



Regionplanlægning i United Kingdom



Titel

Regionplanlægning i United Kingdom

Udarbejdet af

John Zetter for
Miljøministeriet
Skov- og Naturstyrelsen,
Landsplanafdelingen

Oversættelse

GlobalDenmark a/s

Print

Miljøministeriet
Skov- og Naturstyrelsen
København

ISBN 87-7279-547-6 Elektronisk

Februar 2004

Det danske Miljøministerium har bestilt denne rapport. For at skabe en bedre forståelse for regionplanlægningssystemet i Det Forenede Kongerige (UK) set fra et dansk perspektiv, indledes rapporten med nogle grundlæggende geografiske og forvaltningsmæssige data om Danmark og UK. For at sætte regionplanlægningen i UK ind i en kontekst skitseres det overordnede system for udarbejdelse af udviklingsplaner. Dernæst beskrives udviklingen i planlægning på regionalt plan i UK, og de ændringer i den engelske regionplanlægning som finder sted i 2004 fremlægges. Til sidst præsenteres hovedårsagerne til regionplanlægningens stigende relevans. November 2003.

JOHN ZETTER

Medlem af the Royal Town Planning Institute (det kongelige britiske institut for byplanlægning),
Medlem af the Royal Geographical Society (det kongelige britiske geografiske selskab) og
Medlem af the Royal Society of Arts (det kongelige britiske kunstselskab).

Forord

Denne rapport om regional planlægning i UK er bestilt til brug for arbejdet i det af regeringen nedsatte Regionplanudvalg.

Regionplanudvalget blev nedsat i 2002 med henblik på at komme med anbefalinger til en fornyelse og forenkling af den gældende regionplanlægning i Danmark og det har i den forbindelse været relevant at inddrage eksempler fra landene omkring os. Regionplanudvalget skal fremlægge forslag om den fremtidige regionplanlægning i Danmark set i lyset af den bebudede reform af den regionale og kommunale struktur.

København, februar 2004

*Niels Østergård,
Formand for Regionplanudvalget*

Indhold

Resumé.....	5
Udviklingsplaner i UK	10
Regionplanlægning i UK.....	13
Kommende ændringer i England.....	16
Konklusioner	19
Bilag 1: Gældende retningslinjer for planpolitik i England (Planning Policy Guidance Notes – PPG).....	22
Bilag 2: Indholdsside for den fysiske plan for Wales.....	23
Baggrundslæsning	24
Nyere lovgivning.....	24
Nyttige hjemmesider	24

Illustrationer

Kort 1: UK.....	6
Tabel 1: Sammenligninger mellem Danmark og UK.....	7
Kort 2: UK med de engelske regioner.....	8
Tabel 2: Regionale befolkningstal og planernes dækningsområde i UK	9
Kort 3: Planlægningsramme for Skotland	15
Diagram 1: Det foreslåede plansystem for England	17
Kort 4: Vækstområder i hovedstadsområdet	20
Graf 1: Bruttonationalprodukt pr. person (baseret på bopæl) 1999, (UK=100).....	21

Resumé

Der er store forskelle mellem Danmark og UK med hensyn til geografi og forvaltning. Danmarks befolkning og areal er mindre end UK's, men antallet af lokale myndigheder pr. indbygger i forhold til arealet er større. Dog har de to lande et fællestræk som tillader en sammenligning - nemlig at begge lande har 12 enheder i forbindelse med regionplanlægning.

Planlægningssystemet i UK har eksisteret længe og er politisk stabilt. De lokale myndigheder er forpligtet til at udarbejde udviklingsplaner. I øjeblikket er der tre slags planer:

- Unitary Development Plans: Kommuneplan for enhedskommunerne omkring de største byer. Strukturdel med strategi og lokaldel med detaljeret politik og forslag.
- Structure Plans: I to-leddet kommunale struktur. Strukturplaner med rammer for den lokale planlægning
- Local Plans: I to-leddet kommunale struktur. Lokal kommuneplan.

Først for nylig er regionplanlægning i UK blevet veletableret. Tidligere var der ingen regionale myndigheder, og planlægningssystemet var fast forankret hos de lokale myndigheder. I det sidste årti har britiske regeringer af begge politiske farver arbejdet for at fremme regionplanlægningen.

Regionplanlægningen fik et boost i slutningen af 1990'erne da man valgte folkevalgte forsamlinger med planlægningsbeføjelser i Nordirland, Wales, Skotland og London.

Der foreligger nu lovforslag om de obligatoriske Regionale fysiske strategier (Regional Spatial Strategies) for de engelske regioner som ventes at træde i kraft næste år. Direkte valgte regionale lovgivende forsamlinger vil, med forbehold for folkeafstemninger i de enkelte regioner, erstatte de eksisterende indirekte valgte regionale forsamlinger i de engelske regioner.

Planlægning på regionalt plan bliver stadig mere vigtig på grund af flere indbyrdes forbundne faktorer. Disse faktorer er f.eks. det stigende omfang af aktiviteter i folks dagligliv - særlig i de større byregioner - det øgede behov for at integrere planlægningen i byområder og landdistrikter samt mere pluralistiske samfund hvor ensartede pakkelsesløsninger for de nationale politikker er mindre effektive.

Et særligt forhold er at de lokale politikker som drives af ønsker i lokalsamfundet fjerner sig mere og mere fra nationale politikker som drives af globale hensyn. Det regionale plan fremstår efterhånden som et velegnet plan hvorpå der kan mægles mellem lokale og nationale interesser. Andre væsentlige faktorer som støtter den regionale planlægning er f.eks. bestræbelserne på at sikre bæredygtig udvikling, ændringer i praksis mht. planlægning, som belyses i det europæiske fysiske og funktionelle udviklingsperspektiv (ESDP) samt de vedvarende regionale skævheder.



Kort 1: UK

Indledning

Denne rapport henvender sig til danske læsere, og de følgende afrundede tal (tabel 1) er derfor medtaget for at skabe en ramme for de efterfølgende afsnit om regionplanlægning.

UK har en befolkning på omkring 60 millioner mennesker, mere end ti gange så mange som i Danmark. UK dækker over 245.000 km², fem gange mere end Danmark. Generelt set er tætheden af myndigheder under nationalt niveau meget højere i Danmark end i UK, både hvad angår regionalt og kommunalt plan. Når man omsætter disse tal til planlægning på regionalt plan betyder det, at Danmark, som har en meget mindre befolkning og et meget mindre areal, har det samme antal regionplaner som UK.

