



AT IKKE-PLANLÆGGE VED HJÆLP AF KORT



Kristian Olesen
Aalborg Universitet,
kristian@plan.aau.dk



Daniel Galland
Aalborg Universitet
dgalland@plan.aau.dk



Line Hvingel
COWI
lthv@cowi.dk

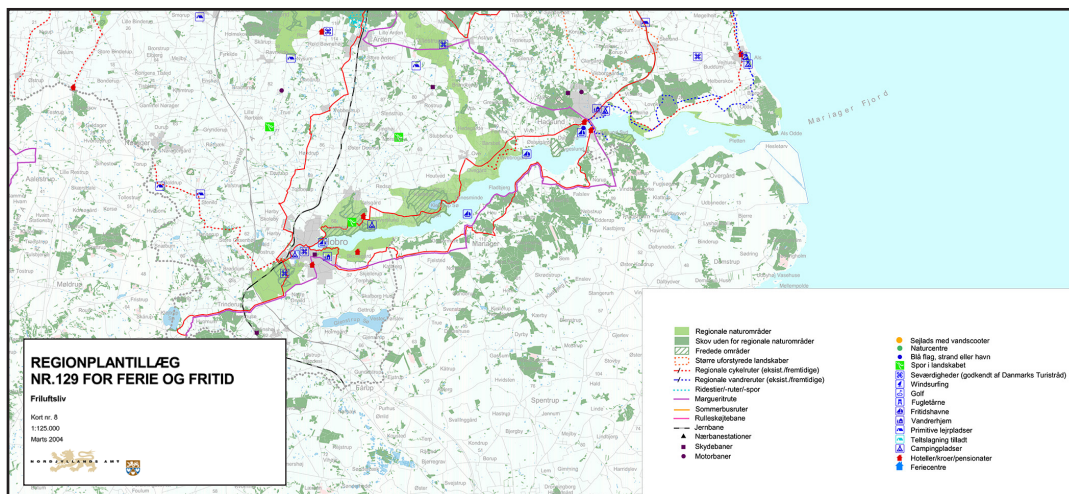
Byplanlægning har en klar geografisk dimension. Eftersom at planlægningen ofte sker 'med den brede pensel', skaber det nogle gange udfordringer i forhold til kortet, hvis natur ofte er en mere præcis afbildning af en given situation. Kravene til fysisk planlægning sker i Danmark gennem planloven. Planloven er på mange måder en ramme-sættende lov, der udstikker nogle formkrav til indholdet, men hvor selve indholdet besluttet af de respektive myndigheder. På landsniveau, hvor planlægningen igennem det sidste årti har været præget af en tankegang om 'så lidt regulering som muligt', er det især fascinerende, hvordan ikke-planlægning vises på kort, og hvordan kortet faktisk i mange tilfælde siger mere end den tilhørende tekst – og dermed bliver et *performativt* kort.

Keywords: Fysisk planlægning, performative kort, plansystemet

Denne artikel kigger på de formelle planer, der med hjemmel i Planloven laves for udviklingen af Danmark. Fysisk planlægning er naturligvis en politisk disciplin, hvor skiftende regeringer kan sætte sin egen politik på landkortet. Men det er ikke altid populært at være for tydeligt i sit sprog, derfor er det interessant at se, hvordan disse politikker omsættes og optræder på kort.

Planloven opererer med tre grundlæggende plantyper, som fordeler sig på to myndigheder, nemlig landsplanredegørelser, som Erhvervs- og Vækstministeren laver efter hvert nyvalg, samt kommune- og lokalplaner, som laves af kommunerne. Før strukturreformen i 2007 lavede de tidligere amter regionplaner, hvis kort tilsammen udgjorde en meget detaljeret, arealregulerende plan for Danmark, der tilsammen viste, hvor udvikling i form af bestemte arealanvendelser var tiltænkt, og hvor udvikling var uønsket, jf. eksemplet jf. figur 1.

