



FORNYELSE AF PLANLÆGNINGEN

– Kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen
Afsluttende Rapport – juni 2006

MILJØMINISTERIET

Skov- og Naturstyrelsen

Realdania

**Fornyelse af planlægningen
- kvalitet i bydels- og
lokalplanlægningen**

Afsluttende Rapport – juni 2006
Udgivet af Realdania og
Miljøministeriet ved Skov- og
Naturstyrelsen

Forfattere

Ellen Højgaard Jensen,
Dansk Byplanlaboratorium
Karsten Jørgensen,
Skov- og Naturstyrelsen
Anna Skovbro,
Skov- og Naturstyrelsen

Layout

Julie Thorsø Hansen,
Dansk Byplanlaboratorium

Fotos

Ulla Hellner, s. 45
Karsten Jørgensen, s. 19
Frederikke Friderichsen,
alle øvrige fotos

Oplag

1.500

Tryk

Handy-Print A/S

ISBN 87-7279-716-9

**Rapporten kan fås ved
henvendelse til**

Frontlinien
Rentemestervej 8
2400 København NV
Telefon: 70 12 02 11
E-mail: frontlinien@frontlinien.dk

Dansk Byplanlaboratorium
Nørregade 36
1165 København K
Telefon: 33 13 72 81
E-mail: db@byplanlab.dk

**Rapporten ligger på
følgende hjemmesider**

www.byplanlab.dk
www.realdania.dk
www.skovognatur.dk

Rapporten må gerne
citeres med kildeangivelse.

FORNYELSE AF PLANLÆGNINGEN

– Kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen
Afsluttende Rapport – juni 2006

Realdania
Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen

Indhold

Forord	3
Kort om projektet	4
1. Sammenfatning	7
2. Forudsætninger for diskussion af resultater og anbefalinger	13
A. Grundlag for fornyelse	14
B. Ændrede forudsætninger for byudviklingen	14
C. Udvikling og modernisering af planlovgivningen	15
D. Planloven i dag – muligheder og begrænsninger	16
3. Projektets resultater og anbefalinger	19
A. Planredskaberne	20
B. Offentlighedsreglerne	26
C. Kvalitet i det byggede miljø	29
D. Byomdannelse	32
4. Faktablade – delrapporter	39
Delprojekt 1, Planlovens muligheder for aktiv regulering	
Delprojekt 2, Bydelsplanlægning med kvalitet	
Delprojekt 3, Byøkologi og bæredygtighed i lokalplanlægningen	
Delprojekt 4, Lokalplanlægning og byggesagsbehandling	
Delprojekt 5, Inddragelse i planlægningen	
Delprojekt 6, Europæiske erfaringer	

Forord

Ændrede samfundsmæssige forudsætninger stiller løbende nye krav til vore byer og dermed også til vores planlægningsredskaber. Planloven er derfor løbende blevet moderniseret, bl.a. for at sætte fokus på strategisk planlægning og for at sikre kommunerne nye redskaber til byomdannelse.

Alligevel har det været debatteret, om planredskaberne i tilstrækkelig grad kan bidrage til at sikre kvalitet i det byggede miljø og en mere aktiv regulering af byudviklingen. Det er derfor væsentligt fortsat at overveje, om planredskaberne modsvarer de udfordringer, som kommunerne møder i deres planlægning af nye boligområder, erhvervsområder, havneomdannelse og bymidter.

Det har blandt andet været baggrunden for Realdania og Miljøministeriets fælles interesse i at igangsætte et samarbejdsprojekt om "Fornyelse af planlægningen". Der ligger en klar fælles interesse i at sikre kvaliteten af vore omgivelser og fortsat udvikle redskaberne hertil.

Denne afsluttende rapport samler op på projektets analyser og den debat, som samarbejdsprojektet har skabt. Analyserne har involveret mange danske kommuner, som velvilligt har stillet op til rundbordssamtaler og interviews. Det understreger interessen og engagementet i forhold emnet. Vi vil hermed gerne takke for de mange konstruktive bidrag.

Projektet har også omfattet et velbesøgt debatmøde i Realdanias Byudviklingsforum, hvor både miljøministeren og mange af landets borgmestre deltog. Debatten på mødet understregede, at der er bred opbakning til den gældende planlovgivning, men gav også inspiration til det videre arbejde med at udvikle lovgivningen. Metodefriheden blev fremhævet som en væsentlig kvalitet ved det danske plansystem.

En meget vigtig pointe i alle dele af projektet er, at lovgivning ikke gør det alene. Kommunernes plankultur spiller en afgørende rolle for at sikre kvaliteten af vore omgivelser. Og kommunernes ansvar vokser med kommunalreformen. Borgmestrene var derfor meget opmærksomme på, at metodefriheden også betyder et lokalt ansvar for en plankultur, der bidrager til at udvikle planlægningen. Og mange kommuner har erfaringer, de gerne vil dele med andre.

I denne afsluttende rapport peges der i sammenfatningen på, hvilke områder af plankulturen og planlovgivningen det især er vigtigt at arbejde med. Det anbefales, at erfaringsudveksling og metodeudvikling omkring planredskaberne understøttes, bl.a. når det gælder brugen af uformelle planer, redskaber til borgerdialog og tværfagligt samarbejde. Det anbefales også overvejet, hvorvidt der er behov for lovændringer for at kunne sikre bidrag til finansiering af infrastruktur i forbindelse med byomdannelse, redskaber til at sikre billige boliger, selskaber til byomdannelse samt udvidelse af mulighederne for, hvad kommunerne kan regulere i en lokalplan.

Fornyelse af planlægningen kræver en fortsat indsats af alle aktører inden for planlægningen, de relevante ministerier, kommuner, fonde og interesseorganisationer. Vi kan derfor med glæde nævne, at Realdania og Miljøministeriet ved Skov- og Naturstyrelsen allerede nu har taget initiativ til en videreudvikling af projektets anbefalinger vedrørende plankulturen i form af et 3-årigt projekt "Plan 09", som skal bistå kommunerne med at udvikle plankulturen i lyset af det konstaterede behov og i forbindelse med de store omvæltninger, som kommunalreformen medfører.

Vi ser frem til et konstruktivt samarbejde med kommunerne herom.

Hans Peter Svendler
Direktør, Realdania

Niels Østergård
Vicedirektør, Skov- og Naturstyrelsen

Kort om projektet

Projekt "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen" er et partnerskab mellem Realdania og Miljøministeriet ved Skov- og Naturstyrelsen. Dansk Byplanlaboratorium har fungeret som sekretariat sammen med medarbejdere fra Skov- og Naturstyrelsen. Projektet skal ses i forlængelse af Realdania og Dansk Byplanlaboratoriums tidligere projekter "Fornyelse af planlægningen" fra henholdsvis 2002 og 2004. Projektet blev igangsat i efteråret 2005 og er afsluttet juni 2006.

Det overordnede formål har været:

- **at** identificere barrierer for, at planloven anvendes som et instrument, der kan medvirke til en større kvalitet af det byggede miljø i forbindelse med byudvikling og byomdannelse,
- **at** fokusere på sammenhængen mellem bydelsplanlægningen og lokalplanlægningen samt på muligheden for at knytte lokalplanlægningen og byggesagsbehandlingen tættere sammen,
- **at** pege på nye måder at anvende loven på med henblik på at sikre en bedre kvalitet – en ændret plankultur, samt
- **at** pege på områder, hvor en ændring af loven kan medvirke til sikring af en øget kvalitet i udformningen af det byggede miljø.

Projektet rummer dermed to hovedspor. Det ene spor belyser, om de eksisterende planredskaber er tilstrækkelige til at sikre kvalitet i vores byer. Det andet spor belyser de mange forskellige måder, kommunerne anvender loven på, og behovet for at udveksle erfaringer og viden.

Delprojekter

Projektets problemstillinger er belyst i seks delprojekter udarbejdet af konsulentteams:

Delprojekt 1: "Planlovens muligheder for aktiv regulering og samspillet med partnerskaber og byudviklingselskaber" - projektet vurderer, om planloven er tidssvarende i forhold til at sikre en tættere kobling mellem planlægning og realisering af planerne.

Delprojekt 2: "Bydelsplanlægning med kvalitet" - projektet belyser, om man med visionære bydels- eller kvarterplaner eller nytænkning af kommuneplanens rammedel kan bidrage til en øget kvalitet i planlægningen.

Delprojekt 3: "Byøkologi og bæredygtighed i lokalplanlægningen" - projektet bidrager til en vurdering af, om planlovens emnekatalog skal udvides med bestemmelser om bæredygtighed og byøkologi.

Delprojekt 4: "Lokalplanlægning og byggesagsbehandling" - projektet fokuserer på mulighederne for at forenkle processen fra lokalplan til byggesagsbehandling, og hvordan man sikrer kvalitet i lokalplaner.

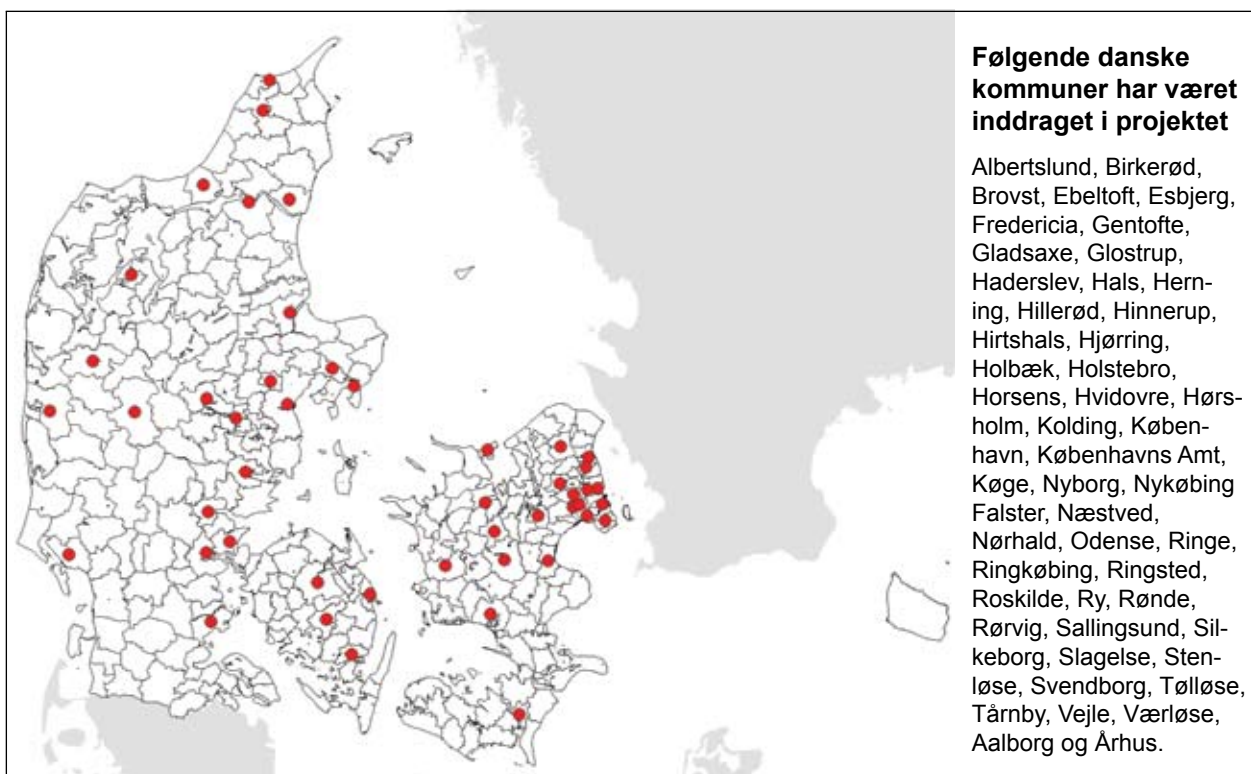
Delprojekt 5: "Inddragelse i planlægningen" - projektet vurderer forskellige typer inddragelse og vurderer styrker og svagheder ved de forskellige metoder.

Delprojekt 6: "Europæiske erfaringer" - projektet inddrager europæiske erfaringer for at vurdere, om der er gode eksempler og lovgivningsmæssige erfaringer, som kan inspirere den danske debat. (Se også faktablade bagerst i rapporten).

Delprojekterne har dannet baggrund for 4 debathæfter udgivet i forbindelse med Realdania Medlemsdebats debatmøde med landets borgmestre den 20. april 2006. Realdania har afrapporteret mødet i et særskilt hæfte, men der refereres også til mødet i denne rapport.

Metode

Projektet er baseret på litteraturstudier og kontakter til statslige, amtskommunale og kommunale myndigheder i Danmark samt i Norge, Sverige, England og Frankrig. Der har som led i projektet været foretaget interviews og afholdt rundbordssamtaler med en lang række danske kommuner.



Kommuner kontaktet i projekt "Fornyelse af planlægningen"

Læs mere på:
www.byplanlab.dk
www.realdania.dk
www.skovognatur.dk

1. Sammenfatning



1. Sammenfatning

Der er bred tilslutning til planlovens regelsæt og de nuværende rammer for den kommunale planlægning i kommunerne. Loven rummer store muligheder for metodefrihed, hvilket kommunerne ønsker at bevare. Kommunerne finder også, at procedurer og offentlighedsregler i forbindelse med tilvejebringelse af planer fungerer godt. Her er der ikke behov for lovændringer.

