



Kommuneplanlægning i hovedstadsområdet

Analyse af kommunernes tværgående samarbejde
og videnbehov

Lene Gernow, Christian Fertner, Ole Fryd, Gertrud Jørgensen og Henrik Vejre

Titel

Kommuneplanlægning i hovedstadsområdet. Analyse af kommunernes tværgående samarbejde og videnbehov

Forfattere

Lene Gernow, Christian Fertner, Ole Fryd, Gertrud Jørgensen og Henrik Vejre

Bedes citeret

Gernow, L., Fertner, C., Fryd, O., Jørgensen, G., & Vejre, H. (2024): Kommuneplanlægning i hovedstadsområdet. Analyse af kommunernes tværgående samarbejde og videnbehov. IGN Rapport, juli 2024, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, Frederiksberg. 33 s. ill.

Udgiver

Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Frederiksberg C
ign@ign.ku.dk
www.ign.ku.dk

Ansvarshavende redaktør

Vivian Kvist Johannsen

Faglig kvalitetssikring

Marina Bergen Jensen, IGN
Ansvaret for udgivelsens indhold er alene forfatterens

ISBN

978-87-7903-931-5 (web)

Layout

Sara Folvig

Forsidefoto

Henrik Vejre

Publicering

Rapporten er publiceret på www.ign.ku.dk

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse

Skriftlig tilladelse kræves, hvis man vil bruge instituttets navn og/eller dele af denne rapport i sammenhæng med salg og reklame

Finansiering

Rapporten er udarbejdet for Plan- og Landdistriktsstyrelsen som led i ydelsesaftalen mellem Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning (IGN), Københavns Universitet og Miljøministeriet samt By-, Land- og Kirkeministeriet.

1 FORORD

Denne rapport gør status over tværkommunale samarbejder og netværk i Hovedstadsområdet, og undersøger hvilke datakilder og viden kommunerne anvender i kommuneplanlægningen. Rapporten er udarbejdet på Københavns Universitet ved Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning (IGN), Sektion for Landskabsarkitektur og Planlægning. Undersøgelsen er gennemført for Plan- og Landdistriktsstyrelsen under By-, Land- og Kirkeministeriet. Dataindsamlingen, der lægger til grund for undersøgelsen, er gennemført i oktober/november 2023.

Formålet med projektet er at afdække:

- hvordan kommunerne inddrager den regionale helhed i den fysiske planlægning
- kommunernes brug af data og behov for data og anden støtte fra de statslige myndigheder
- kommunernes praksis i forhold til samarbejde med de øvrige kommuner i Fingerplanområdet

Ovenstående er afdækket med henblik på at få et indblik i, hvordan og i hvilket omfang hovedstadskommunernes kommuneplanlægning sker på grundlag af "udviklingen i området som helhed", jf. kravet om dette i planlovens § 5 i, samt afklare hvilke aktuelle emner, der kræver tilvejebringelse af data og analyser for at opfylde kravene i planloven.

Der gennemføres en dokumentanalyse med automatiseret ordgenkendelse af kommuneplanerne for alle de 34 kommuner, der indgår i Hovedstadsområdet med henblik på at afdække temaer, kommunerne samarbejder om. Der gennemføres desuden en række interviews med kommunale planlæggere, der går i dybden med det kommunale perspektiv på Hovedstadsområdet som helhed, data og -videnbehov, ønsker til statslig understøttelse og praksisser for samarbejde og netværk med andre kommuner, myndigheder og private aktører.

Der har ikke været tilknyttet en styre- eller følgegruppe til opgaven. Plan- og Landdistriktsstyrelsen har alene bidraget med formuleringen af indholdet af opdraget (jf. temaerne ovenfor). Intern kvalitetssikring er udført af professor Marina Bergen Jensen, IGN. Rapporten har ikke været i ekstern peer review, og dens resultater er ved udgivelsen ikke publiceret andetsteds.

INDHOLD

1 FORORD	3
2 RESUMÉ	5
3 INDLEDNING	7
4 FORMÅL	8
5 LITTERATURGENNEMGANG	9
5.1 Samarbejder mellem kommuner i hovedstadsområdet	9
5.2 Hovedstadsområdets udvikling og den regionale helhedsforståelse	11
5.3 Dataanvendelse i kommuneplanlægningen	11
6 METODER	12
6.1 Dokumentanalyse	12
6.2 Interviews med planlæggere	13
7 RESULTATER	15
7.1 Dokumentanalyse	15
7.2 Interviews	19
8 DISKUSSION	27
9 KONKLUSION	29
10 LITTERATUR	30
BILAG 1	31
BILAG 2	32
BILAG 3	33

2 RESUME

I denne rapport analyseres samarbejde, netværk, databehov samt regional identitet blandt kommuner i Fingerplanområdet med henvisning til planlovens §5 i, stk. 1-2, ifølge hvilken kommuneplanlægningen i hovedstadsområdet skal udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen i området som helhed og sikre, at hovedprincipperne i den overordnede fingerbystruktur som formuleret i Fingerplanen videreføres. Formålet med rapporten er at afdække hovedstadskommunernes praksis i forhold til samarbejde med de øvrige kommuner i Fingerplanområdet, deres opfattelse af hovedstadsområdet som en regional helhed og placeringen af den enkelte kommune i denne helhed, samt kommunernes brug af data og behov for data og anden støtte fra de statslige myndigheder. Undersøgelsen er foretaget gennem interviews med de ansvarlige planlæggere i 12 udvalgte og komplementære kommuner i Fingerplanområdet, og ved en analyse af teksten i de seneste kommuneplaner i de 34 kommuner i hovedstadsområdet, hvor fokus har været på identifikation og kategorisering af samarbejdspartnere og temaer for samarbejdsrelationerne.

Resultatet af dokumentanalysen viser, at kommunerne oftest samarbejder om vandhåndtering, natur, kyster og cykelstier, og at det primære samarbejde er med specifikke enkeltkommuner, typisk nabokommuner. Den overordnede byudvikling og erhvervsudvikling nævnes ofte i kommuneplanerne, dog som regel med private aktører som samarbejdspartnere når det gælder byudvikling, og i et vist omfang med specifikke enkeltkommuner og regionerne når det gælder erhverv. Mobilitet og bosætning nævnes relativt sjældent i den kvantitative opgørelse af samarbejde i kommuneplanerne og når det sker, er det oftest med henvisning til private aktører og enkeltkommuner. Interviewundersøgelsen viser, at der er betydelig forskel på omfanget af samarbejder den enkelte kommune deltager i, og at de oftest er projektophængte. Der er et generelt fravær af regional planlægning og helhedstænkning i den kommunale planlægningspraksis. Kommunerne er naturligvis opmærksomme på Fingerplanen som en ramme om deres egen planlægning, men oplever – bredt set – kun i beskedent omfang deres kommune som en del af en regional helhed, hvor de fx tager bestik af andre kommuners boligudbygningsplaner i egen planlægning. Det gælder også det politiske niveau, hvor kommunen typisk ses som en afgrænset helhed med særlige karakteristika.

Når der anlægges et regionalt perspektiv på Fingerplanområdet som helhed er det i relation til mobilitet, hvilket sandsynligvis hænger sammen med, at en del kommuner opfatter sig selv som enten bosætningskommuner eller erhvervskommuner. De to kategorier er stærkt afhængige af hinanden, og af et effektivt transportsystem, der kan bringe borgerne til og fra arbejde.

De data, der bruges, er ofte offentligt tilgængelige plan- og kortdata fra Plandata og Miljøportalen samt data fra Danmarks Statistik vedrørende befolkningsudvikling. Derudover tilkøbes ydelser, oftest detailhandelsanalyser, fra private udbydere. De kommunale planlæggere, der har indgået i denne undersøgelse, efterspørger ikke flere data som sådan, men snarere et overblik over den samlede udvikling for hovedstadsområdet, særligt i forhold til boliger og erhverv og evt. transport, og hvis ikke decideret styring, så overordnede politiske visioner for hovedstadsområdet som helhed.

Erfaringsudveksling foregår typisk gennem uformelle netværk mellem de kommunale planlæggere. Netværkene aktiveres, når der fx skal planlægges for nye temaer eller koordineres på tværs af kommunegrænserne. Formelle netværk er sjældne; men der kan spores en efterspørgsel på en mere systematisk erfaringsudveksling på tværs i Fingerplanområdet.

Kommunernes ønsker til Plan- og Landdistriktsstyrelsen om yderligere konkrete data er beskedne. Der er en vis utilfredshed med, at staten beder kommunerne inddrage data som ikke stilles til rådighed for dem, og som kommunerne således er tvunget til at tilkøbe. Undersøgelsen er begrænset til Fingerplanområdet, og det står ikke klart om dette er en generel tendens i landet.

3 INDLEDNING

Alle kommuner har ifølge planloven pligt til at formulere og vedligeholde en kommuneplan. Kommuneplanen formidler kommunalbestyrelsens prioriteringer i forhold til arealanvendelsen i kommunen. Ifølge planlovens § 5 i, stk. 1, skal kommuneplanlægningen i hovedstadsområdet som noget særligt udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen i området som helhed og sikre, at hovedprincipperne i den overordnede fingerbystruktur som formuleret i Fingerplanen videreføres. Samtidig skal ministeren ifølge § 5 i, stk. 2 stille oplysninger om udviklingen i hovedstadsområdet til rådighed for den kommunale planlægning. Det er Plan- og Landdistriktsstyrelsen, som varetager opgaven med at stille oplysninger til rådighed for kommunerne.