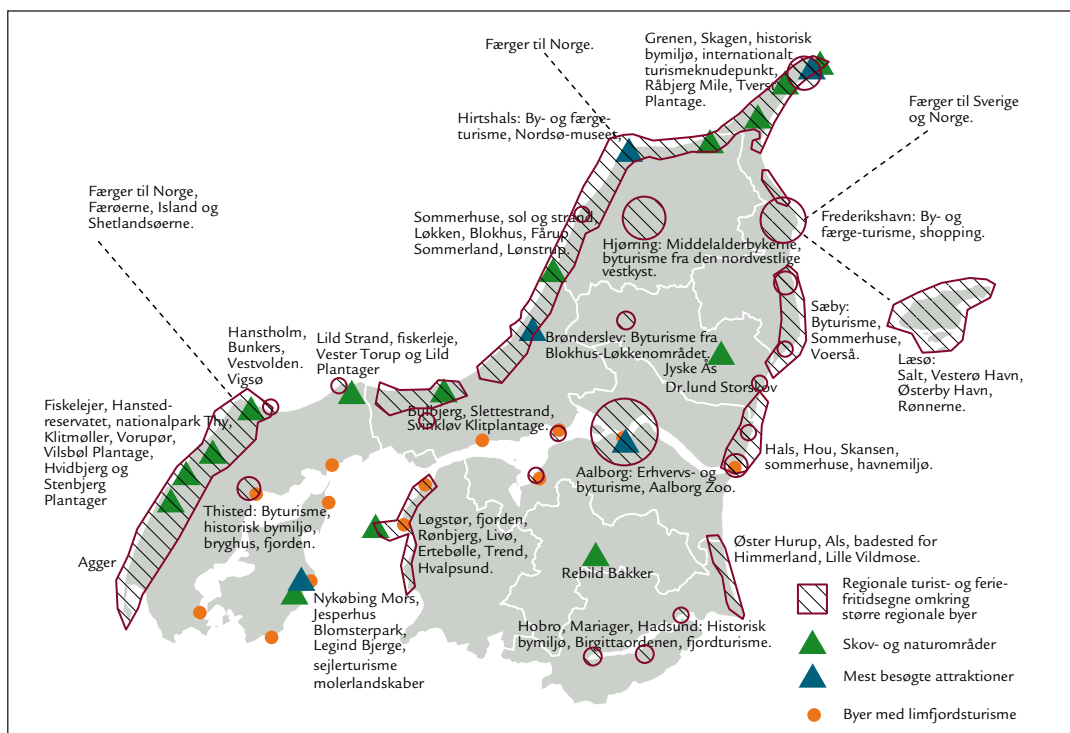
Som følge af strukturreformen blev amterne nedlagt og samlet i større regioner. De tidligere regionplaner blev i samme forbindelse erstattet af mere



Figur 1. Udsnit fra kortet fra regionplanen for Nordjyllands Amt (2005).

strategiske overordnede regionale udviklingsplaner (RUP), som ikke fokuserede på arealanvendelsen på samme detaljerede måde som regionplanerne jf. figur 2. Faktisk stillede planloven krav om, at den regionale udviklingsplan skulle indeholde et

kortbilag, der med 'overordnede, ikke præcise udpegninger illustrerer det i planen nævnte indhold', jf. lovens §10a. Noget som kan give enhver landinspektør kuldegysninger, men som i god planlæggerånd lægger op til at tegne med den brede pensel.



Figur 2. Udsnit fra kortet fra den regionale udviklingsplan i Region Nord (2008).

I dag er fysisk planlægning på det regionale niveau helt fjernet fra planloven. Den regionale udviklingsplan er blevet erstattet af en regional erhvervs- og vækstplan, som altså ikke mere er reguleret af planloven, så der er sket yderligere et skridt væk fra arealreguleringen og over i den strategiske planlægning. I forhold til planloven er der således nu kun to aktører tilbage; ministeriet og kommunerne, der står for den egentlige arealbunde fysiske planlægning i Danmark.

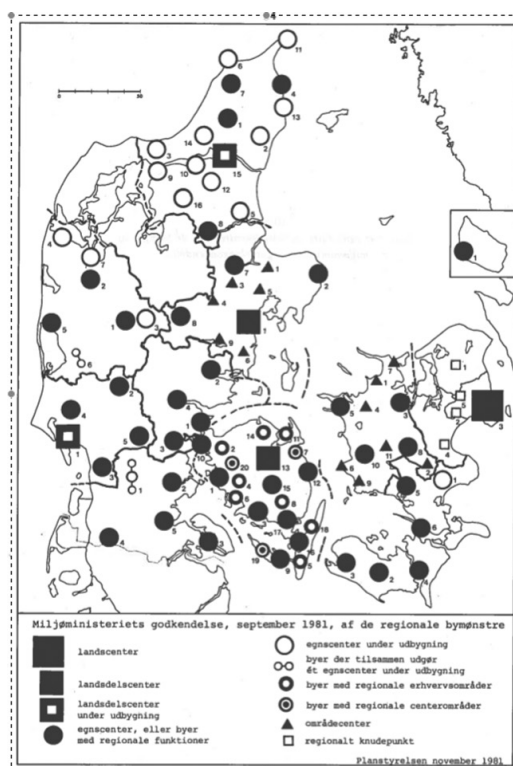
På kommunalt niveau laves der som tidligere nævnt kommuneplaner og lokalplaner. Kommuneplaner laves hvert fjerde år, i første halvdel af valgperioden, og lokalplaner laves løbende efter behov i forbindelse med nybyggeri eller andre væsentlige ændringer i det bestående bymiljø. Detailplanlægningen fra de tidligere regionplaner er flyttet til kommuneplanerne, der ifølge planloven skal vise både de såkaldte retningslinjer for arealanvendelsen samt de konkrete rammer for mindre dele af byerne på et kort.