Der er konstateret et stort behov for vejledning, erfaringsudveksling, metodeudvikling og efteruddannelse. Dette forstærkes af kommunalreformen, hvor kommunerne overtager nye opgaver vedrørende planlægning af det åbne land, ligesom der foregår forvaltningsmæssige omorganiseringer i forbindelse med sammenlægningen af kommuner. Samtidig skal den nye kommuneplan udarbejdes. Udfordringen er derfor netop nu at få sat fokus på plankulturen i kommunerne, da den er fundamentet for en fornyelse af planlægningen.

Anbefalinger om plankulturen

Brugen af planer, designmanualer og arkitekturpolitik

Plankulturen i kommunerne er afgørende for, hvordan der arbejdes med at sikre kvalitet i det byggede miljø. Der er konstateret et behov for erfaringsudveksling, metodeudvikling og vejledning om, hvordan de formelle planredskaber bedst benyttes i samspil med andre redskaber som arkitekturpolitik, designmanualer, partnerskabsaftaler, godkendelsesordninger m.v. Flere kommuner har gode erfaringer med at bruge kommuneplanen og lokalplanen sammen med andre redskaber, men der er en begrænset erfaringsudveksling mellem kommunerne. Det anbefales, at erfaringsudvekslingen og metodeudviklingen understøttes.

Samtidig ser det også ud til, at der er et fortsat behov for at sætte fokus på "best practice" i brugen af lokalplaner. Lokalplanen anses som et godt redskab, som der er stort ejerskab til i kommunerne, men der er behov for erfaringsudveksling i brugen af lokalplanen, specielt om hvor detaljeret bestemmelserne i lokalplanen skal være.

Der er ikke det samme ejerskab til kommuneplanens rammedel, selvom den anses for at være et vigtigt redskab. Der er forskel på, hvordan rammerne udformes og bruges. Nogle kommuner fremhæver, at en god rammedel kan begrænse antallet af lokalplaner. Der er derfor et potentiale i at sætte fokus på kommuneplanens rammedel med udveksling af gode eksempler. Digitaliseringen af kommuneplanerne giver en anledning til at overveje en fornyelse af rammerne.

Dialogplaner og det formelle planhierarki

Det anbefales overvejet, hvordan der kan vejledes i at sikre samspillet mellem brugen af uformelle planer - kaldt bydelsplaner, masterplaner eller dialogplaner - og de formelle planer. Der er mange gode eksempler på, hvordan brugen af dialogplaner bidrager til en god debat og en dynamisk planproces, og hvor planforslaget efterfølgende formaliseres i kommuneplanen og lokalplanen. Men der er også eksempler på, at det bliver uklart for borgerne, hvilken status planerne har. I projektet har kommunerne bredt set ikke ønsket lovgivningsmæssige ændringer på dette punkt, hvilket også var synspunktet på debatmødet den 20. april. Men der er et stort behov for erfaringsudveksling, herunder "best practice" eksempler om emnet.

Borgerdialog og planprocesser

Det har i projekt "Fornyelse af planlægningen" været foreslået, at kommunerne skal forpligtes til

at offentliggøre en køreplan for planprocessen i forbindelse med starten på en ny planlægning. Hverken de interviewede kommuner eller borgmestrene på debattmødet den 20. april har imidlertid fundet, at der er behov for lovgivning om forslaget. Det var vurderingen, at kommunerne kan løfte denne opgave uden lovgivning.

Projektet har vist, at det er afgørende, at kommunerne nøje overvejer deres egen rolle i planprocesserne og formidler den til borgere og andre interessenter. Det sikrer gennemsigthed og optimerer processen.

Det anbefales derfor, at alle kommuner tydeliggør deres planprocesser, så de bliver mere gennemsigtige for borgere og virksomheder. Konkret anbefales det, at kommunerne offentliggør "køreplaner" for alle planprocesser – store som små. Det bør overvejes, hvordan der kan ske en erfaringsudveksling og et netværkssamarbejde om dette, og hvordan de gode eksempler med brug af inddragelsespolitik og køreplaner kan formidles.

Samarbejde i de kommunale forvaltninger

Det bør overvejes, hvordan tværfagligt samarbejde i de kommunale forvaltninger kan understøttes og styrkes. Det er en væsentlig udfordring i lyset af kommunalreformen og skal sigte mod at forbedre planprocesser, kvaliteten af planerne og planerne som administrationsgrundlag. Der er et stort potentiale i at knytte arbejdet med lokalplanlægning og byggesagsbehandling tættere sammen. Der er gode eksempler på, at kommunerne løser problemet ved hjælp af tættere samarbejde mellem planlæggere og byggesagsbehandlere. Det er vigtigt, at disse erfaringer bliver videregivet, inden nye arbejdsrutiner etableres i de nye storkommuner.

Overvejelser om mulige ændringer af planloven

Finansiering af infrastruktur og fællesanlæg i forbindelse med byomdannelse

Det er gennem projektet undersøgt, hvorvidt planlovens regler for byomdannelse er tilstrækkelige til at løfte de problemstillinger, kommunerne står overfor. Vurderingen er, at der er bred tilfredshed med de muligheder, lovændringen i 2003 medførte, men at der er behov for, at kommuner og investorer kan indgå aftaler om at dele udgifter til infrastruktur og fællesanlæg i de situationer, hvor der er tale om byomdannelse og byudvikling på private arealer. I dag er det typisk kommunen, der afholder udgiften, mens den værditilvækst, som kommunens investering medfører, tilfalder de private grundejere.

Det anbefales derfor overvejet, om det er muligt at gennemføre en lovændring svarende til de principper, der er i den norske og engelske planlovgivning. Planlovgivningen i Norge og England rummer mulighed for, at der mellem kommune og grundejer indgås aftaler om, hvordan udgifter til etablering af infrastruktur skal deles. Der er tale om aftaler, som indgås parallelt med lokalplanen. Lovgivningen i Norge sikrer offentlighed om disse aftaler, og endelig aftale kan ikke indgås før plangrundlaget er politisk vedtaget. Det er fastsat i lovgivningen, hvilke typer udgifter der kan indgås aftale om, samt at bidrag skal stå i et rimeligt forhold til udbygningens art og omfang, og kommunens bidrag og forpligtelser.

Billige boliger

I England giver aftaler om infrastrukturbidrag – her kaldt planning obligations – herudover mulighed for at sikre en vis andel billige boliger i byudviklingsområder. Det anbefales overvejet, om det er muligt at etablere en dansk lovgivning på basis af principperne i den engelske lovgivning som et bidrag til at sikre billige boliger.

Selskaber til byomdannelse

Projektet har vist, at kommunerne er meget usikre på mulighederne for at indgå i selskaber i forbindelse med byomdannelse. Kommunerne har mulighed for at deltage i selskaber inden for de rammer, som kommunalfuldmagten giver. Lovgivningen om kommunernes deltagelse i erhvervsdrivende selskaber (L 384) giver også mulighed for, at kommunen indgår i byomdannesselskaber. Indtil nu har kun en enkelt kommune anvendt loven i denne sammenhæng. Loven ændres i 2006 og den ændrede lov (L 176) indebærer, at mulighederne forsvinder, med mindre det i en kommende bekendtgørelse præciseres, at kommunerne kan anvende den reviderede lov som grundlag for deltagelse i et byomdannesselskab.

Det anbefales, at der gennem den kommende bekendtgørelse skabes en mulighed for, at byomdannesselskaber undtages fra lovens hovedregel. Det kan herudover konstateres, at kommunerne efterlyser vejledning om hele selskabsproblematikken.

Mangfoldige og integrerede byområder

Projektet har beskæftiget sig med nogle af barriererne for at sikre mangfoldige og integrerede byområder i forbindelse med byomdannelsen. Der er her to hovedproblemstillinger.

Den første er støjproblematikken. Planlovsændringen fra 2003 om byomdannelse gav mulighed for en overgangsordning for virksomhedsstøj. Der forekommer dog situationer, hvor støjen er vedblivende, f.eks. i nogle havneområder med fortsat havneaktivitet, hvor der samtidig er store herlighedsværdier, når der ses bort fra støjen. Det anbefales, at mulighederne for omdannelse af sådanne attraktive områder undersøges. Det må i den forbindelse sikres, at der ikke sker en udhulning af den gældende overgangsordning for virksomhedsstøj.

Den anden problematik drejer sig om barrierer for en bedre integration mellem bolig og erhverv i eksisterende byområder med særligt fokus på ældre erhvervsområder. Problemstillingen i disse områder er mere sammensat, da kommunen ofte ønsker at fastholde områdernes karakter som blandede områder med plads til "kreative erhverv" og et mindre boligindslag. Problemstillingen handler i disse områder bl.a. om, hvorvidt anvendelsesbestemmelserne i kommuneplanens rammedel matcher nutidens erhverv, om der skal arbejdes med midlertidige planbestemmelser, og om anden lovgivning harmonerer med nutidens ønsker om mere blandede funktioner. Det anbefales overvejet, hvorledes denne problemstilling kan afklares yderligere.

Tidsbegrænsning eller ophævelse af lokalplaner

Det er i flere sammenhænge blevet diskuteret, om der bør indføres tidsbegrænsninger eller såkaldte sunsetklausuler på lokalplaner, eller om der skal være mulighed for at ophæve lokalplaner i byzone uden at erstatte dem med nye lokalplanbestemmelser. Problemstillingen er rejst af flere kommuner i projektet og ligeledes af borgmestre på debatmødet den 20. april. Det bør overvejes, om dette er muligt, da det bl.a. vil afhjælpe kommunernes problem med forældede projektlokalplaner, som ikke er realiseret. Det anbefales overvejet, hvordan sådanne regler kan udformes uden at gå på kompromis med retssikkerheden.

Miljøkrav og byøkologi i lokalplaner

Flere kommuner har udtrykt ønske om at få udvidet lokalplankataloget, således at det er muligt at stille krav om nye bebyggelses byøkologiske indhold, f.eks. at ny bebyggelse i områder uden kollektiv varmforsyning forudsættes opført som lavenergibebyggelse. Spørgsmålet anbefales overvejet nøjere. Det anbefales i den forbindelse overvejet, hvilke emner der er relevante, og om det er planlovgivningen eller anden lovgivning – eller en kombination – der skal anvendes.

Andre ting i værktøjskassen

Gennem projektet har der vist sig andre problemstillinger i forhold til en udvidelse af lokalplankataloget. Forslagene beskrives kort i dette afsnit. Senere i rapporten vil de blive uddybet nærmere.

Det første forslag drejer sig om kommunernes mulighed for at lokalplanlægge på vandarealer i nedlagte havnearealer. Her er der krydsende regelsæt i forhold til Transport- og Energiministeriets lovgivning. (Problemstillingen er nærmere omtalt på side 37)

Et andet forslag drejer sig om kommunernes mulighed for i en lokalplan at kunne fastsætte rumhøjder i en bebyggelses stueetage, med henblik på at sikre mulighed for en senere fleksibel anvendelse af disse lokaler. (Nærmere omtalt side 31)

Endvidere drejer det sig om muligheden for at kunne anvende rækkefølgebestemmelser i en lokalplan for at sikre en detaljeret styring af udviklingen. (Nærmere omtalt side 22)

Herudover drejer det sig om generelt at udvide mulighederne for i en lokalplan at forudsætte oprettelse af grundejerforeninger til også at omfatte etageboliger og områder med blandet boliger og erhverv, som det i dag er muligt i byomdannelsesområder. (Nærmere omtalt side 23)

Endelig er det konstateret, at kommunerne mister muligheden for at anvende kommuneplanens rammedel som styringsinstrument, hvis der foreligger en temalokalplan – uanset at denne kun regulerer et enkelt tema, som f.eks. skilte og facader. (Nærmere omtalt side 23)

Det anbefales overvejet at justere planloven i forhold til de ovennævnte problemstillinger.

2. Forudsætninger for diskussion af resultater og anbefalinger



2. Forudsætninger for diskussion af resultater og anbefalinger

Debatten om fornyelse af planlægningen skal ses i lyset af de ændrede forudsætninger for byudvikling, og hvilke muligheder kommunerne rent faktisk har med de eksisterende regler i planloven. Men fornyelsen skal også ses i lyset af den tidligere debat om "arvesølvet" i dansk planlægning og koordineres med andre initiativer på planområdet.

A. Grundlag for fornyelse

Decentralisering af beslutningskompetencen og inddragelse af borgerne i planlægningen er to grundelementer i det danske plansystem. Planloven bygger på et rammestyringsprincip, hvor planer ikke må stride imod den overordnede planlægning. Dermed tydeliggøres det, på hvilket niveau beslutningskompetencen ligger. Dette er i flere sammenhænge fremhævet som en styrke og kvalitet i det danske plansystem.

I det tidligere projekt om "Fornyelse af planlægningen" fra 2004 formuleredes der, hvad der generelt set anses som "arvesølvet" i det danske plansystem:

- *Ejerskabet til planerne*, som forudsætter god dialog og involvering med politikerne.
- *Decentraliseringen*, som er en forudsætning for det lokale ejerskab.
- *Offentlighedens inddragelse og dialog om planlægningen*, som forudsætter, at man ved, hvornår man kan ytre sig, og hvordan man kan komme til orde.
- *Retssikkerheden*, som forudsætter præcise lokalplaner og gennemskuelige planprocesser.
- *Rammestyringen*, som forudsætter et gennemskueligt plansystem, hvor det er klart, hvilke beslutninger, der kan træffes på de forskellige planniveauer.
- *Det klare skel mellem by og land*, som forudsætter en aktiv anvendelse af zoneopdelingen.