LAND	DANMARK	UK
Befolkning	5,5 mill.	60 mill.
Areal (km ²)	43.000	245.000
Befolkningstæthed (pers. pr. ha.)	1,2	2,5
Regioner	12	12
Lokale myndigheder	270	400

Tabel 1: Sammenligninger mellem Danmark og UK

Politisk set er Det Forenede Kongerige - UK - opdelt i 4 "nationer", nemlig England, Nordirland, Skotland og Wales. Dog afspejler disse fire "nationer" det faktum at UK ikke har nogen nedskreven forfatning og derfor heller ingen klar mekanisme til opdatering af de historiske betingelser under hvilke de fire "nationer" blev forenet til et land. Med henblik på internationale sammenligninger vedrørende planlægning kan Nordirland, Skotland og Wales anses som regioner, idet deres planlægning foretages på et plan mellem nationalstaten og de lokale myndigheder. England er inddelt i 9 administrative regioner (tabel 2 og kort 2).

Hvis man fører sammenligningen lidt videre, kan man se at samlet befolkningstal og -tæthed i South West-regionen i England svarer nærmest til Danmark (selvom de to på ingen måde er identiske). South West-regionen er inddelt i 7 "amter".

THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND
with English regions



Kort 2: UK med de engelske regioner

Region	Befolkning (mill.)	Befolkningstæthed (pers. pr. ha.)	% areal med 2 (regi- onalt & lokalt) og ik- ke 3 planlægnings- niveauer
Nordirland	1,7	1,1	100
Skotland	5,1	0,6	100
Wales	2,9	1,4	100
North East	2,6	2,9	68
North West	6,8	4,8	67
Yorks & Humber	5,0	3,2	89
East Midlands	4,2	2,7	20
West Midlands	5,3	4,1	60
East of England	5,4	2,8	12
London	7,3	45,6	100
South East	8,1	4,2	25
South West	4,9	2,1	38

Tabel 2: Regionale befolkningstal og planernes dækningsområde i UK

Udviklingsplaner i UK

Eftersom UK ikke har nogen nedskreven forfatning er alle rettigheder og pligter i forbindelse med planlægning indeholdt i lovgivningen. Selv om de fire dele af UK - England, Nordirland, Skotland og Wales - har deres egne juridiske rammer for planlægning, har de alle et fælles grundlag. Derfor er det formelt korrekt at henvide til UK's planlægningssystem.

Dog er der en enkelt uregelmæssighed med hensyn til juridisk ansvar. De medlemmer af det britiske parlament som er valgt i kredse i Nordirland, Skotland og Wales har stemmeret over planlovgivning i England. De har imidlertid ikke stemmeret vedrørende planlovgivning i deres egne valgkredse som udelukkende hører under deres kolleger i de nordiske og walisiske lovgivende forsamlinger og i det skotske parlament (Northern Ireland Assembly, Welsh Assembly, Scottish Parliament).

Siden indførelsen af et omfattende system i 1947 har by- og landdistriktsplanlægning i UK været præget af evolution frem for revolution. Alle partier var enige om at bevare systemet.

I 1986 offentliggjorde Margaret Thatchers regering dog en hvidbog om en regelsanering som indeholdt et forslag om at afskaffe strukturplanerne. Det blev dog ikke gennemført af hovedsageligt politiske grunde. Ironisk nok besluttede de jordbesiddende og udviklingsrelaterede interessenter at de godt kunne lide den stabilitet planlægningssystemet tilførte værdien af deres land. Desuden var de fleste af de amtsråd som udarbejder strukturplaner under ledelse af det konservative parti. Den efterfølgende regering, som også var konservativ, øgede fokus på udviklingsplanerne. I den lov om planlægning og erstatning (Planning and Compensation Act) som trådte i kraft i 1991 blev udviklingsplaner gjort til førstevalget når man skulle vælge planlægningsværktøj.

Det lokale planlægningssystem fungerer nu på stort set samme måde som var hensigten i 1947. I størstedelen af UK er et enkelt lag af lokale myndigheder ansvarligt for at udarbejde en obligatorisk udviklingsplan. De hovedtræk i planlovgivningen i UK som også er relevante for udviklingsplaner er:

- de lokale planlægningsmyndigheders pligt til at udarbejde en udviklingsplan og
- sikring af de beføjelser som den centrale regering i England (og de decentraliserede myndigheder i de tre andre dele af UK) har til at udarbejde eller ændre udviklingsplaner.

UK's parlament lovgiver om by- og landdistriktsplanlægning i England og er ansvarlig for planpolitik der. Politikken fremgår hovedsageligt af regelmæssigt opdaterede retningslinjer (Planning policy Guidance Notes – PPG jf. bilag 1) som er udarbejdet efter grundige offentlige høringer. Planlægningsinspektoratet (Planning Inspectorate) er et regeringsorgan som udfører offentlige drøftelser af udviklingsplaner i England.

Lovgivning og politik vedrørende by- og landdistriktsplanlægning i Skotland og Wales hører under det skotske parlament henholdsvis den lovgivende forsamling i Wales. Disse organer har planlægningsbeføjelser der ligner dem UK's parlament har for England, de har planlægningsinspektorer eller lignende, og de udsteder deres egne politiske retningslinjer. Den lovgivende forsamling i Wales har udgivet en fysisk plan, og det skotske parlament er i gang med at udarbejde en national planlægningsstrategi (kort 3).

I Nordirland er miljøministeriet (Department of the Environment) ansvarligt for planpolitikken og for udarbejdelse af udviklingsplaner. Strategisk planpolitik og den regionale udviklingsstrategi hører under ministeriet for regionaludvikling (Department for Regional Devel-

opment). Nordirland var teknisk set den første del af UK som indførte en lovfæstet fysisk plan for det regionale plan, da man udgav "Shaping Our Future" (Sådan formes vores fremtid) i 2000.

Lokale planlægningsmyndigheder er hovedaktørerne i planlægningssystemet og har ansvar for den daglige administration og gennemførelse. Dette omfatter som nævnt pligten til at udarbejde udviklingsplaner. Der er tre slags udviklingsplaner afhængig af den lokale myndighedsstruktur i det pågældende område.

