, som følge af de befinder sig på et højt generalitetsniveau, ofte er vagt formulerede og ikke afvejer forskellige interesser tilstrækkeligt – med deraf følgende svækkelse af forudseelighedsretssikkerheden til følge.

Nedenstående er et eksempel på, hvordan alle disse krav med fordel kan håndteres samtidigt. Eksemplet er konstrueret med inspiration i flere af amternes regionplaner.

Strategisk udviklingsplan

Amtsrådet overordnede målsætning:

Amtets skovareal udgør X % af regionens areal. Især den nordlige del af amtet består af skov, fortrinsvis løvskov.

Forskning har vist, at ophold i grønne skove øger befolkningens sundhed (...) Hvor tit man bruger de grønne områder rekreativt, afhænger helt af hvor tæt de ligger på ens bolig (...) Derfor er det amtsrådets mål, at befolkningen skal bo tæt på og have let adgang til skov.

Strategisk regionplan – strategisk del

Målsætninger:

Generelt prioriterer amtsrådet drikkevandsinteresser højere end byudviklingsinteresser, men amtsrådet ser gerne, at andre interesser (fx skov) søges forenet med grundvandsinteresserne. Det er desuden amtets mål, at skovarealet i år 20XX er øget X %)

Målsætninger for områder:

I X-strup området er der rige muligheder for, at kommende tilflyttere til regionen kan komme til at bo tæt på skov og andre rekreative lokaliteter, og amtsrådet ser gerne, at dette potentiale bliver udnyttet mest muligt. Derfor bør der gives rum til byudviklingsinteresser, men i de tilfælde hvor skov ikke kan forenes med byudviklingsinteresser, prioriteres skov højest.

Hvordan kan målsætningen opnås?

Amtet vil foretage flere initiativer for at opfylde/opnå målsætningen om, at folk skal bo tættere på skov. Blandt andet vil amtsrådet (...) 1) selv plante skov, (...) 2) udpege flere områder hvor skov er ønsket, (...) 3) afholde informationsmøder.

Strategisk regionplan – strategisk administrativ del

X-strup-området:

I overensstemmelse med målene angivet i den strategiske udviklingsplan og i regionplanens strategiske del har amtsrådet udfærdiget følgende retningslinje m. tilhørende redegørelse

Retningslinier:

2.1.2 Kortbilag XX udpeger arealer til mulig fremtidig byvækst/ byformål

3.1.2 Kortbilag XX udpeger skovrejsningsområder, hvor skovrejsning ønskes fremmet

3.1.3 I de områder der samtidigt er udpeget som byvækstområder og skovrejsningsområder, prioriteres(...)

Redegørelse:

Det at et område er udpeget til (...) betyder (...). I de udpegede skovrejsningsområder tillader amtsrådet derfor ikke, at (...) Dog kan X og Y interesser indpasses, under forudsætning af, at X og Y betingelser er opfyldt. Disse betingelser lægges til grund i administrationen af ansøgninger vedr. skov. Som hovedregel tillades (...), hvis ikke det forringer befolkningens muligheder for at bo tæt på skov, som netop er amtets hovedmål. Det kunne fx være skov og drikkevandsinteresser.

Amtsrådet ser gerne, at der sættes initiativer i værk med henblik på at opfylde målsætningen om nærhed til skov. Der er især i den nordlige del af X-strup-området, at der er et potentiale, og amtet er her villig til at støtte visse initiativer med egne midler.

Umiddelbart kan eksemplet virke simplificeret og er det også i et vist omfang, men eksemplet illustrerer med gruppens øjne, at regionplanen ved at varetage dobbeltrollen på den måde kommer ”til at trække” på flere af de roller, den skal varetage.

I den strategiske udviklingsplan behandles alle amtets forhold på et overordnet niveau. Der er som hovedregel tale om meget overordnede beskrivelser og målsætninger, der illustrerer sammenspillet mellem de traditionelle regionplanemner og amtets anden planlægning (fx planlægning for arbejdsmarked og socialområdet) beskrives. I eksemplet er der fx en målsætning, der tager udgangspunkt i både sundhed og regionplanlægning.

Det politiske ejerskab bør være højt allerede her. Pointen i eksemplet er nemlig, at man er i stand til at følge en helt overordnet målsætning ned til en konkret retningslinie. På den måde vil regionplanen også alt andet lige fremstå mere legitim og troværdig, fordi det er muligt for både lodsejere og virksomheder at se sammenhængen hele vejen fra det helt overordnede til det helt konkrete.

Idet den strategiske udviklingsplan inddrager alle amtets forhold, er det naturligt, at de enkelte planer i amtet laves med udgangspunkt heri, for på den måde at få bedre sammenhæng i (region)planlægningen. På den måde bliver regionplanen også et mere helhedsorienteret værktøj – i hvert fald hvis man opfatter helhedsorienteret som det at inddrage alle forhold i amtet.

Den **strategiske del** i den strategiske regionplan har sin styrke og potentiale i, at amtet følger målene fra den strategiske udviklingsplan op. Her gælder det (som nævnt i kapitel 9) om, at amtsrådet opstiller operationelle og prioriterede mål for de regionplanpligtige emner. Netop ved at amtet klarlægger, hvor det er, er der tillige større chance for, at også målene bliver mere realistiske, idet de så at sige bygger på et realistisk udgangspunkt.

Det er også i den strategiske del, at amtet så at sige sætter geografi på målsætningerne og visionerne fra den strategiske udviklingsplan. Herved opnås tillige det, der blev beskrevet i kapitel 9, nemlig at visioner og målsætninger bør tage udgangspunkt i lokale forhold. Et ønske der også er fra landspolitisk side, og på den måde optræder regionplanen i rollen som implementeringsinstrument for statslige politikker, jf. kapitel 6.

Ved at amtet, jf. eksemplet, beskriver, at skov prioriteres højest som udgangspunkt, har amtet tilkendegivet, hvad der først satses på, hvad der næst mest satses på osv., og på den måde er hensynene afvejede. Herudover vil amtets tilkendegivelser om, at skovarealet skal være øget så og så meget inden for den og den årrække, tillige få regionplanen til at fremstå med pejlemærker og i et langt tidsperspektiv, netop som det blev fremført i kapitel 9. Der nævnes endvidere nogle forslag til, hvordan den ønskede udvikling kan opnås.

I den **strategisk administrativ del** drejer det sig først og fremmest om at følge konkret op på målene fra den strategiske del, og det ved, at det først er i denne del, de egentlige retningslinier er indeholdt.

Retningslinierne skal som nævnt i kapitel 7 være klart og entydigt formuleret, og ved at amtet som i eksemplet indikerer hvilke interesser, der ikke er forenelig med skovrejsning, bliver det klart for både sagsbehandleren, hvilke hensyn og interesser, der må afvises i en eventuel ansøgning (operationelle retningslinier) og borgeren kan forstå, hvad vedkommende kan forvente at få tilladelse til (forudsat at retningslinierne ikke er modstridende med hinanden) – og måske i konsekvens heraf undlader at ansøge.

I det øjeblik regionplanen meddeler hvilke interesser, der under de og de betingelser er forenelig med skovtilplantning, og hvilke der udmærket ladet sig forene med skovrejsning, åbnes samtidig op for en vis fleksibilitet i planen. Eksempelvis kunne amtet sige, at ”skov prioriteres højere end jordbrugsmæssige interesser – jordbrugsmæssige interesser kan dog tillades såfremt det ikke forringer befolkningens adgang til skoven”. Som fremdraget i kapitel 9 vil en sådan ”både og” frem for ”enten eller” løsning, i højere grad åbne op for en flersidig arealanvendelse.

Udmeldingen fra amtsrådet om at amtet gerne ser, at der plantes skov, er en mere opfordrende og promoverende måde at påvirke til handling – regionplanen som et mere handlingsorienteret værktøj

Men – der er alt mulig grund til at understrege, at hele ovenstående bud på fremtidens regionplan bygger på en forudsætning om, at amtet og kommunen rent faktisk også administrerer efter regionplanen.

11.2.1 Refleksioner over eksemplet

Eksemplet er som nævnt kun et bud på fremtidens regionplan, og er da heller ikke tænkt som den endelige løsning på en regionplan. Af den grund giver eksemplet derfor nok anledning til forskellige spørgsmål.

For det første er der grund til at overveje og reflektere over, om regionplanen i alle henseender fremstår helhedsorienteret ved at anlægge en mere områdeorienteret tilgang. Man kan jo anføre, at en sådan områdeorientering som sker i den strategiske del – og især i den strategisk administrative del – vil udhule og udviske det samlede geografiske overblik over amtets arealanvendelse.

Det mener vi ikke behøver at være tilfældet, idet ”overblikket” kan fås via den strategiske udviklingsplan. Hele pointen med eksemplet er netop, at der er nøje overensstemmelse og konsistens mellem de helt overordnede mål, og den konkrete retningslinie. Man kunne med planlæggerøjne kalde det ”ideel intern rammestyring” i regionplanlægningen – at amtet så at sige via den strategisk administrative del skal ”virke for” målsætningerne i den strategiske udviklingsplan og den strategiske del, uden dog at der er en generel pligt til absolut at skulle følge målene.

Den strategiske udviklingsplan giver det samlede overblik over amtets overordnede målsætninger, fx inden for amtets natur- og kulturinteresser, den strategiske del følger op med mere konkrete og lokalt orienterede mål. Tankegangen er således, at det primært er den strategiske udviklingsplan der skal have **et markant politisk ejerskab**, idet det er her amtets overordnede udviklingsmål fastlægges. Den strate-

giske administrative del kan betegnes som det mere **tekniske redskab**, der skal fungere som administrationsgrundlag for bl.a. enkeltsagsbehandlingen.

For det andet er der grund til at overveje, hvilken betydning mere detaljerede områdekort vil få. Som Steffen Damskier udtaler i interviewet: *"Vi kan jo dårligt nok sætte en klut på papiret, før vi har 16 kommuner, der tolker det på den ene eller anden måde"*. Det er også muligt, at mange lodsejere nu vil vide, hvorfor netop deres ejendom nu er omfattet af fx et vindmølleområde, hvilket måske kan risikere at skabe konflikter. Det mener gruppen imidlertid ikke behøver være tilfældet, hvis amtet allerede i den strategiske udviklingsplan rent faktisk står fast og mener det, der bliver udmeldt. Bliver der først tale om ansvarsforflygtelse, vil regionplanen fremover stå svagt.

For det tredje kan det overvejes, hvorvidt der skal være kort tilknyttet den strategiske del, strategisk udviklingsplan, eller begge dele; hvor mange separate dokumenter fremtidens regionplan skal udgøre; hvor omfangsrig de enkelte dokumenter bør være; hvilket målestoksforhold områdekortene bør være udfærdiget i osv. Kvalificerede svar på sådanne spørgsmål vil blandt andet afhænge af det enkelte amts organisation, kultur, hidtidig erfaring og praksis med regionplanlægning osv., og derfor er det i projektet her ikke taget endelig stilling til disse forhold.

12. Konklusion og vurdering

I kapitlet besvares projektets problemstilling, og der foretages en kvalitetsvurdering af vores arbejde ved en kritisk vurdering af, hvorvidt de gennemførte analyser, og dermed også vores anvendelser af teori og metode, har givet et dækkende og fyldestgørende svar på vores problemstilling.

Projektets problemstilling og underspørgsmål lød jf. problemformuleringen:

På den ene side udtrykker mange – heriblandt Regionplanudvalget – ønske om, at regionplanens rolle skal være både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan. På den anden side er det uklart, hvad der ligger i de to begreber samt om denne dobbeltrolle kan – og i givet fald hvordan den skal – varetages.

Underspørgsmål:

1. *Hvad er regionplanlægningens overordnede roller?*
2. *Hvad karakteriserer regionplanen som et godt administrationsgrundlag?*
3. *Hvad karakteriserer regionplanen som en strategisk udviklingsplan?*
4. *Kan regionplanen overhovedet magte rollen som både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan?*
 - 4a) *I benægtende fald, hvilken af de to roller bør regionplanen så varetage – og hvordan?*
 - 4b) *I bekræftende fald, hvordan kan regionplanen så blive både et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklings plan?*

Omdrejningspunkterne er de to begreber; et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan. Gennem analyserne har gruppen erfaret, at formulering af begreberne ikke er helt dækkende ud fra den tilgangsvinkel, gruppen anlægger. Derfor er begreberne ændret til; et styrket administrationsgrundlag og en strategisk regionplan.

Gruppens svar på et af projektets hovedspørgsmål – kan regionplanen magte rollen som både et styrket administrationsgrundlag og som strategisk regionplan? – er et JA. Gruppen mener ikke, at dobbeltrollen modarbejder hinanden. Tværtimod kan det hævdes, at fremtidens regionplan faktisk kan varetage regionplanens overordnede roller bedre herved.

En klarlæggelse af regionplanens overordnede roller var netop hensigten med **underspørgsmål 1**. Det analytiske grundlag for besvarelsen heraf findes navnlig i rapportens kapitel 5 og 6, hvor det konkluderes, at regionplanen har roller, der knytter sig til både statslige, amtslige og kommunale interesser. Endvidere har regionplanen en rolle, der retter sig mod borgeren, som har en interesse i, at regionplanen fremstår som et klart og forståeligt informationsredskab, der efterlader disponerings- og retssikkerhed.

Regionplanen skal dels have en udviklings- og handlingsorienteret tilgang for derigennem at varetage rollen som realiseringsinstrument for statslige politikker og som grundlag for amtets udvikling, disponering af egne midler og støtteordninger samt som overordnet styringsgrundlag for kommunernes udvikling. Dels skal regionplanen tage en administrativ tilgang for derigennem at være grundlag for en helhedsplanlægning af forskellige interesser, der skal udpeges og afvejes. Regionplanen skal desuden være grundlag for tilladelser og dispensationer i amtet og kommunerne, herunder landzoneadministrationen, samt grundlag for støtteordninger. Det er vigtigt at bemærke, at regionplanen skal varetage alle rollerne samtidigt.

Med udgangspunkt i regionplanens rollevaretagelse karakteriseres i **underspørgsmål 2 og 3** henholdsvis begrebet et styrket administrationsgrundlag og en strategisk regionplan. Det analytiske grundlag for disse karakteristiker tilvejebringes navnlig i kapitel 7 og 9, hvor det konkluderes, at regionplanen som et styrket administrationsgrundlag hovedsageligt er betinget af dels et generelt krav om et legitimt og troværdigt plangrundlag, hvor retssikkerheden er klar, dels krav til de enkelte retningslinier om, at de er forståelige ved at være entydige, klare, præcise og ikke modstridende.

Det konkluderes, at den strategiske regionplan indeholder to strategiske elementer: en strategisk administrativ del og en strategisk del. Den strategisk administrative del ligner meget regionplanen, som den kendes i dag, men har en mere promoverende og proaktiv tilgang. I den strategiske del opstilles prioriterede målsætninger for amtets udvikling inden for de traditionelle regionplanemner, samt hvordan denne udvikling kan opnås. Et niveau ”over” selve regionplanen er den strategiske udviklingsplan, som behandler og koordinerer alle amtets forhold og fastlægger amtets overordnede udvikling.

Analyserne fra kapitel 7 til 10 blev sammenstillet i en mere generel forståelse i kapitel 11, hvor der svares på **underspørgsmål 4**. Svaret er, som før nævnt, at regionplanen godt kan magte dobbeltrollen. På den baggrund blev **underspørgsmål 4a** ikke behandlet i projektet. **Underspørgsmål 4b** blev dels besvaret i kapitel 8 og 10 og dels i kapitel 11. I kapitel 8 blev det fastslået, at regionplanerne generelt fremstår som et styrket administrationsgrundlag, men samtidig at regionplanernes kvalitet med enkle og simple tiltag kan blive endnu bedre. Navnlig gælder det, at regionplanen i højere grad skal være forklarende fx ved hjælp af eksempler, ligesom planen skal tydeliggøre amtets afvejninger og prioriteringer.

I kapitel 10 er det klarlagt, at regionplanen skal opstille prioriterede og operationelle mål, men lige så væsentligt, at regionplanen også skal forholde sig til, hvordan målene opnås, før den kan siges at være en strategisk regionplan. Generelt skal planen gøres mere udviklings- og handlingsorienteret gennem bl.a. promoverende eller proaktive retningslinier.

Mens kapitel 8 og 10 fokuserede på, hvordan regionplanen kunne blive henholdsvis et styrket administrationsgrundlag og en strategisk regionplan, fokuserede kapitel 11 på, om regionplanen kunne magte dobbeltrollen. Svaret er som nævnt indledningsvis et JA. Gruppen ser faktisk, at dobbeltrollen som både et styrket administrationsgrundlag og en strategisk regionplan er en styrkelse af regionplanen, idet alle regionplanens overordnede roller kan varetages. En grund til at fremtidens regionplan er et bedre værktøj til at håndtere rollerne, ligger i planens opbygning. ”Den råde tråd” fra de overordnede målsætninger ned til den enkelte retningslinie skal være klar. Målsætninger skal være overordnede i den strategiske udviklingsplan, detaljeres i den strategiske del og konkretiseres i den strategisk administrative del. Retningslinier skal gøres mere promoverende samtidig med, at de er klare, præcise og informative om muligheder og begrænsninger.