I forbindelse med Strukturreformen, der havde virkning fra 1/1 2007, blev hovedstadsområdets planlægning lagt i rammerne af Fingerplanen. Med nedlæggelsen af amterne og Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) blev den statslige Fingerplan som landsplandirektiv rammesættende for de nye og ofte større hovedstadskommuners planlægning. I lovbemærkningerne (fra 2005) til planloven bemærkes det, at der som hidtil, men nu i statsligt regi, skal ske en opsamling og bearbejdning af data, der løbende giver et samlet overblik over udviklingen i hovedstadsområdet. I bemærkningerne nævnes aktuelle udviklingstræk inden for erhverv, bosætning og trafik, oplysninger om arealanvendelse, rummelighed og forventede behov for arealer til forskellige byformål, som relevante emner.

Opgaven løses i dag bl.a. ved at sørge for et udbud af data via Plandata, og ved løbende dialog med kommunerne, der skal afklare efterspørgslen på data fra kommunernes side.

Kommunerne har således en forpligtelse til at planlægge ud fra en regional helhedsbetragtning. Kommunerne i det tæt befolkede hovedstadsområde er i en række tilfælde nødt til at samarbejde inden for en række sektorer og skal i deres planlægning forholde sig til den regionale kontekst. Kommunernes databehov er imidlertid dårligt belyst, ligesom det ikke står klart, i hvilket omfang der foregår samarbejde og netværksdannelse mellem kommunerne. Det er også ukendt i hvilket omfang kommunerne opfatter sig selv som en del af Hovedstadsområdet/Fingerplanområdet. Denne manglende viden danner udgangspunktet for undersøgelsen.

4 FORMÅL

Det overordnede udgangspunkt for rapporten er at afdække, hvordan kommunerne inddrager den regionale helhed i den fysiske planlægning, og et ønske om at afdække dataanvendelse og databehov. Formålet er at give et indblik i, hvordan og i hvilket omfang hovedstadskommunernes kommuneplanlægning sker på grundlag af "udviklingen i området som helhed", jf. kravet om dette i planlovens § 5 i, samt afklare hvilke aktuelle emner, der kræver tilvejebringelse af data og analyser for at opfylde kravene i planloven.

Desuden er formålet at afdække kommunernes brug af data og behov for data og anden støtte fra de statslige myndigheder, samt at afdække kommunernes praksis i forhold til samarbejde med de øvrige kommuner i Fingerplanområdet, kommunernes opfattelse af hovedstadsområdet som en helhed og placeringen af den enkelte kommune i denne helhed.

Disse emner afdækkes ved at besvare følgende spørgsmål:

- Hvordan og omkring hvilke emner samarbejder kommunerne i hovedstadsområdet i relation til kommuneplanlægningen, og i hvilket omfang indgår kommunerne i netværk på tværs?
- Hvordan håndterer kommunerne planlovens krav om, at kommuneplanlægningen skal udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen i området som helhed og hvad opfatter kommunerne som "regionalt"?
- Hvilken adgang til data og viden har kommunerne i forbindelse med kommuneplanlægningen?
- Hvilke ønsker har kommunerne til det statslige bidrag og statens rolle i forbindelse med kommuneplanlægningen?
- Hvordan påvirker Fingerplanens regionale planlægning kommunernes planlægning?
- Hvilke potentialer ligger der i en bedre regional planlægning?

Spørgsmålene besvares i rapporten gennem en dokumentanalyse af samtlige hovedstadskommunernes kommuneplaner, samt ved interviews med planlæggere i 12 udvalgte kommuner.

5 LITTERATURGENNEMGANG

Der er foretaget en litteratursøgning med henblik på at afdække eksisterende samarbejder mellem kommunerne. Der er valgt en række videnskabelige rapporter, der som fællesnævner har analyser af Fingerplanområdet, kommunerne og deres planlægning, og som relaterer sig til denne rapports formål.

5.1 SAMARBEJDER MELLEM KOMMUNER I HOVEDSTADSOMRÅDET

Der foreligger en del viden om eksisterende samarbejder mellem kommunerne i Fingerplanområdet, der i høj grad vedrører specifikke sektorer. Desuden foreligger der viden om, hvordan samarbejder hen over administrative grænser generelt foregår

5.1.1 GENERELT OM SAMARBEJDE OG REGIONAL KOORDINERING

Den eksisterende Fingerplan 2019 er en videreudvikling (i flere faser) af den 'nye' Fingerplan 2007, der blev vedtaget i forbindelse med strukturreformen 2006/2007 med baggrund i tidligere versioner af planlægning for hovedstadsområdet (herunder Fingerplanen af 1947 og senere partielle byudviklingsplaner, egnsplaner, samt regionplaner).

Fingerplanen sigter mod at samordne og styre udviklingen i hovedstadsområdet indenfor udvalgte temaer. Den sætter rammer for nye byudviklingsområder, regulerer lokalisering af større, intensive byfunktioner (under hensyntagen til stationsnærhed), beskytter og regulerer den grønne struktur gennem særlige restriktioner i de grønne kiler, og sikrer arealreservation til særlige erhvervsfunktioner og infrastruktur af regional betydning.

Planen har en stærk juridisk og regulerende karakter, men er ikke et visionsdrevet politisk dokument, der sætter mål for fx boligudvikling, levevilkår eller naturudvikling i regionen. Den lægger derfor ikke op til identifikation eller politisk motiverede samarbejder indenfor regionen.

Tidligere varetog HUR den koordinerende opgave i hovedstadsområdet, men rådet blev nedlagt i 2006, og regionerne har efterfølgende ikke haft noget formelt planmæssigt ansvar. Fertner et al. (2016) understreger, at der er behov for et organ, der opererer på regional skala, og som kan stille juridisk bindende krav, for at planlægningsmæssige samarbejder og koordinering på tværs af administrative grænser skal lykkes. Dette bekræftes af Vejre og Petersen (2021) indenfor forvaltningen af de

grønne områder. Regionerne kan dog udarbejde regionale udviklingsstrategier, der relaterer sig til deres lovhjemlede områder, hvori bredere regionale perspektiver på fx bosætning, mobilitet, miljø og klima kan indgå, men da de er strategier, har de ikke bindende karakter (jf. lov om erhvervsfremme nr. 1518 af 18/12/2018).

Det skal bemærkes, at intentionen i strukturreformen er at sikre en stærkere rolle for kommunerne i samspil med staten, ikke mindst for at øge konkurrenceevnen for hovedstaden.

5.1.2 SEKTORSPECIFIKKE SAMARBEJDER

Der er ikke tidligere lavet brede undersøgelser af planlægningsmæssige samarbejder mellem kommunerne i hovedstadsområdet, men enkelte fagspecifikke områder er belyst i forskellige sammenhænge.

Vejre og Petersen (2021) gjorde status over planlægning og forvaltning af de **grønne områder** i de udpegede grønne kiler i Fingerplanområdet. Konklusionen var, at der i en række tilfælde er velfungerende bilaterale samarbejder mellem kommuner om drift og forvaltning af grønne områder, men at forvaltningen generelt lider under, at der ikke er nogen aktiv regional aktør, der varetager overordnede interesser, fx regional stiplanlægning.

I regi af projektet "Klimatilpasning på Tværs" blev der i perioden 2020-2022 udgivet flere relevante rapporter, der bl.a. belyste samarbejdsformer og interessentinddragelse i relation til **klimatilpasning**. Horn-Petersen & Vejre (2021) identificerede fx en række modeller for samarbejder mellem offentlige myndigheder, forsyningsselskaber og private aktører i relation til vandforvaltning i Danmark. Resultaterne viste, at samarbejderne foregår mellem kommuner, eller mellem kommuner, forsyninger og evt. andre parter. Undersøgelsen viste desuden, at samarbejder omkring klimatilpasningsprojekter enten omhandler drift eller koordinering af geografisk grænseoverskridende problemer, og i flere tilfælde er organiseret som formelle samarbejder.

Boligudvikling er også en sektor, hvor planlægningen foregår i den enkelte kommune, med statslige arealbegrænsninger, og der stort set ingen koordinering er på tværkommunalt eller regionalt niveau. Det foreslås (Jørgensen et al., 2017), at der skabes større dialog på tværs i hovedstadsområdet, for at styrke koordineringen af boligudvikling, da 70% af boligudviklingen for nuværende foregår i blot 10 kommuner, ligesom ændrede boligønsker som fx en tættere kobling mellem by og natur (multifunktionelle byer og landskaber), ikke efterkommes som det ser ud nu.

5.2 HOVEDSTADSOMRÅDETS UDVIKLING OG DEN REGIONALE HELHEDSFORSTÅELSE

I forbindelse med konferencen Hovedstaden 2023 udarbejdede Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning på Københavns Universitet samt Dansk Byplanlaboratorium i 2017 en rapport om udviklingstendenser i hovedstadsområdet frem mod 2030 (Jørgensen et al., 2017). Rapporten opsummerede nogle af de mest centrale udviklingstendenser i hovedstadsområdet, herunder, at:

- Der er generelt boligmangel i hovedstadsområdet. Der bliver flere ældre og enlige i hovedstadsområdet, mens børnefamilierne i højere grad flytter fra København til andre kommuner i hovedstadsområdet. Nærhed til naturen og kollektiv transport er de vigtigste faktorer for, hvor folk bosætter sig.
- Der er udsigt til mangel på kvalificeret arbejdskraft, samtidig med, at arbejdskraften i høj grad centraliseres i håndfladen – hvilket kalder på trafikale løsninger, der kan øge mobiliteten.
- Der ses en stigning i trængsel på vejene, og brugen af kollektiv transport er ikke ligeligt fordelt i hovedstadsområdet – andelen af bilejerskab øges jo længere man kommer fra de centrale kommuner. At flytte folk til grønnere transportløsninger kræver bl.a. fortsat satsning på byudvikling i stationsnære områder, gode cykelstinetværk og kooperative foranstaltninger, som fx delebiler.
- Byernes grønne områder kan i fremtiden blive multifunktionelle løsninger på både klimatilpasning, friluftsliv, turisme og mindsket forringelse af biodiversitet ved byudvikling – samtidig med at tilgængeligheden skal fastholdes trods fortsat byudvikling.