I delrapporterne og i debatten med kommunerne i det aktuelle projekt er der fremkommet forslag til, hvordan planredskaberne kan forbedres og forenkles. Det er vigtigt, at eventuelle lovjusteringer netop bidrager til at forenkle og forbedre plansystemet og ikke medfører knopskydninger, som betyder, at plansystemet bliver uigennemskueligt. Samtidig er det væsentligt at se justeringer i lyset af kommende udfordringer i de kommunale forvaltninger.

Eventuelle lovjusteringer bør derfor:

- forenkle og effektivisere plansystemet – ikke gøre det mere kompliceret
- bidrage til, at kvaliteten af det byggede miljø kan sikres
- bidrage til mere gennemsigtige planprocesser og god formidling og dialog
- ikke gå udover retssikkerheden
- koordineres med digitalisering af kommuneplanerne, Plan.DK2, og kommunalreformens krav til kommunernes ansvar og kommende opgaver.

B. Ændrede forudsætninger for byudviklingen

Forudsætningerne for byudviklingen har gennem en årrække ændret sig. Dette skyldes bl.a. ændringer i erhvervsstrukturen med produktion, som flyttes til udlandet, og en dansk vækst i kreative erhverv, produktudvikling, forskning og serviceerhverv.

Der er øget konkurrence om veluddannet arbejdskraft. Denne arbejdskraft ønsker at bo i eller tæt på større byområder, hvor der er valgmuligheder på arbejdsmarkedet. Der er også en voksende konkurrence mellem byerne om at tiltrække virksomheder og medarbejdere, og kvaliteten af det byggede miljø bliver en stadig vigtigere konkurrenceparameter.

Samtidig er kommunerne også meget opmærksomme på, at velfungerende offentlige institutioner, kulturtilbud, idrætsfaciliteter og grønne områder er vigtige for både borgere og virksomheder. Byens landskabelige omgivelser og kulturmiljøet i byen og på egnen spiller ligeledes en rolle.

Der er tendens til, at der er vækst i de største byer og deres pendlingsopland, mens der er stagnation eller tilbagegang i landets yderområder. Det giver ikke-vækst kommunerne nogle andre udfordringer end vækst kommunerne. Planlægningsredskaberne skal kunne håndtere begge udfordringer.

Erhvervsudviklingen medfører samtidig, at mange ældre erhvervs- og havneområder i større eller mindre grad tømmes for deres hidtidige funktioner, og der er et stort potentiale for at revitalisere disse områder. En omdannelse af disse områder vil både kunne bidrage med nye kvaliteter i byområderne og sikre flere centralt beliggende boliger og virksomheder. Dermed modvirkes også den byspredning, som er problematisk set i et bredere perspektiv om bæredygtighed, friluftsliv og natur.

Den gradvis ændrede erhvervsstruktur gør det lettere at placere forskellige byfunktioner i det samme område. Forudsætningerne for at opbygge mere mangfoldige og levende byområder er således til stede. De ændrede samfundsmæssige forudsætninger for byudviklingen og de voksende muligheder for at placere en væsentlig del af denne som byomdannelse i ældre byområder fører samtidig til et øget behov for, at planlovgivningen mere aktivt kan bidrage til gennemførelsen af en sådan omdannelse.

C. Udvikling og modernisering af planlovgivningen

Planlovgivningen er løbende blevet moderniseret. Planloven, som er fra begyndelsen af 1990'erne blev til ved en sammenskrivning og modernisering af en række ældre love om planlægning, herunder lands- og regionplanloven, lov om kommuneplanlægning og by- og landzoneloven. Gennem 1990'erne er der blandt andet gennemført lovændringer om byggeri i kystnærhedszonen og om planlægning for lokalisering af detailhandel.

I 2000 gennemførtes en lovændring, som bl.a. havde til formål at styrke kommuneplanlægningen gennem et større folkeligt og politisk engagement i planlægningen. Den medførte nye procedurer for udarbejdelse af kommuneplaner, så der blev sat mere fokus på det politiske og strategiske arbejde i kommuneplanlægningen. Kravet, om at der inden for hver valgperiode skal foretages en fuld revision af kommuneplanen, blev ophævet. Bestemmelsen havde været kritiseret, fordi der i mange kommuner kun var et beskedent behov for at gennemføre en fuld revision af planen.

I stedet skal kommunerne efter de nye regler offentliggøre en strategi for kommuneplanlægningen i den første halvdel af den kommunale valgperiode. Strategien skal indeholde kommunalbestyrelsens vurdering af udviklingen i kommunen, samt en strategi for den fremtidige udvikling og en beslutning om, hvorvidt kommuneplanen skal revideres i sin helhed, eller hvorvidt der skal gennemføres en revision af planen for særlige emner eller for særlige geografiske områder. De nye regler giver i øvrigt mulighed for at udarbejde en strategi – for kommunen eller for et afgrænset byområde – på et hvilket som helst tidspunkt, kommunen finder det nødvendigt eller hensigtsmæssigt.

Siden 2001 har kommunerne været landzonemyndighed i hele landzonen. Denne udvikling er vide-reført med ændringen af planloven i forbindelse med kommunalreformen, så kommunerne – med respekt for overordnede interesser – overtager ansvaret for planlægningen af det åbne

land. Kommuneplanen bliver hermed det samlede dokument, hvor borgere, virksomheder, interesseorganisationer og myndigheder kan orientere sig om regler m.v. for arealanvendelsen i kommunen.

I 2003 blev nye regler om byomdannelse indarbejdet i planloven. De nye bestemmelser giver mulighed for, at der i en kommuneplan kan udpeges byomdannelsesområder. Inden for disse områder kan kommunen arbejde med tidsfølgeplanlægning, kræve deltagelse i en grundejerforening og sikre offentlighedens adgang til vandet i havneområder. Der er også inden for byomdannelsesområder muligheder for at opføre støjfølsomt byggeri i områder med virksomhedsstøj, idet det forudsættes, at støjproblemerne er løst inden for en 8 års periode. Dette kan ske gennem en støjdemper af virksomheden eller ved, at virksomheden flytter.

D. Planloven i dag – muligheder og begrænsninger

Strategien for kommuneplanlægning og den vedtagne kommuneplan er velegnede instrumenter til at afveje og tydeliggøre kommunale aktiviteter på tværs af kommunens forskellige forvaltningsområder. Kommuneplanen kan endvidere anvendes i forbindelse med kommunens budgetovervejelser.

Et grundlæggende princip i planloven er, at planlægningen kun regulerer et områdes fremtidige anvendelse, bebyggelsestæthed, bygningshøjde osv., men ikke indeholder handlepligt for at sikre en udvikling eller omdannelse. Loven giver dog nogle indirekte virkemidler, som f.eks. mulighed for at fastlægge rækkefølgen for udbygning af nye byarealer og for omdannelse af ældre byområder i kommuneplanen. Loven giver også mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan ekspropriere ejendomme eller rettigheder over ejendomme på baggrund af bestemmelser i kommuneplanen, hvis dette er af væsentlig betydning for at sikre gennemførelsen af en byudvikling i overensstemmelse med kommuneplanen. Denne ekspropriationsbestemmelse kan anvendes i forbindelse med inddragelse af jomfruelig jord til byformål, men ikke i forbindelse med byomdannelse.

Lokalplaner kan regulere

- Zonestatus
- Udformning og anvendelse af arealer og bygninger
- Udstykningsforhold
- Vej- og stiforhold
- Spor- og ledningsanlæg
- Bebyggelsens placering
- Bebyggelsestæthed
- Landskabsforhold og bevaring af landskabstræk
- Tilslutning til fællesanlæg
- Afskærmning mod støj
- Oprettelse af grundejer og haveforeninger
- Bevaring af bebyggelse
- Friholdelse af bebyggelse
- Afløsning af servitutter
- Sammenlægning af lejligheder
- Forbud mod større byggearbejder på eksisterende bebyggelse

Der kan også eksproprieres på baggrund af en lokalplan. Det kan omfatte arealer, som skal anvendes til offentlige formål, men det kan også omfatte arealer, som skal anvendes til private formål, hvis en ekspropriation er af væsentlig betydning for at sikre realiseringen af lokalplanen. Ved ekspropriation til fordel for private er kravene til begrundelsen for nødvendigheden skærpet i forhold til ekspropriation til offentlige formål.

Planloven giver ikke mulighed for at fastsætte bestemmelser om arealers ejerforhold – og sådanne bestemmelser ville reelt være en udvidelse af de ekspropriationsredskaber, som loven allerede har.

Planlovens lokalplankatalog indeholder en udtømmende liste over emner, som kan reguleres gennem en lokalplan (se figur). Lokalplanens bestemmelser har afgørende betydning for grundarealernes fremtidige værdi. Dette er en videreførelse og detaljering af planlægningsmæssigt begrundede bestemmelser i en kommuneplan.

Lokalplanbestemmelser om grundejerforeninger kan forpligte grundejere til at deltage i etableringen og driften af et områdes fællesanlæg. Der er også mulighed for at optage bestemmelser i en lokalplan om tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg i eller uden for det af planen omfattede område som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse. Der er derimod ikke i dag i planloven mulighed for at sikre grundejerbidrag til infrastrukturanlæg og større fællesanlæg.

Der er heller ikke mulighed for gennem lokalplanbestemmelser at regulere rækkefølgen for et områdes udbygning eller for at fastsætte en udløbsdato for en lokalplan, hvor byggeretten ikke udnyttes. Der er heller ikke mulighed for at optage bestemmelser om byøkologiske forhold – f.eks. krav om bæredygtige materialer – i en lokalplan.

Planloven rummer dog en mulighed for at udvide lokalplankataloget (§ 15, stk. 6). Bestemmelsen har indtil nu ikke været anvendt, og den forudsætter i givet fald udarbejdelse af en bekendtgørelse. Planloven rummer i § 4 en mulighed for, at miljøministeren i forbindelse med forsøg, der sigter på at fremme lovens formål kan fritage kommunalbestyrelserne for at overholde lovens regler. Der er ikke tale om en udvidelse af lovens indholdsmæssige muligheder, men alene om anvendelsen af lovens almindelige kompetence- og procedureregler.

Planlovens regler for borgerinddragelse er minimumsregler, og det er op til den enkelte planmyndighed at vurdere, hvordan de vil inddrage borgerne, og hvilket omfang og form eventuelt debatmateriale skal have. Både kommuneplanforslag og lokalplanforslag skal i offentlig høring i mindst 8 uger, før de kan vedtages. Hvis kommunerne ønsker at udarbejde et tillæg til kommuneplanen, som ikke er besluttet i planstrategien, skal kommunalbestyrelsen som hovedregel indkalde ideer og forslag, før man igangsætter arbejdet. I forbindelse med denne for-offentlighedsfase anvendes i praksis ofte en frist på to uger, hvor offentligheden kan fremsætte forslag. Mindre ændringer i rammedelen og uvæsentlige ændringer i hovedstrukturen er undtaget fra reglerne om for-offentlighed.

3. Projektets resultater og anbefalinger



3. Projektets resultater og anbefalinger

A. Planredskaberne

Der er stor forskel på, hvordan kommunerne bruger kommuneplanen og lokalplanen, og på i hvor høj grad kommunerne benytter planlovens mulighed for f.eks. at lave en områdevis revision af kommuneplanen. Mange kommuner har en plankultur, hvor de også anvender uformelle planer - kaldt bydelsplaner, dialogplaner eller masterplaner - i samspil med de formelle planer.

Plankulturen har vist sig afgørende for, hvordan kommunerne bruger lovgivningen. Med begrebet plankultur menes de forskellige arbejdsformer og planopfattelser, som politikere og forvaltninger benytter sig af i den enkelte kommune.

Kommunerne udtrykker tilfredshed med den fleksibilitet, som planstrategien har givet dem med muligheden for en områdevis eller tematisk revision af kommuneplanen. Der er også generel tilfredshed med lokalplanen som redskab, mens der tegner sig et mere broget billede af kommuneplanens rammedel som redskab.

Samspillet mellem kommuneplanens rammer og lokalplanerne

Kommuneplanens rammedel er bindeleddet mellem de overordnede mål i kommuneplanens hovedstruktur og lokalplanlægningen. Men ikke alle kommuner oplever, at rammedelen udfylder denne funktion. Der er forskellige holdninger til, hvordan rammedelen skal anvendes i den daglige planlægning.

Det afspejler sig bl.a. i rammedelens detaljeringsgrad, udformning og funktion. Nogle kommuner arbejder med en rammedel med rammekort og spaltetekst. Andre kommuner arbejder med målbaserede rammer, hvor mål og intentioner bag rammerne beskrives og evt. formidles med illustrationer. Endelig arbejder nogle kommuner med typeopdelte rammer, som er generelle rammer for de forskellige typer af områder (bolig, serviceerhverv, industri, m.v.), som suppleres med specifikke bestemmelser i udvalgte områder.

Forskellene viser sig også i, hvordan rammedelen anvendes og i samspillet med lokalplanerne. I nogle kommuner planlægges der "nede fra og op", med udgangspunkt i lokalplanerne. Nye lokalplanforslag ledsages derfor ofte af kommuneplantillæg, så rammedelen afstemmes med de projekter, der er på tegnebrættet. Der udarbejdes ca. 500 kommuneplantillæg årligt. Andre kommuner bruger rammerne strategisk som et forhandlingsgrundlag og et styringsredskab og reviderer rammerne jævnlige.

