

# Når geografien er udfordringen



Sophie Dige Iversen  
Studerende på landinspektøruddannelsens 9. semester, Land Management, Institut for Planlægning, Aalborg Universitet.



Cecilie Ravn-Christensen  
Studerende på landinspektøruddannelsens 9. semester, Land Management, Institut for Planlægning, Aalborg Universitet.

---

I erkendelse af, at der er områder i Danmark, der har brug for en ekstra økonomisk saltvandsindsprøjtning i disse år, valgte den forrige VK-regering at gennemføre en ændring af planloven. Lovændringen blev gennemført sidste år og er tænkt som en håndsrækning til disse områder. Lovændringen indeholder to centrale dele: 1) definitionen af yderområderne, 2) lempelige bestemmelser for yderområderne. Denne undersøgelse viser, at lovændringen ikke har haft den ønskede virkning. Undersøgelsen er den første analyse af de omdiskuterede planlovsændringer og omfatter de første seks måneders levetid af disse lempeligere regler.

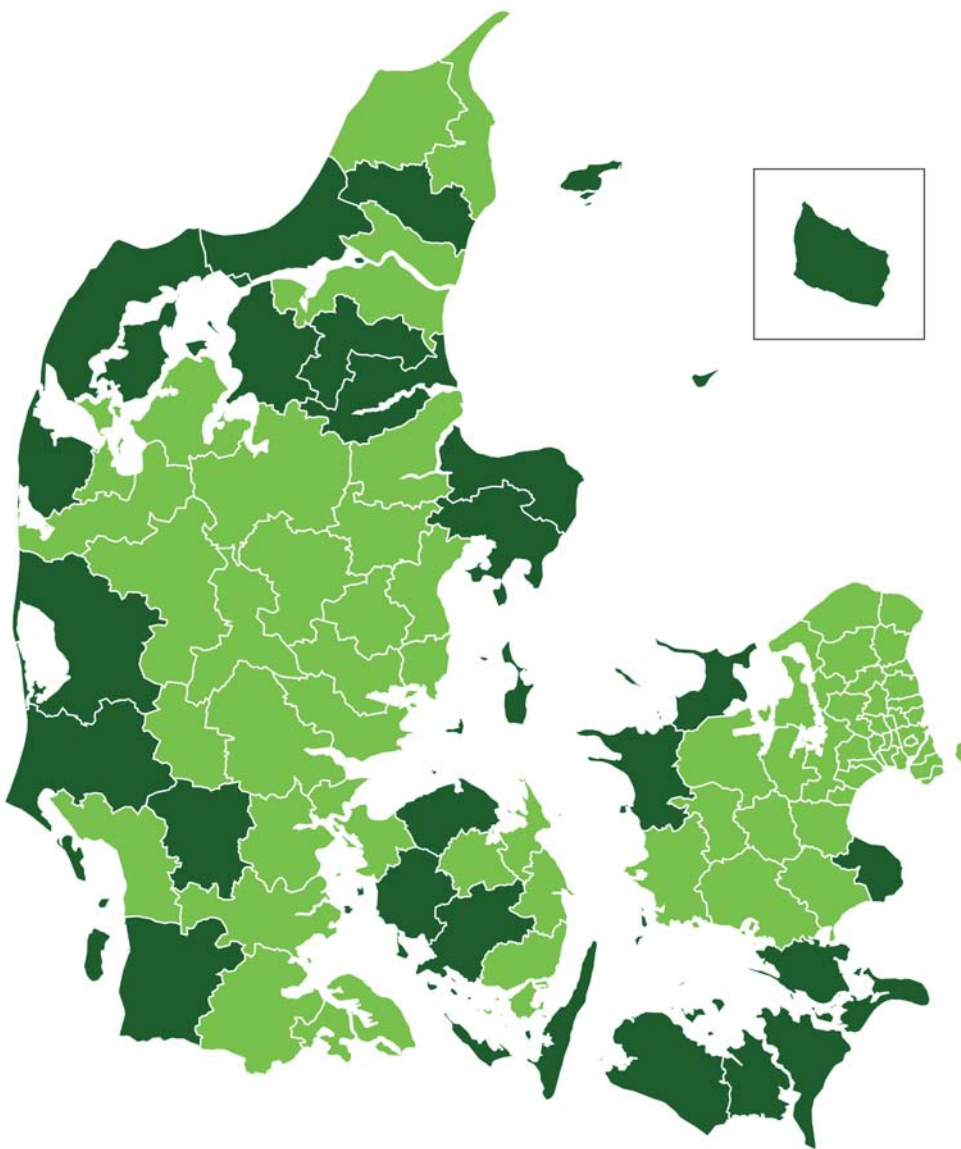
---

I erkendelse af, at der er dele af Danmark, hvor væksten ikke er overvældende, ønskede den daværende regering med en ændring af planloven at gøre det nemmere at bosætte sig og at drive virksomhed i kommuner, som ligger uden for de store byområder. Ifølge regeringen vil lovændringen have afgørende betydning for yderområdernes muligheder for at udvikle et stærkt lokalt erhvervsliv og attraktive bosætningsmuligheder på et lokalt bæredygtigt grundlag. I slutningen af 2011 gennemførte regeringen derfor konkret en ændring af planloven, som gav øgede muligheder for at bygge i nærheden af kysterne og på landet, herunder til detailhandel, i 29 udvalgte yderkommuner samt 15 ikke-brofaste øer i Danmark.

## Hvor er yderområderne?

Lovændringen er gældende for 29 yderkommuner, som er opført på et bilag til Planloven, kommunerne fremgår af figur 1. Listen stammer fra en tidligere publikation "Danmark i balance i en global verden" udgivet af regeringen i 2010. Definitionen bygger på "Kommuner udenfor Københavnsområdet og det østjyske bybånd, hvor 40 % af befolkningen bor uden for bymæssig bebyggelse". I forbindelse med fremlæggelsen af