5.3 DATAANVENDELSE I KOMMUNEPLANLÆGNINGEN

Vejledningen til kommunerne, der anvendes i forbindelse med kommuneplanlægningen (Vejledning om kommuneplanlægning [VEJ nr 9756 af 15/05/2008]), beskriver alle de områder, kommuneplanen skal lave redegørelser og retningslinjer for. Generelt henvises der ikke til datakilder, men til statslige rapporter, vejledninger og love. Der henvises desuden til Plan- og Landdistriktsstyrelsens kort- og planportal, Plandata. Der stilles desuden særlige krav til redegørelsen for detailhandel i kommuneplanen, men der stilles ikke data til rådighed for redegørelsen – der henvises til vejledninger og lovgivning.

Der findes ikke videnskabelig litteratur der i en dansk kontekst belyser kommunernes aktuelle dataanvendelse til kommuneplanlægningen som kan supplere ovenstående beskrivelse af kommuneplanvejledningen, udover indeværende rapport.

6 METODER

Rapporten er baseret på litteraturanalyse, dokumentanalyse, samt interviews med planlæggere i udvalgte kommuner. Metoderne er beskrevet nedenfor, og resultaterne afrapporteres i særskilte afsnit i kapitel 7.

6.1 DOKUMENTANALYSE

Dokumentanalysen bestod i en kvantitativ opgørelse og analyse af alle hovedstadsområdet 34 kommuneplaner i relation til de samarbejder, der er omtalt i indledningen.

De 34 kommuneplaner blev hentet som PDF fra Plandata i august 2023. Der blev søgt efter [*samarbejde*] eller [*arbejde* og *sammen*] med tekstanalyseprogrammet MAXQDA 2022. Det gav i alt 1234 hits fordelt på 32 kommuneplaner; i to planer var der ingen hits. Søgeresultaterne blev udtrukket som citat med de tilhørende 15 ord før og efter, så citaterne kunne læses i deres kontekst.

Citaterne blev delvis kodet automatisk (fx hvis andre kommuner blev nævnt med navn), fulgt af en manuel gennemgang af alle citater, for at udvælge citater, der var relevante for fysisk planlægning og yderligere kodning (se evt. bilag 1).

Emnerne der blev medtaget, relaterede sig alle til mobilitet, byudvikling og landskab (bilag 2). Dette valg blev truffet, da Fingerplanens fysiske bestemmelser hovedsageligt handler om transportkorridorer, grønne kiler og bestemmelser om byudvikling. Emner, der ikke blev medtaget i analysen, var eksempelvis uddannelse, sundhed, energiforsyning og klimasamarbejder, da de ikke falder direkte under Fingerplanens bestemmelser. For at blive vurderet som relevante for analysen, skulle emnet desuden relatere sig til den fysiske planlægning. Emner der kun i beskeden grad har en fysisk, geografisk dimension blev ikke medtaget. Eksempler herpå kunne være støj, klima og energi, i det de kun kræver et beskeden areal i den fysiske planlægning. VE-anlæg i det åbne land er dog medtaget, da de modsat kræver store arealer, og derfor spiller en vigtig rolle i den fysiske planlægning.

I den manuelle gennemgang og kodning blev der for de planrelevante samarbejder også taget stilling til samarbejdsaktører. Grupperingen af aktører afspejler det ordvalg, der var brugt i kommuneplanen. Dette kunne være private aktører, andre kommuner, regionen eller en statslig instans, fx en styrelse. Hvis et samarbejde med en anden kommune eller region var specificeret, blev dette også registreret. Regionens eller kommunens navn blev registreret, ligesom det blev registreret, hvis samarbejdskommunerne blev refereret til som "nabokommuner" eller på anden vis – fx "øvrige kommuner i regionen".

Der skal tages højde for de usikkerheder metoden indebærer¹, men den har tilvejebragt et kvantitativt overblik over, hvilke andre kommuner, aktører eller statslige instanser, den enkelte kommune samarbejder med, samt hvilke emner der samarbejdes om.

6.2 INTERVIEWS MED PLANLÆGGERE

Til brug for en kvalitativ undersøgelse af kommunernes databrug og -behov, tværkommunale og -regionale samarbejder, samt kommunens regionale placering, blev en delmængde af kommunerne i hovedstadsområdet (som defineret i planlovens § 5 h) udvalgt til deltagelse i en interviewundersøgelse. Kommunerne blev inviteret til at deltage pr. mail, og der blev fulgt op telefonisk og på mail til dem, der ikke umiddelbart vendte tilbage.

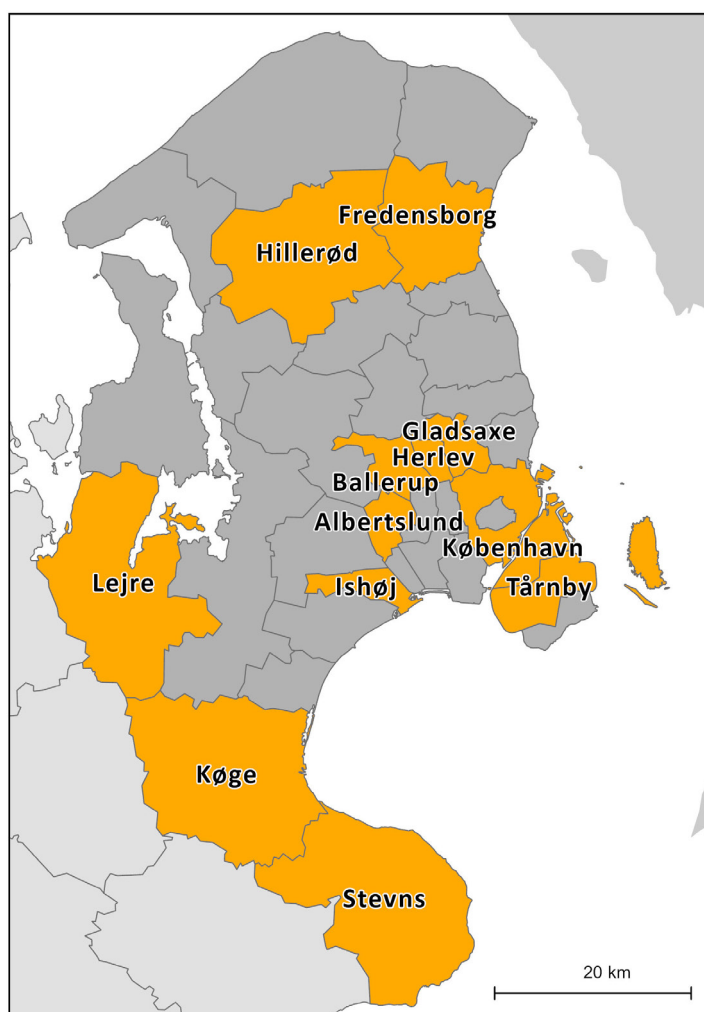
Der blev til at begynde med udvalgt ni kommuner til at deltage i undersøgelsen. Kommunerne blev udvalgt ud fra ønsket om at repræsentere forskellige beliggenheder i hovedstadsområdet, forskellige indbyggertal, forskellig historie og forskellig fysisk struktur.

Efter de første gennemførte interviews blev det besluttet at udvide interviewrækken med yderligere seks kommuner, så i alt 15 kommuner blev inviteret til at deltage. Enkelte kommuner havde ikke ressourcer til at deltage og der blev derfor gennemført 12 interviews i alt. De deltagende kommuner var Albertslund, Ballerup, Fredensborg, Gladsaxe, Herlev, Hillerød, Ishøj, København, Køge, Lejre, Stevns og Tårnby (Figur 1).

To interviews foregik fysisk, mens de resterende foregik online. Hvert interview var berammet til 45 minutter. Deltageren eller deltagerne i interviewene blev identificeret gennem en generel kontakt til kommunen, hvor den person i kommunen, der var ansvarlig for kommuneplanen, blev kontaktet og inviteret til interview. Der blev åbnet for muligheden for gruppeinterview. I en introducerende mail blev interviewets overordnede temaer ridset op, og i hver kommune blev det efterfølgende vurderet, hvem der besad den efterspurgte viden, og stillede herefter op med de(n) rette person(er). Forud for interviewet fik deltagerne desuden tilsendt hovedspørgsmålene fra den interviewguide, der blev anvendt (bilag 3), så de havde tid til at forberede sig og eventuelt indhente supplerende viden hos kolleger.

Nogle interviews foregik alene med planchefen, nogle med både planchef og en byplanlægger, mens andre udelukkende var med en eller flere byplanlæggere.

¹ Der kan fx være tilfælde hvor et samarbejde ikke er beskrevet med ordene "samarbejde" eller "arbejde sammen", men fx med "koordinering", "sikring af sammenhæng" eller andet, og det derfor ikke er kommet med i søgningen. Ligeledes kan de blot 15 ord før/efter være utilstrækkelige, da den fulde kontekst ikke er med, og det kan have ført til enkelte fejlregistreringer.



Figur 1. De 12 kommuner i hovedstadsområdet som deltog i interviewundersøgelsen.