12.1 Vurdering af resultater og eget arbejde

Spørgsmålet er om svaret på projektets problemstilling kunne have været anderledes såfremt arbejdet var grebet anderledes an?

Gruppen valgte at tage udgangspunkt i de roller, som via en juridisk analyse kunne udledes som regionplanens vigtigste – disse roller var så at sige vores referenceramme gennem de følgende analyser. Hvad nu hvis de udvalgte roller ikke er regionplanens vigtigste eller nogle er decideret forkerte? Det ville højst sandsynligt have givet problemer i de senere analyser, idet kvaliteten af ”referencerammen” influerer på kvaliteten af de følgende analyseresultater. Imidlertid er det vor opfattelse, at de udkrystalliserede roller synes at være de rigtige, idet vi gennem det videre projektarbejde kun er blevet bekræftet i, at de rette er udvalgt.

Med udgangspunkt i referencerammen karakteriserede gruppen de to begreber ”et godt administrationsgrundlag” og ”en strategisk udviklingsplan”. Begge disse begreber er svære at håndtere. Hvad et administrationsgrundlag er, kan med udgangspunkt i lovens krav forholdsvis nemt karakteriseres. Men hvad med ordet ”godt”? Hvem skal det være godt for? ”Godt” administrationsgrundlag kan, som det også bemærkes i kapitel 7, betyde noget forskelligt alt efter hvilke hensigter, man har. Derfor blev der i stedet taget udgangspunkt i et styrket administrationsgrundlag i stedet, idet dette begreb kunne normeres i forhold til rollerne. De karakteristika, som blev resultatet på analysen, vurderes som valide, idet de er udfundet på baggrund af både en grundig juridisk analyse og omfattende studier af faglitteratur. Dog kan det altid diskuteres, hvorvidt flere karakteristika burde have været fremdraget.

Begrebet ”strategisk udviklingsplan” kan ligeledes siges at være en udefinerlig størrelse. Især ordet strategi er komplekst. Fx udtaler Peter Jørgensen¹ i et interview med Dansk Byplanlaboratorium²: *”En strategi kan være mange ting. En strategi er faktisk hvad man lægger i den”*. Som udgangspunkt er begrebet strategisk udviklingsplan søgt bestemt med afsæt i Steffen Damskiers og Jan Engells begrebsforståelse. Herudfra videreudvikledes begrebet både ud fra en teoretisk tilgang og en mere praktisk tilgang. Imidlertid er det vores erfaring, at få ved noget om begrebet, og derfor må karakteristikken langt hen ad vejen stå for egen regning – det må betegnes som gruppens bedste bud. Omvendt blev det gennem diverse interview og via dokumentanalyser bekræftet, at karakteristikken var kvalificeret.

Med forbehold for ovenstående har vi ikke desto mindre givet et bud på fremtidens regionplan som et styrket administrationsgrundlag og strategisk regionplan.. Idet projektets emne er forholdsvis bredt, er det gennem projektet valgt at fokusere på de elementer, som for os synes mest centrale. Det har betydet en række fravalg gennem projektet. Blandt andet er der ikke set nærmere på hvilke instrumenter, amtet kan tage i anvendelse for at deltage i realiseringen, ligesom de nærmere muligheder i GIS og Internettet, regionplanen i digital form ikke er berørt nærmere. Var fx amternes web-GIS inddraget i højere grad, ville resultatet nok ikke være blevet anderledes, men måske en anelse mere detaljeret omkring, hvordan processen kunne gribes an. Det ville imidlertid have betydet, at der ville være mindre tid til andre analyseopgaver.

De teoretiske litteraturstudier har været omfattende. Mange bøger, artikler og ikke mindst hjemmesider er blevet gennemlæst og herudfra har vi dannet vores egne ræsonnement omkring de to begreber. De omfattende litteraturstudier har været tidskrævende, men har omvendt bidraget til en mere nuanceret tilgang til projektet og dannet grundlaget for det empiriske arbejde.

Den empiriske tilgang er kommet til udtryk gennem dokumentanalyser af regionplaner og via interview. Der blev valgt kun at foretage en screening af regionplanerne, men efter vores mening ville en mere detaljeret gennemgang af planerne formentlig ikke have bidraget til yderligere brugbar information. Muligvis ville flere eksempler være fundet, men omvendt synes der i forvejen i projektet at være tilstrækkelige med eksempler fra regionplanerne. Kun amterne er interviewet, kommunerne og borgerne som interview objekter er valgt fra. Set i bakspejlet kunne interview med kommunerne have været nyttigt, idet de er at betragte som en af regionplanens centrale ”kunder” – ikke mindst i forbindelse med deres landzoneadministration. Som erstatning hertil har vi brugt den landsdækkende undersøgelse, som blev gennemført her i foråret af samtlige kommuner omhandlende bl.a. regionplanen som administrationsgrundlag³. Et interview med en borger tror vi ikke vil have kunnet bidrage til væsentligt, idet vedkommende formentlig i overvejende grad ville være optaget af kun at betragte regionplanen overfor sig selv, og ikke

¹ Arkitekt og byplanlægger i Roskilde Kommune.

² <http://www.byplanlab.dk/bylab/netvaerk/arkiv/interview/peterjoergensen.htm>

³ Møller og Sørensen, 2003

anskue planen ud fra fx rollen som grundlag for amtets egne investeringer. I slutfasen af projektet opstod et behov for yderlige interview med amterne for at ”efterprøve” vores ideer til fremtidens regionplan. Vil vores model fungere i praksis ude i amterne, eller er den kun teoretisk funderet? Svaret kendes ikke i øjeblikket – måske fås det med tiden, hvis amterne tager projektets indhold til sig.

13. Litteraturliste

[Agersnap, 1976]

Agersnap, Flemming
Strategi – Analyse, planlægning og organisationstilpasning
ISBN: 87-17-03273-3
Nyt Nordisk Forlag Arnold Busk, 1976

[Anker, 1996]

Anker, Helle Tegner
Miljøretlig regulering på landbrugsområdet
ISBN: 87-574-0234-5
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1996

[Anker, 2002]

Anker, Helle Tegner
En liberal miljølovgivning? Erfaringer fra New Zealand
Juristen, dec, 2002
ISSN: 0107-699x
Dansk Jurist- og Økonomforbund

[Arealudvalget, 1985]

Planlægningen på miljøministeriets område
Delbetænkning, september 1985
ISBN: 87-503-5729-8
Miljøministeriet, 1985

[Arealudvalget, 1987]

Harmonisering af lovgivningen om arealanvendelsen og regulering af fast ejendom
Delbetænkning, 3, oktober 1987
ISBN: 87-503-7006-5
Miljøministeriet, 1987

[Aunsborg et al, 1990]

Aunsborg, Christian, Enemark, Stig, Kjærdsdam, Finn, Møller, Jørgen og Nielsen, Jan
Kommuneplanlægningen i 90'erne – om metodeudvikling i den kommunale planlægning
ISBN: 87-7307-401-2
Aalborg Universitetsforlag, 1990

[Bager et al., 2001]

Bager, Torben
Strategi og organisation – en introduktion
Odense Universitetsforlag, 2001

[Boeck, 2002]

Boeck, Anne Brite
Lov om planlægning
ISBN: 87-574-6431-6
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002

[Bogason, 1997]

Bogason, Peter
Forvaltning og stat
ISBN: 87-7783-900-5
Forlaget Systime A/S, 1997

[Christensen, 2000]

Christensen, Per
Kampen om vandet – Grundbog i miljøplanlægning
ISBN: 87-7307-645-7
Aalborg Universitetsforlag, 2000

[Christensen, 2003]

Christensen, Per
Kampen om det rene vandet – Grundbog i miljøplanlægning II
Under udgivelse

[Dueholm, 1996]

Dueholm, Leon
Regional erhvervs politik og regionplanlægning – bedre sammenhæng efterlyses
Artikel i byplan nr. 2, 1996
ISSN: 0007-7658
Byplan, 1996

[Elling, 1996]

Elling, Bo
Miljøvurdering af regionplaner : fase 1
1996. 183 s.
ISBN: 92-912-0945-7
Nordisk Ministerråd, 1996

[Elling, 1999]

Elling, Bo
Miljøvurdering i regionplanlægningen – Evaluering af Nordjyllandsprojektet
ISBN: 87-601-8505-5
Miljø- og Energiministeriet, 1999

[Finansministeriet, 1983]

Al den planlægning – hvorfor og hvordan
ISBN: 87-503-4813-2
Finansministeriet, Budgetdepartementet, 1983

[Friluftsrådet, 2002]

V. Amtskonsulent Nikolaj Sveistrup
Indlæg ved Friluftsrådet til Regionplanudvalgets dialogmøde d.19.11.02
Upubliceret

[Gaardmand, 1993]

Gaardmand, Arne
Dansk byplanlægning 1938-1992
ISBN: 87-7407-132-7
Arkitektens Forlag, 1993

[Groth, 1981]

Groth, Niels Boje og Møllgaard, Johannes
Regionplanlægning, offentlig debat og levevilkår – en artikelsamling
SBI-meddelelse nr. 3
ISBN: 87-563-0389-0
Statens Byggeforskningsinstitut, 1981

[Groth, 1997a]

Groth, Niels Boje
Dilemmaer i regionplanlægningen
Artikel i byplan nr. 5, 1997
ISSN: 0007-7658
Byplan, 1997

[Groth, 1997b]

Groth, Niels Boje
Regionplanlægning. Status og forskningsbehov. Optegnelser fra en rundbordsamtale
Arbejdsnotat. Forskningscenter for Skov og Landskab, 1997

[Groth, 2001]

Groth, Niels Boje
Fra plan til strategi
Artikel i byplan nr. 3, 2001
ISSN: 0007-7658
Byplan, 2001

[Gaardmand, 1993]

Gaardmand, Arne
Dansk byplanlægning 1938 - 1992
ISBN: 87-7407-132-7
Arkitektens Forlag 1993

[Holmberg et al., 2001]

Holmberg, Tanja og Willeberg, Karsten L. og Bonn, Tove Enggrob og Madsen, Lene og Nellemann, Vibeke og Sveistrup, Nicolai
Udfordringer for det åbne lands planlægning: Dialog- og handlingsorientering.
Landinspektøren nr. 4, 2001

[HUR, 2002]

Plandivisionen
Debatoplæg. Regionplan 2005. Balance mellem vækst og miljø i Hovedstadsregionen – Hvordan?
ISBN: 87-7971-061-1
Hovedstadens Udviklingsråd, 2002

[Ipsen, 1999]

Ipsen, Søren
Hvide pletter i plansystemet
Aalborg Universitet, 1999

[Jeppesen, 1998]

Jeppesen, Mette
Planlægning af det åbne land
Artikel i byplan nr. 4-5, 1998
ISSN: 0007-7658
Byplan, 1998

[Jørgensen, 1998]

Jørgensen, Gertrud
Landskaber under forandring
Artikel i byplan nr. 4-5, 1998
ISSN: 0007-7658
Byplan, 1998

[Karlöf, 1997]

Karlöf, Bent
Strategi i praksis
ISBN: 87-600-0111-9
Industriens Forlag, 1997

[Kristoffersen, 1994]

Kristoffersen, Lilja Birger
Regionplanlægning og/ eller regionalt samarbejde
Artikel i byplan nr. 5, 1994
ISSN: 0007-7658
Byplan, 1998

[Landbrugs- og fiskeriministeriet, 1996]

Landbruget i planlægningen – planlægningens og arealreguleringens betydning for landbruget
Rapport fra arbejdsgruppen om landbruget i planlægningen
Landbrugs- og fiskeriministeriet, strukturdirektoratet for landbrug og fiskeri, 1996
ISBN: 87-90327-06-3
Landbrugs- og fiskeriministeriet, 1996

[Miljøministeriet, 1978]

Miljøministeriet
Vejledning i regionplanlægning nr. 3 – udarbejdelse af regionplanforslag
ISBN: 87-503-2650-3
Miljøministeriet, 1978

[Miljøministeriet, 1983]

Miljøministeriet
Vejledning i regionplanlægning nr. 5. Regionalplantillæg 1984/85
ISBN: 87-503-4817-5
Miljøministeriet, 1983

[Miljøministeriet, 1988]

Enkelt og effektivt – et debatoplæg om lovgivning og administration
ISBN: 87-503-7559-8
Planstyrelsen, 1988

[Miljøministeriet, 1988]

Christensen, Ole

Planlægningsloven – forenkling og modernisering

ISBN: 87-503-7448-6

Planstyrelsen, 1988

[Miljøministeriet, 1988]

Miljøministeren

Landsplanredegørelse 1988 – En styrkelse af landsplanlægningen?

ISBN: 87-503-7689-6

Planstyrelsen, 1988

[Miljøministeriet, 1989]

Miljøministeren

Landsplanredegørelse 1989 – Det regionale Danmarksbillede, nu og i fremtiden

ISBN: 87-503-7683-5

Planstyrelsen, 1989

[Miljøministeriet, 2000]*Landsplanredegørelse 2000 – Lokal identitet og nye udfordringer*

Miljøministeriet, 2000

[Miljøministeriet, 2002a]*Forslag til landsplanredegørelse 2002 – Et Danmark i balance – Hvad skal der gøres?*

ISBN: 87-601-9741-2

Miljøministeriet, 2002

[Miljøministeriet, 2002b]*Vejledning om landzoneadministration*

ISBN: 87-601-9712-9

Miljøministeriet, 2002

[Miljøministeriet, 2002c]

Landsplanafdelingen

Overblik over statslige interesser i regionplanrevision 2005

ISBN: 87-601-9746-3

Miljøministeriet, 2002

[Miljø- og Energiministeriet, 1996]*Vejledning om planloven*

ISBN: 87-601-6957-5

Miljø og Energiministeriet, 1996

[Miljø- og Energiministeriet, 1999]*Natur- og miljøpolitisk redegørelse*

ISBN: 87-601-8399-3

Miljø og Energiministeriet, 1999

[Miljø- og Energiministeriet, 2000]

Boon, Tove Enggrob (FSL)

Evaluering af - Den statslige udmelding til regionplanrevision 2001

Materialet er udarbejdet til internt brug

Miljø og Energiministeriet, 2000

[Miljø- og Energiministeriet, 2002]

Strategi og kommuneplanlægning – en vejledning

ISBN: 87-601-9451-0

Miljø- og Energiministeriet, 2002

[Møller og Sørensen, 2003]

Møller, Jørgen og Sørensen, Esben Munk

Samarbejdet mellem amter og kommuner om regionplanlægningen

Føreløbig kun internt publiceret.

FSL og Institut 20, Aalborg Universitet, 2003

[Nielsen, 1992]

Nielsen, Jan

Forenkling eller perspektivering

ISBN: 87-89088-72-7

Institut for samfundsudvikling og planlægning, 1992

[Revsbech, 1986]

Revsbech, Karsten

Planer og forvaltningsret

ISBN: 87-12-01715-9

G.E.C Gads Forlag 1986

[Revsbech, 1995]

Revsbech, Karsten

Planlægningsloven – reguleringsformål eller retssikkerhed

Artikel i ”Retligt set – synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen”

ISBN: 87-574-7350-1

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1995

[Skrubbeltrang og Sørensen, 1994]

Skrubbeltrang, Jørgen og Sørensen, Michael Tophøj

Implementering af kommuneplanens mål og intentioner

ISBN: 87-89088-99-9

Institut for samfundsudvikling og planlægning, Aalborg Universitet, 1994

[Sørensen, 1998]

Sørensen, Esben Munk

Det åbne lands planlægning

Artikel i byplan nr. 4-5, 1998

ISSN: 0007-7658

Byplan, 1998

[Sørensen og Aunsborg, 2003]

Sørensen, Tophøj Michael og Aunsborg, Christian
Øget gennemslagskraft i regionplanlægningen
 Artikel i byplan nr. 2, 2003
 ISSN: 0007-7658
 Byplan, 2003

[Sørensen og Vidal, 1999]

Sørensen, Lene og Vidal, Victor
Strategi og planlægning som læreproces
 ISBN: 87-16-13451-6
 Handelshøjskolens Forlag, 1999

[Thostrup, 2002]

Thostrup, Mads
Planmål for natur og landskab i regionplanlægningen – En case-analyse af to regionplaner fra Vestsjællandsamt.
 Institut for Økonomi, Skov og Landskab, 2002

[Tophøj Sørensen, 1999]

Tophøj Sørensen, Michael
Arealforvaltning og detailhandelens strukturudvikling
 Ph.d.-afhandling ved Institut for samfundsudvikling og planlægning
 Aalborg Universitet, 1999

[Vaaben, 1995]

Vaaben, Inger
Regionplanen som styringsinstrument og administrationsgrundlag
 Artikel i publikationen ”Retligt set – synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen”
 ISBN: 87-574-7350-1
 Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1995

[Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003]

Regeringen
Den regionale vækststrategi
 ISBN: 87-7862-167-4
 Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003

Love og lovforarbejder:

Love er entydigt angivet i fodnoterne

[Forarbejder til Lov om lands- og regionplanlægning]

Fremsættelse af lovforslag til lov om lands- og regionplanlægning (A)
 Forslag til Lov om lands- og regionplanlægning (B)
 Førstebehandling af f.t.l. o lands- og regionplanlægning (C)
 Betænkning over forslag om lands- og regionplanlægning (D)
 Andenbehandling af f.t.l. o lands- og regionplanlægning (E)
 Tredjebehandling af f.t.l. o lands- og regionplanlægning (F)

[Forarbejder til Lov om planlægning]

Skriftlig fremsættelse lovforslag til Lov om planlægning (A)

Forslag til Lov om planlægning (B)

Førstebehandling af diverse miljøforslag (C)

Betænkning over Forslag til lov om planlægning (D)

Andenbehandling af f.t.l om planlægning (E)

Tillægsbetænkning over Forslag til lov om planlægning (F)

Tredjebehandling af f.t.l om planlægning (G)

Internetsider:

[www.arf.dk (A)]

www.arf.dk

Hjemmeside for Amtsrådsforeningen.