planlovsændringen er det bemærket, at udpegningen af de 29 kommuner bygger på regeringsinitiativets afgrænsning af yderområder, og på den baggrund foreslås det, at der ikke gives mulighed for at foretage ændringer af bilag 2 i form af at blive optaget på eller at udgå heraf i. Det findes dog hensigtsmæssigt, at udviklingen følges tæt, og at kriterierne for afgrænsningen af yderområderne senere (i folketingsåret 2013-2014) vil kunne tages op til revision.

Eftersom yderområderne i denne sammenhæng er udpeget gennem rene bosætningsanalyser, vil det ikke nødvendigvis være ensbetydende med, at området har en negativ udvikling. Således har eksempelvis Ringkøbing-Skjern Kommune, på trods af dets geografiske status som yderområde, gennem de seneste år oplevet både en relativ høj vækst i den skattepligtige indkomst samt et lavt ledighedsniveau (kapitel 2.2



De 29 yderkommuner samt 15 ikke-brofaste øer, der er udpeget i planlovens bilag 2, er fremhævet med mørkegrøn. Copyright Kort & Matrikelstyrelsen.

Regioner og yderområder, i Regionalpolitisk Redegørelse - Analyser og baggrund, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2010). I andre økonomiske og erhvervspolitiske sammenhænge er definitionen derfor heller ikke fyldestgørende.

I forbindelse med fordelingen af EU-strukturfondsmidler 2007-2013 er 'yderområder' f.eks. afgrænset som de kommuner, der opfylder begge følgende kriterier:

- Lav erhvervsindkomst. Kommunens erhvervsindkomst pr. indbygger er under 90 pct. af landsgennemsnittet (gennemsnit for 2001-2003)

- Svag befolkningsudvikling. Kommunen har oplevet et fald i befolkningstallet eller under halv så stærk tilvækst som landsgennemsnittet i perioden 2000-2005

Og endelige kan der findes en anden definition knyttet op på EU's Landdistriktsprogram, hvorefter Danmark opdeles i 16 yderkommuner, 29 landkommuner, 18 mellemkommuner og 35 bykommuner, hvor midlerne fra Landdistriktsprogrammet 2007-2013 især er møntet på de to førstnævnte kategorier. Denne opdeling er baseret



på en sammenvejning af 14 geografiske og samfundsøkonomiske kriterier. De 14 indikatorer som indgår i klassifikationen er:

1. Befolkning pr. km<sup>2</sup>.
2. Befolkning i landområder og byer under 1000 indbyggere.
3. Andel af kommunens areal i landzone.
4. Andel af beskæftigede i landbrugserhverv.
5. Andel af befolkningen i alderen 17-64 år.
6. Andel af befolkning i alderen 25-44 år.
7. Udvikling i beskæftigelsen 1994-2004.
8. Befolkningsudviklingen 1994-2004.
9. Gennemsnitlig afstand til motorvej.
10. Arbejdspladser i forhold til beskæftigede (pendlingsafhængighed).
11. Andel af arbejdsstyrken med grundskoleuddannelse 2005.
12. Andel af arbejdsstyrken med mellemlang – eller højere uddannelse 2005.
13. Gennemsnitlig afstand til områder med stort overskud af arbejdspladser 2004.
14. Beskatningsgrundlag pr. indbygger 2007.

Der er således mange bud på en metode til afgrænsning af de områder, som officielt benævnes yderområder, og i relation til planloven er man heller ikke færdige med at

diskutere definitionen, som vi senere i artiklen vil vende tilbage til.

### Hvad vil man så tillade i yderområderne ?

Ændringen omfattede hovedsageligt en liberalisering af planlovens bestemmelser i forhold til:

- Placering af udvalgswarebutikker uden for bymidten
- Planlægning i kystnærhedszonen
- Landzonereglerne for opførelse af nye helårsboliger uden for landsbyerne samt udvidelse af erhverv i tidligere landbrugsbygninger

Hvor disse tidligere var umulige at gennemføre pga. planlovens restriktive regler herom, er punkt 1 og 3 nu mulige at gennemføre, og mht. punkt 2 kan kommunerne nu ansøge miljøministeren om tilladelse til en planlægning i nærheden af kysten.

### Variierende effekt

Generelt viser undersøgelsen, som alle 29 yderkommuner har deltaget i, at kommunerne oplever en varierende effekt af de respektive bestemmelser.

Bestemmelsen om udvalgswarebutikker (§ 5m, stk. 6) vurderes ikke at medføre reelle muligheder for at forbedre vækstsituationen i de kommuner, hvor der i



forvejen ikke sker ret meget. Bestemmelsen er udformet sådan, at kun få kommuner reelt kan anvende den, og skal de opsatte krav opfyldes, begrænser bestemmelsens virkeområde sig til de kommuner, der i forvejen har et vist aktivitetsniveau. Sammenholdt med, at kommunerne i undersøgelsen giver udtryk for en manglende tro på, at reglen kan skabe mere vækst, vil bestemmelsen om udvalgsvarebutikker næppe have en effekt på den samlede vækst i yderkommunerne.

Det er ligeledes tvivlsomt, hvor stor en effekt bestemmelsen om opførelse af helårsboliger i landzone (§ 5u) vil få. Bestemmelsen har medført forbedrede muligheder for bosætning i landzonen, men på baggrund af undersøgelsen vurderes det, at effekten af bestemmelsen kun vil have en lokal betydning, og derfor ikke vil kunne løfte væksten i en hel kommune. Årsagen er, at det vil have en begrænset betydning for væksten, at der hist og pist opføres et nyt hus. Undersøgelsen viser, at der sammenlagt er givet syv tilladelser i yderkommunerne i de første seks måneder. På baggrund af så få huse vurderes det derfor ikke, at bestemmelsen giver en effekt i det store billede, hverken nu eller fremover.

Yderkommunernes udvidede mulighed for planlægning i kystnærhedszonen (§ 5v) har medført fem nye projekter, hvoraf nogle er ganske omfattende. Sammenholdt med, at kommunerne i undersøgelsen giver udtryk for en stærk tro på, at bestemmelsen kan skabe øget

vækst i kommunen, antages det, at denne bestemmelse kan få en reel effekt i yderkommunerne. Kystområderne er generelt steder, hvor det er attraktivt at bygge og bo, hvilket taler for, at bestemmelsen i fremtiden vil medføre endnu flere projekter end hidtil.

Undersøgelsen tegner et uklart billede af effekten af bestemmelsen om udvidelse af erhverv i tidligere landbrugsbygninger (§ 35a). Det skyldes, at der er flere usikkerheder forbundet med de svar, kommunerne har afgivet. På den baggrund giver resultaterne ikke anledning til en egentlig vurdering af denne bestemmelses effekt.