Structure plans

(Strukturplaner) udarbejdes af amtslige myndigheder i England og af lokale myndigheder i Skotland (dog vil dette ændre sig). Disse planer har fire formål:

- at sikre realistiske betingelser for udviklingen;
- at fastsætte strategiske hovedmål som kan opnås via arealanvendelsespolitikker;
- at sikre sammenhæng med nationale og regionale politikker; og
- at sætte en ramme for lokale planer (localplans).

Strukturplaner består af tre elementer: En skriftlig erklæring om politikker og forslag; et nøglediagram som ikke er baseret på et kort; og et forklarende notat med begrundelser og relevante baggrundsoplysninger til politikkerne og forslagene i planen. Det er hensigten at tidshorisonten vil være 15 år.

Unitary Development Plans

(Udviklingsplaner i enhedskommuner) udarbejdes i Wales og i de dele af England (hovedsageligt i byer) hvor der kun er et enkelt lag af lokale myndigheder. Disse planer består af to dele: Den første del er beslægtet med en strukturplan, og handler om strategi, og den anden er beslægtet med en lokalplan, og indeholder detaljerede politikker og generelle fordelinger af areal. I London er den direkte valgte borgmester ansvarlig for udarbejdelse af en fysisk udviklingsstrategi der skal supplere de strategiske elementer i de enhedsudviklingsplaner, som Londons distrikter udarbejder. Londonplanen (the London Plan) blev formelt vedtaget i 2003.

Local Plans

(Lokale planer) udarbejdes af distriktråd (district councils) i de dele af England hvor der også er amtsråd og derfor strukturplaner. En lokalplan som dækker et helt distriktråds område indeholder detaljerede politikker og forslag illustreret på et kort. Individuelle udviklingsforslag kan også medtages. Disse planer har generelt en tidshorisont på 10 år og skal være i overensstemmelse med strukturplanen for det pågældende område. Lignende ordninger vil snart komme til at gælde for Skotland. Dog er det således at i de fire største byområder i Skotland opfordres lokalrådene til at udarbejde lokalplanen i to dele - dvs. i et format der ligner en enhedsudviklingsplan.

Alle typer planer gennemgår generelt otte trin:

- udkast til planen udarbejdes af den lokale planlægningsmyndighed (som regel indebærer dette et vist omfang af engagement fra borgere og interessenter);
- en offentlig høringsperiode;
- offentliggørelse af en revideret plan;
- mulighed for at komme med indsigelser;
- lokalplanhøring/offentlig undersøgelse af udvalgte indsigelser;

- offentliggørelse af en rapport udarbejdet af den inspektør/det panel der udfører hørin- gen/undersøgelsen med ændringer til planen;
- yderligere mulighed for at offentligheden kan komme med kommentarer; og
- den lokale planlægningsmyndighed offentliggør den endelige plan.

Ansvar for planpolitikken i England blev i 2002 overført til vicepremierministeriet (Office of the Deputy Prime Minister ODPM) fra ministeriet for transport, lokale myndigheder og regioner (Department of Transport, Local Government and Regions - DTLR) som kun eksisterede i kort tid. DLTR efterfulgte ministeriet for miljø, transport og regioner (Department of Environment, Transport and Regions - DETR) så sent som i 2001. Transporten har nu sit eget ministerium, og miljøpolitikken hører under et andet ministerium sammen med landbrug. De dage hvor bolig-, by- og planlægningspolitik var integreret i det samme ministerium som miljø og transport er ovre - for øjeblikket. I ODPM er der en regional koordinationsenhed som fører tilsyn med de regionale myndigheder (Regional Offices of Government) i hver af de engelske regioner.

Regionplanlægning i UK

Regionplanlægningen i UK har en temmelig broget historie. Den britiske byplanlægger Abercrombies plan fra 1944 for London-regionen som førte til etableringen af det grønne bælte (Green Belt) og den første generation af nye byer er verdenskendt ligesom den københavnske Fingerplan. Dog ophørte man med regionplanlægning efter indførelsen af omfattende udviklingsplanlægning på amtsplan i den vigtige by- og landsplanlægningslov fra 1947 (Town and Country Planning Act). Der var sporadiske forsøg på at genoplive traditionen - især i London-regionen. Da der ikke var folkevalgte regionale myndigheder nogen steder i UK, var der dog ikke nogen vedvarende interesse i at fremme planlægning på regionalt plan.

Endvidere har der altid været et skel på det centrale regeringsplan mellem regionalpolitik - dvs. national politik der differentierer mellem regioner - og regionplanlægning - dvs. planlægning for de enkelte regioner. Denne rivalisering, som hænger sammen med uklarheder om Skotland, Wales og Nordirlands stilling, har praktisk talt også forhindret national planlægning. Der blev gjort et forsøg på national planlægning i en kort periode under Labour-regeringen i midten af 1960'erne som etablerede økonomiministeriet (Department of Economic Affairs (1964-69)). En nationalplan blev udarbejdet i 1965, og økonomiske planlægningsråd blev etableret i alle regioner. Dog overlevede disse kun i kort tid.

Som det er tilfældet med mange initiativer i planlægningen i UK, udarbejdede Skotland sine egne retningslinjer for planlægning i 1984. Dog var det ikke før 1989 at en konservativ regering begyndte at genopfinde regionplanlægningen i England med udgivelse af strategiske retningslinjer for fem større byregioner, herunder London. I 1990 blev de efterfulgt af retningslinjer for udarbejdelse af regionale strategiske retningslinjer (Regional Strategic Guidance - RPG) i forsøget på at opnå fuld dækning i England.

Processen indebar "stående konferencer" for de lokale myndigheder i hver af de engelske regioner som skulle udarbejde regional "rådgivning", som så skulle i høring hos regionale interessenter. Disse råd blev dernæst fremsendt til miljøministeren, som efter en ugenomsigtig proces omformede rådene til RPG'er for den pågældende region.

De statslige retningslinjer for RPG'er blev genudstedt i uændret form i 1992, og i 1995 var der udstedt RPG'er for syv af de ni engelske regioner. Indholdet var dog noget begrænset, og RPG-processen havde kun få ressourcer. Motivationen var mere et forsøg på igen at understrege nationalstatens beføjelser end kærlighed til planlægning som sådan. Idet de ikke er lovfæstede, har RPG'erne tendens til at afspejle den laveste fællesnævner som alle den pågældende regions lokale myndigheder kan blive enige om. Da der ikke er nogen folkevalgte regionale myndigheder, har den centrale regerings regionale kontorer endvidere tendens til at være de mest magtfulde spillere på alle stadier i udarbejdelsen af RPG'er. Selvom de begynder som en bottom-up-proces med udarbejdelse af "råd", er RPG'er hovedsageligt top-down-dokumenter.