Denne decentralisering er, som det næste kapitel viser, en del af en tendens, som i de senere år har præget udviklingen på området. Især i de seneste år har holdningen været, at planloven er en barriere for vækst, og at kommunerne skal have friere rammer for den lokale udvikling.

Selvom der ikke formelt er krav om et kort, indeholder landsplanredegørelserne som regel et kort, og det er ret interessant at iagttage, hvordan disse friere rammer tegnes på et kort. Landsplanredegørelse blev tidligere udgivet hvert år og havde karakter af en status og en gennemgang af grundlaget for den fremtidige planlægning, i form af statistikker for befolkningsudvikling, flytte- og pendlingsmønstre mm. I 1992 gik man over til at udgive landsplanredegørelser hvert 4. år. Hermed kommer cyklussen til at følge regeringsperioden, og planerne fik et mere politisk præg. I det følgende vil vi zoome ind på udvalgte landsplanredegørelser og se sammenhængen mellem den italesatte, eller manglede tiltalesatte politik. I nogle tilfælde vil kortet faktisk illustrere den reelle hensigt med politikken bedre, end selve teksten gør.

REGERINGENS DANMARKSBILLEDER

I Danmark har vi siden 1938 haft en planlov, der i hovedtræk minder om dén, vi har i dag. Grundlæggende bygger loven på et princip om decentralisering og rammestyring. Det vil i praksis sige, at planloven udstikker nogle rammer for planlægningen, blandt andet hvilke planer, der skal laves og hvornår. Men loven siger ikke noget om det kvalitative indhold i planerne. Det er op til de respektive myndigheder at beslutte. Således kan man forestille sig en situation, hvor man på landsplan har en stærk holdning til landets fysiske udvikling, og hvor man derfor udstikker en detaljeret politik på området, og en anden situation hvor man har en meget liberal holdning til planlægning, som ikke skal styres men ske på markedets vilkår, og hvor man derfor ikke udstikker mange nationale rammer herfor. Begge situationer vil leve op til planlovens tekst, men de to situationer vil medføre meget forskellige



Figur 3. Landsdækkende bymønstre fra landsplanredegørelse 1981 (Miljøministeriet, 1981, s.34).

råderum for kommunerne i deres udførende planlægning. I det følgende foretages fire nedslag i tre karakteristiske perioder, hvor der kan ses netop meget forskellige syn på landsplanpolitikken, og der kan ses, hvordan dette afspejler sig i kortet.

Plansystemet i 1970'erne og 1980'erne – velfærdsstatens storhedstid og keynesianisme

I de første landsplanredegørelser, der udkom årligt fra 1975, var Planstyrelsen optaget af at skitsere et overordnet bymønster. Diskussionen om et fremtidigt bymønster blev lanceret i et debatoplæg i 1978 (Planstyrelsen, 1978). Intentionen var at opbygge et landsdækkende hierarki af byer for at sikre, at alle landets borgere ville bo inden for en radius af 15 km fra et egnscenter jf. figur 3. Landsplanlægningen var således rodfæstet i en traditionel velfærdstankegang om, at alle skal have lige adgang til et minimum af offentlige og private services. Et vigtigt fokuspunkt i landsplanlægningen blev derfor også at opgradere landsdelscentre og egnscentre i dele af landet, hvor disse målsætninger ikke var opfyldt – primært i Nord- og Vestjylland. Denne tankegang kan også genfindes på illustrationer af Danmarkskortet. Figur 3 viser et kort fra landsplanredegørelse 1981.

Målsætningen om at opbygge et bymønster og sikre en ligelig udvikling i hele landet gennem landsplanlægning er rodfæstet i en keynesianistisk tankegang, og hvad geografen David Harvey har kaldt *urban managerialism* (Harvey, 1989). På mange måder blev landsplanlægningen i denne periode et værktøj til at rumliggøre og monitorere i hvilket omfang velfærdsstatens ideal af social, økonomisk og geografisk lighed opfyldes (Carter et al., 2015).