Samlet set vurderes bestemmelsen om kystnærhedszonen at have den største og mest tydelige effekt for yderkommunerne. Lovændringens betydning for de ikke-brofaste øer er også undersøgt, og her må det slås fast, at ændringen af planloven har en underordnet eller slet ingen effekt.

## Symboliske elementer

Undersøgelsen viser, at hele lovpakken hverken kan karakteriseres som værende udelukkende symbolpolitisk eller realpolitisk. Resultaterne vidner snarere om, at lovændringen indeholder elementer af både symbolpolitisk samt realpolitisk karakter.

Bestemmelsen vedrørende udvalgsvarebutikker vurderes at være overvejende symbolsk, idet de kommuner, som er hårdest ramt af manglende vækst, reelt ikke har fået for-

bedrede muligheder, da de ikke kan leve op til de krav, der stilles. Bestemmelsen muliggør dog ganske omfattende projekter, der vurderes at kunne have en stor effekt for de kommuner, der har mulighed for at anvende bestemmelsen.

Modsat vurderes bestemmelsen vedrørende planlægning i kystnærhedszonen at være overvejende realpolitisk, hvilket bunder i det billede, undersøgelsen tegner med hensyn til aktivitetsniveauet på baggrund af bestemmelsen, samt det faktum, at kommunerne har en tro på, at bestemmelsen kan medføre øget vækst.

Bestemmelsen vedrørende helårsboliger i landzone vurderes at indeholde både symbolske samt realpolitiske træk. Det symbolske består i, at den reelle effekt af bestemmelsen for yderkommunerne er begrænset, når denne sammenholdes med lovændringens overordnede formål. Derimod kan det ikke udelukkes, at der kan være reelle, lokale effekter, som kan påvirke enkelte småsamfund, hvilket er af realpolitisk karakter.

Det anses at være af symbolsk karakter, at lovændringen, ud over de 29 kommuner, også omfatter en række ikke-brofaste øer. Dette begrundes i det faktum, at lovændringen ikke har medført nogen effekt for disse øer, samtidig med at kommunerne ikke selv vurderer, at bestemmelserne kan føre til øget vækst.

Lovændringen er blevet kritiseret for ikke at bygge på dybdegående analyser, der belyser forholdet mellem de virkemidler, som planlovsændringen benytter sig af, og den øgede vækst, som lovændringen sigter mod at muliggøre. Hvis kritikken er korrekt, må det betegnes som et symbolpolitisk karaktertræk ved planlovsændringen. Undersøgelsen omfatter ikke en vurdering af denne kritik, men resultatet viser et generelt lavt aktivitetsniveau på baggrund af bestemmelserne. Dog skal det bemærkes, at en række forhold påvirker implementeringen af lovændringen - den nuværende lavkonjunktur antages f.eks. at kunne påvirke effekten af bestemmelserne negativt. Samtidig har bestemmelserne trods alt kun været gældende i et halvt år ved undersøgelsens begyndelse, hvilket vurderes at have en betydning for, hvor mange projekter, der er påbegyndt.

## Undersøgelsens indhold

Undersøgelsen er foretaget via et spørgeskema tilsendt planlæggere i de 29 yderkommuner samt de kommuner, der besidder én eller flere af de ikke-brofaste øer. Via undersøgelsen fastlægges det aktivitetsniveau, lovændringen har medført i løbet af de første 6 måneder. Følgende bestemmelser er omfattet af undersøgelsen:

- § 5m, stk. 6: Miljøministeren kan for kommuner, hvor ingen by har mere end 20.000 indbyggere, udlægge arealer til udvalgsvarebutikker, såfremt ét af de opsatte krav er opfyldt.
- § 5u: Kommunalbestyrelsen skal meddele tilladelse til opførelse af ny helårsbolig i umiddelbar tilknytning til landsbyer. (Gælder kun for kommuner og øer opført i lovens bilag 2)
- § 5v: Miljøministeren kan på baggrund af en planlægningsmæssig begrundelse samt en redegørelse for en lokaløkonomisk effekt give tilladelse til planlægning i kystnærhedszonen (Gælder kun for kommuner og øer opført i lovens bilag 2)
- § 35a: Kommunalbestyrelsen skal meddele tilladelse til udvidelse af mindre erhvervsvirksomheder placeret i tidligere landbrugsbygninger. (Gælder for alle kommuner uden for Hovedstadsområdet samt Stevns Kommune)

Undersøgelsen er gennemført under vejledning af Esben Munk Sørensen, Institut for Planlægning på Aalborg Universitet.

