

UDVIKLINGSPLANLÆGNING I DANMARK

Undersøgelse af ikke-lovbundne planer for steds- og områdeudvikling

En ny screening har givet et hidtil uset overblik over ikke-lovbundne "planlægningsrum" for fysisk forandring og udvikling af steder og områder i Danmark. Planlægningen i disse ikke-lovbundne "planlægningsrum" forsøger bl.a. at italesætte sig selv som mere frisættende, faciliterende, samskabende og innovative. Men samtidig skabes potentielt også nye uklarheder over planernes fokus og virkefelt samt deres koordination med den øvrige planlægning.

Det er velkendt blandt planlæggere og andre aktører med interesse i stedsudvikling, at der rundt omkring i Danmark laves mange forskellige planer og strategier for områder udover den lovbundne kommune- og lokalplanlægning. De opererer ofte, men ikke altid, mellem kommuneplanens overordnede strategiske dele og lokalplanernes detaljerede og grundejerorienterede arealregulering, derfor er de tidligere blevet kaldt "mellemløbsplaner".

De fokuserer på bydele, bymidter, mindre byer, landsbyer og nogle gange også større områder, og de får titler, hvor eksempelvis appellerende ord som "helhed", "udvikling", "vision" hyppigt indgår. Temamæssigt favner de bredt fra fokus på enkelte aspekter såsom "det grønne", "det blå", byliv, trafik til mere sammensatte emner, hvor helheder og tværgående bæredygtighed i højere grad har opmærksomhed.

Fænomenets omfang

Men hvor omfattende er fænomenet egentligt, og hvor mange forskellige slags planer og strategier kan identificeres og typologiseres? Det og mere til har vi undersøgt i en screening af hele landet i den første fase af forskningsprojektet "Udviklingsplanlægning i Danmark" på Aalborg Universitet. Vi har valgt betegnelsen "udviklingsplanlægning", da et gennemgående træk i de mange planer og strategier er at betragte planlægning som et strategisk udviklingsinstrument. I internationale studier og forskning diskuteres fænomenet også livligt under betegnelser som "soft spaces", "non-mandatory planning" og "informal planning", men til forskel fra mange andre lande så er myndigheder og især kommunerne i Danmark selv nøgleaktører i tilvejebringelse af denne ikke-lovbundne planlægning.

Vi har i vores undersøgelse identificeret tæt ved 1.100 af disse planer og strategier. Samtlige 98 kommuner gør brug af udviklingsplanlægning, og det er tydeligt, at fænomenet har fået en markant plads blandt mange planlæggere.

Om undersøgelsen

Undersøgelsen er først og fremmest et øjeblikksbillede af de forskellige plantyper, der eksisterer ud over kommune- og lokalplanlægningen. Det er vanskeligt at definere og afgrænse fænomenet entydigt,



Af Frida Dalbjerg Kunnerup, Carsten Jahn Hansen, Henrik Halkier og Laura James, Aalborg Universitet, og Maria Aaen, Dansk Kyst- og Naturturisme

men vi har fokuseret på produkter og processer, der relaterer specifikt til fysisk forandring og udvikling af steder og områder. Screeningen blev gennemført over 4-5 måneder hen over vinteren 2023-2024 og tog først udgangspunkt i ca. 15 søgeord, hvilket senere blev udvidet væsentligt, efterhånden som søgeprocessen afslørede et behov for at favne betydeligt flere mulige betegnelser for planer, strategier, visioner med videre.

Søgningen foregik på internettet primært via myndighedsbaserede kilder. Dette kan potentielt have udeladt planprodukter, som måtte være etableret i anden regi f.eks. via samarbejder i lokalsamfund, i borgerforeninger og landsbyer eller blandt erhvervsaktører, konsulenthuse og arkitektfirmaer. Indtrykket er dog, at disse alligevel ofte finder vej til kommunale hjemmesider, særligt når realiteter om prioritering af arealer og fysiske forhold skal afklares og bliver et offentligt anliggende. Dertil var søgningen sensitiv i forhold til, at søgemekanismer på internettet og på myndigheders hjemmesider virker forskelligt.

Det er også sandsynligt, at der eksisterer endnu flere af disse planer derude, f.eks. fordi plandokumenter ikke er uploadede. Det er dog indtrykket, at screeningen giver et ganske dækkende billede af fænomenet i Danmark, idet plantyperne typisk er lavet mhp. bred kommunikation og således også med et ønske om stor tilgængelighed og synlighed på internettet.