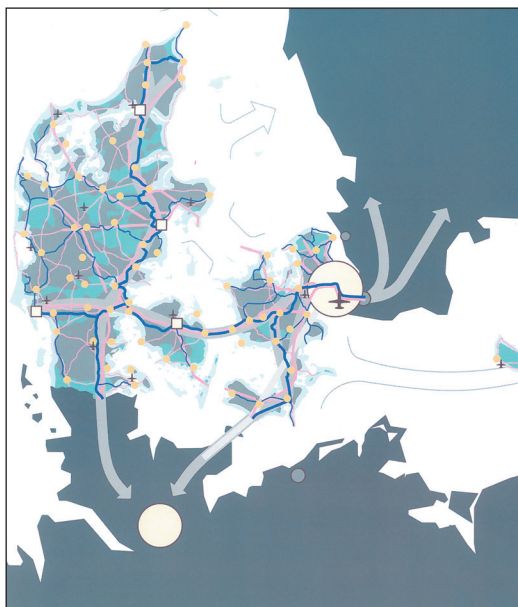
Urban entrepreneurialismens indtog i 1990'erne

Med planlovsreformen i 1992 blev planlægningens formål korrigeret, således at målet om ligelig udvikling i hele landet opgives til fordel for det mere tvetydige mål om at sikre en hensigtsmæssig udvikling. Hermed åbnes der op for en ny måde at forstå og fortolke landsplanlægningen på, som fra