## Tilbage til områdeudpegnings 'yderområde'

Et regeringsskift og dermed et ministerskift senere tages planlovsændringerne op til revision. Den siddende miljøminister Ida Auken bedyrer stramning af planloven. Adspurgt om en redegørelse for, at en række borgmestre fortsat kræver en særstatus i forhold til planloven svarer



## Omfang af bestemmelsernes anvendelse

Bestemmelse	Ansøgninger	Tilladelser		
§ 5u	15	7		
§ 35a	11	8		
Bestemmelse	Forespørgsler	Kommunale initiativer	Ansøgninger til Naturstyrelsen	Svar til Naturstyrelsen
§ 5m, stk. 6	2	1	3	Løbende dialog
§ 5v	9	5	5	Alle ansøgninger er sendt retur pga. indholdsmæssige mangler

hun, at bestemmelserne "medførte et system af småregler, som var svært gennemskuelige, og de ramte i mange sammenhænge skævt i forhold til landdistrikterne".

(<http://www.licitationen.dk/artikel/VisArtikel.aspx?SiteID=LI&Lopenr=103290036>)

Rygterne gik derfor om en tilbagerulning af den tidligere planlovsændring om fleksibilitet i de 29 yderkommuner. Diskussion tog på et tidspunkt en drejning, hvor det var selve udpegningen, der var i fokus: Kunne denne ske bedre og mere præcist i forhold til, hvor behovet var størst? Men i november i år er den nye lovændring blevet præsenteret, og løsningen var en helt tredje. I bemærkninger til lovforslaget fremgår det, at regeringen ønsker, at der i alle de vanskelig stillede dele af landdistrikterne skabes nye, enklere og forbedrede muligheder for helårsbosætning og for realisering af erhvervsinitiativer på baggrund af en helhedsorienteret planlægning. Med hensyn til mulighederne for udvalgswarebutikker er disse med lovforslaget trukket tilbage.

Regeringen ønsker hermed at ligestille kommunerne med hensyn til mulighederne for at planlægge i kystnærhedszonen på en måde, der afbalancerer hensynet til benyttelse og beskyttelse, og at mindske risikoen for, at butikslivet i de mindre byer og landdistrikterne forringes. Det blev vurderet, at de tidligere regler forskelsbehandler kommunerne og medfører, at andre dele af landdistrikterne, som også har brug for at vende en tilsvarende negativ udvikling, ikke har fået de samme muligheder. Der-

for foreslår regeringen indførelse af en ny og forenklet landdistriktbestemmelse, gældende for alle vanskelig stillede landdistrikter.

Det gør ikke umiddelbart definitionen mere entydig. I lovbemærkningerne gives følgende definition:

"Ved vanskelig stillede landdistrikter forstås landdistrikter, hvor der er et særligt behov for tiltag med henblik på at vende en negativ udvikling præget af begrænset pres på arealressourcen og lav beskæftigelse og/eller fraflytning. Ved begrænset pres på arealressourcen forstås, at arealerne ikke er udsat for nævneværdigt pres for ændret anvendelse eller byggeaktivitet, som det typisk er tilfældet i yderområderne til forskel fra oplandet til de større byer. Kriterierne "beskæftigelse" og "antal husstande" vil enkeltvis sammen med kriteriet "begrænset pres på arealressourcen" kunne begrunde anvendelsen af landdistriktbestemmelsen. Det er kommunalbestyrelsens afgørelse, om der i den konkrete situation er tale om et vanskelig stillet landdistrikt, som samlet set er i tilbagegang ud fra de nævnte kriterier og kommunens kendskab til områdets bebyggelser, nærhed til vækstcentre, erhvervsstruktur, infrastruktur og geografi m.v. Kriterierne bygger på oplysninger, som er til stede hos kommunerne. Bestemmelsen tager højde for, at situationen for et landdistrikt vil kunne skifte over tid. Et landdistrikt vil således kunne "vokse" ind eller ud af bestemmelsens anvendelsesområde."

Og med denne formulering, der stadig er dejlig åben for fortolkning, er grunden lagt for endnu en analyse.