Interviewene var bygget op systematisk om de spørgsmål undersøgelsen sigtede mod at besvare:

1. Brug af data og databehov – herunder hvilke databaser, arealinformationsplatforme, samt data indhentet gennem konsulenttydelser, der anvendes.
2. Netværk – i hvor høj grad kommunernes embedsværk indgår i formelle og uformelle netværk om løsning af de kommunale planopgaver, eller i forbindelse med udarbejdelse af kommuneplan.
3. Kommunale samarbejder – i hvor høj grad kommunen indgår i konkrete samarbejder med andre kommuner.
4. Hvilken viden eller andre services der efterspørges fra de statslige myndigheder.
5. Hvordan kommunens overordnede placering i hovedstadsområdet påvirker kommunens regionale identitet, opfattelse af regionalt ansvar og sammenhæng, samt hvilket helhedshensyn de tager i planlægningen.

7 RESULTATER

7.1 DOKUMENTANALYSE

Gennemgangen af alle kommuneplanerne i hovedstadsområdet resulterede i identifikation af i alt 601 relevante citater om samarbejde mellem kommuner. Det blev registreret, om samarbejdet tidligere havde været nævnt i samme kommuneplan og i samme form – hvis det havde været nævnt, men fx med nogle andre samarbejdspartnere, blev det ikke markeret som "tidligere nævnt". Det gav i alt 385 citater, som var relevante, og som ikke var nævnt i tilsvarende form flere steder i samme kommuneplan. Disse citater blev nærmere analyseret i forhold til temaer og samarbejdspartnere ifølge kodelisten og -bogen (se Metoder samt bilag 1 og 2). Selve kommuneplanen blev kun åbnet for at dobbelttjekke et samarbejde, hvis der manglede et emne eller samarbejdspartnere i citatet (dvs. i de 15 ord før/efter *samarbejde*).

Af Tabel 1 fremgår det, at der er en betydelig variation i omtalen af samarbejder. Nogle kommuneplaner omtaler kun ganske få samarbejder, som fx Glostrup, mens andre rummer et betydeligt antal, fx Hvidovre og Ballerup.

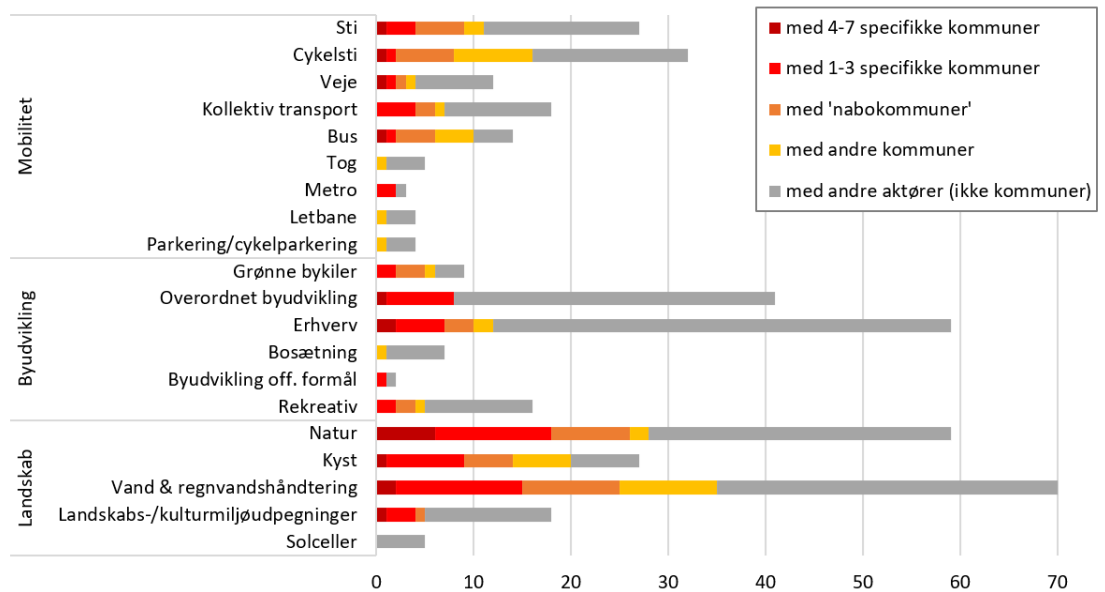
Figur 2 og Figur 3 viser samarbejder indenfor forskellige temaer, der er nævnt i kommuneplanerne. De fleste planrelevante samarbejder nævnt i kommuneplanerne er indenfor vand og regnvandshåndtering, natur, og erhverv. Når vi kun ser på samarbejder, hvor mindst en anden kommune bliver nævnt som samarbejdspartner, så er det temaerne natur og vand/regnvand som blev nævnt flest gange, fulgt af kyst, overordnet byudvikling og erhverv.

Samarbejdet indenfor disse temaer er nogle gange begrænset til nogle specifikke områder i regionen. For eksempel blev samarbejde om kysten nævnt af kommuner langs Nordsjællands kyst og langs Køge Bugt. Figur 4 viser de geografiske mønstre af samarbejder mellem kommunerne i hovedstadsområdet. Bosætning, parkering og solceller er nævnt som samarbejdstemaer i flere af kommuneplanerne, dog med andre aktører end kommuner eller uden at nævne en specifik kommune.

Kommune	Kommune- plan år	Hits	Relevant samarbejde	Unikt (i samme kommuneplan) relevant samarbejde
Albertslund	2022	37	26	14
Allerød	2021	31	20	15
Ballerup	2020	135	64	36
Brøndby	2019	38	22	17
Dragør	2022	22	13	11
Egedal	2021	27	8	6
Fredensborg	2022	17	9	9
Frederiksberg	2021	52	27	14
Frederikssund	2021	19	11	7
Furesø	2021	27	12	8
Gentofte	2021	15	10	8
Gladsaxe	2022	42	21	14
Glostrup	2015	3	1	1
Greve	2022	58	22	10
Gribskov	2021	13	3	3
Halsnæs	2022	20	13	10
Helsingør	2019	34	19	11
Herlev	2014	45	22	10
Hillerød	2021	47	29	17
Hvidovre	2021	101	41	23
Høje-Taastrup	2022	19	10	6
Hørsholm	2022	56	34	20
Ishøj	2020	21	15	10
København	2020	54	30	17
Køge	2021	58	22	14
Lejre	2022	65	21	15
Lyngby-Taarbæk	2021	27	21	13
Roskilde	2020	43	13	12
Rudersdal	2021	0	0	0
Rødovre	2022	22	9	8
Solrød	2021	0	0	0
Stevns	2021	37	15	13
Tårnby	2022	29	11	7
Vallensbæk	2021	20	7	6
I alt		1234	601	385

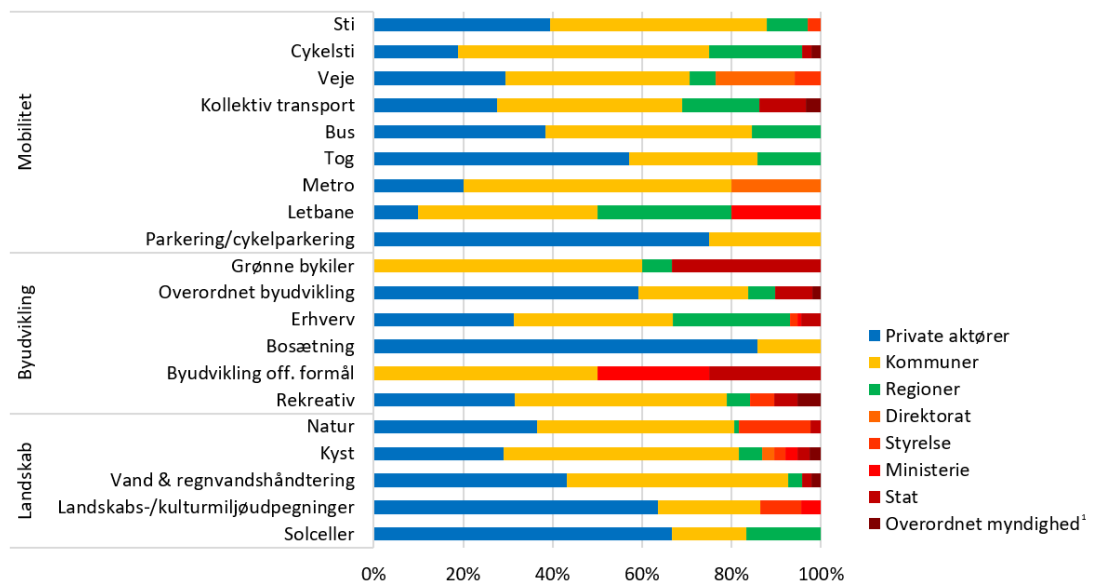
Tabel 1. Oversigt over søgeresultater fra 34 kommuneplaner

Samarbejder nævnt i 34 kommuneplaner (Fingerplanområdet): **Antal, efter tema**



Figur 2. Planrelevante samarbejder i hovedstadsområdets kommuner, efter tema og antal.

Samarbejder nævnt i 34 kommuneplaner (Fingerplanområdet): **Aktørtyper, efter tema**



Figur 3. Planrelevante samarbejder i Hovedstadens kommuner, efter samarbejdsaktør. ¹ Overordnet myndighed er registreret i de tilfælde hvor kommuneplanen blot nævner at de har samarbejdet med den overordnede eller relevante myndighed, og ikke den specifikke myndighed.



Figur 4. Planrelevant samarbejde mellem kommunerne i Hovedstadsområdet, præsenteret efter tema. Stregens tykkelse viser antal gange samarbejdet er nævnt.

7.2 INTERVIEWS

I det følgende bringes hovedresultaterne af de 12 interviews med kommunale planlæggere. Det skal bemærkes, at udtrykket "alle kommuner" i dette afsnit betyder alle de interviewede kommuner. Resultaterne opgøres efter hovedspørgsmålene i omtalen af interviewmetoden ovenfor.