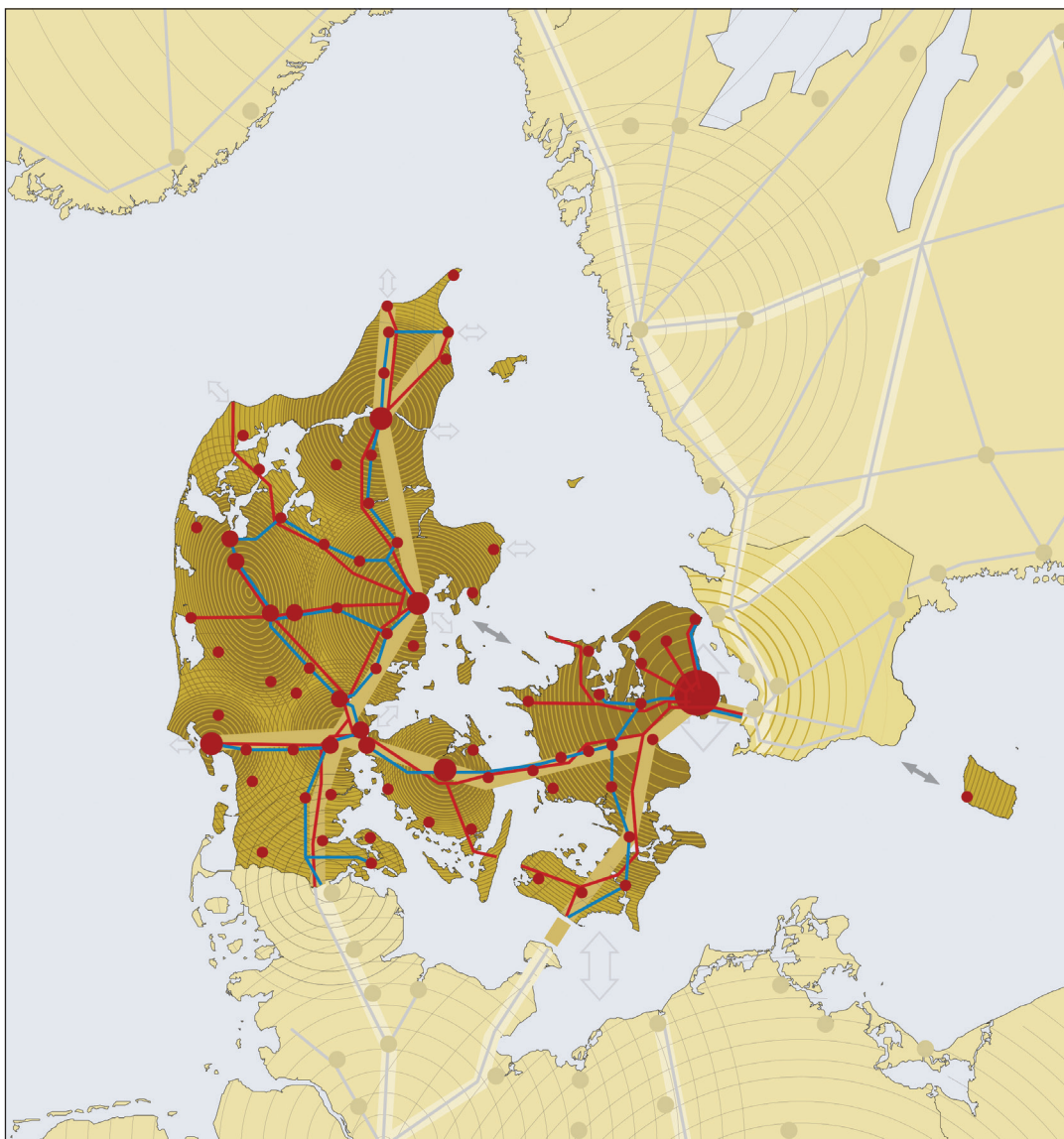


Figur 4. Københavns vigtige rolle for Danmark i en europæisk kontekst (Miljøministeriet 1992, s.14)

starten af 1990'erne i højere grad baserer sig på målet om at forvandle København til en konkurrencedygtig international storby i en europæisk sammenhæng. Samtidigt kanaliseres en



Figur 5. Danmarkskortet i landsplanredegørelsen 1992 (Miljøministeriet 1992, s.15).

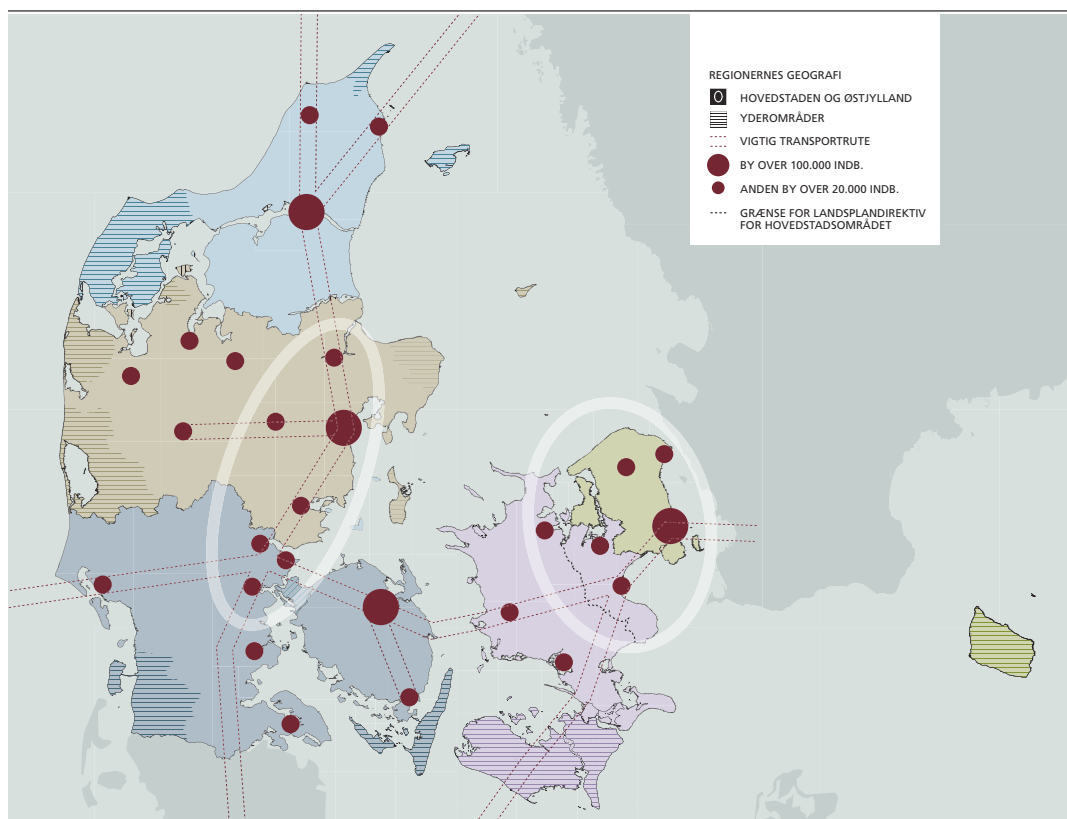


Figur 6. Overgangen til urban entrepreneurship (2000)

lang række statslige investeringer til hovedstadsområdet, såsom Øresundsbroen, Ørestaden, metro og udbygning af Kastrup Lufthavn med det formål at koncentrere den økonomiske aktivitet i hovedstadsområdet og Øresundsregionen. Igen kan denne ændring i landsplanlægningen aflæses på afbildninger af Danmarkskortet. Mest interessant er måske, at Danmark og København afbildes som en del af en større europæisk sammenhæng, men også at Københavns nye vigtige rolle fremhæves på

Danmarkskortet jf. figur 4. Det hierarkiske bymønster fra tidligere kan ikke aflæses på samme måde af kortene fra denne landsplanredegørelse jf. figur 5. Men det skulle i høj grad den skiftende skala i fokus fra det nationale til det Europæiske plan.