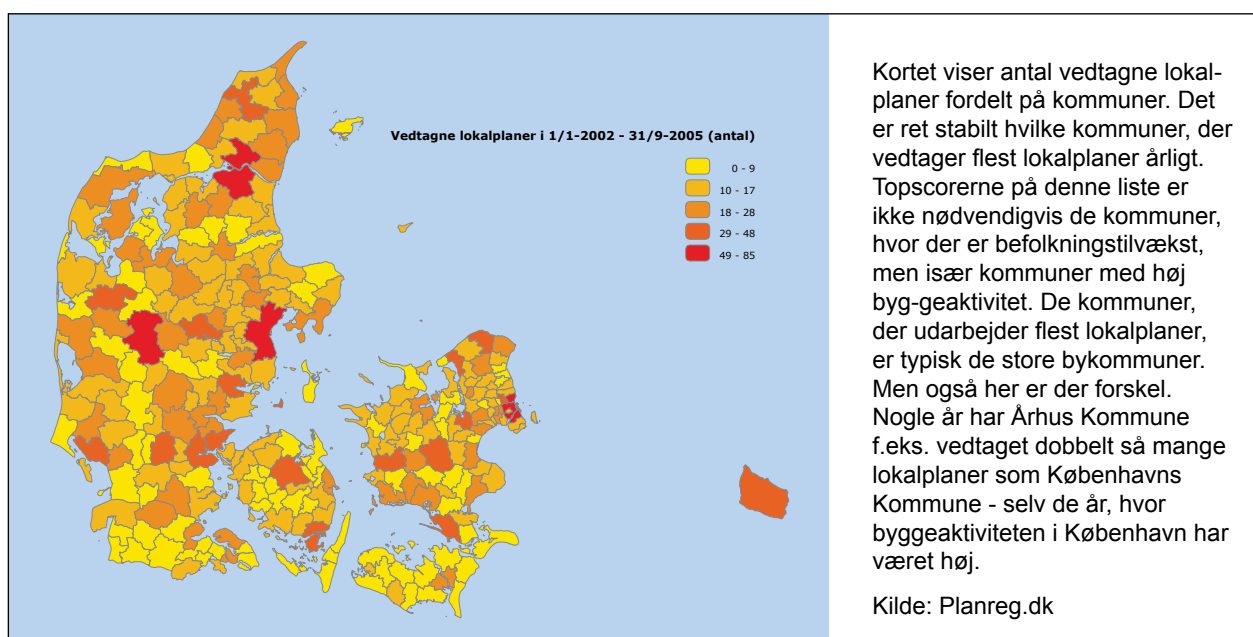
Nogle kommuner fremhæver, at en opdateret og god rammedel forenkler planprocesserne, da det er tydeligt, hvad kommunens intentioner og retningslinjer er. Det er også deres erfaring, at denne praksis medfører færre lokalplaner, da rammedelen i flere tilfælde er et tilstrækkeligt administrationsgrundlag. Endelig bliver rammedelen endnu vigtigere i den fremtidige byggesagsbehandling, da den udgør en del af grundlaget for den helhedsvurdering, kommunen skal udføre i forbindelse med byggesagsbehandlingen.

Det er i høj grad den lokale plankultur, der er bestemmende for, hvordan rammedelen er udformet og anvendes. Flere kommuner fremhæver, at det samtidig er et ressourcspørgsmål. Revision af rammerne i en kommuneplan og overgang til en anden type rammer er meget ressourcekrævende. Der efterspørges også klare definitionskrav til rammedelens indhold.

Digitaliseringen af kommuneplanerne har givet anledning til, at nogle kommuner har fornyet rammerne. Det er afgørende, at digitaliseringen benyttes til at få sat fokus på, hvordan man i den enkelte kommune vil anvende rammerne, således at de eksisterende rammer ikke bare kopieres over i det nye system. Ved fornyelsen af rammedelen er det vigtigt at være opmærksom på, at rammedelen er meget væsentlig i byggesagsbehandlingen.

Hvordan fungerer lokalplanen som redskab?

Projektet har vist bred enighed om, at lokalplanen er et godt redskab. Den lokale vurdering af, om der er lokalplanpligt fremhæves, men også kommunernes lokalplanret. Det er ret stabilt, hvor mange lokalplaner der udarbejdes og vedtages i Danmark. I de seneste 20 år er der gennemsnitligt blevet udarbejdet 1200 lokalplaner om året.



Men der er forskel på, hvor mange lokalplaner den enkelte kommune udarbejder, også når antallet fordeles på antal indbyggere, befolkningstilvækst og fuldført byggeri. Det skyldes især forskellig brug af lokalplanredskabet, f.eks. om kommunen udarbejder lokalplaner for større områder ad gangen, eller kun for en enkelt matrikel. Tendensen til at udarbejde mange "frimærkelokalplaner" for en enkelt matrikel, skal ses i lyset af det stigende antal projektlokalplaner. I 2005 var næsten 80 % af lokalplanerne projektlokalplaner. Det kan konstateres, at der er store forskelle i vurderingen af, hvornår der er lokalplanpligt, men også i at nogle kommuner anvender deres "lokalplanret" i situationer, hvor andre kommuner ikke finder, at der er lokalplanpligt.

Lokalplanen er juridisk bindende for grundejerne og central for borgernes retssikkerhed. Der er bred enighed om, at det er vigtigt at fastholde retssikkerhedsniveauet, men samtidig foreslår nogle kommuner en procesforenkling (dvs. kortere offentlighedsfaser) for nogle lokalplaner. Der er dog ikke blandt kommunerne enighed om, i hvilke lokalplansituationer denne mulighed er relevant, eller om det er en god idé. Det vil kræve, at der opstilles en definition for forskellige typer af lokalplaner, hvor der gælder forskellige procedureregler. Det vil ikke gøre planprocesserne mere gennemskuelige, og måske heller ikke mere enkle, da der vil skulle bruges flere ressourcer på procedurer, definitioner og klagesager.

I forlængelse af denne diskussion er det blevet fremført, at man kunne have kortere procedurer på lokalplantillæg. Diskussionen udspringer af, at nogle lokalplanforslag udelukkende har til formål at erstatte dele af en gældende lokalplan. Nogle kommuner gør dette som lokalplantillæg, andre som en hel lokalplan for at sikre et overskueligt administrationsgrundlag. Der er to væsentlige hensyn i denne diskussion. For det første vil kortere procedurer for nogle lokalplaner kunne medføre en forringelse af retssikkerheden. For det andet har flere kommuner fremført, at det er væsentligt, at både forvaltning og borgere har et klart og gennemskeligt administrationsgrundlag.

Muligheden for – efter nabohøring – at dispensere fra lokalplanen giver en vis fleksibilitet. Nogle kommuner er meget tilbageholdende med at anvende denne mulighed. Det skyldes på den ene side et hensyn til lokalplanens troværdighed, men også til lokalplanens kvalitet som administrationsgrundlag. Andre kommuner fremhæver dispensationsmuligheden som vigtig, men også, at det er vigtigt at have en fast praksis omkring dispensationer, der sikrer gennemskelighed i administrationen af lokalplanen. Et godt eksempel på dette er, at nogle kommuner offentliggør dispensationer til lokalplanen på deres hjemmeside.

Det er i flere sammenhænge blevet fremhævet, at tidsbegrænsning på lokalplaner – såkaldte sunsetklausuler – eller en mulighed for at ophæve lokalplaner i byzone vil være nyttigt, f.eks. hvor lokalplanen har været målrettet et konkret projekt, som ikke er blevet realiseret. Det er klart, at kommunen altid vil kunne vedtage en ny lokalplan, men denne løsning synes ikke relevant, hvis der ikke er et reelt planlægningsbehov, som kommuneplanens rammedel ikke kan håndtere. Der er peget på, at en forudsætning for at kunne ophæve en lokalplan kunne være, at der foreligger en rammedel, der udgør et fyldestgørende administrationsgrundlag. Det anbefales overvejet, om der kan etableres regler om tidsbegrænsning af lokalplaner eller mulighed for at ophæve lokalplaner uden at gå på kompromis med retssikkerheden.

Kommunerne har fremhævet, at de i en række tilfælde ønsker at bruge lokalplanen mere aktivt til at regulere flere forhold, end de har hjemmel til i dag.

Det er f.eks. blevet drøftet i projektet, om kommunerne i en vis udstrækning skal have mulighed for at fastlægge byøkologiske forhold gennem lokalplanlægningen. Dette er et ønske i nogle kommuner og et ønske fra flere interesseorganisationer. Et eksempel kunne være, at kommunerne gennem lokalplanbestemmelser fastlagde, at det i nærmere bestemte områder – hvor det ikke er oplagt med kollektiv varmforsyning – kunne gøres til en forudsætning, at ny bebyggelse skulle opføres som lavenergibebyggelse. Det anbefales, at spørgsmålet overvejes nøjere, samt at det i den forbindelse overvejes, hvilke emner der er relevante, og hvilke love det vil være fornuftigt at bruge til det. Det anbefales også overvejet, hvilke andre redskaber der kan være relevante til at sikre byøkologiske elementer, som partnerskabsaftaler eller lignende.

Endelig har enkelte kommuner også fremført et ønske om, at kunne lave rækkefølgebestemmelser i en lokalplan. Både for at sikre rækkefølge i udvikling af nye byområder, men i særlig grad i byomdannelsesområder påpeges det, at rækkefølge vil være relevant, således at problemerne omkring støj fra eksisterende virksomheder mindskes. Allerede i dag kan der laves rækkefølgebestemmelser i kommuneplanen – både i hovedstruktur og rammer – og øget brug af denne mulighed vil kunne løse kommunernes problemer. Der er derfor behov for at vejlede i brug af kommuneplanredskabet til sådanne strategiske formål.

Hvis lokalplanredskabet indeholdt mulighed for rækkefølgebestemmelser, ville kommunerne

måske i højere grad anvende dette til større områder ad gangen, fremfor at dele et byudviklingsområde op i f.eks. tre lokalplaner, og styre udviklingen med rækkefølgebestemmelserne. Det anbefales overvejet, om det er muligt at udvide emnekataloget for lokalplaner på dette punkt.

Nogle kommuner har påpeget, at det er et problem, at planlovens bestemmelser om grundejerforeninger kun kan anvendes i lokalplaner for nye haveboligområder, erhvervsområder, områder for fritidsbebyggelse og fra 2003 også i byomdannelsesområder. Der er også praksis for at anvende muligheden i rækkehusområder. I byomdannelsesområder kan bestemmelsen imidlertid også anvendes, hvor der er tale om etagebebyggelse eller blandet bolig- og erhvervsbebyggelse. Det anbefales overvejet at ændre lokalplankataloget, således at muligheden for at oprette grundejerforeninger i nye byområder også kan omfatte etageboligområder og blandet bolig- og erhvervsbebyggelse.

I forbindelse med projektet er der fundet situationer, hvor brugen af temalokalplaner har haft u hensigtsmæssige konsekvenser for kommunens administrationsmuligheder. Det gælder de lokalplaner, der alene er temalokalplaner, som f.eks. regulerer bevaringsforhold, men ikke indeholder anvendelsesbestemmelser eller bebyggelsesregulerende bestemmelser i forhold til nybyggeri. Efter planlovens § 12, stk. 3 kan kommunen nedlægge forbud mod opførelse af byggeri, der er i strid med bestemmelser i en kommuneplans rammedel. Men det gælder ikke, hvis området er omfattet af en lokalplan. Det anbefales overvejet at gennemføre en lovjustering, så kommuneplanens rammedel fortsat er gældende, hvis der ikke er tale om en lokalplan med fuldgyldige anvendelsesbestemmelser og bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Hvordan bruger kommunerne andre planer, som f.eks. bydelsplaner og masterplaner?

Udover de formelle planredskaber, kommuneplanen og lokalplanen, bruger nogle kommuner uformelle planer, kaldt bydelsplaner, masterplaner eller dialogplaner. Uformelle bydelsplaner anvendes typisk, hvis kommunen ikke føler sig klar til at revidere kommuneplanens rammer for området, men har et stort behov for at diskutere udviklingen af området med borgere, virksomheder og andre interessenter.



I Vejle udarbejdede man i 2004 et idéoplæg til en helhedsplan for Vejle havn. Idéoplægget er ikke en traditionel plan, men består af en række plancher og illustrationer og diverse forslag til målsætninger for en fremtidig udvikling af området.

Baggrunden for idéoplægget var, at der var behov for at få en bred debat om mulighederne, men at man på den anden side ikke var klar til at kunne arbejde med udviklingen i forbindelse med revisionen af kommuneplanen. Målet med planen har

derfor mere været at skabe bred opbakning til de nye ideer og en fælles ejerskabsfølelse til den fremtidige udvikling af havnen. Det er kommunen, havnen og et arkitektfirma, der har lavet idéoplægget. Planen har løsnet op for dialogen om havnens udvikling.

Det har været diskuteret, hvilken rolle sådanne bydelsplaner kan og bør have, og hvorvidt der skal lovgives om dem. Allerede nu kan kommunen lave bydelsplaner i form af en områdevis revision af kommuneplanen. De kan også lave en lokalplan for et stort byudviklingsområde. Det er blevet foreslået at indføre bydelsplaner som en plantype, der giver mulighed for at fastlægge udviklingen for et større område (f.eks. en bymidte) og erstatte lokalplaner i området.