[www.arf.dk (B)]

www.arf.dk/Search.htm

Regionplanen som en strategisk udviklingsplan.

[www.arf.dk (C)]

www.arf.dk/Strukturkommissionen/Kommissionen/Kommissorium.

Kommissorium for Strukturkommissionen.

[www.arf.dk (D)]

www.arf.dk/Strukturkommissionen/Miljoe/FysiskPlanlaegningMiljoeVejeOgTrafik.htm

Miljø, fysisk planlægning, veje og trafik.

[www.arf.dk (E)]

www.arf.dk/Strukturkommissionen/Sektoranalyser/SektoranalysePaaMiljoeOgPlanomraadet.htm

Sektoranalyse på miljø- og planområdet.

[www.arf.dk (F)]

www.arf.dk/Strukturkommissionen/Synspunkter/ForplumrerStatenStrukturkommissionensArbejde.htm

Forplumrer staten strukturkommissionens arbejde?

[www.arf.dk (G)]

www.arf.dk/Strukturkommissionen/Synspunkter/ViKanIkkeUndvaereRegioner.htm

Vi kan ikke undvære regioner.

[www.arf.dk (H)]

www.akf.dk/nyt/499/06bue.htm

Landsplanlægning og regional udvikling.

[www.arf.dk (I)]

www.arf.dk/Amterne/BoegerOgPjecer/AmterneIEtNytAarhundrede.htm

Amterne i et nyt århundrede.

[www.arf.dk (J)]

www.arf.dk/Miljoe/BoegerOgPjecer/HandlingsplanForInformationOmArealreguleringerIDetAabneLand.htm

Handlingsplan for information om arealreguleringer i det åbne land.

[www.byhvervudvalg.dk]

www.byerhvervudvalg.dk/Rapporter%20og%20notater/planhistorie.htm

Planhistoriske forudsætninger for rummeligheden til bolig- og erhvervsbyggeri.

[www.byplanlab.dk (A)]

www.byplanlab.dk

Hjemmeside for Dansk Byplanlaboratorium.

[www.byplanlab.dk (B)]

www.byplanlab.dk/bylab/netvaerk/arkiv/interview/peterjoergensen.htm

Peter Jørgensen om strategier.

[www.byplanlab.dk (C)]

www.byplanlab.dk/kurser/planseminar.htm

Regionplanrevision 17.-18. marts 2003 i Korsør.

[www.byplanlab.dk (D)]

www.byplanlab.dk/kurser/strategi.pdf

Niels Boje Groth, ”Fra plan til strategi”.

[www.contryside.dk (A)]

www.countryside.dk/aktivite/faelles/indsats2/indexc.htm

Regionplanlægning og arealregulering - udvikling af helhedsorienteret planlægning.

[www.contryside.dk (B)]

www.countryside.dk/omr/behov/start.htm

Behovet for styrkelse af forskning, videnopbygning og metodeudvikling vedrørende den fysiske planlægning i det åbne land.

[www.dadlnet.dk]

www.dadlnet.dk/ufj/2003/0303/LS-html/LS41435.htm

Den regionale model.

[www.dr.dk]

www.dr.dk/nsapi.dr/regioner/zreg_newsitem.asp?thread=151847&bcat=800&ecat=800&keepcat=y

Færre amter vil betyde storkommuner.

[www.fm.dk]

www.fm.dk/1024/visPublikation.asp?artikelID=5283

De offentlige udgifter – status og udvikling.

[www.folketinget.dk]

www.folketinget.dk/Samling/20001/beslutningsforslag_som_fremsat/B85.htm

Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af sagsbehandlingstiden i Naturklagenævnet.

[www.im.dk (A)]

www.im.dk/publikationer/debat/kep15.htm

Decentralisering - fordele – grænser.

[www.im.dk]

www.im.dk/publikationer/opgavekommissionen1/kap02_5.htm#2.4

Betænkning I - Betænkning nr. 1366 - december 1998.

[www.kl.dk (A)]

www.kl.dk/279734/

Strukturkommission sat i gang.

[www.kl.dk (B)]

www.kl.dk/284156/

Debatrunde i kommuneforeningerne.

[www.leksikon.org]

Leksikon

[www.mem.dk (A)]

www.mem.dk/25/INDEX.HTM#INDH

Miljø- og Energiministeriet 1971-96: Undfangelse, udvikling og udblik.

[www.mem.dk (B)]

www.mem.dk/lpa/landsplan

Landsplanlægning.

[www.mem.dk (C)]

www.mem.dk/lpa/

LPA – Landsplanafdelingen.

[www.mem.dk (D)]

www.mem.dk/lpa/publikationer/landsplanNyt/LandsplanNyt42.htm

LandsplanNyt nr. 42 - marts 2003 - Muligheder i byomdannelse.

[www.mem.dk (E)]

www.mem.dk/ministeren/Taler/fremtidenslandskab.htm

Miljøminister Hans Chr. Schmidts indlæg på konferencen: "Fremtidens landskab – rollefordeling og aktører i det åbne land under nye vilkår", tirsdag 11. juni 2002.

[www.mem.dk (F)]

www.mem.dk/publikationer/nmpr99/kapitel43.htm

Kapitel 43 - Strategiske værktøjer og vurderingsmetoder.

[www.mem.dk (G)]

www.mem.dk/publikationer/nmpr99/kapitel39.htm

Kapitel 39 - Areal - en begrænset ressource.

[www.mst.dk]

www.mst.dk

Miljøstyrelsen.

[www.regionplanudvalget.dk (A)]

www.regionplanudvalget.dk

Hjemmeside for Regionplanudvalget

[www.regionplanudvalget.dk (B)]

www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Arrangementer/debatoplaeg.htm

Debatoplæg til dialogmøde d.19.11.2002.

[www.regionplanudvalget.dk (C)]

www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Faglig_viden/oplaeg/gældenderegler.htm

Regionplanlægningens tilvejebringelse, herunder vurdering af behov for forenkling og forandring af processen.

[www.regionplanudvalget.dk (D)]

www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Faglig_viden/oplaeg/planlaegning%20for%20landbrug,%20natur%20og%20miljoe.htm

Regionplanerne som grundlag for en sammenfattende, prioriteret planlægning for landbrug, natur og miljø.

[www.regionplanudvalget.dk (E)]

www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Faglig_viden/oplaeg/regionplanlaegningen.htm

6. Udvalgs møde: Regionplanen som det planlægningsmæssige grundlag for det regionale erhvervsliv, herunder også for landbruget.

[www.regionplanudvalget.dk (F)]

www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Faglig_viden/oplaeg/strategisk_udviklingsplan.htm

Regionplanen som strategisk udviklingsplan for hele regionen.

[www.regionplanudvalget.dk (G)]

www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Moder/2002/maj/referat.htm

Referat for udvalgs møde maj, 2002.

[www.regionplanudvalget.dk (H)]

www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Moder/2002/juni/referat.htm

Referat for udvalgs møde juni, 2002.

[www.regionplanudvalget.dk (I)]

www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Moder/2002/august/referat.htm

Referat for udvalgs møde august, 2002.

[www.regionplanudvalget.dk (J)]

www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Moder/2002/september/referat.htm

Referat for udvalgs møde september, 2002.

[www.regionplanudvalget.dk (K)]

www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Nyheder/nyheder.htm

Regionplanlægningen skal forenkles og udvikles – Dialogmøder.

[www.regionplanudvalget.dk (L)]

www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Nyheder/nyheder/udvikling_af_regionplanlaegningen.htm

Udvikling af regionplanlægningen.

[www.regionplanudvalget.dk (M)]

www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Nyheder/Pressemeddelelser/forenkling_og_udvikling.htm

Den regionale planlægning skal forenkles og udvikles.

[www.regionplanudvalget.dk (N)]

www.regionplanudvalget.dk/Hovedsider/Om_udvalget/Om_udvalget.htm

Kommissorium for udvalg om forenkling og udvikling af regionplanlægningen.

[www.vestamt.dk (A)]

www.vestamt.dk/amtsraad/dagsordn/OK/020805/PKT11.HTM

Beslutning om omfanget af revision af Regionplan 2005 og valg af temaer (AR).

[www.vestamt.dk (B)]

www.vestamt.dk/natur/regionplan/pdf/2005/2005_debat.pdf

Vækst og udvikling - hvordan?

Artikler:

Diverse artikler fra dagblade er angivet entydigt i fodnoterne.

Regionplaner:

Bornholms regionskommune

Regionplan 2001

Fyns Amt

Regionplan 2001 – 2012 (Forslag)

HUR

Regionplan 2001 (Forslag)

Nordjyllands Amt

Regionplan 2001

Ribe Amt

Regionplan 2008

Ringkøbing Amt

Regionplan 2001

Vejle Amt

Regionplan 2001 – 2013

Vestsjællands Amt

Regionplan 2001 – 2012

Viborg Amt

Regionplan

Storstrøms Amt

Regionplan 2001 – 2013

Sønderjyllands Amt

Regionplan 2001 – 2012

Århus Amt

Regionplan 2001

Bilag A – Referat fra regionplanseminar

Dansk byplanlaboratorium holdt d. 17. og 28. marts 2003 regionplanseminar i Korsør. Alle tre fra projektgruppen deltog i seminariet og officielle referenter til alle foredragene og workshoppen.

Seminarets program var følgende:

- Velkomst og præsentation
- Regionplanudvalget (planlægning i dag og i morgen)
- Workshopsession I
 - Friluftsliv og turisme
 - Vandrammedirektivet i sammenhæng med regionplan og områdeplan
 - Miljøkonsekvensvurdering af planforslag
- Workshopsession II
 - Integreret kystzoneplanlægning/forvaltning på tværs af land og vand
 - Naturkvalitetsplanlægning og naturbeskyttelse
 - Regionplanen som strategisk værktøj
- Debatten om Landsplanredegørelsen 2003 (Budskaber til den regionale udvikling og Regionalpolitikken)
- Fremtiden for amterne
- Kulturmiljø og regionplanlægning (ekskursion i Korsør-området)
- Hvad er den gode regionplan
- Opsamling

I dette bilag findes vores referater fra seminaret. Kun dem som er understreget er medtaget her, idet de har størst relevans for nærværende projekt. Dansk Byplan laboratoriums officielle referater fra seminariet findes på deres hjemmeside¹.

Regionplanudvalget

Niels Østergaard orienterede om hvad nyt, der var fra Regionplanudvalgets side, hvilke refleksioner udvalget har gjort sig. Udvalget har været meget optaget af, hvilke svar, der kom fra organisationer og kommuneforeninger fra høringen om Landsplanredegørelse 2003, og Regionplanudvalget kan betragtes som anden fase i en forenklingsproces.

Udvalgets anbefalinger til miljøministeren er opdelt i to faser, og udvalget befinder sig stadig i første fase, som er kystnærhedszonen. Mange af høringssvarene gav nemlig udtryk for, at det var ønskeligt med færre restriktioner og større frihedsgrader i kystnærhedszonen, og at der er en stor interesse fra kommuner og amter om at forene hensynet til beskyttelse og benyttelse, altså beskyttelse af natur og landskab samtidig med en udvikling af byerne, fx ved udlæg af attraktive boliger, sommerhuse eller ved omdannelse af eksisterende områder. Derfor har udvalget indtil videre været meget optaget af arbejdet omkring kystnærhedszonen. Spørgsmål som, om man skal bygge langs kysten eller bygge ”ind bagved”, om zoning er vejen frem i kystnærhedszonen, om rammerne for nyudlæg af sommerhusområder, blev stillet til debat. Endelig blev der for kystnærhedszonen stillet spørgsmål ved om regionplanlægning skal omfatte den kystnære del af havet, hvor der er en ret kompliceret myndighedsstruktur.

¹ www.byplanlab.dk (c)

Fase II i Regionplanudvalgets arbejde er udformningen af fremtidens regionplan. Her har udvalget været meget optaget af, at regionplanlægningen skulle have en målorienteret og strategisk tilgang, og der blev fra Niels Østergaard efterlyst, om det på en eller anden måde er muligt at anvende kommunernes planstrategi på regionplanlægningen. Behovet for at tænke strategisk bliver vel mere nødvendig og påtrængende, jo færre amter, der er i fremtiden, og hans indtryk var, at det strategiske omkring byernes udvikling og regionens erhvervsudvikling, havde mistet lidt fokus på det seneste.

Der er behov for en anden regionplanproces og form, fx med hensyn til ny revisionsmåde end de 4 årrige revisioner, og med hensyn til at forankre regionplanen politisk.

Afslutningsvis blev følgende spørgsmål stillet til debat i salen:

- Hvordan forbedres planlægningen i kystområderne?
- Hvor stort er behovet for nye sommerhusområder?
- Skal regionplanen være mere strategisk?
- Hvordan kan regionplanens arealudlæg og grundlag for administration knyttes sammen med målene for regionens samlede udvikling?
- Hvordan sikres politisk ejerskab til regionplanen?
- Er de obligatoriske emner i regionplanen de rigtige?
- Hvordan gives der plads til regionale forskelle i planlægningen og den efterfølgende administration?
- Hvordan skal en digital regionplanlægning foregå?

I debatten gives der udtryk for, at det er ønskeligt med ekstensivering i kystzonen og i stedet intensivering i bymidterne, og at det er vigtigt at planlægge for kystzonen inden projektniveau, så at sige ”inden der er slået søm i”. Fx gav en udtryk for, at analyser af hvor ledige grunde i kystzonen ligger, kunne være en god ide.

Desuden blev der sat spørgsmål ved, om amtet er i stand til at håndtere de mange kommuners forskellige ønsker til kystzonen. En fandt at dialogen og lovrammerne omkring kystzonen var tilfredsstillende, og at det ikke var nødvendigt med lovændringer. Andre giver udtryk for, at der bør være mere strategi og politisk ejerskab tilknyttet regionplanen, og at processen med at få vedtaget en regionplan er meget tung.

Nordjyllands Amt giver udtryk for, at der mindst skal være en tidshorisont på 25 år, hvis regionplanen skal være strategiorienteret, og at visualiseringsværktøjer i kystnærhedszonen spiller en vigtig rolle. Lars Berg Møller fra amtet spørger desuden om der er brug for en regionplan fremover. Landsplanafdelingen svarer, at det ikke er muligt bare at fjerne regionplanlægningen.

Regionplanen som strategisk værktøj

Workshop II – session ved Steffen Damskier, Vejle Amt og Lars Berg Møller, Nordjyllands Amt.

Hvad er en strategisk regionplan:

- En plan der fastlægger arealanvendelsen eller en plan for hvordan regionen skal udvikles
- Et dialogværktøj, der angiver de mål og værdier, som myndigheden lægger til grund i den fælles udviklingsindsats med borgere og virksomheder

Den strategiske plan tager ikke sit udgangspunkt i regler, men i en dialog med de aktører, der har interesse i et samarbejde. Den strategiske plan kan derfor inddrage alle regionens forhold.

Hvad er karakteristisk for en strategisk regionplan:

- De overordnede målsætninger forener forskellige hensyn
- Det er et "både og" frem for et "enten eller"

Eks: En fortsat udvikling af landdistrikterne kontra friholdelse af det åbne land. En yderligere konkretisering: Landbruget skal have mulighed for udvikling, men miljøet skal også tilgodeses.

Hvordan bruger vi det regionale perspektiv (den strategiske regionplan)?