David Harvey betegner dette skifte i bypolitikken som et skifte fra urban managerialism til urban entrepreneurialism, dvs. et skifte mod en mere entreprenant og markedsbaseret tilgang til bypolitik, men også en erkendelse af statens vigtige



Figur 7. Centraliseret vækst og tåge over Vestjylland (2006)

rolle i forhold til at underbygge og understøtte strategisk udvalgte byer og regioners konkurrenceevne. Neil Brenner (2004) betegner denne periode som værende karakteriseret ved *glocaliseringsstrategier*, dvs. strategier som lokalt forsøger at forholde sig til en række globale samfundstendenser, herunder globalisering, et friere marked og ikke mindst overgangen til videnssamfundet.

Målet om at styrke Københavns position internationalt fastholdes op igennem 1990'erne og 2000'erne. Samtidigt er det interessant at bemærke, hvordan målet om at sikre en vis ligelig udvikling også fastholdes, således at der opnås et Danmark i balance, som det udtrykkes i landsplanredegørelsen fra 2003 (Miljøministeriet, 2003). Denne politik illustreres på Danmarkskortet fra landsplanredegørelse 2000 jf. figur 6., hvor der opereres med koncentriske cirkler omkring de større danske byer, delvist for at illustrere at alle

dele af landet er 'dækket ind', men formentligt også for at illustrere at de traditionelle arbejdsmarkedsoplande, der arbejdes med i landsplanlægningsammenhæng, er ved at smelte sammen til byregioner.

I 2006 ændrer Danmarkskortet karakter, delvist i kraft af strukturreformen, men i lige så høj grad i kraft af, at det Østjyske Bybånd italesættes og afbildes som Danmarks andet vækstområde jf. figur 7. Politikken om ligelig udvikling og den grafiske afbildning med koncentriske cirkler opgives til fordel for en differentieret rumlig forståelse, der italesætter et Danmark bestående af center, yderområder (populært kaldt Udkantsdanmark) og mellemområder. Neil Brenner betegner denne periode som *glocaliseringsstrategier* runde 2, dvs. en periode hvor et nyt lag af byer 'hopper med på vognen' og adopterer mange af de samme

konkurrencebetonede bypolitikker som deres konkurrenter gjorde det i starten af 1990'erne.

Vækstfiksering og planlægningskepsis

Den differentierede planlægningsforståelse fastholdes i landsplanredegørelse 2010 og samtidigt diskuteres det hvordan "løsningernes geografi må tilpasses problemernes geografi" (Miljøministeriet, 2010, s.3). Men bortset fra denne bemærkning, adskiller denne landsplanredegørelse sig mest ved at være blottet for geografi (Galland & Enemark, 2013), idet der brydes med den faste tradition om at skitsere Danmarkskortet i landsplanredegørelsen. Herudover adskiller landsplanredegørelsen sig ved at være i pixibogsformat sammenlignet med dens forgængere og på blot 16 sider i alt. Dette skifte kan bedst tolkes som en gryende planlægningskepsis og en manglende tro fra politisk side på, at landsplanlægningen kan bidrage til at løse vigtige samfundsproblemer (Olesen, 2011).