Siden Labour-regeringen blev valgt i 1997 er der sket betydelige administrative ændringer på regionalt plan og dermed også i udarbejdelsen af RPG'er. I øjeblikket er der tre vigtige organer i de engelske regioner:

- *Regional Chambers* Regionale kamre som hovedsageligt består af delegerede medlemmer fra de lokale myndigheder i regionen;
- *Regional Development Agencies - RDA* Regionale udviklingskontorer som udpeges af ministeren og består af repræsentanter fra erhvervslivet og lokale myndigheder i regionen; og

- *Government Offices* Regeringskontorer i regionerne som repræsenterer den regionale dimension i den centrale regerings politikker.

RDA'erne blev etableret i 1999 for at udarbejde regionale økonomiske strategier. Det er intentionen at de skal bringe Regional Chambers og interessenter sammen, og de har fire hovedopgaver:

- analyse af den regionale økonomi;
- ramme for økonomisk udvikling;
- handlingsplan for RDA'ernes eget økonomiske arbejde; og
- ramme for levering af nationale programmer.

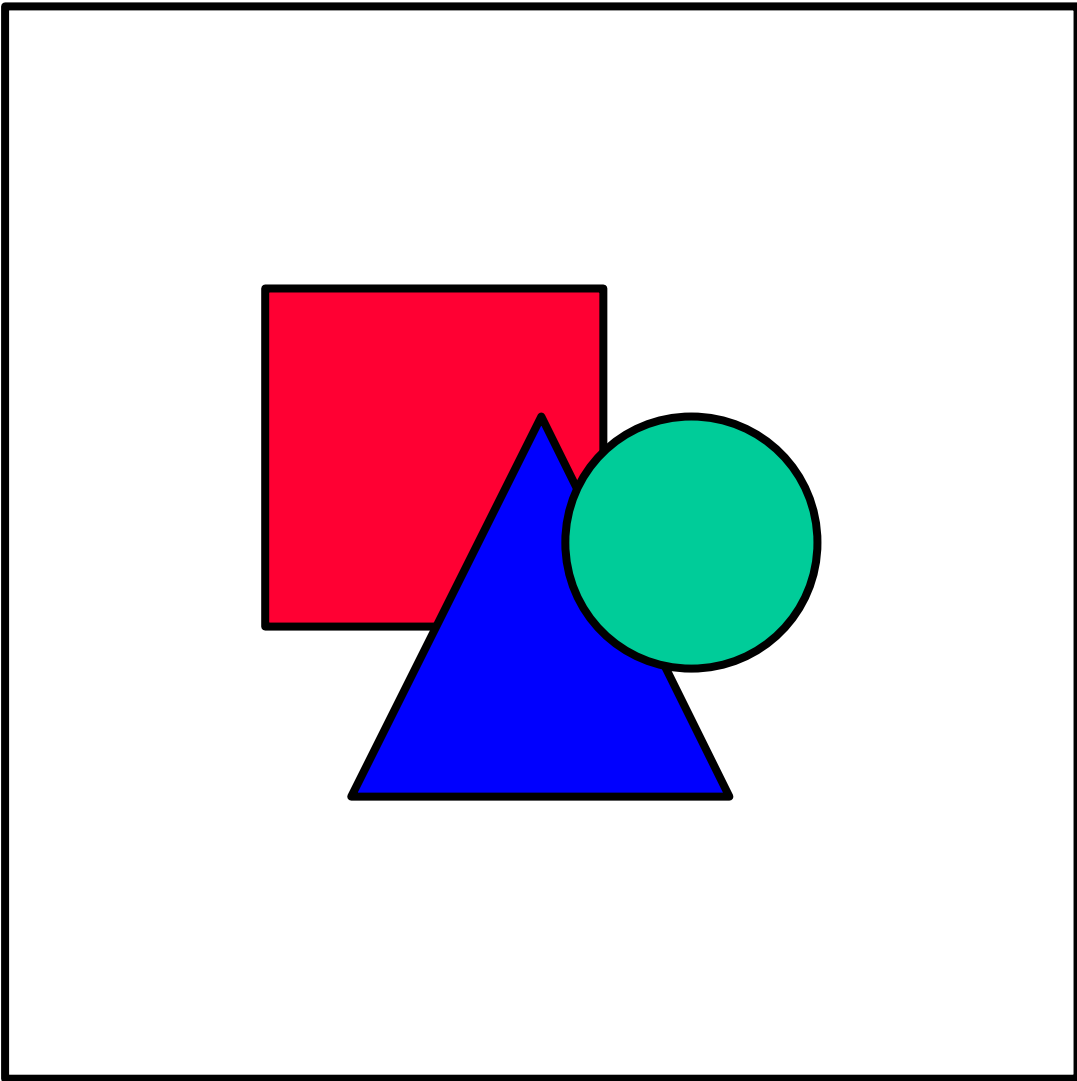
Set i lyset af denne styrkelse af regionale institutioner i England blev regeringens retningslinjer om RPG, som tidligere var et led i de generelle retningslinjer om udviklingsplaner, genudstedt i 2000 som et særskilt dokument. Retningslinjerne blev udvidet - specielt med hensyn til offentlighedens deltagelse i processen. De individuelle RPG'er blev underlagt offentlige høringer. Det typiske indhold i de aktuelle RPG'er der gælder for alle de engelske regioner kan illustreres ved kapiteloverskrifterne for RPG'en for South West-regionen:

- (a) Regional vision
- (b) Fysisk strategi
- (c) Naturligt og bebygget miljø
- (d) Økonomi
- (e) Turisme, kultur og sport
- (f) Bolig
- (g) Trafik
- (h) Infrastruktur og ressourcer
- (i) Gennemførelse og overvågning

Den seneste decentralisering af planlægningsbeføjelser fra UK's parlament til de lovgivende forsamlinger i Nordirland og Wales samt det skotske parlament har ligeledes beredt vejen for en udvidelse af regionplanlægningen. Nordirland var i 2001 de første til at komme i gang med at vedtage en regional udviklingsstrategi. Den fysiske plan for Wales er det seneste eksempel på regionplanlægning i UK. Den har en tidshorisont på 20 år og definerer tre slags byer - hovedstad, nationale og regionale - og tre typer transportfaciliteter - regionale, nationale og internationale. Den har tre målsætninger:

- at tilvejebringe en vision;
- at sætte en ramme for integreret beslutningstagning; og
- at give politikken et stærkere geografisk element.