- Kvalitetskontrol
- Koordinering i forhold til sektorer
- Mobilisering (ejerskab og legitimitet)

Med udgangspunkt i Nordjyllands Amt skitserede Lars Berg Møller indholdet i det regionale perspektiv.

Hvad er strategisk:

- Systematisk
- Nyttigt
- Smart
- Kløgtigt
- Snedigt
- Nyt

Hvad er et (plan)værktøj:

- Produkt
- Forskel
- Bevidst skabelse

Hvad er en strategisk regionplan:

- Inspirationsplan
- Styringsplan
- Slagsmålplan

Strategiske bud:

- Længere tidsperspektiv (25 år)
- Fortsat fireårig opdateringsrevision
- Revisionsrækkefølge
- Amtskommune planlægning

Samlet konklusion på workshopen

Planlæggeren skal tænke på hvad regionen skal leve i og hvad den skal leve af! Et vigtigt omdrejningspunkt er også at se på de forskellige regioner, og så forholde sig nøgtern til disse, så regionplan bliver realistisk.

Definitionen på den strategiske regionplan blev diskuteret, og grundlægende handler det om, hvordan man når fra et sted til et andet evt. med støtte fra konkrete mål eller pejlemærker.

Regionplanen skal også i fremtiden være styrende, men på de rigtige steder. Ved at gøre regionplanen mere strategisk lægges også en større frihed over til kommunerne.

Indtil videre er det få amter, der er i gang med en strategisk udviklingsplan (HUR, NJA og Vejle). Evt. kan udarbejdelsen af den strategiske udviklingsplan foregå i et samarbejde med kommunerne.

Opfattelsen af hvad en regionplan kan, skal flyttes, hvis den strategiske del skal have en reel betydning. Endelig var opfordringen at undlade at aftvinge en strategisk udviklingsplan allerede i 2005.

Debatten om landsplanredegørelse 2003

Budskaber til den regionale udvikling og Regionalpolitikken ved Peder Baltzer Nielsen, Landsplanafdelingen.

Der er indkommet 112 høringssvar, fordelt med 72 fra kommuner, 13 fra amter, 12 fra kommunale samarbejder og 15 fra forskellige organisationer.

En række fællestemaer fra høringssvarene blev skitseret.

Primært fire statslige initiativer:

- Vækststrategier
- Regionalpolitisk redegørelse
- Investeringsplan
- Landdistriktsredegørelsen

En fleksibel planadministration:

- Jordbrugsparcer
- Stationsnærhed
- Kystzonen
- Erhvervsudlæg v/motorveje

Transport har været meget i fokus i landsplandebatten.

Der er brug for dialogprojekter med brobygning mellem byer og yderområder med fokus på bymønstre, byudvikling og bykvalitet.

Budskaber til den regionale udvikling:

- Differentieret fysisk planlægning
- Samarbejde over administrative grænser
- Fleksible regioner – løsningens geografi må modsvare opgavernes geografi
- Regional udvikling

Elementer til en regional strategi:

- Regionplanen som strategisk redskab
- Koordination med amtets erhvervspolitik
- International rolle – stærke sider
- Bymønstre – byernes rollefordeling i nationalt og regionalt perspektiv
- Yderområder og samspillet med større byer

Uanset den fremtidige struktur, så er der brug for en regional planlægning, der også går på tværs af nuværende amtsgrænser. Fokus i redegørelsen har meget været regional strategi og hvad denne indeholder.

Debat:

Der blev efterspurgt en definition på trafikktunge virksomheder, samt hvordan en social skæv udvikling bremses. Svaret på sidste spørgsmål var, at de store byer også skal tage en del af ansvaret.

Fortiden for amterne

Fremtidens regionplanlægning set gennem amtspolitikernes briller, herunder amternes fremtid, ved Kristian Ebbensgaard, Amtsrådsforeningen

Præsentation:

Danmark bør fortsat have et regionalt folkevalgt niveau, ellers bliver vi blot en region i Europa.

Strukturen skal dog ændres, således kommunernes antal halveres og antallet af amter reduceres til 6 – 9. I den forbindelse er byernes kamp om status som ”kommune-by” så småt ved at være i gang.

I forhold til antallet af amter, vil antallet altid være i en størrelsesorden så magtkoncentrationen ikke bliver for stor.

Det er vigtigt, at regionplanen i fremtiden bliver mere handlingsorienteret og skaber udvikling, samtidig med at den i højere grad gøres til et dialogværktøj. Uanset strukturkommissionens arbejde, kan regionplanlægningen ikke erstattes.

Debat:

Dilemmaet mellem regionplanen som dialogværktøj og regionplanen som den styrende plan for udviklingen.

Antallet af offentlighedsfaser, herunder om en offentlighedsfase vil stille særlige krav til regionplanen.

Hvad er den gode regionplan?

Der var opstillet flg. styrende underspørgsmål:

- Det gode administrationsgrundlag.
- Den visionære og strategiske plan.
- Hvor præcis skal den gode plan være?
- Hvordan forholder den gode plan sig til statens udmeldinger?
- Enkeltsager berører politikerne, temaer kan befolkningen forholde sig til.

Staten repræsenteret ved Lisbeth Øhrgård: Regionplanens mål og retningslinier skal klare, tydelige og konkrete. Det er vigtigt prioritere indsatsen for at nå sine mål. Der er tre hovedformål med regionplanlægningen:

- Varetage statslige interesser
- Være ramme for den regionale planlægning og administration
- Være ramme for den kommunale planlægning og administration

Klare retningslinier skal danne grundlag for borgernes retssikkerhed. Staten har en interesse i at der er et vist sammenligningsgrundlag mellem de forskellige regionplaner (fx nogle ens definitioner). Det er vigtigt at formidle hvad intentionerne og formålet er med regionplanen. En indsigelse er ikke det samme som at spænde ben.

Planlæggeren repræsenteret ved Ib Ferdinansen: Vigtigt at fastholde et regionalt perspektiv/synspunkt i planlægningen. Når nu staten træder i skridt tilbage ift. planlægningen betyder det, at planlæggeren må påtage sig et større ansvar. Hovedstrukturen består af en bystruktur, trafikstruktur, grønstruktur, lokaliseringsstrategi og i fremtidens måske også en strategidel. Det er vigtigt, at regionplanen har nogle klare rammer, især retningslinier skal være klare. Der må gerne være mere strategi, men der skal stadigvæk være klare retningslinier. Der skal lægges større vægt på vores relationer til vores naboer.

Politikeren repræsenteret ved Jens Andresen: Det er vigtigt at gøre det klart for sig selv, hvad man vil med et regionalt område. De regionale målsætninger skal sættes i fokus. Der skal være et stort regionalt islæt. Regionplanen skal følge op på de nationale målsætninger. Regionplanen skal udpege arealer. Regionplanen skal være en regionplan og skal behandle emnerne på et mere overordnet niveau. Den skal ikke gå ned til detaljeret niveau (kommunalt niveau). Regionplanen skal være en overordnet plan. Regionplanen skal ikke være en detaljeret brugsanvisning. Det er vigtigt at bevare offentligheden og borgerindflydelsen, samt klage- og indsigelsesmulighederne. Det er vigtigt at opretholde de forskellige niveauer og kompetenceområder, idet det giver en større ansvarlighed. Den nuværende rammestyring og kompetencefordeling skal bevares.

Erhvervet repræsenteret ved Lidde Bagge Jensen: Landbruget skal udvikles regionalt. Regionplanen skal fastlægge målsætninger for arealanvendelsen ud fra nogle faglige vurderinger, idet det skaber investeringssikkerhed. Arealer skal afgrænses konkret med klare retningslinier. Der skal være en gennemsigtighed med hvorfor retningslinierne er som de er. Det er vigtigt at man fra statens side udmelder værktøjer til målløsning. Man bør inddrage erhvervene tidligt i forløbet samt løbende gennem hele processen. Det er fremmede for ejerskabet overfor planen. Man skal huske at vurdere konsekvenserne for erhvervet. Planlægningen skal være gennemskelig på en faglig dokumenteret måde. Regionplanen skal skabe rammerne for landbrugets udviklingsmuligheder. Det ville være godt med en mere strategisk tilgang.

Fremtiden repræsenteret ved David Rehling: Vækstforudsætninger for regionplanlægningen skal være realistiske. Regionplanen skal passe til virkeligheden. Der skal være en stor gennemsuelighed i regionplanen. Det både for borgerne i offentlighedsperioden og for de myndigheder som skal administrere efter regionplanen (især vigtigt nu hvor kommunerne er blevet landzonemyndighed). Det skal fremgå, hvad der er valgt til, og hvad der er valgt fra. Regionplanen skal være et rationelt mønster for fremtidens udvikling. Den fysiske planlægning er i krise!

Opsamling med de vigtigste elementer fra hver af de 5 foredragsholdere

- Regionplanen skal:
- Formidle (Staten)
- Fastholde regionalt synspunkt (Planlæggeren)
- Klare kompetencer mellem planniveauer (Politikeren)
- Skabe rammerne for udviklingsmulighederne (Erhvervet)
- Gennemskuelighed og holdbarhed (Fremtiden)

Debat, ordstyrer Susanne Herfelt (Landsplanafdelingen)

Regionplanrevision 2005 bliver yderst vigtig, da den kommer til at være grundstenen i fremtidens struktur.

Planlægningen er et beslutningsgrundlag, i sidste ende er det politikeren der skal tages den endegyldige beslutning.

Regionplanen skal være den regionale udviklingsplan, samtidig med den stadig skal være et godt administrationsgrundlag.

Regionplanen skal afveje om der skal være benyttelse (udvikling/vækst) eller beskyttelse. Udviklingen kan fremmes gennem en strategisk udviklingsplan, mens beskyttelse bedst opnås ved at have et godt administrationsgrundlag.

God regionplanlægning er at skabe udviklingsmuligheder og livskvalitet.

Det er vigtigt med en klar kompetencefordeling mellem planniveauerne

Regionplanlægning skal være problemorienteret.

Pendling er et vigtigt element i planlægningen. Mottoet; én kommune ét bysamfund holder ikke mere.

Man bør indføre et arbejdsdelt system i stedet for rammestyringssystemet.

Færre amter, omstrukturering af kommunerne er en forudsætning for en god regionplanlægning.

Er kommunerne ansvarlige? Går den kun efter vækst (dvs. økonomi) eller beskytter de også på naturen. Meninger herom var forskellige.

Regionplanen kan/skal ikke alt. Man kan afløse nogle udviklingstendenser, markeds kræfter og derefter fastlægge nogle retningslinier i regionplanen. Amtet opgave er, udover at lave en god regionplan, også at få kommunerne til at spille sammen. Amtet kan opfattes som den dirigent og kommunerne som de enkelte musikere der skal spille smukt sammen.

Fremtidens regionplan skal beskrive den regionale udvikling. Fremtidens regionplan kan designes via en form for SWOT-analyse.

Afslutning – opsamling

Ved Ole Damsgård (Dansk Byplanlaboratorium)

Kommende regionplanrevision er yderst vigtig og en stor udfordring. Holdningsskifte: Større lokalt råderum (fleksibilitet) på nogle områder. Staten skal ikke spille bagstopper for amterne. Mulighed for flere attraktive boliger, jordbrugsparcer og arealudlæg ved motor-

veje. Ringkjøbing har vist et godt eksempel. Vigtige værktøjer har været dialog og visualisering. Der er et skisma ved, at regionplanen på den ene side skal være regulerende og styrende (dvs. skal være direkte styrende) og på den anden side skal der være dialog, medejerskab og fleksibilitet (dvs. indirekte styrende). Planlægningen skal fange omstruktureringer. Der skal fastholdes et klart perspektiv. Der skal være rum til udvikling. Ingen erfaringer eller noget patent på hvordan regionplanen bliver en strategisk udviklingsplan.

Bilag B – Referat af interview med Lars Berg Møller

Referat af interview med Lars Berg Møller d. 9/5 2003.

Interviewet blev gennemført fredag d. 9. maj 2003 på Amtsgården i Aalborg. Tilstede var som interviewer projektgruppen og som respondent Lars Berg Møller. Referatet er godkendt af Lars Berg Møller den 2. juni 2003.

Spørgsmål til respondenterne er angivet i kursiv.

Respondentens baggrund:

Lars Berg Møller er uddannet civilingeniør i planlægning. Han har været ansat i Nordjyllands Amts planlægningssektion i 7 år og har været med i planlægningen af regionplan 1997 og 2001, og er også med i planlægningen af regionplan 2005.

Indledende spørgsmål:

Hvem mener du, er regionplanens kunder? Hvem har primært interesse i regionplanen?

Spørgsmålet er, om dem der er kunder, er de samme, som dem der har interesse i regionplanen. Der er mange, der ingen interesse har i planen, men som egentlig burde være meget glade for den. Kunderne er ikke den enkelte borger, sådan som planen og offentlighedsfasen er i dag, men den er lavet, så den enkelte borger har en form for retssikkerhed, som går meget på det arealmæssige. Det hænger sammen med, at det jo er planlægningen, der er grundlaget for at man kan lave den erstatningsfrie regulering. Hvis ikke planlægningen er i orden så sejler alting – og nogle steder sejler alting? Vi prøver i Nordjyllands Amt at lave afgrænsninger entydige så alting ikke sejler.

Dem, som er interesseret i Regionplanen, når den bliver lavet, er meget kommunerne og organisationerne. Her er det ikke de enkelte målsætninger og afgrænsninger, men mere ånden og principperne – den politik som føres. Kommunerne er helst fri for alt for mange retningslinier, mens organisationerne tit er af den opfattelse, at de er vigtige. Eksempelvis er retningslinier, som forbyder noget, vigtige for de organisationer, som går ind for beskyttelse. Kommunerne vil derimod hellere have benyttelse. Kommunerne vil gerne have frihed til at bruge den magt, de synes de har.

Vi har opstillet det, som efter vores mening, er den helt generelle udfordring, som regionplanlægningen står overfor – nemlig at den på den ene side skal håndtere beskyttelsesinteresser og på den anden side tage hånd om benyttelsesinteresser/genere udvikling. Er du enig i denne udfordring?

Et af regionplanens hovedformål er at afveje, om der skal være benyttelse eller beskyttelse. Gennem tiderne har der været divergerende opfattelse af begrebet. Før i tiden så man meget al udvikling som en trussel mod beskyttelsen. Nu ser man mere udviklingen, som noget der er spændende, og som noget, der skal ske. Om man skal benytte eller beskytte er et valg og intet er forkert, men det er gerne sådan, at man enten vil det ene eller det andet. Regionplanens store udfordring er at holde balancen i midterbanen – så den måske kan begge dele. Jeg mener dog, at skal der vælges en funktion må den væsentligste være beskyttelsen. Naturen er jo ufornybar. Det er et spørgsmål om, hvor meget vi æder, hvor hurtigt vi æder det og hvor vi æder det. Og hvad vi ikke vil æde.

Det vil sige den tendens har faktisk ikke ændret sig, altså planen som administrationsgrundlag, borgernes retssikkerhed. Den diskussion har ikke ændret sig ret meget eller hvad?

Nej, det har den ikke, men folk er blevet meget klogere og mindre autoritetstro. Det kræver så, at den autoritet, der ligger i planen, holder vand – der er saglige argumenter – og det stiller store krav til planlægningen. Men det gør så også, at den bliver brugt mere af borgerne – borgerne mod hinanden, borgerne imod myndigheder. På den måde er den blevet mere uundværlig. Mange borgere vil være sikre på, at det der ligger uden for deres dør er et naturområde og det vil man ikke af med. Andre vil sige, det omvendte. På den måde gør det høje vidensniveau og kravniveau fra borgerne, at det er svært at slippe af med, og det gør også diskussionerne om afvejning vanskeligere, idet borgerne nu er mere rustet/kvalificeret til at diskutere. De ved godt, at det betyder noget i sidste ende, hvad de enkelte områder udpeges til.

Hvad er det for nogen nuværende amtslige planlægningsopgaver, der nødvendigvis kræver en "overkommunal"/ regional planlægningsinstans, og som ikke kan løses af hverken kommuner eller stat?

Det spørgsmål handler jo langt hen ad vejen mere om organisering end det handler om planlægning. Kommunerne kan ikke – forholdsvis objektivt – se sig selv sammen med de andre. Man kan ikke objektivt gå til sine egne styrker og svagheder og de andres styrker og svagheder. Man kan fx ikke lave en fair aftale om fordeling af udvikling. Der vil jo være en overlevelsesimpuls i hver eneste magtorganisation, og den vil have som formål at sikre sig selv. Når man er helt sikker på, at man kan klare sig selv, kan man begynde at give lidt ud.

Så vil der være noget på det arealmæssige. Vi har grundvandsplanlægning, vandrammedirektiv, beskyttelsen af naturområder og mange af de fladeteamaer vil altid gå over en kommunegrænse. Det kan godt være, at kommunerne selv kan koordinere mange ting, men som det vil være en enorm stor udfordring for kommunerne at håndtere.