7.2.1 KOMMUNALE SAMARBEJDER

Flere kommuner nævner, at de kun samarbejder med nabokommunerne i meget begrænset omfang, bl.a. på grund af knappe ressourcer og travlhed. Der er mange gode intentioner, men få faktiske samarbejder. Som en af interviewpersonerne udtrykker det: "Vi sparrer egentlig ikke så meget med de andre kommuner". De samarbejder der er, er projektophængte, og der er fx ikke samarbejder om selve udarbejdelsen af kommuneplanen. I forbindelse med projekter indgår kommunerne i forskellige samarbejder på tværs, både en række formelle og uformelle samarbejder, hvoraf flere virker netværksdannende. Nogle af samarbejderne er som nævnt hængt op på konkrete projekter, især relateret til infrastruktur – herunder letbanesamarbejdet og supercykelstierne. Andre af samarbejderne er faste fora tilknyttet geografiske enheder eller faste opgaver. Her nævnes fx samarbejdet om havmiljøet i Køge Bugt ("Kommunealliancen") og HOFOR som forsyningsvirksomhed. I det hele taget er fælles forsyningselskaber en væsentlig drivkraft for tværgående samarbejde, da forsyningselskaberne har flere ressourcer til at løfte samarbejdet end kommunerne selv. På samme vis bekræfter Københavns Kommune, at de er primus motor på en del tværgående analyser i regionen, da de har flere ressourcer til rådighed end de mindre kommuner.

Kommunerne arbejder især sammen bilateralt og i nogle tilfælde multilateralt. Emner i disse samarbejder omfatter koordination af by- og erhvervsudvikling, koordinering af kommuneplaner (herunder samarbejde om generel planproces og sikring af balance i boligudviklingen), grøn omstilling, fjernvarme, samt natur; herunder forvaltning af naturområder, der overskrider kommunegrænser og Grønt Danmarkskort (navnlig sikring af overgang af landskabsudpegninger fra kommune til kommune). Der samarbejdes desuden om trafik, metro- og busdrift, lufthavn og andre infrastrukturprojekter, samt omkring kystsikring, stormflodssikringer og vandressourcer.

7.2.2 NETVÆRK

Generelt indgår de kommunale planlæggere i en del netværk, men der er mest tale om uformelle, ad hoc netværk, og ikke organiserede netværk. Der har eksisteret en del netværk tidligere, men COVID-19 nedlukningen nævnes af nogle som årsag til, at nogle netværk er blevet deaktiveret. Tidligere netværk, fx om detailhandel, beskrives som værende "gået lidt i stå". Der har også eksisteret netværk inden for byfingrene, men de beskrives ligeledes som "ikke særligt aktive længere". Der hentes dog en del inspiration til kommuneplanen fra andre kommuner, især gennem deltagelse i kurser med kollegasparring.

Der omtales nogle få formelle netværk, bl.a. Plan22+, Gate 21, Køge Bugt netværket ("Kommunealliancen"), netværk af planchefer, samt et netværk relateret til forundersøgelse af stormflodssikring af hovedstadsområdet (se Sund & Bælt, u.d.). Der eksisterer dog i vidt omfang uformelle netværk i forbindelse med de forskellige kommunale samarbejder, ofte i form af faglige netværk på mange niveauer. I mange netværk er det de personlige relationer, der spiller en vigtig rolle. Som en interviewperson udtrykker det – man hører sig frem "der hvor man kender nogen", og det er gerne kolleger i andre kommuner, der kontaktes for sparring. Meget sker således på individuelt ad hoc initiativ, og i personlige netværk – men én kommune nævner, at det kunne være en fordel, hvis det foregik mere formaliseret i fremtiden. En af interviewpersonerne udtrykker et andet perspektiv med formuleringen: "Netværk er ikke noget vi aktivt opsøger".

I en del kommuner nævnes trafik- og infrastrukturetsamarbejder (som fx motorvej, lufthavn og supercykelstier) som netværksskabende på grund af den store afhængighed af pendling på tværs af kommunegrænserne. Flere kommuner nævner at de enten deltager i, eller styrer, konkrete trafiknetværk, blandt andet i Nordsjælland. Af andre temaer for netværk nævnes især emner, der berører natur og det åbne land, herunder landzoneforhold, Grønt Danmarkskort, vandløb, kystbeskyttelse, kultur-miljøer og VE-anlæg. Derudover er erhverv og turisme samt klimatilpasning og grøn omstilling generelt temaer, der diskuteres i netværkene. To kommuner udtrykker, at deres netværk i høj grad er projektophængte, og at det giver flere "muskler" at indgå i projektsamarbejder.

Nogle planlæggere deltager desuden i individuelle netværk gennem personligt medlemskab af fx byplannetværk eller bevaringsnetværk.

7.2.3 FORHOLD TIL HOVEDSTADSOMRÅDET OG REGIONEN

Fingerplanen opleves i kommunerne som den altoverskyggende regionale plan, og er stort set de eneste regionale planlægningsmæssige rammer kommunerne nævner. De fuldt udbyggede kommuner udtrykker, at de ikke har nogen "bar-mark" projekter og derfor ikke forholder sig ret meget til Fingerplanen, mens de to kommuner i "Det Øvrige Hovedstadsområde" oplever begrænsninger i deres udvikling, da de kun kan bygge et ret begrænset antal boliger til lokale behov. Mange af kommunerne giver desuden udtryk for, at den eneste måde de forholder sig til regionen, er gennem Fingerplanens rammer, og at de ved at følge disse, oplever at opfylde deres forpligtelse til tværkommunalt samarbejde og koordinering på fyldestgørende vis. Tilsvarende giver mange kommuner udtryk for, at den regionale udviklingsplan på ingen måde bruges i kommuneplanlægningen.

Flere af planlæggerne giver direkte udtryk for, at de oplever en distanceret attitude i forhold til helheden i hovedstadsområdet. Det udtrykkes nærmest som en illusion med koordinering, og en enkelt planlægger udtrykker meget direkte at, "vi er lige-

glade med helheden". Mange af kommunerne erkender dog, at der vil være et totalt overbud af boliger, hvis alle kommunernes boligudviklingsplaner blev realiseret, og én kommune udtrykker, at det ikke virker bæredygtigt. Nogle kommuner udtrykker også, at borgerne ikke længere "kan genkende kommunen" i kraft af hastig byudvikling. I enkelte tilfælde blev det nævnt, at der tages hensyn til nabokommunen, når der udlægges fx boliger, detailhandel eller øvrigt erhverv, men det regionale perspektiv fylder ikke.

Den helhedsopfattelse, der forekommer, er i særlig grad relateret til mobilitet og infrastruktur, baseret på erkendelsen af, at borgerne i meget høj grad pendler ind og ud af kommunen alt efter hvor de bor og arbejder. Pendlingsmuligheder så som letbanen, togforbindelser, cykelstier, motorveje og busforbindelser nævnes derfor som helt centralt for at kommunerne kan se sig selv ind i en større helhed. Nogle kommuner nævner, at de er bosætningskommuner med stor udpendling, mens andre nævner, at de er erhvervskommuner, der er afhængige af indpendling til arbejdspladser. Københavns Kommune er desuden bevidste om deres rolle som "vækstcenter", og nævner, at de er meget bevidste om den "gensidige afhængighed" mellem dem og de resterende kommuner i hovedstadsområdet. Afhængigheden relaterer til både ind- og udpendling i forbindelse med bosætning og arbejdskraft – de kalder det et "integreret arbejdsmarked".

Kommunal identitet og selvforståelse

I alle interviewene blev det berørt hvordan kommunen placerer sig i hovedstadsområdet. Planlæggerne deltog gerne i en samtale om, hvordan kommunen placerer sig i helheden, og samtalerne udviklede sig i alle tilfælde til at dreje sig om kommunens identitet og type sammenlignet med de andre kommuner.

Identiteten kan ligge i mange forhold, herunder størrelse, placering i hovedstadsområdet, kommunens rolle i erhvervs-, bolig- og trafikstrukturen, sammensætning af borgere, det politiske landskab og slutteligt særlige kendetegn og services (fx natur, hospital, uddannelse eller handel).

I forhold til den regionale opfattelse definerer nogle kommuner sig fx ved at beskrive sig selv som "Vestegnskommune" eller "nordsjællandsk kommune". Ligeledes kan kommunerne finde på at beskrive sig selv som enten bosætnings-, erhvervs- eller landkommune, hvilket hænger sammen med opfattelsen af infrastruktur som meget vigtig for sammenhængskraften i hovedstadsområdet. De fleste definerer sig desuden i forhold til København på både godt og ondt. København giver både store fordele som nabokommune i kraft af fx kultur- fritids- og detailhandelstilbud, men kan også være dominerende og gøre det svært for en lille nabokommune at sætte sine egne dagsordener. Nogle få kommuner ser sig selv mere som satellitter eller landsbyer i udkanten af hovedstadsområdet.

Der er en stor opmærksomhed omkring tiltrækning af borgere eller erhverv. I forhold til bosætning beskriver kommunerne, hvad der skiller dem ud fra andre kommuner, eller hvad der er særligt eller unikt for deres kommune – eksempelvis hvis de ser sig selv som handelscentrum, servicecentrum, er bilfri, har et aktivt civilsamfund, særlige kulturtilbud eller at man kommer tæt på naturen. I forlængelse heraf beskriver flere kommuner også, at befolkningssammensætningen er identitetsskabende – om der er mange arbejdere, pensionister, børnefamilier m.v. er med til at definere kommunen.