Selvom denne rapport ikke er det rette sted at beskrive ovennævnte dokument i detaljer, findes der i bilag 2 en indholdsside der illustrerer at der langt fra er tale om en traditionel regionplan. I Skotland har man gennemført indledende høringer som første trin i udarbejdelsen af en national planlægningsramme (kort 3).



Kort 3: Planlægningsramme for Skotland

Kommende ændringer i England

Som tidligere nævnt eksisterer der ikke en national plan for UK, men den seneste udvikling i Nordirland, Wales og Skotland har inspireret til tanker om at anvende planlægning for England som ramme for planlægning for regionerne. Selvom den ikke hævder at være en national plan, har ODPM's udgivelse fra 2003 om bæredygtige lokalsamfund og byggeri for fremtiden ("Sustainable Communities: building for the future") et nationalt perspektiv, idet den indeholder nationale initiativer til at opnå og bevare bæredygtigheden, vækstområder i London og generelt i det sydøstlige England samt politikker for områder i det nordlige England, som ikke er så efterspurgt, og som mister befolkning.

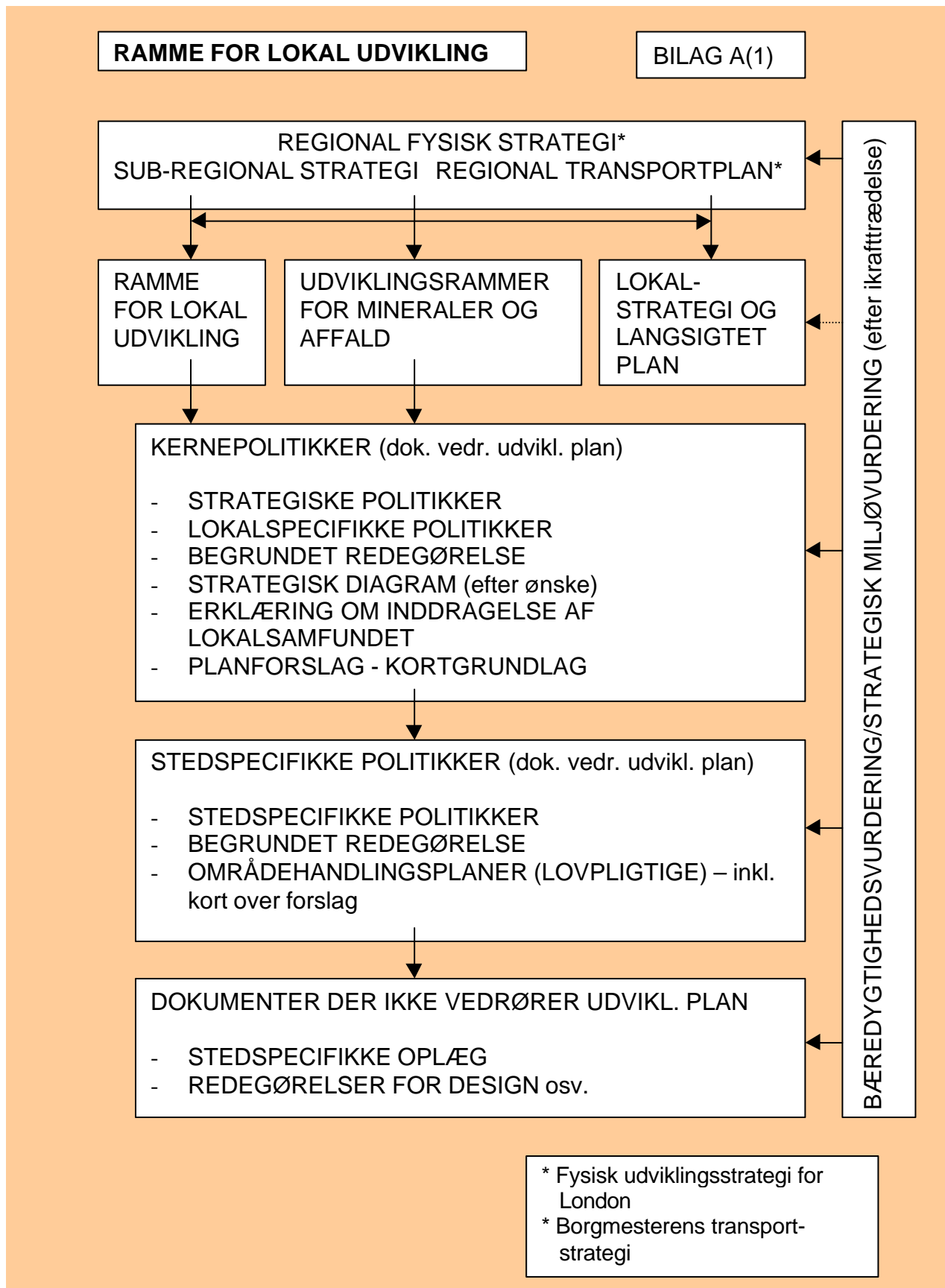
Den aktuelle drivkraft bag regionplanlægningen i England er dog regeringens forslag om folkevalgte regionale myndigheder i de engelske regioner. Dette vil afhænge af folkeafstemninger i alle regioner - første gang i 2004 i regionerne North East, North West, Yorkshire og Humber. På baggrund af eksemplerne fra Skotland og Wales, forventes det at forslagene vedtages. Herefter vil der blive afholdt folkeafstemninger i andre regioner. På grund af den manglende regionale tradition i England kan man dog ikke tage resultaterne for givet. Selv i Wales endte folkeafstemningen i 1997 med at den waliske folkevalgte forsamling blev vedtaget med kun 50,3 % af vælgerne.