Et væld af plantypologier og planer

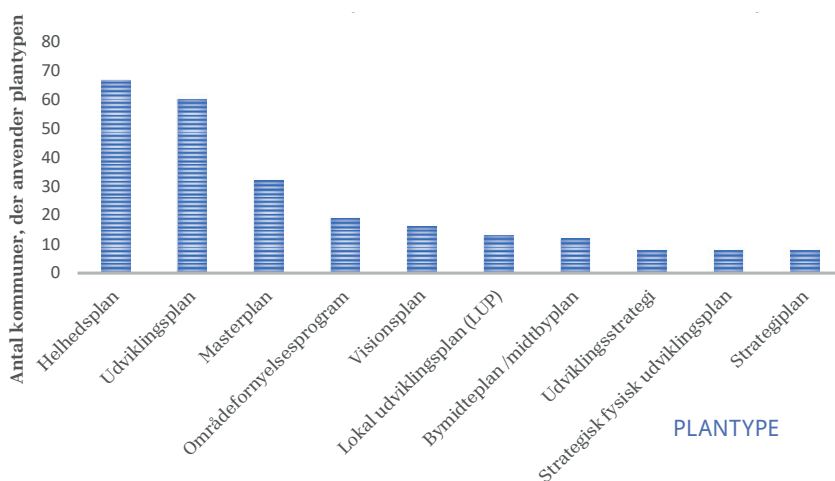
Screeningen har givet et, tør vi godt sige, hidtil uset overblik over ikke-lovbundne "planlægningsrum" for fysisk forandring og udvikling af steder og områder i Danmark. Vi identificerede i alt 127 forskellige typer af udviklingsplanlægning og derudover 36 enkeltstående plandokumenter, der ikke kunne kategoriseres indenfor en typologi.

Sidstnævnte var f.eks. planer med stedsspecifikke titler som GladsaxeLiv og Kolding 2050, der ikke omtales som en bestemt plantype. De mest fremtrædende plantyper var helhedsplaner og udviklingsplaner, som har fundet anvendelse i henholdsvis 67 og 60 af kommunerne, se figur 1. Herefter følger en mere jævn fordeling af plantyper.

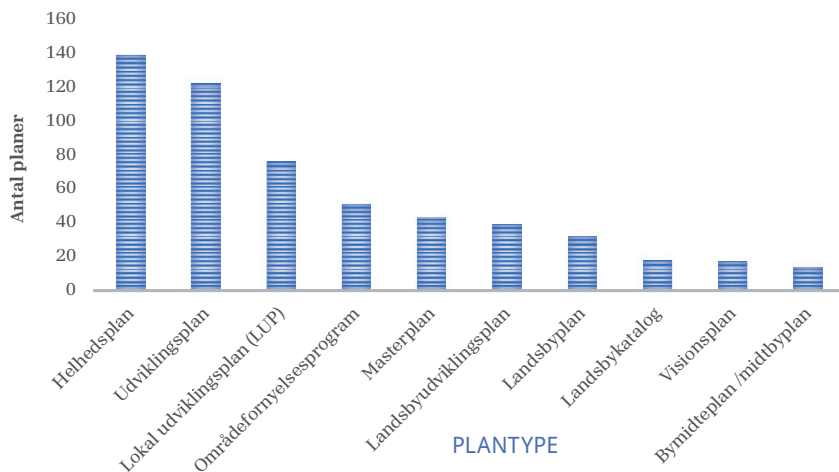
Ses der nærmere på antallet af planer fordelt på plantyper, se figur 2, så er helhedsplaner og udviklingsplaner igen de mest anvendte, mens lokale udviklingsplaner (LUPs) er så hyppigt anvendt i 13 kommuner, at de tilsammen bringer plantypen op på en tredjeplads på landsplan i samlet antal.

Brugen af begreberne som selvbeskrivelse virker således mere eller mindre vilkårlig. Dertil synes der indimellem at være et behov for at blødgøre planlægningsbegrebet, så man trods brug af betegnelsen "plan" samtidig ønsker at signalere, at der ikke er tale om en plan i traditionel og måske mere fastlåst og rigid forstand. Det er ikke så meget en plan, at det gør noget. Som læser skal man derimod ofte forstå, at der er tale om et mere fleksibelt og bøjeligt instrument, der er åbent for diskussion.