7.2.4 DATA OG VIDEN

Hoveddata til kommuneplan og øvrigt planarbejde

Alle kommuner benytter sig af offentligt tilgængelige GIS-data, som kan trækkes fra Plandata, Miljøportalen, Danmarks Arealinformation, BBR eller lignende i forbindelse med kommuneplanlægningen (se Tabel 2). Flere kommuner understreger dog, at data i højere grad anvendes til den daglige sagsbehandling og i forbindelse med udarbejdelse af lokalplaner eller i udførelsen af konkrete projekter, og kun i mindre grad i relation til udarbejdelse af selve kommuneplanen eller -strategien. Halvdelen af kommunerne nævner desuden, at de supplerer de offentlige GIS-data med egne data, fx i form af naturregistreringer.

Alle kommuner på nær én, udtrykker desuden, at de anvender data fra Danmarks Statistik. Danmarks Statistik anvendes hovedsageligt til at hente data om befolkningsudviklingen i kommunen, som ligger til grund for bl.a. vurdering af restrummelighed², men også forskellige data om boligudvikling, bilejerskab, erhverv, parkering, mobilitet og pendling nævnes af forskellige kommuner som data, de tilgår via Danmarks Statistik. Grønt Danmarkskort anvendes af flere kommuner som udgangspunkt for udpegninger i det åbne land, og ikke mindst i kalibrering af udpegningerne af naturområder og økologiske forbindelser over kommunegrænserne.

Eksisterende planer, herunder andres kommuneplaner, nævnes også af flere som en vigtig kilde til informationer, der er nyttige i kommuneplanlægningen.

Andre videnskilder

Ud over de nævnte databaser bringes en række andre videnskilder i anvendelse. Der nævnes blandt andet lokalhistoriske museer, informationer fra borgersamlinger, diverse statslige og kommunale rapporter, love, politiske udspil og interviews, fx med repræsentanter for detailhandlen. Derudover nævnes videnskilder som videnskabelig litteratur og foredrag af videnskapiteter (fx Curt Liliengreen fra Boligøkonomisk Videncenter), samt analyse om boligbehov fra DREAM (Danish Research Institute for Economic Analysis and Modelling). Kommunerne nævner desuden konkrete resultater af planprojekter, fx Plan09 og Plan22+ som videnskilder til planarbejde. Det kan fx dreje sig om oplysninger om kystturisme.

² Redegørelse for behov for nye arealudlæg i kommuneplanen.

Af andre data nævnes oplysninger om klimaforhold, samt data om landsbyer og deres udvikling. I forbindelse med klima og landdistrikter nævnes Concito og Gate 21 desuden som datakilder. Af andre typer viden nævnes forskellige vejledninger fra Plan- og Landdistriktsstyrelsen, herunder vejledning for Grønt Danmarkskort. Der nævnes desuden analyser af fx jordbrug og planlægning for håndværkserhverv.

Anvendelse af private leverandører

Udover ovennævnte kilder, får alle kommunerne i et eller andet omfang udarbejdet detailhandelsanalyser af eksterne konsulenter (enten Institut for Center-Planlægning (ICP) eller COWI – og efter COWI's overtagelse af ICP i 2022 er det udelukkende COWI, der anvendes). Mange kommuner får udarbejdet analysen ved hver kommuneplan, mens andre får den fornyet, hvis der er behov – de kommuner, der ikke har udlagt nye erhvervs- og detailhandelsområder, springer den fx over.

Kommunerne får kun i ringe grad lavet andre analyser end detailhandelsanalysen. De får dog udarbejdet særlige analyser af eksterne konsulenter, hvis der er behov for det i forbindelse med den enkelte kommuneplan. Der nævnes en række eksempler, herunder befolkningsprognoser, trafikanalyser (herunder digitale trafikmodeller), erhvervsanalyser, naturundersøgelser, landskabskarakteranalyser, kulturmiljøanalyser, grundvandsredegørelser m.v. (se Tabel 2). Hver kommune får kun udført de analyser, der er nødvendige for netop deres kommune og de udfordringer, de står over for i indeværende planperiode.

Temaer kommuner efterspørger viden om

De konkrete oplysninger som kommunerne anvender databaser til, varierer en del. Bilejerskab, befolkningsudvikling og pendlingsmønstre er typiske emner, der efterspørges viden om. Men også erhvervsstruktur efterspørges der viden om – særligt beliggenhed og typer af erhvervsvirksomheder, herunder specifikt håndværksvirksomheder og virksomheder med særligt pladskrævende varer. Derudover efterspørges viden om rummelighed i bolig- og erhvervsområder, støjforhold, bevaring og kulturarv, kulturmiljøer, stationsnærhed, forekomster af natur (herunder §3) og byggemuligheder.

	Antal kommuner
DATAKILDER	
Offentlige plan- og rumlige data ¹	12
Danmarks Statistik ²	11
Egne registreringer eller data ³	6
BBR ⁴	3
Trafiktælling (egen)	1
Ejendomsdatabase fra privat leverandør	1
VIDENSKILDER	
Analyser eller modeller fra privat leverandør	12
<i>Heraf:</i>	
<i>Detailhandelsanalyse</i>	12
<i>Befolkningsprognose</i>	4
<i>Kulturmiljøbevaring</i>	2
<i>Naturundersøgelse</i>	2
<i>Trafikanalyse eller -model</i>	2
<i>Grundvandsredegørelse</i>	1
<i>Støjanalyse</i>	1
<i>Boligbehov</i>	1
<i>Landsbyscenarie</i>	1
<i>Landskabskarakteranalyse</i>	1
<i>Jordbrugsanalyse</i>	1
Viden, analyser og vejledninger fra stat, region eller andre kommuner ⁵	7
Egne analyser ⁶	5
Foredrag fra videnskapaciteter ⁷ , videnskabelig litteratur og inspirationshæfter ⁸	4
Egne planer, strategier og politiske udspil	1
Lokalhistorisk museum	1
Borgersamling	1
Resultater af planprojekter ⁹	1

Tabel 2. Oversigt over kommunernes anvendte data- og videnskilder. 1) Herunder Plandata, Miljøportalen, nationale temaer m.v., 2) Anvendes til befolkningsudvikling, bilejerskab, erhverv, pendling, restrummelighed og boligudvikling, 3) Fx vedr. befolkningsprognose, boligbehov, naturkortlægning, bilejerskab m.v., 4) Anvendes bl.a. til data om virksomheder, restrummelighed og boligtyper, 5) Dækker andre kommuners planer og strategier, statslige analyser (fx fra Erhvervsstyrelsen), statslige vejledninger, love m.v., 6) Herunder boligprognoser, interviews med detailhandlen m.v., 7) Fx Boligøkonomisk Videncenter og Concito, 8) Fx fra Realdania om mobilitet, 9) Herunder Plan09, Plan22+, DK2020 m.v.

7.2.5 DATAEFTERSPØRGSEL

Kommunerne savner generelt ikke data, men mange kommuner efterspørger et overblik over, eller en analyse af, den samlede udvikling for hovedstadsområdet, særligt i forhold boliger og erhverv. Mange kommuner erkender, at der er et overbud af fx boliger, hvis man ser på planlægningen på tværs af alle kommuner i hovedstadsområdet, i og med at kommunerne i høj grad optræder som konkurrenter i forhold til at tiltrække nye borgere. En kommune udtrykker, at de savner den fysiske planlægning, der blev varetaget af regionen, og andre udtrykker på anden vis, at de savner mere overordnet styring på fx bolig-, erhvervs- og trafikområdet, eller flere overordnede, helhedsorienterede visioner for regionen. En kommune udtrykker, at den kommunale fysiske planlægning er en balancegang mellem markedsinteresserne, et politiske ønske om vækst og et hensyn til borgerne, der synes, der bygges for meget (en bekymring politikerne også gerne vil imødekomme). En kommune efterspørger et overblik over hovedstadsområdets udvikling på en anden baggrund, nemlig at kommunen ikke har et politisk ønske om øget boligudbygning, men at de er i tvivl om det er bæredygtigt blot at skubbe tilflytningen længere væk fra håndfladen og af den grund savner et samlet overblik.

Der efterspørges desuden bedre kommunikation og vejledning fra statslig side. Der ønskes mere vejledning i forhold til selve kommuneplanprocessen, opdatering omkring hvor langt man er kommet med planlovsrevision, samt at eksisterende vejledninger (specifikt for kommuneplanlægning og Grønt Danmarkskort) opdateres, da de opleves som svære at forstå og opfylde. Mange af kommunerne savner derudover at der udmeldes klare instrukser om hvordan kommunerne skal håndtere klimahensyn overfor andre hensyn i planlægningen, efter at klima blev indskrevet i planlovens formålsparagraf ved nyeste planlovsrevision. Der ønskes konkret vejledning i, hvordan klimahensyn passes ind i Fingerplanen, herunder hvilke muligheder, der er for placering af anlæg til vedvarende energi, vandrenseanlæg eller erhverv, der arbejder med grøn omstilling. Det udtrykkes, at der generelt mangler plads til den grønne omstilling i relation til Fingerplanen. Flere kommuner savner desuden nationale udmeldinger eller strammere national styring af VE-anlæg, klima, kystbeskyttelse og natur – eksempelvis nævner en kommune, at det ville være en fordel, hvis der fandtes strammere krav om tværkommunalt samarbejde inden for de nævnte temaer, og ikke bare med nabokommunerne – men krav om samarbejde på tværs i hele hovedstadsområdet, hele Sjælland eller måske ligefrem på landsplan. En kommune spørger ligeledes om "alle skal levere på alle parametre?", særligt i relation til førnævnte VE-anlæg og placering af disse. Der savnes desuden instrukser omkring, hvordan natur og biodiversitet kan håndteres. En kommune savner fx viden om, hvordan der kan arbejdes med natur og biodiversitet i planlægningen, især over for klimahensynet.