Samtidig med at vælgerne i de engelske landområder, hvoraf de fleste har to lag lokale myndigheder, skal stemme om hvorvidt de ønsker en folkevalgt regional samling, skal de også vælge hvorvidt de ønsker at afskaffe enten amtsrådet eller distriktsrådet. Dette forventes at resultere i at man afskaffer amterne og begrænser den vækst i antallet af administrative myndigheder som ville finde sted hvis man vedtog at oprette regionale forsamlinger i områder, som allerede har to lag af lokale myndigheder.

Regeringen har udpeget en valgkredskommission (Boundary Commission) som er et stående organ der regelmæssigt redegør for grænserne mellem de lokale valgkredse. Denne kommission er allerede i gang med at undersøge hvilket mønster der kunne være hensigtsmæssigt med et enkelt lag af administrative myndigheder. Resultatet ville så blive det samme som i Skotland, Wales, Nordirland og London, hvor man kun har to niveauer - nemlig regionalt og lokalt - af folkevalgte myndigheder under den centrale regering. Hvis folkeafstemningerne får et positivt udfald, vil det være muligt at afholde valg til de regionale forsamlinger i de tre nordligste regioner i England i 2006.

De aktuelle forslag om regionplanlægning i England foreligger som lovforslag og er i den sidste fase af den parlamentariske behandling, og det er temmelig usandsynligt at de vil blive ændret betydeligt. RPG'erne og strukturplanlægningen vil blive udfaset over en treårs periode og erstattet af lovpligtige regionale fysiske strategier (Regional Spatial Strategies - RSS). Disse vil blive udarbejdet af de Regional Chambers, som er omtalt ovenfor, og senere vil de, hvis det bliver vedtaget ved folkeafstemningerne, blive udarbejdet af direkte valgte regionale forsamlinger.

Diagram 1: Det foreslåede plansystem for England



I henhold til de forslag som stilles i del I af det aktuelle lovforslag om planlægning og ekspropriation (Planning and Compulsory Purchase Bill) vil RSS'er blive gjort lovpligtige, mere detaljerede, underlagt årlig kontrol og de vil skulle inkorporere de regionale transportstrategier (Regional Transport Strategies) som i øjeblikket udarbejdes og vedtages adskilt fra RPG'erne. Den nye type RSS vil have en tidshorisont på 15 år og omfatte fem emner:

- omfang og fordeling af nye boliger,
- prioriteringer for transport, infrastruktur, udvikling af landdistrikter, landbrug, mineraludvinding samt affaldsbehandling og -bortskaffelse.
- en fysisk vision og en strategi herfor,
- anvendelse af nationale politikker i regionen, og
- mål og indikatorer for resultater.

RSS'erne skal også tage højde for nationale politikker, for RSS'er for naboregioner samt for de forventede tilgængelige ressourcer. Der opfordres også til identifikation af en subregional komponent. RSS'erne skal forme en langsigtet ramme for andre regionale strategier for økonomi, bolig, turisme og kultur. De skal også indeholde en erklæring om hvordan regionale interesser og borgerne har været involveret i udarbejdelsen af strategien. En bæredygtigheds-vurdering skal indgå som en integreret del af strategien. Efter strategien er indleveret til ministeren (i øjeblikket er det vicepremierministeren) til godkendelse arrangeres en offentlig høring.

Selvom det ikke er direkte relateret til det regionale plan, er det værd at nævne at det lokale planlægningssystem også er ved at blive ændret med indførelsen af lokale udviklingsrammer (Local Development Frameworks). Disse vil blive udarbejdet af det enkelte lag af lokale myndigheder som forventes at blive indført overalt i England. Det er interessant at bemærke at til trods for at termen "udviklingsplan" bevares i lovgivningen indeholder ingen af de to vigtigste fremtidige planlægningsinstrumenter - regionale fysiske strategier (RSS) og lokale udviklingsrammer - ordet "plan".

Konklusioner

Den seneste stigning i fokus på regionplanlægning i UK har forskellige men ofte beslægtede grunde. Nogle er direkte forbundet med forhold i UK - som f.eks. den manglende udvikling af regionale institutioner. I en internationalt komparativ sammenhæng er der dog nogle systemiske faktorer på spil som har en bredere betydning end kun UK.

Først og fremmest er der det stadigt større fysiske område hvori folks dagligliv udspiller sig. Dette er forbundet med øget mobilitet pga. den generelle motorisering hvilket i sig selv afspejler den øgede velstand. Der er en væsentlig tendens i samtlige storbyregioner i UK til at udviklingen spreder sig væk fra den centrale storby. I perioden 1981-2001 faldt befolkningstallene i alle Englands seks næststørste byer - Birmingham, Leeds, Liverpool, Newcastle, Manchester og Sheffield - mens de regioner de ligger i oplevede stigende befolkningstal. Dette er en indikation af den generelle tendens til spredning fra storbyer til forstæder og landdistrikter.

Til trods for at investeringerne i ny transportinfrastruktur har været utilstrækkelig, er tilgængeligheden forbedret. Faktisk kan denne underinvestering i den kollektive transport have stimuleret motoriseringen og bilforbruget. Disse tendenser har også åbnet debat om et andet emne, nemlig at der er behov for sammenhængende planlægning af by- og landdistrikter, fordi adskillelsen mellem de to mange steder bliver stadig mindre tydelig.

Med forbedret velstand, uddannelse og etnisk mangfoldighed bliver det også stadigt sværere at lave ensartede pakked løsninger for de nationale politikker. Fornyet fokus på det regionale plan giver en vis grad af fleksibilitet i et stadigt mere pluralistisk samfund. Som følge heraf betyder det nye regionale planlægningssystem i UK at nationale retningslinjer for planlægning bliver reduceret i omfang.