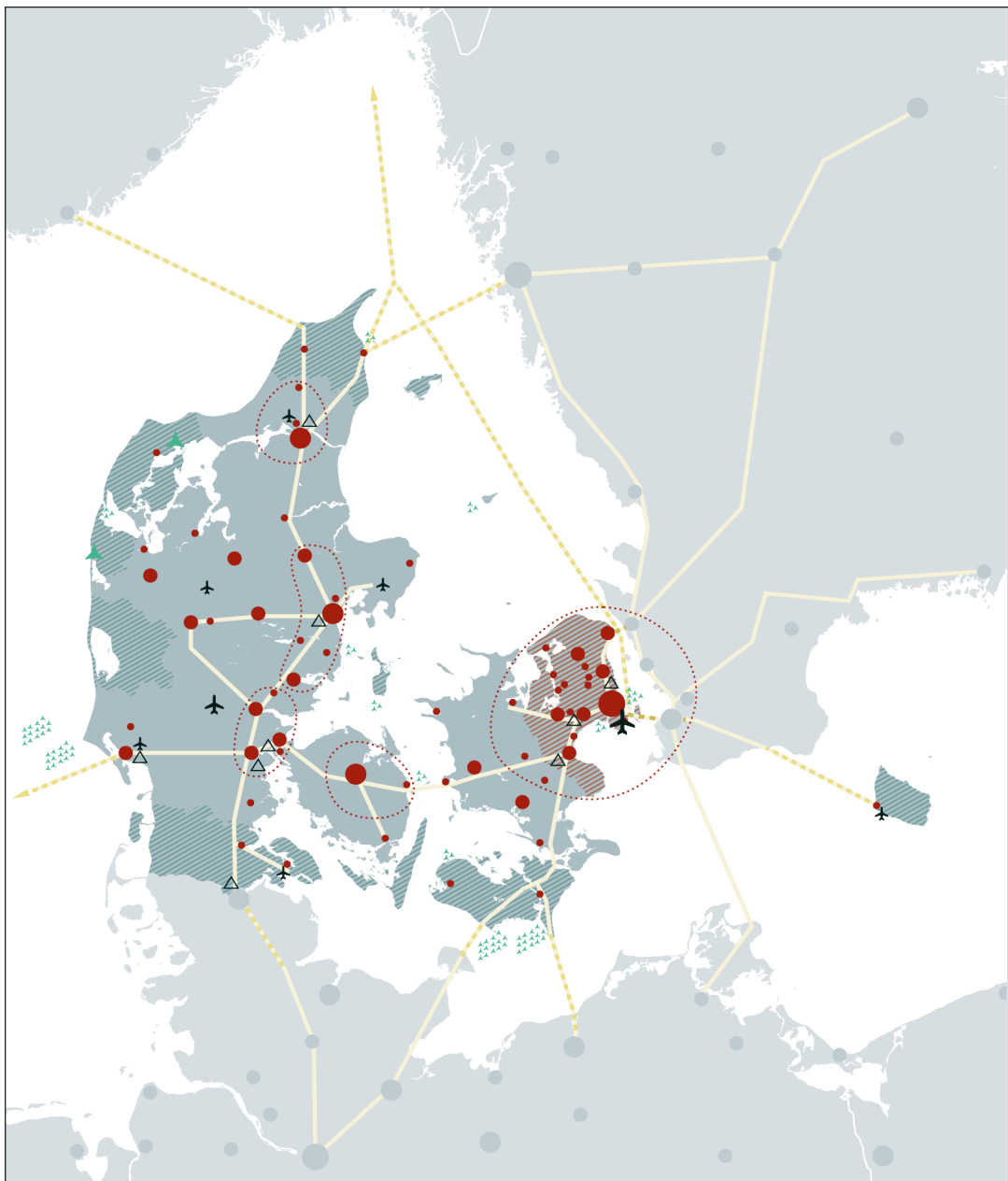
I 2013 landsplanredegørelsen fortsætter tendensen fra 2006 jf. figur 8. Odense og Aalborg har nu taget skridtet fra mellemområder til egentlige byregioner og er dermed blevet en del af det "fine" selvskab. I brennerske termer befinder vi os i en 3. runde af globaliseringsstrategier. Derudover er det interessant at bemærke, at vindmølleparker for første gang har fået plads på Danmarkskortet, hvilket selvfølgelig er helt i tråd med den daværende regerings politikker om grøn vækst.

I skrivende stund lader den nyeste landsplanredegørelse vente på sig. Regeringen har dog i november 2015 udsendt et regeringsoplæg med titlen "Vækst og udvikling i hele Danmark", som beskriver, hvordan regeringen blandt andet gennem lempelser af planloven forventer vækst – ikke italesat som et middel mod et bedre Danmark, men som et mål i sig selv. Helt nøjagtigt er målet et løft i BNP på 2,5 mia. kr. over de næste tre år. Med målet om vækst, lempelserne i kravet om planlægning og fraværet af udmeldinger om fysisk planlægning som vejen

mod vækst, ses planlægningskepsissen nu også at være slået igennem i den mere formelle del af planlægningen. Som sagt er selve landsplanredegørelsen ikke udkommet endnu, men den forventes at lægge sig op af udmeldingerne i regeringsudspillet.