Nogle kommuner udtrykker desuden, at de ikke mangler viden, men muligheder i forhold til Fingerplanen. Det drejer sig fx om kommunerne i "Det Øvrige Hovedstads-

område”, der efterlyser handlemuligheder (som beskrevet i afsnit 5.2.3) og visioner for både deres og det samlede hovedstadsområdes udvikling i fremtiden.

Flere kommuner har forholdt sig til selve det praktiske samarbejde med Plan- og Landdistriktsstyrelsen. Det er der forskellige opfattelser af; nogle oplever at have god kontakt til en fast medarbejder, mens andre oplever stor udskiftning. Det er dog gennemgående, at der savnes tilpasset, individuel vejledning når kommunerne kontakter styrelsen i forbindelse med konkrete plansager. Kommunerne oplever, at vejledningen kun forholder sig til juridiske forhold, og der savnes et højere planfagligt vidensniveau.

Adspurgte om ønsker til statslig bistand, bringer flere kommuner anliggender op, som er uden for Plan- og Landdistriktsstyrelsens myndighed. To kommuner nævner problematikken omkring fordeling af midler til kommunerne, der først tildeles efter nye borgere flytter til kommunen – selvom kommunen har udgifter til at opføre nye boliger og infrastruktur længe før de nye borgere flytter ind. Andre nævner konflikter i forhold til udgiftsafholdelse til kommunale veje, der modtager omfattende trafik fra nabokommunerne – det foreslås derfor, at visse særligt vigtige kommunale gennemfartsveje bliver til statsveje. Der italesættes en problematik omkring placering af vedvarende energianlæg, der ifølge flere kommuner burde være et nationalt anliggende, med normer tilpasset kommunernes fortætningsgrad. Der nævnes desuden en problematik omkring fordelingen af ressortområder, hvor fysisk planlægning og landskabsbeskyttelse er fordelt på forskellige ministerier, hvilket skaber konflikter i den daglige forvaltning. På samme vis opleves støjområdet som svært at planlægge for, da administration af lovgivningen ligeledes er delt i flere forskellige ministerier (Miljøstyrelsen, Vejdirektoratet og Plan- og Landdistriktsstyrelsen nævnes).

8 DISKUSSION

Strukturreformen i 2007 har flyttet ansvaret for den regionale planlægning i hovedstadsområdet fra Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) til staten og kommunerne. Det udmøntede sig i Fingerplanen som landsplandirektiv for hovedstadsområdets planlægning, hvor seneste revision er fra marts 2019. Når man opgør antallet af tværgående samarbejder nævnt i kommuneplanerne i hovedstadsområdet, handler det mest om vandhåndtering, natur og erhverv (Figur 2). Andre kommuner er vigtige samarbejdspartnere omkring de fleste temaer, men i særdeleshed i forhold til vand og natur. Byudvikling og erhverv er imidlertid eksempler på temaer, hvor der oftere samarbejdes med andre aktører, bl.a. private aktører. Det er vigtigt at fremhæve, at centrale planlægningsmæssige emner som mobilitet og byudvikling kun i lille grad koordineres på eget initiativ med andre kommuner (jf. Figur 2) og de steder, hvor der nævnes specifikke samarbejder er det med nærmeste nabokommune (Dragør og Tårnby, Hvidovre og København, Ballerup og Egedal, Gribskov og Helsingør, jf. Figur 4). Interviewene med de planansvarlige medarbejdere i kommunerne viser, at mobilitetsmuligheder er afgørende for kommunernes selvforståelse og identitet og for kommunernes opfattelse af dem selv om en del af en større helhed – hovedstadsområdet. Alle kommunerne oplever samtidig trafikale udfordringer og anerkender, at deres borgere er afhængige af at kunne køre igennem nabokommunerne for at komme på arbejde (hvad enten det er i bil, i tog eller på cykel) – og at mobiliteten derfor er en flaskehals for deres udviklingsmuligheder. De samarbejder der nævnes i relation til mobilitet, er regionale og nationale initiativer som letbane, motorveje og supercykelstier, hvilket måske er dækkende for kommunernes samarbejdsbehov. Der efterspørges dog stadig en bedre koordinering, eller overordnede myndigheder, der kan drive vanskelige samarbejder fremad.

Kommunerne er meget optagede af at tiltrække borgere og arbejdspladser, hvilket kommer til udtryk i deres refleksioner over egen identitet, og hænger sammen med erkendelsen af, at markedet er styrende for den kommunale udvikling. Derudover føler kommunerne i "Det Øvrige Hovedstadsområde" sig bundet og begrænset af Fingerplanen fordi de ikke kan udstykke boligområder til nye pendlerbyer i deres kommuner, selv om de ligger tæt på offentlig transport. Visse vækstkommuner tættere på København er desuden skeptiske over for en højere grad af central styring, der tager udgangspunkt i en regional helhedsplanlægning, da det vil forhindre dem i at udvikle kommunen baseret på markedskræfterne.

I forhold til data og viden efterspørger kommunerne detailhandelsanalyser og befolkningsprognoser (jf. Tabel 2). Der er særlige krav til, hvad detailhandelsredegørelsen skal indeholde, der betyder, at alle kommunerne er nødt til at tilkøbe en eksternt udarbejdet redegørelse. Samtidig kan både detailhandelsredegørelsen og befolkningsprognosen ses som argumenter for fortsat vækst og fortsatte investeringer i

udbygning, fortætning og udvikling af infrastruktur i kommunerne – set i lyset af de styrende markedsvilkår. Til gengæld efterspørger kommunerne sjældent analyser om støj, grundvand, jordbrug og boligbehov (jf. Tabel 2) – alt sammen emner, der kan besværliggøre byudvikling, og måske af den årsag kun rekvireres, hvis kommunerne er nødsaget til det, for at gennemføre den ønskede udvikling.

Kommunerne har generelt ikke et større fokus på at planlægge ud fra et regionalt perspektiv – udover at overholde Fingerplanens arealbestemmelser. Det kan der være både ressourcemæssige og politiske grunde til, herunder ønsket om at følge markedet. Så nu, 16 år efter strukturreformen, er denne undersøgelse med til at vise, at kommunalreformen, afviklingen af HUR og overdragelsen af ansvaret til staten og kommunerne i hvert fald ikke har fremmet den regionale helhedstænkning i planlægningen og udviklingen af hovedstadsområdet. Resultatet af undersøgelsen i denne rapport har samtidig paralleller til tidligere analyser af Fingerplanens evne til at håndtere en neo-liberal tilgang til byudvikling, gradvis deregulering efter pres fra kommunerne, samt skiftende regeringers initiativer vedrørende vækst, erhvervsfremme og arealudvikling, der i visse tilfælde kan betragtes som værende i modstrid med Fingerplanens intentioner som regional planlægningsramme (Olesen og Hansen, 2020; Olesen, 2022).

Dette understøtter, hvad der i den internationale forskningslitteratur er blevet omtalt som den gradvise afskaffelse af den formelle regionale planlægning i Danmark (Smas og Smitt, 2021). Det har givet kommunerne mere "autonomi til at planlægge og styre deres fremtidige udvikling" (Smas og Smitt, 2021, s. 781, egen oversættelse fra engelsk), samtidig med at det "ikke alene har ført til en nedskalering af formelle (planlægningsmæssige, red.) kompetencer, men også en opskalering, som afskaffelsen af HUR eksemplificerer" (ibid.). Siden strukturreformen i 2007 har Fingerplanen således afspejlet intentionen om en national rammesætning af den kommunale planlægning i hovedstadsområdet – såvel som den reducerede politiske vægtning af regional planlægning (Elinbaum og Galland, 2016).

Der er derfor behov for en politisk evaluering af, om den regionale planlægning af hovedstadsområdet er tilfredsstillende – og om den statslige støtte, facilitering og planlægningsmæssige rammesætning af hovedstadsområdet er på et tilfredsstillende niveau. I første omgang vil det give mening at diskutere den nuværende regionale planlægning åbent og transparent. Hvad er styrkerne og svaghederne ved den regionale planlægning af hovedstadsområdet? Hvordan undgås spildte investeringer og ressourcer? Og hvordan sikres en bæredygtig fremtid for hovedstadsregionen og landet som helhed både på kort og lang sigt?

Det vil kræve en langsigtet planlægning, hvor bosætning, natur, miljø, erhverv, mobilitet, klimatilpasning, energiforsyning, CO₂-regnskab, detailhandel, fødevarer-systemer, affaldshåndtering, uddannelse og folkesundhed er tænkt sammen og behandles ud fra en samfundsmæssig helhedsvurdering – som for nuværende ikke er tilfældet.

9 KONKLUSION

Med reference til planlovens §5 i, stk. 1 og 2, har denne rapport haft til formål at skabe indblik i hovedstadskommunernes samarbejde, databehov og helhedsforståelse når det gælder planlægning og udvikling i Fingerplanområdet. Samlet set er det primære samarbejde om emner som vand, natur og stiforbindelser og ofte er samarbejdet begrænset til at omfatte de umiddelbare nabokommuner. Bolig- og erhvervsudviklingen foregår med meget begrænset fokus på den regionale helhed, dog med mobilitet som et fælles, regionalt omdrejningspunkt. Kommunerne har i udgangspunktet ikke behov for mere data, men efterspørger et overblik over den samlede udvikling i hovedstadsområdet og gerne en statslig vision for hovedstadsområdets udvikling.

Analysen viser, at der er udpræget autonomi i kommunerne og indikerer, at strukturen i 2007 og de efterfølgende revisioner af Fingerplanen ikke har været fordrende for den regionale planlægning og den regionale helhedstænkning i hovedstadsområdet.

10 LITTERATUR

Elinbaum, P. & Galland, D. (2016). Analysing contemporary metropolitan spatial plans in Europe through their institutional context, instrumental content and planning process. *European Planning Studies*, 24(1), 181–206.