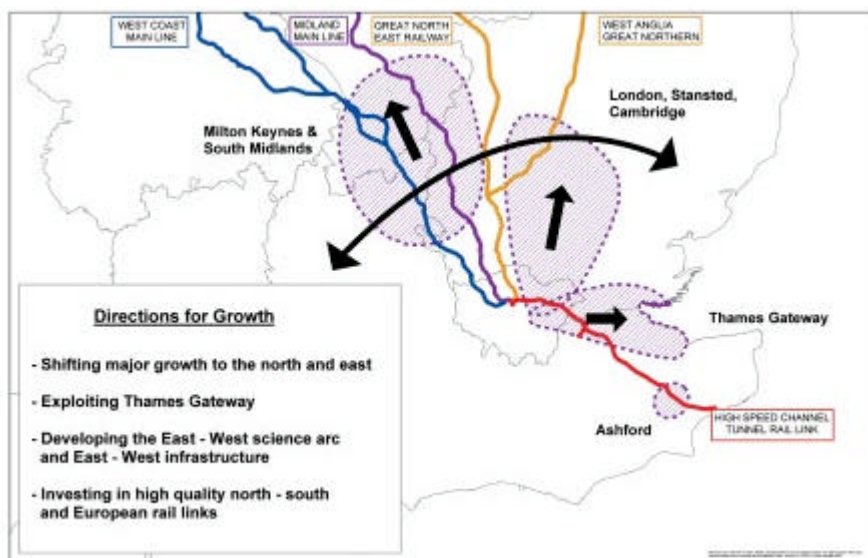
Nye typer planer er blevet udviklet som er bedre egnet til det regionale plan end den tidligere by- og landsplanlægning. Den mest indflydelsesrige model har været fysisk planlægning som belyses i ESDP. Der henvises hertil i de retningslinjer for regionplanlægning som nu findes for samtlige engelske regioner samt i de strategier der udarbejdes for Nordirland og Wales. ESDP har haft særlig stor indflydelse i UK, fordi landet ikke har en national plan som kan danne ramme om regionplanerne.

Nu ses planlægning også som en løbende proces. Den klassiske rækkefølge i planlægningsarbejdet med undersøgelse/analyse/plan er nu erstattet af en målorienteret nærdemokratisk proces som støttes af præstationsmålinger, regelmæssig overvågning og review. Desuden lægges vægten nu mere på en planlægningsmetode der baseres på at "planlægge, overvåge og forvalte" frem for at "forudsige og tilvejebringe". Dette har igen stimuleret fremkomsten af en type planlægning som var svær at overføre til den traditionelle form for planlægning i UK. Der var også utilfredshed med det eksisterende systems langsomhed. For eksempel tog det næsten tyve år at opnå total national dækning med strukturplanerne.

Spørgsmål om styringssystemer er også relevante. Et spørgsmål er hvordan man tilpasser den offentlige sektor til de stadigt større økonomiske og sociale rum. Et endnu vigtigere spørgsmål er dog det vakuum der bliver tilbage efterhånden som den lokale regeringspolitik bliver stadigt mere drevet af lokalsamfundsinteresser, samtidig med at den nationale regeringspolitik bliver stadigt mere drevet af internationale interesser (og europæiske i EU).

Disse udviklinger har det med at gå i forskellige retninger hvilket ses allertydeligst når lokale "ikke-i-min-baghave"-reaktioner støder sammen med nationale politikker om økonomisk kon-

kurrenceevne og social samhørighed. På denne baggrund kan det regionale plan, hvis det opbygges korrekt så det hverken bliver en forlængelse af det lokale eller nationale plan, blive et mødested for to modsatrettede synspunkter og dermed fungere som en mæglende mekanisme.



Kort 4: Vækstområder i hovedstadsområdet

I denne henseende er det vigtigt at regionerne er af en sådan størrelse at de kan klare sig over for den centrale regering og ikke være så små at de bliver domineret af en eller to større kommuner. Set fra et politisk synspunkt er det også vigtigt at de så vidt muligt er i samme størrelsesorden. Dette har ført til en opdeling af den funktionelle storbyregion med basis i London i tre adskilte regioner - East of England, South East og London. Hvis hovedstadsregionen med sine mere end 20 millioner indbyggere - dvs. en tredjedel af landets befolkning - fik lov til at dominere, ville hele den regionale struktur i UK komme i ubalance. Dette har ført til et stort nationalt engagement i planlægningen for hovedstadsregionen, fordi den fungerer som en enhed, og fordi der er behov for et samlet overblik over dens udvikling (kort 4).

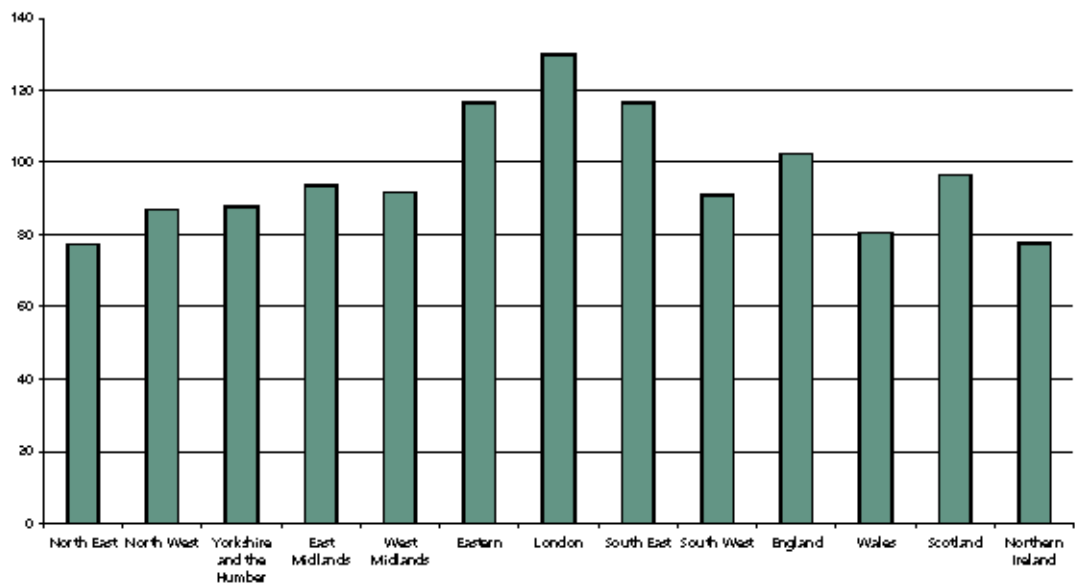
Politiske forandringer, der i sig selv delvist opstår som svar på økonomiske og sociale tendenser, har også bidraget til regionplanlægningens fremgang. Særlig har decentralisering til de nye folkevalgte organer i Nordirland, Skotland og Wales i slutningen af 1990'erne resulteret i fokus på betydningen af nye lag mellem det nationale og det lokale myndighedsniveau.