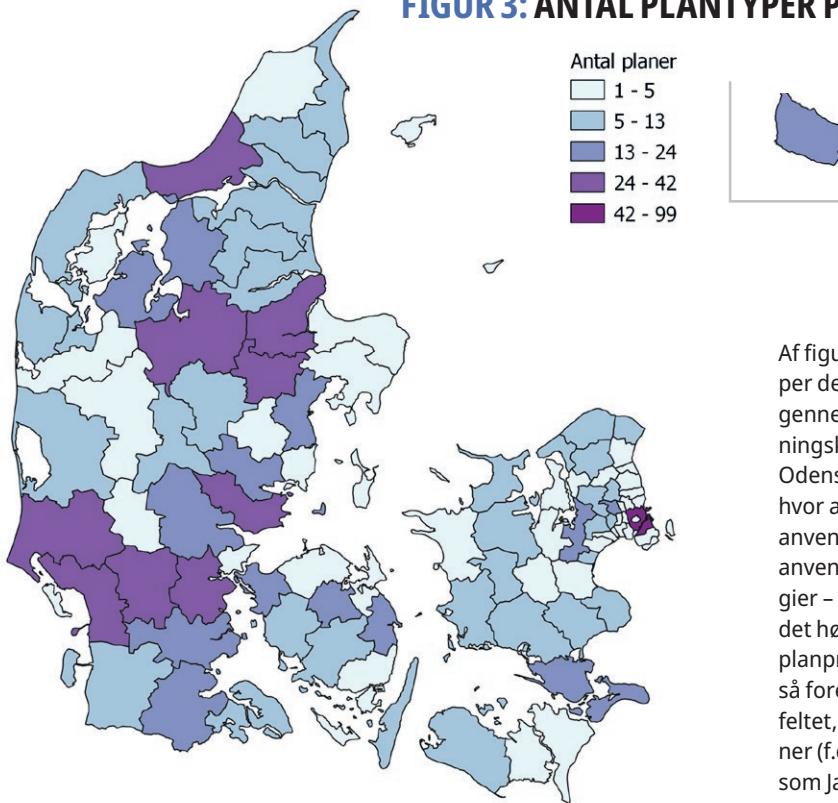
FIGUR 1: DE 10 MEST FREMTRÆDENDE PLANTYPER



FIGUR 2: DE 10 MEST FREMTRÆDENDE PLANTYPER (ANTAL PLANER)



FIGUR 3: ANTAL PLANTYPER PR. KOMMUNE



Af figur 3 fremgår, hvor mange forskellige plantyper de enkelte kommuner har i spil. Her er antallet gennemgående højt i kommuner med store befolkningskoncentrationer (f.eks. København, Aarhus og Odense). Der er dog også variationer i dette billede, hvor adskillige knap så befolkningsrige kommuner anvender et betydeligt antal plantyper. I gennemsnit anvender kommunerne 4,7 forskellige plantypologier – rangerende fra 1 som det laveste til 17 som det højeste antal. Ses der på det samlede antal af planprodukter for kommunerne, illustreret i figur 4, så forekommer der en større variation blandt førerfeltet, der både inkluderer befolkningsrige kommuner (f.eks. København) og land-/oplandskommuner som Jammerbugt og Hedensted. Der er i gennemsnit identificeret 10,8 planer pr. kommune – rangerende fra 1 som det laveste til 99 som det højeste antal. Tilsammen kan de to figurer indikere forskelle i prioritering af en mere strategisk orientering af planlægning og i plankultur kommunerne imellem.

Hvordan defineres planerne?

Den store mangfoldighed af typologier tyder på en høj grad af frihed i kommunerne og lokalsamfund til at tilpasse planlægningen til stedet og den konkrete situation. Men undersøgelsen indikerer også, at dette kan medføre risiko for begrebsforvirring blandt de aktører, som producerer og/eller anvender planprodukterne. For hvad er eksempelvis forskellen på en udviklingsplan, en udviklingsstrategi, et udviklingsprogram og et udviklingsperspektiv?

Vi undersøgte således et udsnit af plandokumenter med hensyn til deres definitioner af sig selv som planprodukt for at afklare, om der var overensstemmelse mellem, hvordan forskellige kommuner bruger begreberne. Er helhedsplaner eksempelvis det samme på Sjælland som i Nordjylland, og hvordan adskiller plantypen sig fra udviklingsplaner og masterplaner?

Nogle af de karakteristika og nøgleord, der gik igen på tværs af plantyper, var; strategisk, brugerdriven, helhedsorienteret, dynamisk og fleksibel. Mange af definitionerne var dog så overordnede og generiske, at det var svært at skelne de enkelte typer fra hinanden. En begrebsforklaring, der i den ene kommune omhandlede masterplaner, kunne være næsten identisk med en beskrivelse af en helhedsplan i en anden. Mange af definitionerne kan således hævdes at være et forsøg på at sætte ord på det brede udviklingsplanlægningsfænomen snarere end at handle om at definere specifikke typologier.