KONKLUSION

Afbildninger af Danmarkskortet er en integreret del af landsplanlægningen. Med politiseringen af landsplanredegørelsen i planlovsreformen i 1992 fik Danmarkskortet tilføjet en ekstra politisk dimension. Det er således blevet vigtigt for mange kommuner, at de er repræsenteret på kortet, idet dette opfattes som et udtryk for, om man er en del af Christiansborgs mentale geografi. Det siges, at et billede siger mere end tusind ord. Når det drejer sig om illustrationer af Danmarkskortet i landsplanredegørelser, er dette delvist tilfældet. Ofte siger Danmarkskortet rigtig meget om den eksisterende regerings politikker inden for landsplanlægningen, men kortet kan ikke nødvendigvis læses uden forudgående kendskab til konteksten og til de vigtige spørgsmål i tiden, som optager planlæggere og ikke mindst politikerne. Afbildningen af Danmarkskortet er politisk, men det kan også være en hæmsko for landsplanlægningen, især når den siddende regering har et ønske om at afpolitiserer landsplanlægningen. I denne situation bliver fraværet af et Danmarkskort meget sigende for landsplanlægningens tilstand. En anden tendens vil være, at afbildningen af Danmarkskortet bliver mere utydelig eller 'fuzzy', således at Danmarkskortet ikke inviterer til unødigt debat. Men på samme måde, som et billede ikke nødvendigvis kun inviterer til en fortolkning, kan Danmarkskortet læses på flere måder, alt efter læserens kontekst og geografi. Dette betyder også, at 'meningen' med Danmarkskortet ikke kan kontrolleres af forfatteren, men skabes i et komplekst samspil imellem forfatter og læser. Kortet kan derfor løsrive sig fra dets kontekst og skabe dets eget liv



Figur 8. Nyeste kort fra 2013.

og identitet (Jensen & Richardson, 2003). På denne måde bliver kortet performativt og kan spille en vigtig rolle i forhold til at forme diskurser og planlægningstilgange. Tænk blot på den enorme betydning afbildningen af Hovedstadsområdet som en hånd (Fingerplanen) har

haft for planlæggere og politikeres måde at tænke planlægning på. På samme måde har Danmarkskortet fra 2006 haft en stor betydning for vores måde at forstå Danmarks geografi på, som bestående af center og yderområder, selvom dette formentlig ikke var kortets hensigt.

REFERENCES

- Lov om Planlægning (gældende), LBK nr. 1529 af 23/11/2015
- Lov om Planlægning (historisk), LBK nr. 813 af 21/06/2007
- Lov om Planlægning (historisk), LBK nr. 883 af 18/08/2004
- Regional udviklingsplan Nordjylland, 2008
- Regionplan, Nordjyllands Amt, 2005
- Brenner, N. (2004) Urban governance and the production of new state spaces in western Europe 1960-2000. *Review of International Political Economy* 11(3): 447-488.
- Carter, H., Larsen, H.G. & Olesen, K. (2015) A planning palimpsest: neoliberal planning in a welfare state tradition. *European Journal of Spatial Development*, 58, 1-20.
- Galland, D. & Enemark, S. (2013) Impact of structural reforms on planning systems and policies: loss of spatial consciousness? *European Journal of Spatial Development*, 52, 1-23.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler B*, 71(1), 3-17.
- Jensen, O.B. & Richardson, T., (2003) Being on the map: the new iconographies of power over European space. *International Planning Studies* 8 (1), 9-34.
- Miljøministeriet (1981) Redegørelse fra miljøministeren om landsplanlægning. København: Miljøministeriet.
- Miljøministeriet (1992) Danmark på vej mod år 2018. København: Miljøministeriet.
- Miljø- og energiministeriet (2000) Lokal identitet of nye udfordringer. København: Miljø- og energiministeriet
- Miljøministeriet (2003) Et Danmark i balance. København: Miljøministeriet.
- Miljøministeriet (2006) Det nye danmarkskort. København: Miljøministeriet.
- Miljøministeriet (2010) Landsplanredegørelse 2010. København: Miljøministeriet.
- Miljøministeriet (2013) Grøn omstilling - nye muligheder for hele Danmark. København: Miljøministeriet
- Olesen, K. (2011) Strategic spatial planning in transition: a case study of Denmark. PhD afhandling. Aalborg: Aalborg University.
- Olesen, K. & Richardson, T. (2011) The spatial politics of spatial representation: relationality as a medium for depoliticization? *International Planning Studies* 16 (4): 355-375.
- Planstyrelsen (1978). Det fremtidige bymønster. København: Planstyrelsen.