Der har også været andre forhold som har udvidet planlægningens omfang - særligt planlægning med fokus på arealanvendelse. Bæredygtig udvikling som er blevet accepteret fuld ud i britisk planlægning - for eksempel er en bæredygtighedsvurdering en obligatorisk del af de nye regionale fysiske strategier - er et af disse forhold.

Behovet for at integrere sociale, økonomiske og miljømæssige hensyn peger på at det regionale plan er velegnet for planlægningen.

Til sidst skal nævnes at regionale skævheder fortsat er årsag til bekymring (graf 1). Det gamle regionale paradigme som anvendte Robin Hood-inspirerede politikker hvor man tog fra de rige regioner for at hjælpe de fattige er blevet erstattet af ideen om at hver region skal udvikle sine egne aktiver og finde sin egen niche. Dette har sat regionplanlægningen i høj kurs fordi den skaber en ramme for "hjemmedyrket" regionaludvikling.

Chart 1: Gross Domestic Product per head (Residence Based) 1999, (UK=100)



Graf 1: Bruttonationalprodukt pr. person (baseret på bopæl) 1999, (UK=100)

Bilag 1: Gældende retningslinjer for planpolitik i England (Planning Policy Guidance Notes – PPG)

PPG1	General Policy and Principles (generel politik og principper)
PPG2	Green Belts (grønne bæltter)
PPG3	Housing (bolig)
PPG4	Industrial and Commercial Development and Small Firms (industri- og erhvervsudvikling samt mindre virksomheder)
PPG5	Simplified Planning Zones (forenklede planlægningszoner)
PPG6	Town Centres and Retail Development (bycentre og detailhandelsudvikling)
PPG7	The Countryside: environmental quality and economic and social development (på landet: miljømæssig kvalitet samt økonomisk og social udvikling)
PPG8	Telecommunications (telekommunikation)
PPG9	Nature Conservation (naturfredning)
PPG10	Planning and Waste Management (planlægning og affaldshåndtering)
PPG11	Regional Planning (regionplanlægning)
PPG12	Development Plans (udviklingsplaner)
PPG13	Transport
PPG14	Development on Unstable Land (udvikling på ustabile landområder)
PPG15	Planning and the Historic Environment (planlægning og det historiske miljø)
PPG16	Archaeology and Planning (arkæologi og planlægning)
PPG17	Sport and Recreation (sport og rekreation)
PPG18	Enforcing Planning Control (styrkelse af planlægningsstyring)
PPG19	Outdoor Advertisement Control (styring af udendørs reklame)
PPG20	Coastal Planning (kystnær planlægning)
PPG21	Tourism (turisme)
PPG22	Renewable Energy (vedvarende energi)
PPG23	Planning and Pollution Control (planlægning og forureningsbegrænsning)
PPG24	Planning and Noise (planlægning og støj)
PPG25	Development and Flood Risk (udvikling og risiko for oversvømmelse)

Bilag 2: Indholdsside for den fysiske plan for Wales

1	Introduction (indledning)	1
2	Sustainable Spatial Development Values and Objectives (værdier og mål for bæredygtig fysisk udvikling)	5
2.1	Values (værdier)	5
2.2	Objectives (mål)	6
3	Where We Are Now (hvor vi er nu)	10
3.1	Building Sustainable Communities (om at bygge bæredygtige lokalsamfund)	10
3.2	Valuing our Environment (vi sætter pris på vores miljø)	14
3.3	Increasing and Spreading Prosperity (sådan øges og spredes velstand)	19
3.4	Achieving Sustainable Accessibility (sådan opnås bæredygtig tilgængelighed)	23
3.5	The Spatial Challenges (de fysiske udfordringer)	29
4	Drivers of Change (drivkraft for forandring)	30
5	Where We Want to Go (hvor vi gerne vil hen)	34
5.1	National Spatial Perspective (nationalt fysisk perspektiv)	34
5.2	Area Perspectives (arealperspektiver)	41
6	The Way Forward (vejen frem)	54
6.1	Impact of the Wales Spatial Plan (virkningen af Wales' fysiske plan)	54
6.2	What We Will Do (hvad vi vil gøre)	55
6.3	What We Would Like You to Do (hvad vi gerne vil have dig til at gøre)	57
6.4	Monitoring and Review (overvågning og review)	58
6.5	Sustainability Appraisal (bæredygtighedsvurdering)	58

Baggrundslæsning

Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain (planlægning, regering og fysisk strategi i Storbritannien), Vigar et al., MacMillian Press, 2000

Shaping our future: the regional strategy for Northern Ireland 2025 (sådan formes vores fremtid: regional strategi for Nordirland 2025), Northern Ireland Assembly (den folkevalgte nordirske forsamling), 2000

Planning Policy Guidance Note 11, DETR, Stationery Office, 2000

The changing urban hierarchy of England and Wales 1931-98 (det skiftende bymæssige hierarki i England og Wales), P. Hall et al., University College London, 2000

Good practice guide on sustainability appraisal of regional planning guidance (guide til god praksis for bæredygtighedsvurdering af retningslinjer for regionplanlægning), DETR, Stationery Office, oktober 2000

Planning: delivering a fundamental change (planlægning: sådan leveres grundlæggende ændringer), DTLR, 2001

Your region, your choice: reinventing the English regions (din region, dit valg - genopfindelse af de engelske regioner), Cm5511, Stationery Office, 2002

New directions in UK strategic planning (nye retninger i UK's strategiske planlægning), D. Counsell et al., Town & Country Planning, januar 2003

People, places, futures: the Welsh spatial plan (mennesker, steder, fremtider - den fysiske plan for Wales), Welsh Assembly, 2003

Sustainable communities: building for the future (bæredygtige lokalsamfund - byggeri for fremtiden), ODPM, 2003

Regional quality of life counts (regional livskvalitet tæller), DEFRA, Stationery Office, 2003

New Order (ny orden), P. Allmendinger et al., Town and Country Planning, oktober 2003

Nyere lovgivning

Greater London Authority Act (lov om myndigheder i London-området), 1999

Local Government Act (lov om lokale myndigheder), 2000

Planning and Compensation Bill (lovforslag om planlægning og ekspropriation), 2003

Nyttige hjemmesider

www.london.gov.uk

www.northernireland.gov.uk

www.odpm.gov.uk

www.planning.haynet.com

www.scotland.gov.uk

www.tcpa.org.uk

www.ukplanning.com

www.wales.gov.uk