På nogle af de sektorområder, vi sidder og arbejder med, eksisterer der et stort vidensniveau, som det vil være svært at oparbejde i hver enkelt kommune. Eksempelvis indenfor sådan noget som råstoffer og flyvesand – her skal de enkelte områder kvalitetsvurderes og koordineres, og det arbejde vil kommunerne nok have svært ved at håndtere. Nogle af kommunerne har slet ikke noget disse råstoffer, andre kun en smule.

Hvorfor kan staten så ikke tage det hele? Der er to ting i det. Det ene er, at staten slet ikke ved noget som helst om de lokale forhold – det er jo netop amternes og kommunernes job. Staten har idéerne og vi har lokalkendskabet. Man kunne så lave statsamter eller bruge statsskovdistrikterne, som jo allerede er defineret. Den model bruges jo i Sverige. Her er der en lensmand, som ikke er politiker, men som er embedsmand. På den måde kunne man godt skære amtet væk. Man skærer det demokratiske led væk, så får man en lensmand – en direktør – for det hele. Spørgsmålet er så, hvem der skal lave prioreringsafvejelsen. Borgerne er nok ikke interesseret i, at det demokratiske forsvinder. Det er lidt et dilemma. Man vil gerne af med amterne, men man vil ikke have stærkere embedsmænd.

Godt administrationsgrundlag:

Hvad mener du, at regionplanen som et godt administrationsgrundlag indbefatter? Kan du give nogle karakteristika?

Jeg synes faktisk at regionplanen allerede er et godt administrationsgrundlag. Der er åbenbart nogle, som synes, den ikke er det, og det er jo egentlig dem, der så skal svare på spørgsmålet.

Jeg synes regionplanen er god, fordi den siger hvad man ikke må – et godt administrationsgrundlag siger nemlig, hvad man må og hvad man ikke må. Det udpeger nogle områder, det udpeger områder af forskellig karat, det gør forskel på ting, og det forklarer, hvorfor der er den forskel. Det er udtryk for en prioritering. Det gode administrationsgrundlag er, at man kan finde tilbage til argumentationen for, hvorfor det er som det er – det kan indimellem godt være en svaghed ved regionplanerne, men det er også fordi planerne ikke skal fylde for meget. Det er helt centralt, at amtet kan fortælle, hvorfor det er, vi har gjort, som vi har gjort her, at man kan vise det, at man kan vende tilbage til det, og at man til enhver tid kan vende tilbage til det og sige, at det er derfor, det er sådan, og hvis vi ikke stadigvæk mener det, så må vi få lavet det om – et klart argumentationsgrundlag. Hvorfor har vi lavet den plan, som vi har, hvilke værdier ligger der bag og hvilke konkrete overvejelser, er der gjort.

Det er vigtigt for borgerne, at de kan se rimelig præcist, om de er omfattet af det her eller de ikke er – er de inden for området eller er de uden for området. Det gode ved, at det er bløde streger, der tegnes på et kort, er, at man laver konkrete, afvejede vurderinger af ”på den ene side”, ”på den anden side” osv. Men det kan den enkelte lodsejer jo ikke forstå, vedkommende har ikke en chance for at være en part heri, han kan ikke deltage i argumentationen.

Et andet centralt element for et godt administrationsgrundlag er, at regionplanen er opdateret. At man kan stole på det, der står, at det man finder i regionplanen gælder. Det er ikke et så stort problem for regionplanen, men det er det for kommunerne. De roder tit rundt med en masse tillæg. Det er vigtigt, at man kan se, hvad der er gældende.

Skal administrationsgrundlaget ses i forhold til aktørerne amtet, kommunen, borgerne?

Når det handler om arealanvendelse, så skal det i høj grad også være relevant i forhold til borgerne. Jeg tror i forhold til kommunerne og organisationer, at det i højere grad er de politikker og den udvikling, man søger, der er vigtig.

Nogen mener, at regionplanen er meget reaktiv – den siger nej. Der er forslag om, at den skal til at være mere proaktiv, sige ja. Hvad er din kommentar til det?

Det primære synes jeg er, at regionplanen fortæller, hvor det er, man ikke må. Hvis man kan sige, hvor man aldrig må, hvor det er, man ikke må og hvor det nok går, så har regionplanen også en overlevelsesmulighed på langt sigt. Hvis den siger alt for meget om, at man gerne må dit og dat, så har man lavet et system, der gør, at man hele tiden skal forny og forny – det er ikke optimalt. Sejheden og guldet i regionplanen – det ligger i det nej-mæssige.

Angående opdatering/revidering. Skal regionplanen emne- eller områderevideres?

Områderevision er ikke et alternativ til det, man gør i dag, men man kunne godt tænke sig, at regionplanlægningen tager stilling til den fremtidige anvendelse af et bestemt område. Men der er det anvendelsen, vi taler om – fx byudvikling, landskabsplanlægning mv., altså udviklingsplanlægning. Vi har bare ikke rigtig nogen hjemmel. Typisk at det jo også kommunernes opgave. Det er dem, som kommer med forslagene.

Udviklingsplanlægning kampolerer meget med jordbrugslovgivning - skismaet mellem hvad jordbruget egentlig har muligheder for, og hvad bysamfundet har brug for – vi lever jo i et bysamfund og ikke i et landbrugssamfund. Her kommer dilemmaet mellem benyttelse eller beskyttelse ind igen.

Du sagde tidligere at du synes at regionplanen allerede er et godt administrationsgrundlag. Men kan du pege på, om der evt. er nogle specifikke regionplanpligtige emner, som kan/ skal styrkes?

Det kan jo sådan set styrkes hele vejen igennem. Det kan det altid. Men sektorplanlægning kan godt styrkes, men ikke som alternativ til regionplanlægning. Der skal være konsistens mellem det, der står i regionplanen og så argumentationen for det. Og egentlig bygger regionplanudpegningen af de mange arealinteresser på sektorplanlægning, som jo blev lavet i 80'erne. Og der er i sektorplanlægningen stigende krav om, at man tænker nyt. Fx er råstofplanlægning revideret for nylig. Her kan man slå op og se, hvorfor det er det her område, som er udpeget. Her kan man se, at her og her er der flyvesand.

Landskabet er trængt i defensiven. Hvorfor er det, at det her område er udpeget som regionalt naturområde? Er det fordi, det er et smuk landskab, er det fordi, der er nogle geologiske profiler, som er helt unikke, eller er det hensynet til biologisk mangfoldighed. Hvis man ikke kan sige hvorfor, men bare siger, at det vigtige er, at det er udpeget til regionalt naturområde, så går det galt – så står folk helt af.

Nu er sektoren ”råstoffer” blevet opdateret, men tager man et andet emne, så finder man en støvet sag fra starten af 80'erne. Det er ikke altid godt nok. Det er vigtigt, at grundlaget for regionplanlægningen bliver opdateret.

Det vil sige, at skal regionplanen styrkes, så bør man først styrke baggrunden for regionplanen, styrke den planlægning, som ligger til grund for regionplanlægningen – altså sektorplanerne – og først derefter kan regionplanen blive bedre.

Sektorplanerne behandler hvert emne særskilt. Regionplanen tager lidt fra alle planerne og koordinerer og laver den endelige afvejning. Regionplanen er ikke noget værd, hvis der ikke ligger noget substans bag – en god sektorplanlægning.

Men der er mange hensyn, der skal tages. Ingen gider læse en regionplan, som kun indeholder smarte ord, og som er flot bundet ind. Omvendt gider man heller ikke læse en regionplan, som ser kedelig ud, og som er fyldt med alle sektorplanerne.

Tager man alle sektorplanerne og samler dem, får man bare en plan over, hvor forskellige mener, at der er noget værdifuldt. Regionplanen skal jo være samfundsafvejningen af, hvordan vi prioriterer de forskellige interesser.

Der skal ikke mere ind fra sektorplaner i regionplanen. Regionplanen skal ikke være længere. Den kan faktisk godt blive kortere – der er allerede mange ord i den. Det centrale er ikke længden, men at få den til at blive en hjørnesteen i planlægningen. Og det vil den blive ved med at være, selvom amtet måske bliver nedlagt om nogle år. For der vil gå meget lang tid før nogen vil finde ud af at lave noget, der er bedre.

Stiller det større krav til regionplanen som administrationsgrundlag nu hvor landzonekompetencen er flyttet over til kommunerne? Og vil I (amtet) gøre noget i forhold hertil i næste regionplanrevision?

Forvaltningsmæssigt har man jo sine overvejelser. Jeg tror ikke, der bliver ændret noget i administrationsgrundlaget, men det kan diskuteres, om der bør ændres noget. Det, der skal til diskussion, er, om den praksis som amtet havde, nu skal skrives ind i selve regionplanen. Jeg ved ikke, om det juridisk er holdbart.

Den øvelse, der kører nu mellem amt og kommuner, er, at amtet for kommunernes klager og vi forsøger at forholde os til, om vi skal klage. Egentlig kan landzonebestemmelserne stå for sig selv. Der står jo i loven, hvad man må og hvad man ikke må. I sidste ende er det afgørende, om der kommer klager fra Naturklagenævnet.

Er det et problem, at virkeligheden forudsætter et dynamisk administrationsgrundlag, hvorimod regionplanen er et statisk administrationsgrundlag? Fx er der et stadigt behov for at inddrage nye råstofområder, ligesom fx sårbarheden af grundvandsmagasiner hele tiden ændres. Hvordan tager regionplanen højde for det?

Der udarbejdes mange regionplantillæg. Det koster rigtig mange ressourcer, især ved enkelt-sager, som ikke giver noget som helst billede af den samlede planlægning. Det er ikke optimalt.

Hvor der ikke er tale om politiske beslutninger – fx det at sårbarheden af et grundvandsmagasin ændrer sig – der vil man typisk samle tingene sammen og lave en opdatering hvert 4. år. Det er vigtigt, at alle de små ting bliver samlet op, så der ikke er noget, som bliver uaktuelt og dermed ikke brugbart.

Projekter med gode planlægningsmæssige argumenter skal man selvfølgelig lave regionplantillæg for. Men udviklingsprojekter, som er mere eller mindre dødfødte, eller som er direkte i strid med regionplanens overordnede målsætninger, dem skal man ikke bare lave tillæg for.

Virkeligheden svarer jo næsten aldrig til planen. Planen skal have lov til at være lidt dynamisk. Hvis vi laver en regionplan, der er så fleksibel, at den kan klare alt, hvad der kommer, så er den for fleksibel.

Gode samfundsmæssige problemstillinger skal selvfølgelig tages op og ændres hen ad vejen, mens små ting af mindre betydning skal afventes til den 4-årige revision.

Strategisk udviklingsplan:

Hvad er en strategisk udviklingsplan? Kan du give nogle karakteristika?

Det skal ikke hedde en strategisk udviklingsplan, men et regionalt perspektiv.

Det er centralt, at man bruger amtets planlægningskompetence til at sige noget om, hvordan den fysiske udvikling kan gå, hvordan den måske vil gå og hvilke udfordringer, den står overfor. Den skal være med at holde sindene opdateret på hvilke udfordringer, man står overfor. Lave nogle visioner, idéer. Hvordan kunne det gå? Hvad har vi drømme om? Hvad har vi ønsker om? Hvad har vi forudsætninger for, og hvilke kan vi bruge til noget? Jeg tror meget, vi skal tænke på de gamle traditioner: Hvorfor er det værd at bo her? Hvorfor er det værd at komme og besøge os? Hvordan kan vi skabe os den rigdom, vi gerne vil have? Hvad skal vi leve af? Hvad skal vi leve for? Og hvad skal vi leve i?

Disse ting skal engang imellem diskuteres, men ikke hvert 4. år. For så gør man det bare én gang og de næste gange opdaterer man så bare lidt. Det går ikke. Man skal lave et ordentligt arbejde første gang, og så skal man se, hvad der kommer ud af det.

I dag står der, at man skal sige noget om byzoner og sommerhusområder – det er egentlig det eneste. Der er ingen lovhjemmel til at sige noget om det regionale bymønster i dag. Der er heller ikke noget lovkrav om, at man skal lave et regionalt bymønster. Hvis nu der var et krav om, at der skulle udpeges et område til regionalt udviklingsområde, så ville der være en anderledes konkret tilgang til det. Regionplanen kan i dag ikke pege på regionale erhvervsområder. Man kan kun sige, at her skal der være byzone, her skal være landzone og her skal der være sommerhusområde.

Hvad er det, der mangler, for at regionplanen er strategisk? Der står jo allerede overordnede målsætninger, visioner osv. i planen, og den skal ledsages af en redegørelsesdel for planens forudsætninger.

Man behøver ikke lave en ny lovgivning, vi skal bare lave en anden slags planlægning. Mange af de ting, som er fremme fra statens side, kan vi da bare prøve os frem med. Det er det som lidt sker nu.

Det regionale perspektiv skal være funderet i geografien. Det skal handle om steder. Der skal være nogle værdier og nogle strukturer. Det er vigtigt, man er byorienteret og ikke bare kommuneorienteret.

Udviklingen skal gå på, hvad man gerne vil have, altså en ja-plan, og i mindre grad på, hvad man ikke vil have, altså en nej-plan.

Skal regionplanlægningen ind på banen igen, så skal den tage erhvervsudviklingen med. Det drejer sig ikke bare om, hvor smukt landskabet er, og hvor rent grundvandet er. Det drejer sig jo også om penge, om at skabe udvikling, så vi får nogle penge.

Hvad mangler helt konkret i regionplanlægningen for at den bliver en strategisk udviklingsplan? Og hvor skal den strategiske udviklingsplan ligge?

Skal der gøres noget ved regionplanen, så er det især afsnit 2.1 (Bymønstre og offentlig service) og 2.3 (Erhvervslokalisering), men i det hele taget hele kapitel 2 (Byer og landdistrikter).

Først skal der laves et baggrundsmateriale, så man kan tage diskussionen om hvilken udvikling, der ønskes, og hvor den ønskes. Det har som udgangspunkt ikke noget med regionplanlægning at gøre, men vil i sidste ende være med til at afgøre, hvor der skal være byudvikling. Det er vigtigt, at diskussionen er bred, så man får folk med. Er folk ikke med, så kan man lave al den planlægning man vil, men der sker ikke noget.

Jeg tror ikke, det er vigtigt hvor udviklingsdiskussionen /udviklingsplanen rent faktisk kommer til at ligge, men at arbejdet bliver lavet i en "regionplanånd", i en regional interesseånd. Med det fokus som regionplanlæggere har, nemlig hvilke byer, der kan hvad – det har erhvervsfolk ikke. Det skal dreje sig om bysamspillet i form af hvilke byer, der skal have hvilken udvikling.

Det nye er altså at få erhvervet ind i regionplanlægningen – at få samordnet erhvervsstrategierne.

Hvorfor er det, at vi i år 2003 skal til at tænke mere strategisk, hvad er det for samfundsforhold, der øger behovet for at tænke strategisk?

Stigende interaktion. Man har altid gerne ville tænke strategisk. Man har altid haft en idé om, at vi nok kan være smartere end de andre. Det er det ideoende i, at man gerne vil tænke strategisk. Det bliver vigtige og vigtigere at man er tryk ved sig selv, sin egen identitet, og hvad man kan i en verden som lynhurtig forandrer sig. Det er vigtigt at få nogle perspektiver for hvad, der er realistisk.

Er der nogen begrænsninger i at gøre regionplanen mere strategisk?

Begrænsninger ligger dels i planloven og men også i folks hoveder. Hvor meget skal regionplanlægningen egentlig styre. Der ligger også begrænsninger i magtforholdet mellem de forskellige myndighedsniveauer. Det er endvidere også en begrænsning, at politikere ikke tør træde i karakter og sige, at det er det her, tror jeg på, at det er den her udvikling jeg vil have.

Det vigtigste er måske ikke selve det regionale perspektiv fysisk set, men diskussionen. Processen er vigtigere end selve resultatet – planen.

Skal man lave strategier for alle emner i regionplankataloget, eller skal man fokusere bredere tematisk og geografisk ved ligefrem se udover regionplankataloget?

Regionplanen behandler jo allerede emner inden for andre områder. Fx behandles sygehusplanlægningen i en eller anden form under ”offentlig service”. Men ellers er det generelt vigtigt, at mange forhold tages i betragtning, idet man ikke kan skabe en samlet udvikling i amtet uden at se på alle forhold. En ting, der i dag ikke står noget om i regionplankataloget, er de sociale og demografiske forhold. Endvidere regulerer man i dag kun på arealanvendelsen og ikke udformningen og størrelsen. Fokus i regionplanlægningen er meget hvor de enkelte ting må være eller ikke være.

Man skal kigge på den samlede værdiskabelse, den samlede kapitel, både menneskeligt og bygningsmæssigt mm. Hvordan vil vi leve?