De fleste kommuner mener dog ikke, at dette er en farbar vej. Det skyldes bl.a., at bydelsplanen så vil skulle opfylde de samme form- og procedurekrav, som gælder for lokalplanen, ellers vil borgernes retssikkerhed forringes. En sådan detaljeringsgrad kan være vanskelig for et stort område, og man vil let komme til at detaljere for tidligt i planprocessen. Det kan betyde mindre fleksibilitet, og erfaringsmæssigt kan det føre til flere tillæg til planen. Der er stort ejerskab til lokalplanen og forståelse for, at kommunen med lokalplanen kan planlægge på det tidspunkt i udviklingsprocessen, hvor den vurderer, at der er behov for at få fastlagt plangrundlaget. Ligeledes

viste debatten den 20. april med borgmestrene, at metodefriheden vægtes højere end at få et nyt planniveau.

I England har man i forbindelse med en reform af planlovgivningen fået en ny kommuneplan, der indeholder både lovpligtige og frivillige planer, herunder frivillige planer for bydele eller udvalgte temaer. Blandingen af lovpligtige og frivillige planer har medført en debat om, hvorvidt planlægningen dermed er blevet mere uigennemskuelig. Nogle danske kommuner har udtrykt samme bekymring i forhold til indførelsen af et frivilligt planniveau i Danmark.

Det vurderes, at bydelsplanen fungerer bedst som en uformel plan, forstået således, at planen ikke er en del af planlovens formelle planhierarki. Dermed får bydelsplanen en funktion som en dialog- og udviklingsplan eller et debatoplæg, som kommunen først senere i planprocessen formaliserer i forbindelse med kommuneplanrevisionen, kommuneplantillæg og lokalplanforslag. En anke mod denne model har været, at det ikke forpligtiger kommunen. Andre påpeger, at dialogen med borgerne altid forpligtiger. Men det er klart, at kommunen bør tydeliggøre formålet med bydelsplanen, og hvilken status planen har. Det skal være tydeligt for alle, hvad der er til debat, og hvilken status beslutningerne har.

Kommunen som myndighed og som udviklingsagent

Overordnet set tegner der sig to modpoler i kommunernes plankultur. På den ene side en plankultur, hvor der eksperimenteres med forskellige måder at bruge planredskaberne på og bruge både formelle og uformelle planer. På den anden side en plankultur, hvor man ikke i lige så høj grad anvender metodefriheden, men mere anvender planredskaberne som formelle administrative redskaber. Det er klart, at der er en række nuancer mellem disse to modpoler. Nogle kommuner tilpasser brugen af planredskaberne til situationen og indtager den udviklende strategiske rolle i nogle plansituationer og den administrative myndighedsrolle i andre plansituationer. Men der er stadig forskel på, i hvor høj grad kommunerne overhovedet benytter sig af metodefriheden. Dette afhænger meget af kommunens syn på sin rolle i planprocesserne. Nogle kommuner ser især sig selv som myndighed og andre sig selv som udviklingsafdelinger. Planafdelingerne har i sagens natur begge funktioner, og det er en udfordring at tilpasse tilgangen til planlægningen til de forskellige plansituationer.

Hvordan kan samspillet forbedres – lovgivning eller plankultur?

Der er potentiale i at forbedre kommunernes brug af planredskaberne, således at de i endnu højere grad anvendes optimalt i de forskellige plansituationer. Rammerne fremhæves som et redskab, der er behov for fornyelse af, hvilket kommunerne bør være opmærksomme på i forbindelse med digitaliseringen af kommuneplanerne. Parallelt hermed er der behov for udveksling af "best practice" eksempler. Der er ligeledes behov for eksempler på, hvordan bydelsplaner bedst indgår i den formelle planproces for at udvikle plankulturen omkring brugen af sådanne dialogplaner.

Der foreligger herudover en række forslag til konkrete justeringer af lokalplanens emnekatalog, som bør overvejes nærmere. Det drejer sig om tidsbegrænsninger på lokalplaner, reglerne omkring grundejerforeninger, regulering af stueetagerens højde, rækkefølgebestemmelser og om by-økologi. Endelig bør forholdet mellem temalokalplaner og kommuneplanens rammedel justeres. Når der foreligger en temalokalplan uden bebyggelsesregulerende bestemmelser, bør rammedelen være grundlag for, at kommunen kan nedlægge § 12 forbud.

B. Offentlighedsreglerne

Offentlighedsreglerne

Af planlovens formålsbeskrivelse fremgår, at offentligheden i ”videst muligt omfang skal inddrages i planlægningsarbejdet”. De mere specifikke krav er udformet som minimumskrav, der sikrer overordnede spilleregler om offentlighedsfasernes længde og klageregler.

Længden af offentlighedsperioden er mindst 8 uger – uanset om der er tale om kommuneplanrevision eller vedtagelse af en lokalplan. Projektet har vist, at 20 % af lokalplanerne er i offentlig høring i mere end 8 uger, og at borgerne gør indsigelser mod næsten 80 % af lokalplanerne. I projektet er kommunerne blevet spurgt, om otte ugers høringsperiode er en barriere for en hurtig og smidig planlægning, hvilket tidligere har været rejst som et kritikpunkt. Svaret fra de kommunale forvaltninger er imidlertid, at det for dem er en passende periode. De har svært ved at forestille sig en kortere høringsperiode, hvis borgerinddragelsen skal være reel.

For-offentlighed

Nogle kommuner oplever den lovpligtige foroffentlighedsfase som meningsløs, mens andre mener, at den har stor værdi. Lovens intention er, at en tidlig dialog skal kvalificere planforslaget, men hvis der i forvejen ligger et forslag fra en developer, kan det virke omsonst at bede borgerne om ideer og forslag til, hvordan det konkrete areal kan udvikles.

En del kommuner benytter også foroffentlighed i andre situationer end de lovpligtige. Rundbordssamtalerne viser, at det skyldes, at de finder for-offentlighedsfasen nyttige som en mulighed for tidlig inddragelse. Men de synes ikke nødvendigvis, der er behov for et lovkrav om dette. Planlæggerne ønsker at bevare friheden til i de konkrete situationer at vurdere, hvornår en for-offentlighedsfase er relevant.

Succeskriterier for inddragelse

Mange kommunale planlæggere oplever, at politikernes opfattelse af et succesfuldt inddragelsesforløb er, når der har været mange involveret. Planlæggerne i de kommunale forvaltninger lægger mere vægt på, om der er kommet nye kvalificerede ideer frem.

Også blandt planlæggerne selv er der forskellige syn på målet med inddragelsen. Nogle giver udtryk for, at kvaliteten af de færdige planer forbedres, mens andre siger, at det er vigtigt at mobilisere lokale ressourcer. Nogle lægger vægt på, at konflikterne formindskes, mens andre fremhæver, at det er vigtigt at de demokratiske handlekompetencer udvikles. Så der er åbenbart behov for, at man i de kommunale forvaltninger afklarer, hvad forventningerne til borgerinddragelsen er i de enkelte planprocesser.

Eksempler på gode planprocesser

Der er intet til hinder for, at borgere og virksomheder inddrages langt mere, end planlovens minimumskrav foreskriver. De kan uden problemer inddrages i udarbejdelse af debatoplæg eller dialogplaner, som kan indgå som arbejdsgrundlag i forbindelse med udarbejdelse af senere planforslag. Kommunerne har fuld metodefrihed. Der er mange gode eksempler på, at kommunerne bruger denne frihed og gennemfører forskellige former for borgerinddragelse eller høringer i forskellige situationer. Alle de i denne sammenhæng interviewede kommuner har uden undtagelse afprøvet metoder, der er mere vidtgående, end minimumskravene foreskriver. I materialet nævnes en lang række eksempler.



I København har man arbejdet med en bydelsplan for Valby, hvor der blev afholdt cykelture, cafémøder og fremtidsværksted. På den baggrund blev der nedsat 4 borgergrupper, hvis forslag blev samlet i en folder, som blev husstandsomdelt. Som opfølgning blev der afholdt endnu 3 cafémøder, hvor materialet blev diskuteret igennem, inden forslaget til bydelsplan blev udarbejdet.

I Kolding har man også valgt at lægge hovedvægten på bydelene, og i bydelen Seest har man igangsat en proces, der skal ende med en ny plan for området. Som led i denne proces bad man 6. klasserne på de lokale skoler om at komme med deres drømme og visioner i form af tegninger og fotos. Deres illustrationer blev hængt op til et debatmøde, og var udgangspunkt for dialogen.

I Ringe har kommunen nedsat et byforum. Det er tænkt som et værksted for byudvikling, hvor erhvervsliv, handlende, kulturinstitutioner og andre foreninger og interessegrupper kan koordinere, udvikle og afprøve nye tiltag, der kan gøre Ringe endnu mere attraktiv at bo i og besøge. Byforum har 35 medlemmer, heraf 3 medlemmer af Byrådet. Byforum er blandt andet involveret i planlægningsprocessen "Ringe Bymidte – år 2010".

Den politiske involvering og kommunens rolle i planprocessen

I al inddragelse af borgere og andre interessenter spiller politikerne en central rolle. Det skyldes selve formålet med inddragelsen, som dels skal informere om baggrunden for de politiske beslutninger, dels skal skaffe borgere og andre interessenter medindflydelse på disse beslutninger. Projektet viser klart, at politikernes synlighed varierer meget fra kommune til kommune. I nogle kommuner har politikerne valgt at være til stede ved alle borgermøder, mens de i andre kommuner opfatter planlægning som et teknisk anliggende, de forholder sig politisk til i byrådsalen. Interview med planlæggere i de forskellige kommunetyper viser, at synlige politikere er en gevinst for processen.

Projektet har også vist, at det er vigtigt, at kommunen gør sig klart, hvilken rolle den ønsker at spille i planprocesserne. Vil man være proaktiv og igangsætte debat eller afvente og høre borgernes holdning, når der foreligger konkrete forslag? Der er stor forskel på kommunernes plankultur omkring borgerdialog og meget blandede erfaringer. Men en afklaring af målet med dialogen må anses som en vigtig præmis for gode dialogprocesser.

De svenske regler og ny lovgivning i Norge og England

I **Sverige** har man et proceskrav om tidlig dialog. En klar forskel mellem den svenske og den danske planlov er, at borgere og andre berørte parter inddrages tidligere i lokalplanprocessen i Sverige. Ved gennemførelsen af en normal detailplan, der svarer til en normal lokalplan, er der to-tre faser, hvor offentligheden inddrages: en programfase, en samrådsfase og en udstillingsfase.

I **Norge** foreslår man, at der skal udarbejdes et planprogram, før planlægningen sættes i gang. Planprogrammet skal beskrive formålet med planarbejdet, kortlægge planprocessen med tidsfrister, beskrive deltagere og målgrupper, komme med forslag til borgerinddragelse og beskrive behovet for udredninger og justeringer. Planprogrammet skal sendes i høring og vil derfor give borgere og virksomheder et klart billede af processen.

I **England** vil man også stramme op på kravene til beskrivelse af inddragelsesprocesserne. Kommunerne skal udarbejde *Local development schemes* hvert 3. år. I dem skal de vurdere, hvilke planer der er behov for, hvem der bør deltage, i hvilket omfang der er behov for samarbejde med andre kommuner eller aktører og endelig en tidsplan for processen. Denne køreplan skal afstemmes med kommunens *Statement of community involvement*, som beskriver, hvordan man vil involvere borgere, interesseorganisationer og virksomheder.

Hvordan kan planprocesserne forbedres?

I projektet er det foreslået, at planlægningsprocesser indledes med udarbejdelse af en "køreplan", som fastlægger processen for planens tilvejebringelse, herunder hvornår der er mulighed for at give sin mening til kende, og hvornår politikerne er på banen.

Projektet har vist et klart behov for, at kommunerne kommunikerer målsætninger og planprocesser klart og tydeligt. Det anbefales derfor, at alle kommuner tydeliggør deres planprocesser, så de bliver mere gennemsigtige for borgere og virksomheder. Konkret anbefales det, at kommunerne offentliggør "køreplaner" for alle planprocesser – store som små.

Formålet med en eventuel køreplan kunne være at sikre, at forløbet tænkes grundigt igennem, at alle relevante parter inddrages på de rigtige tidspunkter i forløbet, og at politikerne bliver mere bevidste om, hvad de sætter i gang. Samtidig vil en køreplan give borgerne mulighed for at gennemskue processen og prioritere deres indsats. Køreplanen kan samtidig fungere som en kommunikationsplan.

Det var den helt overvejende holdning på debatmødet den 20. april, at det var en udmærket tankegang og en naturlig del af god planlægning. Det er altid en god ide, men det er især anbefalelsesværdigt i forbindelse med udarbejdelse af bydels- og dialogplaner, som kommunerne udformer meget forskelligt. Der var derimod ingen tilslutning til, at det skulle gøres til et lovkrav at udarbejde en sådan køreplan.

Det anbefales, at der i stedet for lovkrav om køreplaner arbejdes videre med vejledning og eksempelsamlinger. De gode erfaringer med gennemsigtige planprocesser skal videregives, og der bør udvikles modeller for køreplaner. Projektet viser, at kommunerne benytter metodefriheden, og at der er mange gode eksempler at trække på. De skal udnyttes, når plankulturen i de nye storkommuner skal udvikles.

C. Kvalitet i det byggede miljø

Hvordan bruger kommunerne planredskaberne til at sikre kvalitet i det byggede miljø?