Om screeningen

Screeningen af kommunernes udviklingsplanlægning er foregået hen over 4-5 måneder i vinteren 2023/2024.

Søgningen har primært fundet sted via myndighedsbaserede kilder – herunder kommunale, tværkommunale og regionale hjemmesider.

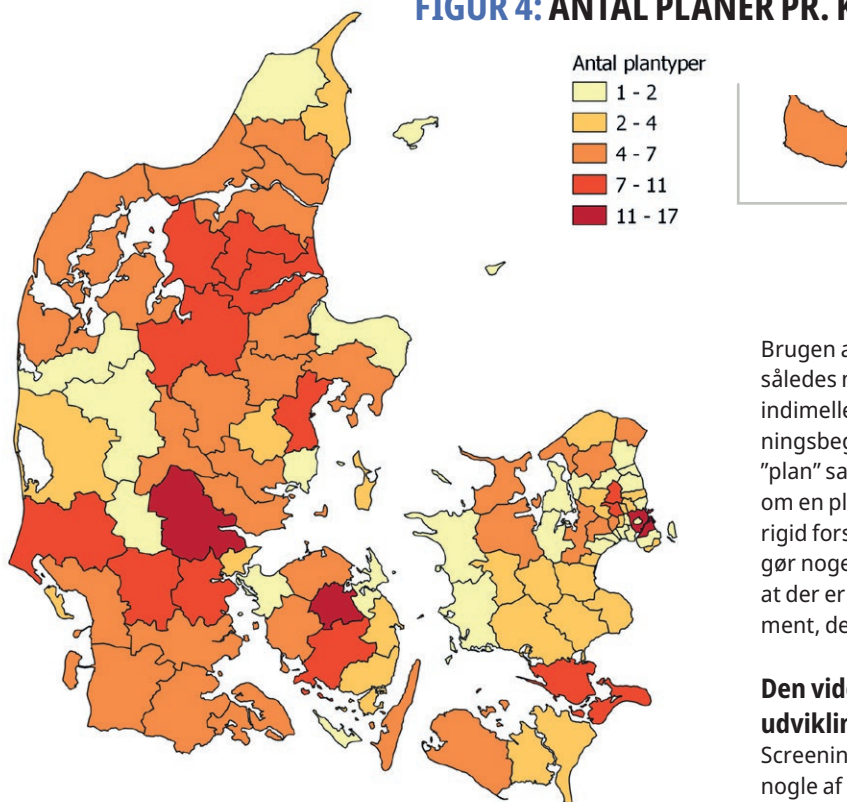
Screeningen er en del af projektet 'Udviklingsplanlægning i Danmark – planlægningsrum for bæredygtig stedsudvikling', som er finansieret af Realdania, Aalborg Universitet og Dansk Kyst- og Naturturisme. Se mere på plan.aau.dk/up

En klar tendens var desuden, at der forekom mange enkeltstående og situationsbundne planprodukter, som tilsyneladende ikke har dannet skole ud over kommunegrænsen, altså kan de betragtes som skabt til lejligheden eller som eksperimenter – ud af de 127 identificerede typologier blev 86 udelukkende anvendt i én enkelt kommune. Eksempler på plantyper, der falder inden for denne kategori, er centerplan, mulighedsstudie, udviklingsperspektiv og byrumsstrategi, men også typisk sammensatte typer som f.eks. masterplan og udviklingsprogram, strategi- og masterplan samt visions- og strategiplan.

Ses der nærmere på, om planprodukterne er et udtryk for en planlægningsmodel, dvs. hvorvidt den samme plantype anvendes som model flere forskellige steder i kommunen, så viser dette sig at være tilfældet for 35 % af samtlige planprodukter. Dette indikerer, at nogle eksperimenter over tid modnes og etableres som koncepter for udbredelse af visse plantyper. Dette er særligt fremtrædende for lokale udviklingsplaner (LUP), områdefornyelsesprogrammer og helhedsplaner, der udgør de tre plantyper, som oftest indgår i planlægningsmodeller. I alt har 32 kommuner skabt mindst én model for deres udviklingsplanlægning.