Når man tænker på amtets bidrag til udvikling i Nordjylland tænker man på NOVI, god infrastruktur, tæt samarbejde med universitetet, Det Digitale Nordjylland, musikens bus osv., det er i hvert fald det som Orla Hav har anført i en kronik. Kan regionplanen så blive en udviklingsplan, uden at den skal behandle mange andre emner end regionplankataloget foreskriver?

Jeg kunne godt tænke mig en slags opskrift, en slags fortælling, man kunne stikke i hånden på en sønderjyde og sige det er sådan her, Nordjylland skal se ud. Det er det her vi vil. De er de her byer, der kan det og det. Hvis du synes godt om det og vil placere din virksomhed her eller vil på ferie eller vil flytte hertil eller har en god idé, så ved vi godt, hvor vi vil gøre af den, hvor vi vil placere den. Vi ved, hvor vi er, hvad vi vil og hvor vi vil det? Du kan læse det hele i det regionale perspektiv.

Forskellen på det vi har tænkt os og det som Vejle Amt har gjort er, at vi har sat geografi på, så man kan se, hvor man så at sige kan køre hen.

Den strategiske regionplan består dels af en strategisk udviklingsplan (eller et regionalt perspektiv), dels af strategiske retningslinier (retningslinier der er mere ja-orienteret). Hvad er din kommentar til det?

Retningslinierne er ikke nej-orienteret og det er administrationen af dem heller ikke. Hvis man i lovgivningen havde et krav om, at man planlagde sig til, hvordan man egentlig vil gøre det, så regionplanen anderledes ud – meget anderledes ud. Og så havde man måske nogle af de områdeplaner, som Tophøj snakker om. Jo mere projektorienteret det bliver, jo bedre kan jeg lide ordet strategisk.

Kan regionplanen varetage begge roller? Bliver den måske ligefrem bedre af det?

Ja, det vil jeg sige, at det kan den sagtens. Jeg mener ikke regionplanens retningslinier er afgørende for udviklingen.

Laver man et regionalt perspektiv kan det være, at man efterhånden er nødt til at lave konsekvensrettelser i retningslinierne for at følge op. Men det viser jo bare, at man tage det seriøst.

Bilag C – Referat af interview med Jan Engell

Referat af telefon-interview med Jan Engell d. 22/5 2003

Telefon-interviewet blev gennemført torsdag d. 22. maj 2003 fra telefon i studievejledningens kontor. Respondenten: Jan Engell. Interviewer: Paw Bro Larsen. Referatet er godkendt af Jan Engell 12. juni 2003.

Baggrund:

Jan Engell er uddannet som byplanarkitekt i 1973. Han har bl.a. været ansat i Hovedstadsrådet, Frederiksborg Amt, Københavns Kommune og nu i HUR i regionplanafdelingen. Jan Engell er medlem af Regionplanudvalget.

Spørgsmål:

Du sidder selv i Regionplanudvalget, som har stillet flg. spørgsmål: "Hvordan bliver regionplanen både en strategisk udviklingsplan for hele regionen og et godt administrationsgrundlag for amtet og kommunen". Kan du sige noget om, hvad baggrunden er for spørgsmålet? Og er I nået frem til noget endnu?

For mig at se udspringer spørgsmålet af et ønske om at modernisere regionplanlægningen. Forstået på den måde, at regionplanen har for teknisk en karakter for mange – både borgere og politikere. Der er for meget administration, for meget fokus på hvad man ikke må. Derfor er ideen at introducere det strategiske element som et forsøg på at få visioner, ideer og politik mere frem, i modsætning til teknik! Det er det, der efter min mening ligger bag spørgsmålet.

Spørgsmålet er også, som måske specielt er aktualiseret med regeringsskiftet, om planlægningen skal have en reel effekt eller skal den have en (indirekte) mere ideologisk funktion ved at legitimere forskellige ønsker, man har fra politisk side. Det handler for mig at se om, at ren liberalisme med maksimal individuel frihed er svært at forene med ønsket om en planlægning efter mål, som afspejler nogle almene interesser. Så det er et spændingsfelt, der ligger imellem, at man på den ene side vil have noget, der er strategisk og dermed mener man mere enkelt politisk – noget der er til at forstå og som er til at smække ud i hovedet på folk som noget man vil, og så på den anden side om man ønsker, det skal betyde noget, om det skal have en effekt. Det er nemlig ikke altid at lysten, til at tage konsekvenserne af, at man har et mål og hvad det så medfører af begrænsninger, er tilstede. Det kan jo godt betyde, at noget skal fremmes på bekostning af noget andet.

Regionplanen har jo hele tiden været et administrationsgrundlag, og det mener jeg for så vidt den har tjent godt – regionplanen har været udmærket som administrationsgrundlag. Som jeg ser det, skal man passe på, at man ikke i lutter entusiasme, for at gøre regionplanen til noget strategisk og målbetonet, smider midlerne væk til at realisere og få effekt. Dvs. planen skal stadigvæk kunne fungere som et godt administrationsgrundlag, og der er en vis fare i den øjeblikkelige politiske vind for, at man gerne vil alle de fine ord, men at man måske ikke rigtigt vil hænges op på, at det skal være forpligtende – man vil gerne have den totale frihed – der ligger altså et spændingsfelt.

I skriver flere steder – bl.a. i "Regionplan 2005 Beretning" – at det tilstræbes at give den kommende Regionplan 2005 en strategisk, overordnet karakter. Hvori ligger det strategiske helt præcist? Ligger der noget i selve regionplanen? Eller ligger det kun i den samlede udviklingsplan?

Det strategiske ligger i at fokusere mere på målene, hvad er meningen med det hele. Der ved skabes forhåbentlig også et større politisk engagement og også en større interesse hos borgeren. Men som jeg siger, er det ikke nok med målene, der skal også tages stilling til, om det skal have en effekt, og der kommer vi så hen til, om der ligger noget strategi i selve regionplanen. Regionplanen er for mig, og sådan som man har snakket om det i HUR, ikke selve udviklingsstrategien – det er en delstrategi. Det hænger jo sammen med, at HUR har forskellige ansvarsområder – vi skal lave erhvervsfremme, fremme turisme, stå for den samlede trafikplanlægning og en række andre delopgaver. For hver af disse delopgaver skal der opstilles en delstrategi. Det er så filosofien, at der skal være en paraply, der får det hele til at hænge sammen. Den er vi ikke nået til endnu, men der arbejdes på den.

Hvad har I tænkt jer helt præcist at gøre ved regionplanen så den bliver en del af den samlede udviklingsstrategi? Er der enkelte emner i regionplanen, I fokuserer på? Gør I noget ved de enkelte retningslinier?

Regionplanen skal også blive et mere politisk dokument, dvs. ligesom der skal være en samlet udviklingsstrategi, så skal der også være et mere strategisk indhold i selve regionplanen, sådan den bliver både et politisk dokument og et teknisk dokument. Vi har faktisk overvejet, om det skulle være delt op i to hæfter – et politisk dokument, som er meget overordnet og strategiorienteret, og et teknisk dokument, som er en administrativ del – det svarer lidt til Vejle-modellen, bortset fra at man i Vejle-modellen prøver at gøre regionplanen til en udviklingsplan for alt muligt – det gør vi ikke. Vi siger, at regionplanen bare er én plan blandt mange planer, der skal dækkes af en samlet udviklingsstrategi. Mht. emner kan jeg sige, at der bliver fokuseret meget på erhverv, boliger og trafik, fordi der i et tæt område som vores er et stort pres: efterspørgselspres på boliger, stort trafikpres pga. de mange arbejdspladser og boliger osv. Så det er de tre emner, vi fokuserer mest på.

Hvad så med om man i de enkelte retningslinier skal indbygge et strategisk element?

Vi vil dele det op i de to dokumenter, og tage hovedstrategierne op i en del, som er mere overordnet – det politiske dokument. Det tekniske dokument er selvfølgelig også politisk, idet politikerne skal vedtage det, men heri havde vi tænkt os at gå mere præcist ind på de forskellige sektorinteressers præmisser og ikke så meget fokusere på, om det nu er formuleret som en politisk let tilgængelig servering.

Det vil groft sagt sige, at I bibeholder de retningslinier i har?

Vi prøver at slanke dem, gøre dem så korte som muligt, og vi prøver at få nogle klare målformuleringer med. Og så prøver vi til gengæld at lave henvisninger til dokumentationen, der ligger jo en masse rapporter, sektorplanlægning bagved. Hele systemet med dokumentationen skal så vidt muligt gøres digitalt.

Hvad vil I opnå ved at bruge regionplanen som en del af en samlet udviklingsstrategi? Hvad er jeres succeskriterier?

Succeskriteriet er, om det lykkes at skabe en vækst og udvikling, som fremmer bykvalitet og samtidig bygger på et bæredygtigt by- og transportmønster.

Det er for os at se kun Jer og Vejle Amt som har forsøgt sig med den strategiske udviklingsplan. Imidlertid har I valgt forskellige modeller. Har du en kommentar hertil?

Jeg synes, der er en fare i den måde, Vejle gør det på, nemlig at man bilder folk ind, at regionplanen kan løse alt muligt. Det kan den ikke, regionplanen har nogle midler, der er gode til at løse fysisk-funktionelle forhold, men regionplanen er fx ikke stedet at drive kulturpolitik – det skal gøres i den forvaltningsgren, som beskæftiger sig med kultur – det er dem, der er specialister på kultur. Regionplanlæggerne er ikke specialister på kultur, turisme, erhverv m.v.

Kan man ikke forestille sig et tværsektorielt samarbejde?

Jo, det kan man sagtens, men det tværsektorielle hos os ligger i at formulere en fælles udviklingsplan, men man lader de enkelte emneområder hver især om at formulere, hvordan delstrategierne skal udformes.

Kan man forestille sig en overordnet strategisk udviklingsplan, som i princippet omfatter alle opgaverne på det regionale niveau?

Ja, det er jo i virkeligheden OPGAVER. Det er jo i virkeligheden det øvrige lands amters opgave at få en helhed ud af det hele. Det vores strategiske udviklingsplan tager sigte på, er at lave en helhed ud af alle emnerne, og ikke forsøge at proppe helheden ind i et enkelt emne.

Du skriver på Regionplanudvalgets hjemmeside, at den strategiske handlingsplan skal følges op med handlingsplaner for ansvarsområderne? Kan du uddybe det?

Fx bliver der i øjeblikket for kultur lavet en redegørelse – en kulturredegørelse. Heri formuleres, hvilke mål man har inden for kulturområdet. Der bliver lavet en erhvervsstrategi og en samlet trafikplan, ligesom der bliver lavet en samlet politik for turisme – så det bliver fulgt op.

Hvad mener du, at regionplanen som et godt administrationsgrundlag indbefatter? Kan du give nogle karakteristika?

Det karakteristiske er: præcise delmål, at man har nogle retningslinier, som er præcise mht. det de skal regulere. Det kræver en vis detaljeringsgrad, men de skal samtidig helst være så strategisk beskrevet, så man kan forstå, hvad meningen er med dem – altså at det ikke bliver rent bogholderi eller paragrafrytteri. Det er også vigtigt, at der er en god kobling til realiseringen af retningslinierne eller delmålene ved en sammenkædning med de sektorplaner, hvor det skal udføres, eller den administration som kommunerne skal varetage, de må jo ikke handle i modstrid med regionplanen i deres planlægningsvirksomhed.

Mener du, at regionplanerne i dag – generelt set – allerede er et godt administrationsgrundlag?

Ja, det mener jeg. Problemet er, om der altid er politisk vilje til at bruge den. Teknisk set har vi faktisk nogle ualmindelige gode redskaber. I Hovedstadsområdet har regionplanlægningen fx langt hen af vejen haft en dæmpende effekt på byvæksten, at den ikke har bredt sig ud over det hele. Men jeg skal ikke lægge skjul på, at der er nogle politikere, der ikke synes, at det er særligt rart at bruge planen som administrationsgrundlag, fordi det betyder jo, at der siges nej nogle steder.

Er det muligt for dig at pege på inden for hvilke regionplanpligtige emner, at administrationsgrund-laget især kan styrkes?

Det er den politisk-strategiske dimension man skal tage fat på, fordi planlægning i mange folks bevidsthed har karakter af noget frygtelig indviklet, noget man ikke kan forstå, noget frygtelig omfattende noget. Så der skal man nok prøve at kæmpe for enkeltheden. Forde-len ved den strategiske dimension er, at det også bliver lettere at tolke retningslinierne. Man kan også sige, at de emner der skal styrkes, er de emner, der er pres på. Fx vil alle kommu-ner have flere boligområder, alle kommuner vil have erhvervsudvikling, alle kommuner vil have udbygget trafikstrukturen. Det betyder at det kan være svært at forfægte landskabs- og naturinteresser. Det er igen modsætningen, der kom-mer ind her – væksten kontra beskyt-telsen.

Hvis regionplanlægningen skal styrkes som administrationsgrundlag, skal man så ændre indholdet i selve regionplanen, eller i sektorplanlægningen. Skal der evt. mere stof fra de enkelte sektorplaner ind i region-planen?

Der skal ikke stoppes mere sektorplanlægning ind i regionplanen – den er indviklet nok i forvejen. Det man skal huske på er, at regionplanen ikke skal være, og aldrig har været tænkt som en sektor-plan. Den skal være en sammenfatning af forskellige interesser – en ramme. Dvs. den skal ikke væ-re en detaljeret sektorplan. Der har vi i øvrigt en anden inter-essant ting og det er, at EU laver for-skellige direktiver. Og jeg har en fornemmelse af, at de tit udspringer af, at man konstaterer, at der er et problem på et eller andet område og så er der i europæiske lande ikke tradition for et ramme-styringssystem inden for planlægning-sen som man har i Danmark. Det betyder at man laver nogle sektordirektiver, som går ind på tværs og ”over-ruler” den sammenfattende planlægning i Danmark og det synes jeg er et problem – det er farligt. Der kommer fx et vandrammedirektiv og et støjdirek-tiv, og det er lidt farligt, at man i direktiverne prøver at lave nye former for planer, når man har et plan-system som i Danmark, hvor man prøver at sige, at det er regionplanerne og kommunepla-nerne, der skal sammenfatte de forskellige interesser og afveje dem mod hinanden Så er det både distraherende og også på længere sigt ødelæggende for ideen med de systemer, hvis man vil bevare dem, at man laver nogle tekniske planer på enkeltsektorer, som har en virk-ning der slår igennem det hele.

Regionplanens opgave er at afveje sektorinteresserne på en god måde. Og man skal så lave koblinger i regionplanens redegørelsesdel til sektorplanerne, baggrundsrapporter m.v. Men man skal ikke have regionplaner, der fremstår som en sammenhæftning af samtlige detalje-rede sektorplanhensyn – det er fuldstændigt ødelæggende for både overblikket og region-planlægningens funktion.

Stiller det større krav til regionplanen som administrationsgrundlag nu hvor landzonekompetencen er flyttet over til kommunerne? Og vil I (HUR) gøre noget i forhold hertil i næste regionplanrevision?

Ja, det er klart at der stilles større krav til regionplanen og jeg mener et væsentligt krav er at gøre planlægningen mere klar – altså mere begrundet, hvad er meningen med de enkelte retningslinier. Det hænger sammen med, at har man en kommune, som skal overholde et hensyn, de ikke forstår, så er chancen for at de ikke respekterer det, ret stort. Vi vil også satse kraftigt på at forbedre dokumentationen, især digitalt. Sådant at fx kommunerne nemt kan grave ned i den bagvedliggende dokumentation. Det er netop ofte problemet, at vi har udpeget et område som fx værdifuldt landskab, men hvorfor er det egentlig det.

Tror du, der er fare for, at regionplanen bliver et mindre godt administrationsgrundlag, såfremt der fokuseres meget på det strategiske? Eller bliver regionplanen et bedre værktøj, hvis den varetager begge roller?

Det mener jeg ikke, fordi det er ikke et ”enten eller”. Hvis man bedre forstår meningen med retningslinien, så bliver regionplanen også bedre at administrere efter. Jeg mener altså, at regionplanen bliver bedre, hvis den varetager begge roller.

Ser du en modstrid i, at regionplanen både skal være et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan? Kan regionplanen overhovedet varetage begge roller?

Regionplanen kan godt være et godt administrationsgrundlag og strategisk udviklingsplan for de fysiske funktionelle forhold, men den skal ikke være en strategisk udviklingsplan for alle mulige andre forhold end det, regionplanen kan regulere – den tror jeg ikke på.

Bilag D – Referat af interview med Steffen Damskier

Telefon-interviewet blev gennemført torsdag d. 15. maj 2003 fra telefon i studievejledningens kontor. Respondenten: Steffen Damskier. Interviewer: Paw Bro Larsen.