Lokalplanen er et vigtigt redskab til at sikre kvalitet i det byggede miljø. Men planlæggerne i de kommunale forvaltninger vurderer, at det er vanskeligt at regulere den arkitektoniske kvalitet i en række lokalplaner, f.eks. i nye erhvervsområder. De påpeger, at lokalplanen er velegnet til at regulere kvaliteten på det overordnede niveau, dvs. bebyggelsesstrukturer, rumlig udformning og højder, funktionelle sammenhænge, adgangsforhold og placering af grønne områder. De bevarende lokalplaner er der ligeledes stor tilfredshed med.

Men i en række tilfælde ønsker kommunerne at regulere den arkitektoniske kvalitet af det konkrete nybyggeri i højere og mere detaljeret grad, end de har mulighed for i dag. Flere kommuner føler, at det er vanskeligt at finde det rigtige detaljeringniveau, når kvalitetskravene i lokalplanen skal formuleres, så man både sikrer de almene interesser og et spillerum for arkitekten i forbindelse med et byggeri. Det fører til, at kommunerne af og til føler sig fanget i deres egne krav, når der kommer en bygherre med et projekt, som de egentlig synes falder godt ind i bymiljøet, men som ikke er i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser.

Plankulturen spiller derfor en væsentlig rolle for, hvordan kommunerne arbejder med at sikre kvalitet. Det viser sig bl.a. i forhold til, hvordan lokalplanen bruges. Nogle kommuner forsøger især at sikre den arkitektoniske kvalitet ved at stille detaljerede krav i lokalplanen. Andre kommuner fremhæver dialog med bygherren, designmanualer og arkitekturpolitik som vigtige redskaber til at supplere lokalplanen. Det er klart, at de fleste kommuner af og til føler, at det er nødvendigt med meget præcise og detaljerede lokalplanbestemmelser, f.eks. i de tilfælde, hvor det er vanskeligt at etablere en konstruktiv dialog med en bygherre. Men der synes at være en grundlæggende forskel på, hvorvidt kommunerne prioriterer regler før dialog, eller dialog før regler.

Nogle kommuner har efterspurgt en mulighed for en efterfølgende godkendelse af f.eks. bebyggelsesplaner. En sådan bestemmelse har været anvendt i en del lokalplaner uden at have hjemmel i planloven. Problemet ved at anvende en sådan bestemmelse er, at offentligheden ikke får indsigt i eller inddrages i den endelige udformning af byggeriet. Et skridt i denne retning vil dermed forringe retssikkerheden i lokalplanprocessen. På den anden side kan en mere formel godkendelsesprocedure medføre, at dialogen mellem kommune og bygherre gøres offentlig tilgængelig.

Mange planlæggere oplever, at der er for få ressourcer til de arkitektoniske vurderinger, som skal foretages i lokalplanarbejdet. Det er problematisk, da det ser ud til, at lokalplaner, hvor borgerne synes, at der mangler arkitektonisk vurdering, ofte giver mange indsigelser. I sidste ende betyder manglende arkitektoniske vurderinger dermed, at lokalplanprocessen alligevel trækker ud. Der synes at være et behov for at anerkende og prioritere det arkitektoniske arbejde i mange planprocesser.



Kvalitet og lokalplaner i Hjørring Kommune

Hjørring Kommune har eksperimenteret med forskellige tilgange til lokalplanen for at sikre kvaliteten i de nye boligområder. Der er bl.a. etableret to parcelhusområder på baggrund af to vidt forskellige lokalplaner. I området ved Høgesangervej bygger lokalplanen

på en "stram" bebyggelsesplan med byggelinier og byggefeltet i en karakteristisk organisk form. Lokalplanen fastlægger præcise bestemmelser for den arkitektoniske udformning med meget få valgmuligheder. I en privat udstykning ved Odbjergvej er der derimod givet mere frit spil til udformning af

bebyggelsen inde bag områdets karakteristiske, helhedsskabende læhegn. Bebyggelsen kan opføres i 1½-2 etager med forskellige tagformer, materialer og farver. Mens Høgesangervej-kvarteret fremstår med et samlet arkitektonisk udtryk, er resultatet i Odbjergvej-kvarteret noget uensartet.

Samspelet mellem lokalplaner og andre redskaber

En del kommuner anvender andre redskaber end lokalplanen til at sikre kvalitet. Nogle anvender designmanualer eller har vedtaget en arkitekturpolitik. Designmanualer er mest anvendt som redskab i forbindelse med temalokalplaner om skiltning og facader. Vejle Kommune er et eksempel på en kommune, hvor der arbejdes aktivt med en arkitekturpolitik. En arkitekturpolitik supplerer lokalplanen, men er lige så meget et tydeligt signal om, hvilke mål og standarder kommunen vil forfølge i dialogen med bygherrerne. De fleste kommuner fremhæver dialog med bygherrerne som et vigtigt redskab til at sikre kvalitet.

Langt færre kommuner anvender klausuler i salgsaftaler eller servitutter til at sikre arkitektonisk kvalitet. I de tilfælde, hvor kommunen selv ejer jorden, har den mulighed for at tinglyse servitutter eller stille krav i salgsaftalen. Men det synes ikke at være et redskab, der bruges så ofte, som det kunne. Nogle kommuner nævner, at salgsaftalen ikke er en garant for, at bygherren overholder den. Hillerød kommune har i stedet udarbejdet et kvalitetsprogram til det nye byområde Ullerødbyen som en partnerskabsaftale mellem kommune og bygherre. Kommunen vurderer, at partnerskabsaftaler er fremtidens redskab til at fremme de kvaliteter, man ønsker, også når det gælder byøkologi.

Nogle kommuner har anvendt godkendelsesordninger til at sikre kvaliteten i byggeriet på bygningsniveau. Hinnerup Kommune har en formel procedure for godkendelsesordningen, som anvendes på kommunal jord.

Hvordan sikres bedre sammenhæng fra lokalplan til byggesagsbehandling?

Næsten 40 % af lokalplanerne udarbejdes og vedtages på under 8 måneder. De næste 40 % på mellem 8 og 12 måneder. Derefter kan der gives byggetilladelse. Det har været diskuteret, hvorvidt og hvordan lokalplanlægningen og byggesagsbehandlingen kan knyttes tættere sammen.

Flere peger på forskellen på kulturen i planafdelingerne og i byggesagsbehandlingen som et problem. Planafdelingerne er mere udviklingsorienterede, mens byggesagsafdelingerne i sagens natur er præget af myndighedsopgaven. Det giver også forskellige syn på, hvordan lokalplanerne skal formuleres. Byggesagsbehandlerne vil helst have få, klare bestemmelser, mens planlæggerne typisk ønsker rum for helhedsvurderinger.

I en række kommuner arbejder man i stigende grad med at inddrage byggesagsbehandlerne i udarbejdelsen af lokalplanen for at sikre, at alle parter er enige om planens formål og indhold. Denne proces forbedrer både lokalplanen som administrationsgrundlag og sikrer en hurtigere sagsbehandling. Samarbejde synes derfor at være nøgleordet til at knytte lokalplanlægningen og byggesagsbehandlingen tættere sammen.

Barrierer for en mangfoldig og integreret byudvikling?

De bredere bymæssige kvaliteter er et område, der volder kommunerne en del problemer med de eksisterende planredskaber. Kommuneplanens rammedel kan anvendes til at blande byens funktioner. Men nogle kommuner har peget på, at rammerne bør kunne anvendes til at arbejde med blandede byområder på en ny måde. I nogle områder ønsker kommunen at fastholde områdernes karakter som blandede områder med plads til kreative erhverv og et mindre boligindslag. Problemstillingen adskiller sig derfor fra de større havneomdannelser. Nogle kommuner har peget på behovet for midlertidige anvendelser samt nye anvendelseskategorier til nye typer af blandede bolig- og erhvervsområder bl.a. på grund af de problemer med støj, der kan ses i disse områder. Her udestår en afklaring af, hvad de konkrete problemer og udfordringer er, og hvorvidt og hvordan planredskaberne kan udvikles for at matche disse udfordringer.

Det er også væsentligt at være opmærksom på, at bestemmelser i en lokalplan kan sikre, at kulturmiljøer bevares som bindende forudsætninger for nybyggeri, og derved bidrage til at sikre identitet i et område. I lokalplanerne kan kommunen også fastlægge bindende bestemmelser om anvendelse og udformning af bebyggelser. Kommunen kan f.eks. stille krav om forskellige anvendelser inden for den samme bygning. Den mulighed anvendes ofte i ældre bymidteområder, hvor stueetager kan forudsættes anvendt til butikker og andre udadvendte funktioner, 1. sal til liberale erhverv og de øvrige etager til boliger. Kommuneplanen og lokalplanen kan således fastlægge nogle afgørende forudsætninger for, at et bykvarter kan blive levende og mangfoldigt.

En anden problemstilling der er blevet rejst i denne sammenhæng, drejer sig om stueetagerne i byområder, da stueetagerne er et vigtigt element i at sikre mangfoldige byområder med mulighed for blandede funktioner. I en lokalplan kan det som nævnt fastlægges, hvad de enkelte etager i en bygning må anvendes til. Men forskellig anvendelse af en bygning forudsætter ofte forskellig loftshøjde. I de tilfælde, hvor man vil sikre sig, at en stueetage på længere sigt kan anvendes såvel til bolig som erhverv eller institution, vil det være logisk, hvis man i lokalplanen kunne foregribe denne situation og bestemme, hvad loftshøjden mindst skal være.

Hvordan kan lovgivningen og brugen af lovgivningen forbedres?

Der er meget forskellige erfaringer i kommunerne, om hvordan planredskaberne bidrager til at sikre kvalitet, og forskellige syn på, hvorvidt planredskaberne skal kunne klare det hele eller skal ses som de formelle redskaber i en proces, hvor man også bruger andre redskaber, som arkitekturpolitik, designmanualer, partnerskabsaftaler m.v. Der er et stort potentiale i erfaringsudveksling mellem kommunerne, både i brugen af lokalplanen og andre redskaber til at sikre kvalitet. Der er dog behov for yderligere at overveje, hvordan planredskaberne skal kunne bidrage til at sikre mangfoldige byområder, f.eks. om man i lokalplanerne skal kunne regulere stueetagerens højde.

D. Byomdannelse

En mere aktiv kommunal rolle i byudviklingen

Det voksende byomdannelsepotentiale i havne- og industriområder, på nedlagte kaserner osv. giver nogle nye planlægningsmæssige udfordringer. Kommunerne har siden 1970'erne brugt kommuneplanerne og lokalplanerne til at sikre sig en indflydelse på byudviklingen og byomdannelsen. Mange kommuner har også en lang tradition for gennem en aktiv jordpolitik at sikre sig rådighed over en stor del af arealerne til den fremtidige byudvikling.

Men mange af byomdannelsesområderne er privatejede, statsejede eller ejede af kommunale havne, hvis økonomi er adskilt fra kommunekassen. En kommunal erhvervelse af sådanne arealer er økonomisk mere belastende end tidlige kommunale køb af arealer til fremtidig byudvikling. De kommunale budgetter er gennem de senere år blevet strammere, og kommunerne kan alene af den grund være interesseret i en fælles finansiering af de infrastrukturomkostninger, der skal dækkes i forbindelse med byomdannelse. Kommunerne står således i en række tilfælde i en situation, hvor de må søge samarbejde om byudvikling og byomdannelse med private ejere.

En af de kommunale strategier, som kan sikre en succesfuld omdannelse, går ud på at pulje forskellige kommunale initiativer i et område, altså f.eks. kombinere et aktuelt projekt med byfornyelseslovens muligheder for områdefornyelse og istandsættelse af boligejendomme, opførelse af nyt alment byggeri, placering af kulturinstitutioner, idrætsfaciliteter og andre fællesanlæg i området, samt investering i offentlige pladser, veje og promenader.

Byomdannelsesområder i kommuneplanlægningen

Projektet har vist, at de store kommuner med byomdannelsepotentiale i vidt omfang benytter sig af den nye lovgivning om byomdannelse. Ændringen af planloven i 2003 introducerede begrebet byomdannelsesområder, som bl.a. indeholdt mulighed for en overgangsordning for virksomhedsstøj, således at støjniveauet i en 8 års periode kan være 5 dB højere end ellers forudsat i Miljøstyrelsens vejledning om virksomhedsstøj.

Inden tilvejebringelsen af de nye regler om byomdannelsesområder i 2003 blev det ud fra en spørgeskemaundersøgelse - besvaret af 40 kommuner - vurderet, at der var omkring 170 ældre erhvervs- og havneområder omfattende 2.700 ha, hvor en omdannelse var i gang, eller hvor der potentielt kunne ske en omdannelse.

Der er ikke i forbindelse med projekt "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels og lokalplanlægningen" foretaget en samlet kvantitativ vurdering af, i hvilken udstrækning kommunerne anvender de nye bestemmelser.

Men der har været kontakt til 12 kommuner – herunder mange af de største – som samlet repræsenterer over halvdelen af det ovennævnte byomdannelsepotentiale.

Tre fjerdedele af disse kommuner har enten udpeget byomdannelsesområder i byrådsperioden 2002-05 eller har planer om at gøre det i den kommuneplan, som udarbejdes i den nuværende periode 2006-09.

Kommunerne anvender bl.a. mulighederne for rækkefølgebestemmelser for at etapedele en omdannelse. De er dog meget opmærksomme på, at der ved større og pludselige ændringer af forudsætningerne skal kunne foretages en ændring af planens rækkefølgebestemmelser og af planens anvendelsesbestemmelser. En sådan situation kan f.eks. opstå ved en pludselig lukning af en større virksomhed.