En særlig kategori af plantyper er by- og områdefornyelsesprogrammer, da disse er forbundet til og udspringer af lovgivningsmæssige rammer. De er som sådan ikke umiddelbart indenfor skiven ift. at undersøge udviklingsplanlægning som fænomen. Når de alligevel er med i screeningen, skyldes det, at disse plantyper i mange tilfælde kombineres med eller viderebearbejdes til forskellige former for udviklingsplanlægning.

FIGUR 4: ANTAL PLANER PR. KOMMUNE



Resultat

Screeningen resulterede i en kategorisering af omkring 1100 planer ud fra parametrene; hovedansvarlig, medvirkende aktører, titel på produktet, årstal, skala og geografi, tematikker, betydningsfulde variabler, og om der er opstået en model for den tilhørende plantype.

Samtidig blev der i flere af definitionerne vekslet mellem planbetegnelser, hvilket kan gøre det svært for brugere at få et klart billede. Herunder ses et eksempel fra en beskrivelse af en 'strukturplan', der i løbet af definitionen skifter navn og i stedet refereres til som en helhedsplan:

*"En **strukturplan** skal fastlægge den fysiske udvikling for en by på kort og langt sigt, så der skabes sammenhæng mellem byggeri, grønne områder og udbygning af infrastruktur og service [...] Den er en **helhedsplan** for en mindre by, hvor lokal viden i høj grad anvendes ved udarbejdelsen."*

En anden erfaring fra undersøgelsen var, at 58% af de 127 identificerede typologiers titel (f.eks. -plan, -strategi eller -vision) endte på "-plan", mens "-strategi" udgjorde 36%. Titlernes forskellige endelser afspejlede dog langt fra altid karakteren af det egentlige indhold. Denne tendens var især tydelig blandt definitionerne for udviklingsplaner, hvor en stor del blev indledt med en argumentation for, at en udviklingsplan ikke er en plan – men snarere en vision, en strategi eller et værktøj.

Herunder ses fire eksempler:

- "Det er vigtigt at slå fast, at en udviklingsplan er en vision – og altså ikke en færdig plan."
- "En udviklingsplan er mere en strategi, end den er planlægning. Den er mere en vision og en retning end en færdig plan."
- "En strategisk udviklingsplan er mere en vision og retning for byudvikling end en plan."
- "Udviklingsplanen er et værktøj frem for en endelig plan."

Brugen af begreberne som selvbeskrivelse virker således mere eller mindre vilkårlig. Dertil synes der indimellem at være et behov for at blødgøre planlægningsbegrebet, så man trods brug af betegnelsen "plan" samtidig ønsker at signalere, at der ikke er tale om en plan i traditionel og måske mere fastlåst og rigid forstand. Det er ikke så meget en plan, at det gør noget. Som læser skal man derimod ofte forstå, at der er tale om et mere fleksibelt og bøjeligt instrument, der er åbent for diskussion.

Den videre undersøgelse af udviklingsplanlægning i Danmark

Screeningen dokumenterer og illustrerer således nogle af de forandringsstræk ved planlægning, som har været diskuteret i en årrække. Planlægningen i disse ikke-lovbundne "planlægningsrum" forsøger bl.a. at italesætte sig selv som mere frisættende, faciliterende, samskabende og innovative. Men samtidig skabes potentielt også nye uklarheder over planernes fokus og virkefelt samt deres koordination med den øvrige planlægning.

Vi har i denne artikel kun beskrevet nogle få aspekter af den omfattende screening. De indledende resultater viser, at der eksisterer et betragteligt erfaringsgrundlag med anvendelse af udviklingsplanlægning i hele Danmark – på tværs af skala, geografi og tematikker. Dette understreger utvetydigt fænomenets relevans, og at der er en udbredt opfattelse af et behov for planlægning for steds- og områdeudvikling, der rækker udover kommune- og lokalplanlægning. Det giver anledning til mange spørgsmål f.eks. om forskellige motiver bag brugen af udviklingsplanlægning, og hvad dette fænomen tilfører af både "udviklings- og planlægningsmæssig merværdi"? Der ønskes et nærmere indblik i erfaringer med organisering, samarbejder, partnerskaber, borgerinddragelse, osv. – kort sagt vedrørende al den planlægningspraksis og koordination, der ligger bag de ikke-lovbundne planer. Endelig vil det være interessant at belyse forskellige bud på relationer til den lovbundne planlægning, samt hvordan ikke-lovbundne planer eventuelt også "taler sammen" indbyrdes.

Dette vil vi i de kommende måneder undersøge nærmere gennem detaljerede casestudier rundt i hele landet, resultaterne fra disse vil sammen med screeningen danne grundlag for afrapportering og formidling til både professionelle planaktører og forskere.