Baggrund:

Steffen Damskier er uddannet arkitekt med afgang på landskabslinien. Er ansat i Vejle Amt, som kontorchef i Forvaltning for teknik og miljø. Steffen Damskier er med i Regionplanudvalget og sidder i bestyrelsen for Dansk Byplanlaboratorium.

Spørgsmål:

Du sidder selv i Regionplanudvalget. De har stillet flg. spørgsmål: "Hvordan bliver regionplanen både en strategisk udviklingsplan for hele regionen og et godt administrationsgrundlag for amtet og kommunen" Kan du sige noget om hvad baggrunden er for spørgsmålet? Og er I nået frem til noget endnu?

Det er et centralt spørgsmål fordi, i det øjeblik vi fokuserer på den administrative del, så fokuserer vi, hvis vi tænker traditionelt, meget i entydige og klare regler for, hvad du må her, hvad du må der og hvad du ikke må gøre, sådan at man kan sige, at borgerne bliver udsat for en ensartet behandling ift. loven. At der er klarhed over, hvis man nu køber det og det areal, så har man de og de rettigheder, men det og det må man ikke foretage sig. Det er en god administrativ plan, der stiller regler op for det – det kan være lige fra at husene skal have rødt tegltag, blåmalede vinduer eller det kan bare være, at bebyggelsen skal placeres i terræn eller angivelsesretning af, at her ligger et erhvervsareal og her ligger der et boligareal osv. Denne skala kan gradueres meget.

Regionplanen er jo en rammeplan i sit udgangspunkt, en rammeplan, som styrer den videre planlægning, altså kommuneplanerne og lokalplanerne, på den måde, at man har sagt, at det der kommer efter regionplanen ikke må være i strid med regionplanen. Eksempelvis må man altså ikke lave en erhvervslokalplan for et område, der i regionplanen er udlagt til boligformål – uden at regionplanen laves om. Det styrer regionplanen fint, for der kan den være rimelig grovmasket, den snakker jo i virkeligheden om, hvad skal være åben land, og hvad der kan omdannes til by osv., udlæg af arealer til byvækst for den næste 12 års periode. Den udlægger også en række andre områder; naturområder og sårbare grundvandsområder osv. Men jo mere vi går hen af den skala, jo mere går vi også hen, hvor den fjerner sig fra rammestyringsprincippet og i sig selv bliver en detaljeret administrationsplan for en række forskellige lovområder: Naturbeskyttelsesloven, byggelinier, vandindvindingstilladelse osv.

Der kan man så sige, at der kan være et ønske om, at man er meget præcis i sine udmeldinger, når man netop skal administrere landzonebestemmelserne – fx her må der ikke bygges noget eller her må der godt bygges noget, men det skal ligge sådan og sådan, eller her må man kun bygge noget, der har relation til landbrug eller sådan noget. Man kan så spørge, hvor finmasket og gennemtænkt den så er i forhold til alle de situationer, der opstår – det spektrum at regionplanen ligesom skal kunne matche sådanne ret detaljerede lovadministrationsbestemmelser, og samtidig gøre det entydigt. Hvis man laver planen så detaljeret, så mister man det regionale islæt. Så bliver planen et evigt langt katalog over det du ikke

må eller det må du osv., og planen bliver så tyk som en telefonbog og den fjerner sig fra en udviklingsplan – det bliver så i virkeligheden en form for status quo eller regulering på lokalplanniveau.

Så er det, at den har svært ved at fastholde et udviklingssigte, det drukner i alle de her administrative bestemmelser, og det er derfor, at man ser det som en modsætning – kan den her plan virkelig skræve så meget uden bukserne revner, at man på det ene side kan sige, der må du ikke klippe smørblomsterne eller på de arealer må du ikke bringe gødning ud og på den anden side sige, at det her handler om, at vi matcher et teknologisamfund med vidensklynger på de og de områder eller vi arbejder for at tiltrække uddannelsesvirksomheder af den og den type, det er to helt vidt forskellige skalaer man arbejder i.

Og det man så egentlig vil med spørgsmålet, er det at man ligesom skal finde en balancegang?

Ja, altså spørgsmålet er jo rejst for netop at klargøre, hvad det så er regionplanen skal være. Vi har også i udvalget en diskussion om, hvad en god administrationsplan er.

Er det noget, der er kommet nogle konklusioner på?

Nej, det er der ikke endnu, men jeg kan sige, hvor diskussionen ligger, fordi den ligger i virkeligheden i noget holdningsmæssigt. Skal en plan for at være et godt administrationsplan være fuldstændig entydig, altså at borgeren ikke kan være i tvivl om, hvad må jeg og hvad må jeg ikke, og hvordan skal det så være beskrevet. Eller kan man have en god administrationsplan, der siger, at vi opstiller et mål – et udviklingsmål, et mål for, at i det her område vil vi gerne have de her værdier eller kvaliteter. Og så er det op til borgeren selv at vælge metoden til at opnå de kvaliteter. Deri ligger der nogle holdninger til, hvordan man opfatter regulering – er det noget, der sker oppe fra og ned eller er regulering i virkeligheden noget, man er enig om ude i samfundet.

Man kan sige, at omkring landzoneadministrationen, der nu er overgået til kommunerne, fordrer det, at vi stille nogle flere retningslinier op? Vi kan så begynde at udpege nogle områder fx omkring landsbyer eller hvor bebyggelsen i forvejen er tæt og sige, at her kan der godt ske en fortætning og udpege nogle andre områder, hvor der ikke må ske noget. Dermed kan man sige, at det nok er i det detaljeringsniveau vi snakker om, om det er hensigtsmæssigt at gøre noget sådan eller skal man gøre noget helt andet.

Hvad mener du, at regionplanen som en strategisk udviklingsplan indbefatter? Kan du give nogle karakteristika?

Jeg vil sige, at det afgørende er, at den strategiske regionplan har opstillet nogle mål – det er forudsætningen, at vi sætter os nogle mål, de kan så være formuleret meget bredt eller mere præcist, men man sætter sig nogle mål. Og det, det så handler om er at beskrive hvilke veje kan føre os frem til de mål.

Skal man så opfatte den strategiske udviklingsplan som et dokument ved siden af regionplanen eller er den strategiske udviklingsplan indbygget i selve regionplanen – i de enkelte retningslinier?

Sådan som jeg ser det med vores regionplan (2001), er det to adskilte ting, Vi taler om om en administrativ del og det regionale perspektiv, som er den strategiske overbygning. Men der er ikke særlig stor “connections” imellem de to ting – og det siger jeg åben og ærligt, men det er fordi det er første generation. Det er selvfølgelig et problem, fordi det burde hænge sammen. Det burde være sådan, at hele den administrative del i sin tankegang havde indbygget de værdier, man snakker om i den strategiske del.

Vejle Amt har i Regionplan 2001 udarbejdet et regionalt perspektiv. Hvad er forskellen på et regionalt perspektiv og en strategisk udviklingsplan?

Det er en tilfældighed, det er det samme. Det kunne lige så godt hedde ”den regionale strategi”, ”strategi for regionplanlægningen” eller noget andet.

Findes der en samlet publikation med ”Det regionale perspektiv” for hele amtet (altså både fysisk planlægning, sundhed og socialvæsen)? Eller findes det alene som en særskilt del af regionplanen? Hvor samordnes de forskellige områder?

Sådan som realiteterne er i Vejle Amt, er det dokumentet i regionplanen, der er det regionale perspektiv. Men vi har en sundhedsplan, et regionalt udviklingsprogram og også noget på social- og uddannelsesområdet. Men det regionale perspektiv er ikke begrænset til de emner, man kan have med i en regionplan – og vores perspektiv har jo også et vigtigt indsatsområde, nemlig uddannelse og viden. Så det optimale regionale perspektiv sigter tværfagligt, og måske uafhængigt af de emner, som staten siger, en regionplan skal indeholde. Det har vi også diskuteret i Regionplanudvalget, og på det punkt er vi enige. Ved at sige, at her begrænser vi os ikke til, at det kun må handle om de ting, vi må lave retningslinier for. I en strategisk udviklingsplan kan vi tage fat på hvad som helst.

I det ”Regionale perspektiv” arbejder I ikke med udgangspunkt i geografien. Hvorfor ikke?

Mit ene svar kunne være, at det er fordi, det er første generation, men det er også delvist bevist, at vi har set bort fra arealdisponeringer, fordi man bliver let fikseret på nogle arealer og ikke idegrundlaget. Vi kan jo dårligt nok sætte en klat på papiret, før vi har 16 kommuner, der tolker det på den ene eller anden måde. Og på den måde har det været en fordel ikke at sætte en klat på. Men jeg er helt enig med Nordjyllands Amt i, at der også er nogle tankemæssige strukturer, som har en fysik i sig.

Hvad med tanken om den mere geografiske tilgang, hvor man går på tværs af temaer/emner for et afgrænset område.

Jeg kan godt følge dig og vi har også ind imellem arbejdet med områder, hvor man så beskriver dem for alt deres indhold, men ind imellem synes jeg groft sagt, at det minder lidt om beskæftigelsesterapi – godt nok kører kommuneplanerne også tematisk, men når man så går ned i lokalplanerne, får man samlet tingene op. Jeg tror mere på, at det man, især i Landsplanafdelingen, fokuserer på, er, at de forskellige områder har forskellig karakter, forskellige styrker osv., og at det er vigtigt, at vi bliver bedre i stand til at sætte fokus på disse styrker, men også de udviklingsbehov, der kan være, altså geografisk set – det er nok den vej jeg vil se geografien – et ex her fra trekantsområdet kunne være, at Fredericia jo helt klart er den by, der rummer en udvikling for søtransport, mens Vejle, Kolding og Horsens så kan få nogle andre potentialer ved at give afkald på søtransporten, for så har de jo nogle havnearealer, hvor der kan laves spændende rekreative områder, boliger, kontorområder eller noget andet.

Hvordan kan amtet ellers få regionplanen til at være et proaktivt instrument, der kan understøtte og fremme en udvikling i amtet?

Jeg vil sige det sådan, at den traditionelle regionplan, som jeg har kendt den, det er jo i virkeligheden ikke nogen udviklingsplan, men måske mere en afviklingsplan, fordi den har stort set beskrevet alt det, man ikke måtte gøre. Det vi godt ville var at prøve at sige, at det skal være en plan for regionen. (eksempelvis hvis en virksomhed havde en plan for, hvad

man ikke måtte gøre, så ville virksomheder på et eller andet tidspunkt, formentlig dreje nøglen om, den vil ikke have noget udviklingspotentialt og ikke skabe sig selv nogle nye vækstområder) Og det er med det synspunkt, vi har sagt, at det er da også for dårligt, at det vil kalder planen for regionen, er en forbudsplan. Så det er helt sikkert at det, der er hensigten med det her, er at komme med nogle helt klare politiske og overordnede udmeldinger til omverden om, at der er nogle ting vi gerne vil sætte i værk. Det der så har været vores problem, er, om vi nu kan få konsensus om det her hele vejen rundt, og for at få denne konsensus bliver det regionale perspektiv bredt i dets beskrivelser, men vi har prøvet at vælge ud, at der er nogle ting vi gerne vil. Vi sender altså signaler til omverden om, at vi gerne vil "både og" fx vil vi både miljø og erhverv. Vores indsats er så at sige, at vi skal have vækst i erhvervet samtidig med, at vi får bedre miljø – vi vil prøve at understøtte denne udvikling i den måde vi tænker på, i den måde vi arbejder på, i den måde vi administrerer på osv. Også for at sige, at det, er det, der skal være særkendet i forhold til virksomheder, der påtænker at flytte hertil. Det er jo også et stort skilt om, at hvis du regner med at komme af med dit miljøproblem i Vejle Amt, så kan du godt blive væk, for du bliver selv sat til at løse det. Lige sådan med uddannelse og viden. Der er så også andre ting vi gerne vil, men dem har vi ikke valgt at slå på tromme for, og det giver så en retning i det vi gerne vil. Det skulle så gerne give en aktion fra omverden, fordi vi kan jo ikke med de offentlige midler, vi har, skabe væksten i sig selv, væksten skabes af den private sektor, men vi kan sende nogle signaler til den private sektor om, hvilket "sammenspil", de kan forvente ift. os, hvis de vil samarbejde.

Skal det regionale perspektiv forblive som et selvstændigt dokument eller inkorporeres direkte i regionplanen?

Jeg drømmer selv om, at vi får en større integration, fordi der i det regionale perspektiv ligger en række tilkendegivelser om, hvordan vi vil administrere forskellige ting. Fx skriver vi, at Vejle Amt vil skabe samarbejde og finde løsninger, der tager udgangspunkt i borgerne og virksomhedernes situation og det betyder at myndighedsrollen tænkes anderledes. Hvor man kan sige, at amtets opgave er at gå ud og stille nogle krav, fx i forhold til en virksomheds udledning, og efterfølgende kontrollere virksomheden hvert halve år. I stedet for siger vi, at vi har et mål om at nå så langt som vi overhovedet kan med et rent miljø ift. denne virksomhed. Virksomheden besidder en masse viden om hvad de producerer og vi har viden om forurenende stoffer. Vi kombinerer så hinandens viden, og så prøver vi at se, om vi kan finde nogle løsninger, som giver os, skal vi sige + 50 %, ift. den løsning vi kunne få ved bare at stille nogle simple krav ift. lovgivningen. Så det vi gør med det regionale perspektiv er også at sende nogle signaler om, hvordan vi som offentlig myndighed har tænkt os at agere.

Tror du, at udarbejdelsen af et regionalt perspektiv bliver et lovkrav?

Det vi foreløbig snakker om i Regionplanudvalget er, at man indfører det som en mulighed, ligesom med kommuneplanstrategien, og man kan godt lade sig inspirere herfra.

Hvad er indtil videre lykket/mislykket ved det regionale perspektiv?

Hvis man går over i den fysiske planlægning, så kan et eksempel være, at vi har et boligområde, der er ved at blive planlagt syd for Hedensted. Og ville det være muligt i forhold til den gamle regionplan?

I det regionale perspektiv skriver vi, at regionen skal være attraktiv – regionen skal tilbyde spændende byer med miljø for både unge og ældre, byer hvor der er minimale miljøbelastninger (den med industrien fra før) og boligområder, hvor der er nem adgang til natur. Det

er det, vi melder ud, det er det, vi gerne vil, fordi vi ser det som kvaliteter. I gamle dage (for 4 år siden) der ville vi sige, at vi skal begrænse ressourceforbruget på landbrugsjord og derfor skal vi ikke udlægge nye boligområde medmindre der er et absolut tyngende behov for det. Tager vi så Hedensted, hvor vi har den konkrete situation, der ville vi så i gamle dage sige, at i har masser af rummelighed inden for den eksisterende byzone, så der må i lave jeres lokalplaner. Kommunen ville så måske være nødsaget til at lave udstykninger i slipstrømmen fra en Daka virksomhed (forarbejder døde dyr). I stedet for at holde kommunen fast på det, valgte vi at tage situationen alvorlig og sige, at det også skal være godt at bo i Hedensted, der ellers har et ry for at være en lavpriskommune. Sammen med kommunen søgte vi at finde et nyt område, i stedet for at sige, at vi har udpeget det hele til naturområde osv, så det er helt udelukket, at der skal være boligbebyggelse. I stedet gik vi ind og sagde, at her kan vi måske lave en boligbebyggelse, hvor vi både har natur og boliger i et sammenspil, jf. det regionale perspektiv.

Man kan selvfølgelig godt sige, at det måske kunne være gjort uden det regionale perspektiv, men jeg vil alligevel sige, at de tankegange, som ligger i det regionale perspektiv her er blevet realiseret i virkeligheden.

Men kan man ikke sige, at der så har været et problem ift. perspektivet og så retningslinierne, for der kunne jo lige så godt have været en uforenelighed?

Det vil jeg gerne give dig ret i. Der har vi et problem. Det er også noget vi diskuterer i Regionplanudvalget for det er helt klart, at juristerne, der sidder i Skov og Naturstyrelsen specielt, men også juristerne, der sidder i Naturklagenævnet, de kigger på mig og ryster på hovedet, når jeg begynder at snakke om, at vi kan opbygge en administration, der bygger på tillid til borgeren. De siger så, at det kan man ikke, for sådan kan man ikke lave lovgivning – og lov er lov og lov skal holdes og alt det der. Det kan jeg også godt forstå, men hvordan man så på ene side har de entydige regler og på den anden side giver borgerne så rimelige friheder, at man kan udnytte borgernes kreativitet og viden osv. så man får de optimale løsninger – det er det, man skal finde en løsning på, og jeg kan ikke her og nu give en opskrift på det.

Er det du taler om, en vis dynamik i retningslinierne?