Mere end halvdelen af de interviewede kommuner har anvendt eller har planer om at anvende de nye overgangsregler for virksomhedsstøj.

Det er flere steder vurderingen, at overgangsordningen for støj har stor betydning for at få hul på omdannelsen. Nogle af de aktuelle problemer ser ud til at løse sig selv, idet dagsordenen ændrer sig, når kommunen spiller ud med langsigtede planer for, hvordan et område forudsættes at udvikle sig. Dette får nogle virksomheder til at ønske en ny placering, og der kan være tale om, at kommunen er med til at finde en ny ejendom. Virksomheden får penge med ud, idet ejendommen kan afhændes til en værdi, hvor den nye byggeret er indregnet. For de virksomheder, som vælger at blive, er der en 8-årig periode til at gennemføre støjdæmpende foranstaltninger.

Der er dog også i forbindelse med projektet fremkommet eksempler på områder, hvor det forventes, at der også efter udløbet af overgangsperioden vil være støj, som overstiger Miljøstyrelsens vejledende støjgrænser. Denne problematik drøftes nærmere i afsnittet om den mangfoldige by.

Infrastrukturbidrag

Reglerne om byomdannelsesområder er ikke altid tilstrækkelige. Mange kommuner har efterlyst en mulighed for, at kommuner og investorer kan indgå aftaler om at dele udgifterne til infrastruktur anlæg m.v. i de situationer, hvor der er tale om udvikling af private arealer – og hvor det typisk vil være kommunen, der afholder udgifterne, mens værditilvæksten tilfalder de private ejere.

I forbindelse med forberedelse af ændringen af den danske planlov i folketingssamlingen 2002/03 blev det i den indledende høringsfase foreslået at udvide lokalplankataloget, således at der i en lokalplan kunne stilles krav om bidrag fra bygherrer til finansiering af infrastruktur anlæg som betingelse for byggetilladelse til at opføre ny bebyggelse i et byomdannelsesområde.

Forslaget blev af Justitsministeriet betragtet som en skat, der ifølge grundlovens § 43 skal defineres i selve loven. Der skete ikke i det efterfølgende arbejde en afklaring af, hvordan en sådan skattebestemmelse kunne udformes. Bestemmelsen udgik af lovforslaget – bl.a. fordi der på det tidspunkt indførtes et skattestop. I en del af de efterfølgende folketingssspørgsmål efterlystes, at der blev arbejdet videre med problematikken.

I Norge og England betragtes aftalerne ikke som en skat, og der er ikke i lovgivningen fastsat kriterier for størrelsen af de private bidrag. Det forudsættes i lovene, at bidrag skal stå i et rimeligt forhold til udbygningens art og omfang og kommunens bidrag til gennemførelse og forpligtelser efter planen. De udgifter, som developeren eller grundejeren skal afholde, skal stå i forhold til den belastning, som den aktuelle udbygning påfører kommunen.



I Norge og England rummer planlovgivningen mulighed for, at der mellem kommune og grundejer /developer indgås aftaler om, hvorledes udgifter til etablering af infrastruktur deles mellem grundejer og kommune, og

om tidspunktet for realisering/betaling. Der er tale om aftaler, som indgås ved siden af lokalplanbestemmelserne. (I Norge "udbygningsaftaler", i England "planning obligations").

Der er i lovgivningen fastsat bestemmelser om offentlighed omkring sådanne aftaler og om, at en endelig aftale ikke kan indgås før plangrundlaget er politisk vedtaget.

Det anbefales overvejet, om det er muligt at gennemføre en lovændring svarende til de principper, der er indeholdt i den norske og i den engelske planlovgivning, hvor aftalen ikke betragtes som en skat, men som en frivillig aftale mellem grundejer og kommune, og hvor der i loven og i bemærkningerne er fastsat retningslinier for, hvilke typer af udgifter og økonomiske belastninger der kan være tale om. Det anbefales, at der i givet fald i loven præciseres en offentlig procedure omkring aftalerne, herunder at indgåelse af en aftale ikke kan ske, før der foreligger en politisk vedtaget lokalplan.

Billige boliger

Der er i dag politisk interesse for, hvordan der kan sikres et udbud af billige boliger. Problemstillingen har en række generelle boligpolitiske aspekter, men spørgsmålet om lokalisering af sådanne boliger og omkostningerne til grunderhvervelse har også en planlægningsmæssig dimension.

Flere kommuner har efterlyst forslag til, hvordan udbuddet af billige boliger kan fremmes. Dette kunne principielt være en del af de ovenfor nævnte aftaler om deling af udgifter mellem private og kommuner i forbindelse med gennemførelsen af en byudvikling eller byomdannelse.

De norske regler om udbygningsaftaler rummer ikke mulighed for at sikre arealer til billige boliger. De engelske planning obligations har imidlertid et bredere anvendelsesområde end de norske aftaler. Planning obligations anvendes, når myndighedernes mål om at fremme en bæredygtig udvikling – socialt, miljømæssigt og økonomisk – ikke umiddelbart kan ske gennem myndighedernes behandling af en planlægnings sag.

Det er i England et boligpolitisk mål at sikre en andel af billigt boligbyggeri i boligområder og i blandede bolig- og erhvervsområder. Det forudsættes, at de lokale behov for billigt boligbyggeri identificeres af de lokale myndigheder, og at der opstilles forudsætninger for det billige boligbyggeris andel af kommende byggerier. Planning obligations kan i forbindelse med konkrete projekter anvendes til at sikre dette.

Det anbefales overvejet, om det er muligt at etablere en lovgivning på basis af principperne i den engelske model som et bidrag til at sikre billige boliger. Hvis en aftale anvendes til at sikre et billigt grundareal til "billigt boligbyggeri", må der skabes sikkerhed for, at denne økonomiske betingelse fortsat vil komme fremtidige beboere til gode.

Kommunernes deltagelse i selskaber

Kommunernes muligheder for at samarbejde med private i forbindelse med byomdannelse kan antage mange former, spændende fra uformelle partnerskaber til formaliserede aftaler. Der er imidlertid meget få erfaringer med, at kommuner er aktivt deltagende i byomdannelseselskaber.

I Danmark har kommunerne to forskellige muligheder for at deltage i byomdannelsesselskaber. Den ene mulighed er, at kommunen indgår i et selskab inden for de rammer, som kommunalfuldmagten sætter. Denne mulighed er anvendt i nogle få tilfælde, bl.a. på Sluseholmen i Københavns Havn. Den anden mulighed er at anvende loven om kommuners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber (Lov 384). Aktiviteterne i et L 384-selskab skal bygge på en videreudvikling af kommunal knowhow eller på salg af varer eller tjenesteydelser baseret på kommunal knowhow.

Der er i dag omkring 20 L 384-selskaber. Loven benyttes typisk til selskaber, som beskæftiger sig med rengøring, energi, transport, mad til ældre og lignende. Selskaberne er overvejende organiseret som aktieselskaber eller anpartsselskaber, og mulighederne for et kommunalt indskud er relativt begrænset. Kommunerne må ikke have bestemmende indflydelse i selskabet, men flere kommuner må dog gerne tilsammen have denne indflydelse. P.t. overvejer en enkelt kommune at deltage i et L 384-selskab, hvor formålet er byomdannelse.

Det er således i Danmark muligt for en kommune at deltage i et byomdannelsesselskab. Men kommunerne anvender ikke muligheden. Nogle kommuner finder det ikke nødvendigt, fordi kommune- og lokalplanlægningen anses for at være en tilstrækkelig ramme, når de kombineres med andre bypolitiske tiltag. Andre er betænkelige ved den økonomiske risiko, som de løber ved deltagelse i et selskab. De hæfter sig også ved den manglende offentlighed og afgivelsen af kommunal kompetence til selskabet, som deltagelse giver.

Loven erstattes i 2006 af en ny lov (L 176). I den nye lov stilles skærpede krav til selskaberne, og højst 25 procent af selskabets indtjening må komme fra andre end kommuner. Det vil gøre det umuligt for en kommune at deltage i et byomdannelsesselskab eller byggemodningselskab, idet formålet netop vil være at sælge den byggemodnede jord til private.

Økonomi- og erhvervsministeren kan imidlertid ifølge lovforslaget gennem en bekendtgørelse fastsætte regler om, at visse typer af selskaber er undtaget fra dette krav. Denne bestemmelse er dog primært tænkt anvendt i forbindelse med regionernes (sygehusenes) mulighed for at indgå i selskaber om teknologioverførsel sammen med offentlige forskningsinstitutioner.

Det anbefales, at der i den kommende bekendtgørelse også skabes en mulighed for, at byomdannelsesselskaber undtages fra lovens hovedregel.



Københavns Kommune har i samarbejde med Københavns Havn etableret byggemodnings-selskabet Sluseholmen i Københavns Sydhavn. Baggrunden var et ønske om at udvikle og bygge 135.000 m² etageareal overvejende til boligformål. Den forholdsvis isolerede beliggenhed af by-området gjorde omdannelsen vanskelig, og der var derfor behov for en byggemodning, hvis planerne skulle realiseres.

Selskabet blev oprettet som et kommanditaktieselskab inden for kommunalfuldmagten, og ikke efter L 384. Selskabets midler blev anvendt til erhvervelse af arealerne på Sluseholmen. Herefter kunne grundene sælges til investorer og developere, idet der i salgsaftalen indgik byrdefordeling m.m. i forhold til byggemodning. Parallelt med ovennævnte proces blev udviklet et byarkitektonisk koncept for en kanalby, hvor konceptet ligger til grund for salgsaftalen.

Københavns Kommune fik med engagementet en øget indflydelse på, at processen overhovedet kom i gang. Kommunen fik også gennem medejerskabet til grundene sidegevinster i form af påvirkning af fordelingen af ejerformer, arkitekturen og miljøet i byggeriet – alt sammen ting, som planloven ikke kunne hjælpe med.

Den mangfoldige by og støjproblematikken

I mange byomdannelsesområder ønsker kommunerne at sikre en mangfoldig og levende bydel. Kommuneplanen kan fastlægge overordnede bestemmelser for et områdes udbygning eller omdannelse, bl.a. bebyggelsestætheden og fordelingen mellem boliger, erhverv, lokale institutioner og fællesanlæg og derved skabe forudsætningerne for et blandet bymiljø. Men der er omdannelsesområder, hvor kommuner oplever, at det er vanskeligt at sikre de kvaliteter, de ønsker inden for de gældende muligheder.

Det skyldes bl.a. støjproblematikken, som spillede en væsentlig rolle i forbindelse med ændringen af planloven i 2003, hvor begrebet byomdannelsesområder blev indført. Formålet med bestemmelsen om en overgangsordning for virksomhedsstøj, som lovgivningsændringen fra 2003 medførte, er, at en virksomhed i løbet af en 8 års periode kan fraflytte området eller gennemføre en støjdæmpning, så den overholder de vejledende grænser.

Der forekommer imidlertid – typisk ved havne, som ønskes opretholdt som sådanne – situationer, hvor støjen vedblivende – så vidt det i dag kan overskues – vil overstige de vejledende støjgrænser. Der er typisk tale om situationer, hvor områderne har en stor attraktionsværdi, når man ser bort fra støjmiljøet.

Der er i forbindelse med projektet efterlyst bedre muligheder for at omdanne af sådanne attraktive byområder – også til støjfølsom anvendelse.

Det anbefales, at mulighederne for en omdannelse af sådanne attraktive områder undersøges. Det må i den forbindelse sikres, at der ikke sker en udhulning af den gældende overgangsordning for virksomhedsstøj.

Lokalplanlægning på nedlagte havnearealer

I forbindelse med omdannelse af havnearealer er der blevet påpeget nogle problemer om kompetence og planlægningsmuligheder. Kommunerne kan opstille retningslinjer for anvendelsen af landarealer i både byzone og landzone og for bebyggelse på søterritoriet, men ikke herudover for anvendelsen af de vandarealer, som ligger i havneområder. Havnearealer er søterritorium og dermed underlagt Kystdirektoratet. I forbindelse med havneomdannelse skal man konsultere både havnemyndighed og Kystdirektoratet for at få de fornødne tilladelser.

Det bør overvejes, om kommunernes planlægningsmulighed kan lettes, så kommunerne får større råderum vedrørende planlægning på nedlagte havnearealer uden at søge enkelttilladelser i Kystdirektoratet/Transport- og Energiministeriet.

4. Faktablade – delrapporter



Delprojekt 1. Planlovens muligheder for aktiv regulering – og samspillet med partnerskaber og byudviklingselskaber

Forfattere

Karsten Jørgensen, Skov- og Naturstyrelsen
Jakob Klint, Kuben Byfornyelse Danmark
Michael Tophøj Sørensen, Aalborg Universitet

Formål

at vurdere, om planloven er tidssvarende i forhold til, at en stadig større del af byggeriet sker som omdannelse på tidligere anvendte arealer frem for ved byggeri på bar mark og at overveje, om samfundsskabte værdistigninger i forbindelse med byudvikling og byomdannelse kan sikres anvendt til udbygning af områdets infrastruktur, herunder forsyningen med offentlige institutioner.