Fertner, C., Jørgensen, G., Sick Nielsen, T. A. & Bernhard Nilsson, K. S. (2016). Urban sprawl and growth management – drivers, impacts and responses in selected European and US cities. *Future Cities and Environment*, 2:9. DOI: 10.1186/s40984-016-0022-2

Horn-Petersen, L. & Vejre, H. (2021). *Modeller for kommunale samarbejder inden for landskab, vand og klima: Analyse og anbefalinger*. IGN Rapport, oktober 2021. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, Frederiksberg

Jørgensen, G., Vejre, H., Caspersen, O. H., Sehested, K., Winther, L., & Højgaard Jensen, E. (red.) (2017). *Hovedstaden 2030: Fremtidens udfordringer for planlægning i hovedstadsområdet*. Dansk Byplanlaboratorium. Tilgængelig på: http://www.byplanlab.dk/sites/default/files2/Hovedstaden2030_enkelt sider_0_0.pdf

Olesen, K. (2022). Unsettling the Copenhagen Finger Plan: towards neoliberalization of a planning doctrine? *International Planning Studies*, 27(1), 77-90.

Olesen, K. & Hansen, C.J. (2020). Introducing business regions in Denmark: the 'businessification' of strategic spatial planning? *Environment and Planning C: Politics and Space*, 38(2), 366-383.

Region Hovedstaden (2020). *En region for den næste generation: Regional Udviklingsstrategi 2020-2023*. Center for Regional Udvikling, Hillerød. 28 s.

Smas, L. & Schmitt, P. (2021). Positioning regional planning across Europe. *Regional Studies*, 55(5), 778-790.

Sund & Bælt (u.d.). *Forundersøgelse af stormflodssikring af København*. Besøgt d. 5/1 2024. Tilgængelig på: <https://sundogbaelt.dk/forbindelser/forundersogelse-af-stormflodssikring-af-kobenhavn/>

Vejre, H., & Petersen, L. R. (2021). *Planlægning af Storkøbenhavns grønne områder i det 21. århundrede - status 2020*. IGN Rapport, marts 2021, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, Frederiksberg

Ziersen, J., Clauson-Kaas, J. & Rasmussen, J. (2017). The role of Greater Copenhagen Utility in implementing the city's Cloudburst Management Plan. *Water Practice & Technology*, 12 (2), 338-343.

BILAG 1

KODEBOG

TEMA

MOBILITET

Sti	Reference til stisystemer, også rekreative
Cykelsti	Cykelstier, supercykelstier
Vej	Herunder motorveje, overordnet trafiknet, vejnet
Kollektiv transport	"Kollektiv transport" som helhed, ikke specificeret transportmiddel/-midler
Bus	Businfrastruktur og driftsplanlægning
Tog	Toginfrastruktur og driftsplanlægning
Metro	Metroinfrastruktur og driftsplanlægning
Letbane	Letbaneanlæg og letbanesamarbejdet
Parkering/cykelparkering	Dækker både parkeringsbehov for biler og cykler m.fl.

BYUDVIKLING

Grønne bykiler	Grønne kiler eller bykiler jf. fingerplanen
Overordnet byudvikling	Strukturplaner, helhedsplaner, landsbyudvikling
Erhverv	Dækker både industri og detailhandel, samt turisme
Bosætning	Bosætning/bolig
Byudvikling off. formål	Byudvikling udelukkende til offentlige formål, fx hospital
Rekreativ	Reference til planlægning af rekreative områder eller faciliteter (ikke stier), friluftsliv

LANDSKAB

Natur	Grønt Danmarkskort, natur, biodiversitet, lavbundsområder
Kyst	Al kystplanlægning, inkl. kystnatur /fx strandeng, lagune), både ift. kystbeskyttelse, rekreation, natur m.v.
Vand	Sø, åsystem, regnvandshåndtering, klimatilpasning, vådområde
Landskabs-/kulturmiljøudpegninger	På landskabsskala, fx bevaringsværdigt landskab eller kulturmiljø, nationalpark

AKTØR

Private aktører	Fx lodsejere, boligselskaber, private virksomheder, konsulenter, forsyningsselskaber, trafikelskaber, interessenter
Kommuner	Hvis kommunalt niveau nævnes
Region	Hvis regionalt niveau nævnes ELLER ordet "regional(t)"
Direktorat	Fx Vejdirektoratet, Kystdirektoratet
Styrelse	Fx Naturstyrelsen, Miljøstyrelsen
Ministerie	Fx Miljøministeriet, Transportministeriet
Stat	Hvis statsligt niveau nævnes
Andre myndigheder	Hvis der blot refereres til uspecifikke "overordnede myndigheder" eller "andre myndigheder"

KOMMUNE

Nabokommuner	Hvis der refereres til termen nabokommuner (også selvom deres navne efterfølgende nævnes/ikke nævnes)
Øvrige	Hvis der refereres til øvrige relevante samarbejdskommuner, fx "øvrige kommuner i regionen", "omegnskommuner" eller "andre relevante kommuner"
Unikke kommunenavne	Hvis konkrete kommunenavne nævnes skrives de fuldt ud, også selvom de i forvejen er nævnt som fx "nabokommuner"

Kriterier for at være "relevant" samarbejde:

- Der skal nævnes et eller flere konkrete temaer og temaet have skal direkte betydning for fysisk planlægning
- Kommunen skal være en af samarbejdspartnerne, og der skal være en indikation af hvilken type aktør, den anden part er, så den kan placeres på et af niveauerne under "aktører"
- Samarbejdet skal være pågående, nyligt overstået eller planlagt

BILAG 2

FULD KODELISTE

TEMA

MOBILITET

Sti	1
Cykelsti	2
Veje	3
Kollektiv transport	4
Bus	5
Tog	6
Metro	7
Letbane	8
Parkering/cykelparkering	9

BYUDVIKLING

Grønne bykiler	10
Overordnet byudvikling	11
Erhverv	12
Bosætning	13
Byudvikling off. formål	14
Rekreativ	15

LANDSKAB

Natur	16
Kyst	17
Vand & regnvandshåndtering	18
Landskabs-/kulturmiljøudpegninger	19
Solceller	20

AKTØR

Private aktører	1
Kommuner	2
Region	3
Direktorat	4
Styrelse	5
Ministerie	6
Stat	7
Overordnede myndigheder	8

KOMMUNE (HVIS SPECIFICERET)

Nabokommuner	1
Øvrige	2
Unikke kommunenavne	"Navn"

REGION (HVIS SPECIFICERET)

Halland	1
Region Hovedstaden	2
Region Midtjylland	3
Region Nordjylland	4
Region Sjælland	5
Region Syddanmark	6
Skåne	7

BILAG 3

INTERVIEWGUIDE

KILDER TIL VIDEN TIL BRUG FOR KOMMUNEPLANEN/-STRATEGIEN

1. Hvilke kilder til viden/data anvender I i forbindelse med kommuneplanlægningen?
 - a. Hvilke typer data anvendes i forbindelse med kommuneplanlægningen?
 - Offentlige (Diverse natur- og miljøportaler, DST, LIFA, OSM, trafik)?
 - Private (KortInfo/DKPlan (NIRAS), Detailhandelsanalyse (ICP/COWI), Diverse andre eksternt udførte analyser)?
 - b. Hvordan anvender I data stillet til rådighed af Plan- og Landdistriktsstyrelsen (Plandata, analyser)?
 - c. Anvender I eksterne vidensressourcer, som fx danske universiteter, EUROSTAT, Nordregio og ESPON?
 - d. I hvilket omfang benytter I jer af "kollegial" sparring med planlæggere i andre kommuner?
2. I hvilket omfang er private aktører, fx konsulenter, involveret i at lave kommuneplanen?
3. Hvordan håndterer I planlovens krav om, at kommuneplanlægningen skal udføres på grundlag af en vurdering af udviklingen i området som helhed, jf. Planlovens § 5 i?
 - a. Har I tilstrækkeligt vidensgrundlag om hovedstadsområdets udvikling generelt?

TVÆRKOMMUNALT SAMARBEJDE

1. Hvordan samarbejder I med andre kommuner i forbindelse med kommuneplanlægningen?

REGIONAL SELVFORSTÅELSE

1. Hvad betyder kommunens placering i regionen for kommuneplanlægningen og byudviklingen?
2. Hvordan inddrages regionale emner i kommuneplanlægningen?
 - a. Hvilke effekter eller konsekvenser har den regionale planlægning for jeres kommuneplanlægning?
 - b. Indgår regionale udfordringer i de politiske prioriteringer i jeres kommune, og hvordan?
 - c. Hvordan understøtter den regionale planlægning jeres kommuneplanlægning?
3. Hvordan forstår I jer selv som en del af en regional sammenhæng?
 - a. Oplever I at have en regional identitet?
 - b. Hvor langt strækker den sig ud (Fx hele Fingerplanområdet, ind i Region Sjælland, bare nabo-kommunerne eller...)?
 - c. Er der nogle særlige sektorer/temaer, der har betydning for en regional opfattelse? (fx pendling, kultur, handel, rekreation mv.)

ØNSKER/IDÉER TIL PLAN- OG LANDDISTRIKTSSTYRELSEN

1. Hvad er ønskerne til det statslige bidrag og rolle i forbindelse med kommuneplanlægningen i Fingerplanområdet?

KØBENHAVNS UNIVERSITET

INSTITUT FOR GEOVIDENSKAB
OG NATURFORVALTNING

ROLIGHEDSVEJ 23
1958 FREDERIKSBERG

TLF. 35 33 15 00
IGN@IGN.KU.DK
WWW.IGN.KU.DK