Ja, retningslinierne har jo en tendens at blive noget, vi slår borgerne i hovedet med, i stedet for at retningslinierne er noget, der kan få borgeres kreativitet og viden frem. På den måde kommer kreativiteten og viden til at bidrage til det produkt, der skal komme ud af det til syvende og sidst. Det handler for mig også om, at der er nogen, der skal tage ansvar for de planer, vi har lavet, for ellers kommer de aldrig til at fungere.

Hvad mener du, at regionplanen som et godt administrationsgrundlag indbefatter? Kan du give nogle karakteristika?

Jeg vil bruge to ord: Klare mål og større metodefrihed – målene skal være endnu klarere end før, de skal være så klare, som de overhovedet kan blive. Nogle af de mål vi har stillet op, er blevet sådan, at man kan dreje 360 grader rundt uden det kan ses. Jo klarere de er, jo nemmere er de at omsætte til, hvad det er, vi skal gøre. Omvendt vil jeg gerne holde fast i dynamikken eller metodefriheden.

Mener du, at regionplanerne i dag – generelt set – allerede er et godt administrationsgrundlag?

Jeg synes ikke vi har problemer der, men vi har mere problemer med, at vi har taget stilling til for meget på forhånd – at vi har været for deltaljeret i alt det, vi gerne vil regulere og når

jeg siger det på den måde, så er det jo også fordi, vi må forudse enhver situation, der kan opstå – og det kan man nu engang ikke. Og den situation, der så opstår, der oplever man det skisma, at den alligevel ikke altid er helt gennemtænkt, at når vores politikere så kommer og ser på stedet, hvor vi siger, at her kan der absolut ikke placeres et hus, så viser det sig når man kommer ud i en til en, at så kan der alligevel godt ligge et hus, hvis det placeres på den og den måde.

Er det muligt for dig at pege på inden for hvilke regionplanpligtige emner, at administrationsgrundlaget især kan styrkes.

Landbruget, der er der et stort hul.

Hvis regionplanlægningen skal styrkes som administrationsgrundlag, skal man så ændre indholdet i selve regionplanen, eller i sektorplanlægningen. Skal der evt. mere stof fra de enkelte sektorplaner ind i regionplanen?

Nej, der er vi begyndt at tænke lidt anderledes – om det nu hedder sektorplaner eller emneplaner, fordi snakker vi om sektorer, har vi ligesom den gamle opdeling med en fredningssektor, landbrugssektor osv., det er verden løbet endegyldigt fra – der står vi ikke længere. Der hvor vi står, er med nogle problemstillinger, som opstår akut, man kan fx sige, at på et eller andet tidspunkt så er der nogle borgere, som finder ud af, at der er rimelig god økonomi i at stille vindmøller op – så opstår der pludselig en efterspørgsel på en planlægning. Og i den måde vi anskuer regionplanlægningen på, skal vi matche det omgivne samfund og det behov, der ligger. Så hvis der opstår en sådan situation, skal vi være gearret til at lave en plan for vindmøller. Og det gør vi uanset om vi skriver år 2003, 2004 eller 2005, det er ikke noget med, at vi venter til vi skal revidere vores regionplan. Dvs. vi laver en tema-plan, når der er behov for det.

Sidste år tog vi rundt til alle kommunerne og spurgte om, hvad der for dem var vigtig, at amtet tog sig af i den kommende planperiode. Kommunerne var meget enige om et byvæksttilæg. Vi besøgte kommunerne, fordi kommunerne jo er regionplanens primære kunder.

Stiller det større krav til regionplanen som administrationsgrundlag nu hvor landzonekompetencen er flyttet over til kommunerne? Og vil I (amtet) gøre noget i forhold hertil i næste regionplanrevision?

Jamen, hvor detaljeret skal man være. Vi har i forbindelse med, at kommunerne fik landzonekompetencen afholdt møder med dem – og både fra embedsmændene og politikernes side var budskabet – se at få lavet en strategi på det her område.

Jeg mener ikke, vi skal lave mere detaljerede retningslinier, fordi jeg tror det kan være farligt jf. det jeg har sagt tidligere. Det handler mere om at give nogle beskrivelser af, hvad det for en kvalitet vi gerne vil opnå, så folk har et større handlerum, end de ellers vil have.

Tror du, der er fare for, at regionplanen bliver et mindre godt administrationsgrundlag, såfremt der fokuseres meget på det strategiske? Eller bliver regionplanen et bedre værktøj, hvis den varetager begge roller?

Ja til det sidste. Jeg vil gerne have revideret vores retningslinier, sådan at de tankegange, der ligger i det regionale perspektiv, også slår igennem i retningslinierne.

Ser du en modstrid i, at regionplanen både skal være et godt administrationsgrundlag og en strategisk udviklingsplan? Kan regionplanen overbøvedet varetage begge roller?

Nej ingen modstrid, det er jo netop det en regionplan skal i fremtiden.

Tror du, at Regionplanudvalgets arbejde kommer til at flytte noget?

Jeg håber det meget, for jeg tror, at det er sådan, at man fra både fra kommunernes og mange amters side ser regionplanen som en sten om foden. Den er ikke egnet til at gå ud og føre en dialog med folk om osv., og folk føler netop, at regionplanen bliver brugt til at slå dem i hovedet med, og kan ikke se, at det er en plan, der betyder noget godt for dem. Alternativet til at gøre noget ved regionplanen er, at den forsvinder – det kan man nu ikke helt forestille sig. Men regionplanerne er i hvert fald ikke båret oppe af en folkelig opbakning eller interesse. Det oplever vi derimod, når vi er ude med en temaplan.

Bilag E – Planlovens kapitel 3 om regionplanlægning

Lovbekendtgørelse nr. 763 af 11/09/2002

Kapitel 3

Regionplanlægning

§ 5 g. Hovedstadens Udviklingsråd er regionplanmyndighed i hovedstadsområdet, jf. lov om Hovedstadens Udviklingsråd. Bornholms Kommunalbestyrelse er regionplanmyndighed på Bornholm. I den øvrige del af landet er amtsrådet regionplanmyndighed.

§ 6. For hovedstadsområdet og hver af amtskommunerne i den øvrige del af landet skal der foreligge en regionplan. For Bornholm skal der foreligge en region- og kommuneplan. En regionplan og region- og kommuneplanen for Bornholm skal omfatte en periode på 12 år.

Stk. 2. Regionplanlægningen og region- og kommuneplanlægningen for Bornholm må ikke stride mod regler eller beslutninger efter § 3.

Stk. 3. Regionplanen og region- og kommuneplanen for Bornholm skal på grundlag af en samlet vurdering af udviklingen i hovedstadsområdet henholdsvis i amtskommunen og på Bornholm indeholde retningslinier for:

- 1) arealudlæg til byzoner og sommerhusområder,
- 2) beliggenheden af større offentlige institutioner samt større trafik anlæg og andre større tekniske anlæg,
- 3) beliggenheden af virksomhed m.v., hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav,
- 4) de i § 6 c nævnte anlæg,
- 5) den regionale detailhandelsstruktur, jf. § 6 b,
- 6) varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser, herunder udpegningen og sikringen af de særlig værdifulde landbrugsområder,
- 7) beliggenheden af skovrejsningsområder og områder, hvor skovtilplantning er uønsket,
- 8) varetagelsen af bevaringsværdier og naturbeskyttelsesinteresser i det åbne land, herunder udpegningen og sikringen af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser,
- 9) beliggenheden af lavbundsarealer, der kan genoprettes som vådområder,
- 10) beliggenheden af arealer til fritidsformål,
- 11) anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster i jorden,
- 12) anvendelsen og beskyttelsen af vandressourcerne, herunder udpegning af områder med særlige drikkevandsinteresser, områder med drikkevandsinteresser og områder med begrænsede drikkevandsinteresser, følsomme indvindingsområder, indsatsområder, samt en prioritering af indsatsområderne,
- 13) kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande og
- 14) realiseringen af regler eller beslutninger efter lovens § 3.

Stk. 4. I hovedstadsområdet skal regionplanlægningen udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen i området som helhed, og Hovedstadens Udviklingsråd skal yderligere fastsætte retningslinjer for

- 1) fordelingen af den fremtidige byggeaktivitet i byzone og rækkefølgen herfor,
- 2) vandforsyningen og spildevandsafledningen og

3) antallet af kolonihaver og deres placering, jf. § 6 d.

Stk. 5. Regionplanen henholdsvis region- og kommuneplanen for Bornholm kan omhandle andre forhold end nævnt i stk. 3 og 4.

Stk. 6. Regionplanen henholdsvis region- og kommuneplanen for Bornholm skal ledsages af en redegørelse for planens forudsætninger, herunder den forudsatte rækkefølge for planens gennemførelse, samt den hidtil udførte planlægning og administration.

Stk. 7. Redegørelsen for den del af regionplanen henholdsvis region- og kommuneplanen for Bornholm, der indeholder retningslinier for de i § 6 c nævnte anlæg, skal indeholde en vurdering af de miljømæssige konsekvenser.

Stk. 8. Redegørelsen for den del af regionplanen, på Bornholm region- og kommuneplanen, der indeholder retningslinjer for butiksstørrelser, skal indeholde oplysning om de særlige planlægningsmæssige begrundelser for fastsættelse af eventuelle butiksstørrelser på mere end 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1.500 m² bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker.

§ 6 a. Regionplanmyndigheden skal ved revisionen af regionplanen henholdsvis region- og kommuneplanen for Bornholm, jf. § 22, stk. 1, tilvejebringe regionale retningslinjer for kystnærhedszonen i overensstemmelse med bestemmelserne i §§ 5a, stk. 1, og 5 b.

Stk. 2. Regionplanmyndigheden skal i forbindelse hermed gennemgå de allerede godkendte eller vedtagne, uudnyttede arealreservationer i kystnærhedszonen og ophæve de reservationer, der ikke er aktuelle.

Stk. 3. På et kortbilag til redegørelsen efter § 6, stk. 6, skal de eksisterende og planlagte forhold i kystnærhedszonen vises, herunder hvilke områder der friholdes for bebyggelse. Redegørelsen skal endvidere beskrive den fremtidige udvikling i kystnærhedszonen og de tilgrænsende vandområder.

§ 6 b. Regionplanmyndigheden skal tilvejebringe regionplanretningslinjer for

1) beliggenheden af og de maksimale bruttoetagearealer for butikker, når butiksstørrelserne overstiger 3.000 m² bruttoetageareal for dagligvarebutikker eller 1.500 m² bruttoetageareal for udvalgsvarebutikker, og

2) beliggenheden af og det maksimale bruttoetageareal for byggeri til butiksførmål i bydelscentre og aflastningsområder, jf. § 5 d, stk. 1, 2. pkt., og § 5 d, stk. 2, nr. 4, når det samlede bruttoetageareal i et område overstiger 3.000 m²

Stk. 2. I hovedstadsområdet skal Hovedstadens Udviklingsråd yderligere fastsætte regionplanretningslinjer om beliggenheden af de centrale byområder i regionen.

§ 6 c. Større enkeltanlæg, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, må ikke påbegyndes, før der er tilvejebragt retningslinier i regionplanen henholdsvis region- og kommuneplanen for Bornholm om beliggenheden og udformningen af anlægget med tilhørende redegørelse (VVM-pligt), jf. § 6, stk. 7.

Stk. 2. Hvis et ønsket anlæg i øvrigt er i overensstemmelse med retningslinierne i regionplanen henholdsvis region- og kommuneplanen for Bornholm, påhviler det regionplanmyndigheden snarest at tilvejebringe et forslag til regionplantillæg og derefter fremme sagen mest muligt. Pligten gælder dog ikke, hvis en nødvendig tilladelse efter § 35 ikke kan opnås.

Stk. 3. Miljøministeren kan fastsætte regler om, at anlæg, der er omfattet af stk. 1, ikke må påbegyndes uden regionplanmyndighedens tilladelse.

§ 6 d. Regionplanen for hovedstadsområdet skal indeholde retningslinjer for udlæg af arealer til kolonihaver i et antal og med en placering, der er i overensstemmelse med bebyggelsesforholdene i regionen, og som sikrer, at der er udlagt arealer til kolonihaver, der kan erstatte haver, som forventes nedlagt.

Stk. 2. Ved kolonihaver forstås havelodder, der er omfattet af lov om kolonihaver.

§ 7. Efter anmodning fra regionplanmyndigheden skal myndigheder samt koncessionerede og tilsvarende virksomheder give de oplysninger, der er nødvendige for regionplanlægningen.

Stk. 2. Der skal gives regionplanmyndigheden lejlighed til at udtale sig, inden en statslig myndighed eller en koncessioneret eller tilsvarende virksomhed træffer beslutning om beliggenheden eller udførelsen af større anlæg eller institutioner inden for regionplanmyndighedens område.

Stk. 3. Private virksomheder skal give regionplanmyndigheden de oplysninger og foretage de undersøgelser, der er nødvendige for en vurdering af de miljømæssige konsekvenser, når de påtænker at etablere de i § 6 c omhandlede anlæg inden for regionplanmyndighedens område.

§ 7 a. Det påhviler Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amtskommuner samt Københavns og Frederiksberg Kommuner at tilvejebringe og stille de oplysninger til rådighed for Hovedstadens Udviklingsråd, som er nødvendige for regionplanlægningen, herunder for vurderingen af de miljømæssige konsekvenser i forbindelse med de i § 6 c nævnte anlæg.

§ 8. Miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvilke anlæg der er omfattet af § 6 c. Anlæg, der vedtages i enkeltheder ved særlig lov, er dog altid undtaget. Ministeren kan endvidere fastsætte regler om, hvilke mindsteoplysninger der er nødvendige, for at en miljømæssig vurdering kan foretages.

Stk. 2. Miljøministeren kan fastsætte regler om offentliggørelse af

- 1) afgørelser om, at et anlæg er omfattet eller ikke er omfattet af bestemmelserne i § 6 c,
- 2) beslutninger om, at et forslag til regionplanretningslinier for et anlæg, der er omfattet af bestemmelserne i § 6 c, ikke vedtages,
- 3) beslutninger om, at et forslag, der er offentliggjort, ikke vedtages endeligt, og
- 4) afgørelser om, at en tilladelse efter regler fastsat i medfør af § 6 c, stk. 3, meddeles eller ikke meddeles.

§ 9. Amtsråd, Hovedstadens Udviklingsråd og kommunalbestyrelser skal virke for gennemførelse af regionplanens henholdsvis region- og kommuneplanen for Bornholms retningslinier for forhold omfattet af § 6, stk. 3 og 4, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen. Deres planlægning og anlægsvirksomhed må ikke stride mod regionplanlægningen for disse forhold.

§ 10. En amtskommune kan yde lån til finansiering af

- 1) en kommunes overtagelse af fast ejendom efter § 8 i lov om frigørelsesafgift m.v. af fast ejendom, jf. lovbekendtgørelse nr. 549 af 9. juli 1991, og
- 2) erhvervelse af fast ejendom, etablering af anlæg, bygninger og andre foranstaltninger til virkeliggørelse af region- og kommuneplanlægningen.

Stk. 2. Lån i henhold til stk. 1, nr. 2, kan ydes til kommuner og fælleskommunale selskaber samt til private virksomheder, der forestår forsynings- og servicevirksomhed m.v. af almen karakter i amtskommunen, såfremt vedkommende kommunalbestyrelse meddeler garanti for lånet.

Stk. 3. Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommuner kan yde lån til finansiering af erhvervelse af fast ejendom, etablering af anlæg, bygninger og andre foranstaltninger til virkeliggørelse af kommuneplanlægningen. Lån kan ydes til kommunale forsyningsvirksomheder og fælleskommunale selskaber samt til private virksomheder, der forestår forsynings- og servicevirksomhed m.v. af almen karakter i den pågældende kommune.

Stk. 4. Lån i henhold til stk. 1, nr. 2, og stk. 3 kan kun ydes til udgifter, der kan afholdes eller finansieres af kommuner. Der kan ikke ydes lån til finansiering af driftsudgifter.

Stk. 5. Udlån i henhold til stk. 1 og stk. 3 kan ikke overstige størrelsen af de likvide aktiver, som ved lovens ikrafttræden er i den pågældende amtskommunes, henholdsvis Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommuner, fond for frigørelses- og afståelsesafgift, tillagt forrentning og afdrag på de af fonden ydede lån.

Stk. 6. Lån ydet i henhold til stk. 1 og stk. 3 forrentes med en årlig rente svarende til markedsrenten. Amtsrådet, i Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommuner kommunalbestyrelsen, kan dog bevilge rentefrihed i indtil 5 år, hvor særlige forhold taler herfor. Amtsrådet, henholdsvis Københavns, Frederiksberg og Bornholms Kommunalbestyrelser, kan tillige bestemme, at nedbringelse af lån ikke skal påbegyndes før indtil 8 år efter lånets udbetaling. Lån til arealerhvervelser skal dog mindst afdrages i takt med indbetalingen af salgssummen ved afhændelse af arealerne.

Stk. 7. Tilsagn om lån kan højst meddeles for en 3-årig periode.