Sammenfatning

Nogle steder er kommunen overvejende planmyndighed, mens den andre steder også har en aktiv rolle i forhold til at opkøbe jord, investere i infrastruktur og sælge videre. Fælles for de interviewede kommuner er, at de oplever byomdannelse som forholdsvis kompliceret. Mange kommuner anvender planlovens nye regler om byomdannelse med bestemmelser om rækkefølge, grundejerforeninger og overgangsbestemmelser for støj. Men der efterlyses mulighed for, at udgifter til infrastruktur kan deles mellem kommune og investor i de tilfælde, hvor der er tale om privat ejet ejendom.

Det anbefales overvejet, om principperne i den norske og engelske lovgivning, der muliggør aftaler mellem kommune og investor, om fordeling af omkostninger til infrastruktur i forbindelse med byudvikling og byomdannelse, kan overføres til Danmark. I den engelske lovgivning er der herudover mulighed for at fastsætte differentieret leje, hvilket kan bidrage til en aktiv planlægning for en mere mangfoldig by – med plads til "billige boliger".

Der er i Danmark kun få eksempler på egentlige selskabsdannelser, men projektet viser, at der er behov for en større retsklarhed og vejledning på dette område.

Kommuner

Der har gennem projektet været kontakt til forskellige statslige myndigheder, samt følgende kommuner: Albertslund, København, Nyborg, Odense, Svendborg, Fredericia, Haderslev, Herning, Ringkøbing, Roskilde, Aalborg og Århus, samt Københavns Amt.

Cases

Thrigesvej, Herning: Tidligt samarbejde med grundejere og virksomheder
Svendborg: Havneomdannelse med mål om mangfoldighed
Sluseholmen, København: Byggemodningselskab inden for kommunalfuldmagten
Ringkøbing: Masterplan for havnen
Lindholm Brygge, Aalborg: Omdannelse af havneareal til blandet erhverv og bolig
Odense: Byomdannelse med anvendelse af planlovens nye muligheder
Artillerivej Syd, København: Grundejerforening i et byomdannelsesområde
Haderslev: Masterplan og borgerinddragelse
Københavns Vestegn: Samlet strategi for revitalisering af erhvervsområder
Nyborg: Omdannelse af en kommunal havn med vægt på boliger

Delprojekt 2. Bydelsplanlægning med kvalitet

Forfattere

Britta Daugaard, Dansk Byplanlaboratorium
Karsten Jørgensen, Skov- og Naturstyrelsen
Henrik Lysgaard, Sven Allan Jensen a/s
Svend Erik Rolandsen, Sven Allan Jensen a/s
Anne Skovbro, Skov- og Naturstyrelsen

Formål

at belyse kommune- og lokalplanlægningens muligheder for at bidrage til kvalitet i planlægningen,
at finde eksempler, hvor kommuneplanstrategier er omsat til visionære rammedelsbestemmelser,
at opsamle erfaringer med visualiseringer af planforslag og
at vurdere behovet for rumlige vurderinger af planforslag.



Sammenfatning

Bydelsplanlægning praktiseres i forskellige former i kommunerne. Den ene hovedtype er bydelsplanlægning som led i en områdevis revision af kommuneplanen jævnfør planlovens muligheder, og den anden bydelsplanlægning som dialogplanlægning "uden for" plansystemet. Samtidig er der kommuner, der arbejder med bydelsplanlægning som en del af arbejdet med kommuneplanens rammedel eller som kommuneplantillæg. Projektet har vist, at der ikke er interesse for at ændre lovgivningen, således at bydelsplanlægning bliver en del af det formelle plansystem. Planlovens metodefrihed anses af kommunerne som en stor kvalitet. Der ønskes derfor ikke lovændringer om bydelsplanlægning, men erfaringsudveksling om "best practice". Der peges især på behovet for vejledning om, hvordan man anvender uformelle bydelsplaner som led i de formelle planprocesser.

Projektet har også set på kommunernes brug af rammedelen i kommuneplanen. Der peges på, at der er to arketyper af kommuner, dem der bruger rammerne som styreredskab, og dem der ser rammerne som en pligt opgave. Der peges på behovet for erfaringsudveksling også på dette område. Rammerne anses ikke for at være et redskab, der kan undværes, men gerne nytænkes. De er især vigtige i forhold til byggesagsbehandlingen. Der er mulighed for en fornyelse af rammerne i forbindelse med den kommende digitalisering af kommuneplanerne. Der peges på, at det er vigtigt at få sat fokus på, hvilke udfordringer digitaliseringen betyder for rammedel og planniveauer.

Kommune interviews og rundbordssamtaler

Fredericia, Gentofte, Gladsaxe, Hals, Herning, Holstebro, Horsens, Hørsholm, Kolding, København, Nørhald, Odense, Ringsted, Roskilde, Silkeborg, Svendborg, Vejle, Aalborg og Århus.

Cases

Kolding: Kommuneplanrevision med områdeplan

Silkeborg: Udarbejdelse af bymidteplan som tillæg til kommuneplan

Hals: Bymodeller til kommuneplanarbejdet

Valby: Bydelsplan som led i kommuneplan

Vejle: Helhedsplan for havneareal som dialogplan-proces uden for plansystemet

Aalborg: Revision af kommuneplan med hovedstruktur og syv "delområde-kommuneplaner"

Nørrebro Park, Trekroner i Roskilde og Århus Havn: Digitale værktøjer i borgerdialogen

Gentofte: Digitalisering af kommuneplanrammerne

Delprojekt 3. Byøkologi og bæredygtighed i lokalplanlægningen

Forfattere

Morten Elle, BYG DTU
Birgitte Hoffmann, BYG DTU

Formål

at bidrage til en vurdering af, om planlovens emnekatalog om lokalplanlægning skal udvides med bestemmelser om byøkologi og bæredygtighed.



Sammenfatning

Projektet viser, at kommunerne prøver at fremme bæredygtig udvikling gennem anvendelse af en række forskellige virkemidler: Bygherrevejledninger, salgsbetingelser, servitutter, partnerskabsaftaler m.v. Mange kommuner har et ønske om at få udvidet "værktøjskassen" til arbejdet med bæredygtighed med en mulighed for at inddrage byøkologiske emner i lokalplanerne.

Projektet har vurderet, hvilke økologiske elementer der ud fra en miljømæssig betragtning vil være relevante at kunne regulere i en lokalplan. Det konstateres også, at det allerede i dag er muligt at regulere forhold, der er relevante for en bæredygtig udvikling. F.eks. kan lokalplanen sikre, at bebyggelsen får den bedst mulige orientering i forhold til solen.

Det anbefales, at man ikke påbyder anvendelse af specifikke teknologier i lokalplanen, da den teknologiske udvikling går så hurtigt, at man risikerer at påbyde en forældet teknologi. Det anbefales derfor, at man i videst muligt omfang benytter sig af rammer, f.eks. svarende til energiklasserne i tillægget til bygningsreglementet, og i høj grad benytter sig af at henvise til nationale og internationale dynamiske dokumenter, der rummer en beskrivelse af rammerne. Det diskuteres, hvilke problemer dette medfører, bl.a. at det bliver uklart, hvilke standarder man vedtager med lokalplanen. Det foreslås endvidere, at der bliver udpeget en række forsøgskommuner, der får lov til – i dialog med de centrale myndigheder – at arbejde med at stille krav i relation til bæredygtighed i lokalplanerne.

Notatets analyser og konklusioner er baseret på en planfaglig og miljø- og bæredygtighedsvurdering. Forholdet mellem planloven og bygningsreglementet, og arbejdsdelingen mellem disse, når det gælder miljøspørgsmål, er ikke berørt i dette notat.

Kommune interviews og rundbordssamtaler

Albertslund, Glostrup, Hillerød, København og Stenløse.

Cases

Teglmoesegrunden, Albertslund: Forsøg på at integrere rammer for bæredygtighed i boligbyggeri

Hvissinge Vest, Glostrup: Forsøg med byøkologiske tiltag i lokalplanen

Ullerødbyen, Hillerød: Partnerskabsaftale om bl.a. bæredygtighed i Ullerød byudviklingen

København: Udarbejdelse af generelle retningslinjer for byøkologi i byfornyelse og nybyggeri

Stenløse Syd: En aktiv jordpolitik for at sikre en bæredygtig byudvikling

Delprojekt 4. Lokalplanlægning og byggesagsbehandling

Forfattere

Karsten Jørgensen, Skov- og Naturstyrelsen
Henrik Lysgaard, Sven Allan Jensen a/s
Svend Erik Rolandsen, Sven Allan Jensen a/s
Anne Skovbro, Skov- og Naturstyrelsen

Formål

at overveje lokalplaners detaljeringsgrad som baggrund for byggesagsbehandlingen,
at overveje, om man i flere tilfælde kunne bruge bestemmelser i kommuneplanens rammedel til byggesagsbehandlingen, herunder overveje de retssikkerhedsmæssige aspekter, samt
at vurdere, om der er muligheder for forenklinger af planlægningsprocessen, uden at ønsket om en høj kvalitet af det byggede miljø tilsidesættes.



Sammenfatning

Projektet har vist, at kommunerne generelt er tilfredse med lokalplanen som redskab. Der er stort ejerskab til lokalplanen og tilfredshed med, at den kan anvendes til flere forskellige situationer og i forskellig skala. Kommunerne udarbejder ikke alene lokalplaner, når der er lokalplanpligt, men bruger også lokalplanretten, f.eks. når de ønsker offentlig debat om udviklingen af et område. Der er ønske om, at lokalplanen som redskab til at sikre arkitektonisk kvalitet diskuteres. Mange planlæggere føler, det er vanskeligt at anvende lokalplanen til at sikre kvalitet på bygningsniveau. Bl.a. derfor anvender nogle kommuner andre redskaber til at sikre kvalitet, f.eks. arkitekturpolitik, designmanual eller en godkendelsesordning. Projektet har vist, at der er behov for diskussion og vejledning om detaljeringsniveauet i lokalplaner, da nogle finder det vanskeligt at sikre, at lokalplanen er tilstrækkelig præcis, uden at være for detaljeret. Endelig har projektet vist, at en god og gennemarbejdet rammedel kan forenkle planprocesserne og reducere behovet for lokalplaner.

Mere fleksibilitet i lokalplanlægningen er også efterlyst i projektet. Blandt andet mulighed for ophævelse af lokalplaner og adgang til at ændre lokalplaner. Ændrede procedureregler for lokalplantillæg er vurderet, og det er beskrevet, hvilke problemstillinger disse emner rejser bl.a. i forhold til retssikkerheden. Men der er dog et ønske om, at nogle af emnerne vurderes nærmere.

Projektet har også vist, at samarbejde er et vigtigt redskab til at forenkle planprocesserne i de kommunale forvaltninger, hvilket der er gode eksempler på i nogle kommuner. Det drejer sig især om samarbejde mellem plan- og byggesagsafdelinger, hvilket bidrager til at forenkle og kvalificere planlægningen.

Kommuneinterviews og rundbordssamtaler

Brovst, Ebeltoft, Hillerød, Hinnerup, Hjørring, København, Nykøbing Falster, Odense, Ringkøbing, Roskilde, Ry, Sallingsund, Silkeborg, Slagelse, Svendborg, Tårnby og Aalborg.

Cases

Høgesangervej og Odbjergvej, Hjørring: Lokalplanen og kvalitet

Hinnerup: Om godkendelsesprocedure

Vejle: Kommunal arkitekturpolitik

Randers: Bydels opdelt rammedel

Aalborg: Øget samarbejde mellem planlæggere og byggesagsbehandlere

Delprojekt 5. Inddragelse af virksomheder og borgere i den fysiske planlægning

Forfattere

Annika Agger, KVL
Niels Helberg, Sven Allan Jensen a/s
Ellen Højgaard Jensen, Dansk Byplanlaboratorium
Anne Skovbro, Skov- og Naturstyrelsen
Cleo Weisser, Dansk Byplanlaboratorium

Formål

at finde eksempler på metoder til inddragelse af virksomheder og borgere i planlægningsprocessen, som går ud over de minimumsregler, som planloven forudsætter og at vurdere styrker og svagheder ved de forskellige metoder.



Sammenfatning

På baggrund af samtalerne med planlæggere i de danske kommuner konkluderer projektet, at planloven og dens muligheder for at inddrage borgere og interessenter i store træk fungerer tilfredsstillende. Specielt fremhæves høringsperioden på minimum 8 uger som passende.

Kommunerne bruger mange forskellige metoder, f.eks. fremtidsværksteder, fotosafarier med skolebørn, byvandring, cykelture, workshops, netdebat og meget andet. Desuden samarbejder de med borgere og interesseorganisationer på forskellige mere eller mindre formaliserede måder. Projektet oplister en række gode eksempler, som man kan lade sig inspirere af.

Dialogen med planlæggerne viser, at der kan være forskellige succeskriterier for inddragelse hos henholdsvis planlæggerne og politikerne. Også blandt planlæggerne selv er der forskellige syn på målet med inddragelse, der igen kan relateres til forskellige demokratiforståelser.

Projektet anbefaler, at man bruger en bred vifte af metoder, men at de vælges bevidst i forhold til målsætninger og succeskriterier. Det anbefales også, at byrådene opstiller og vedtager en samlet nærdemokrati- og inddragelsespolitik, som kan fungere som ramme om de konkrete planlægningsprojekter. Interviewene tyder på, at det i langt de fleste planlægningsprojekter vil være en god ide at udarbejde en såkaldt køreplan i form af en procesbeskrivelse, inden planlægningsprocessen sættes i gang. Dermed kan kommunerne undgå usikkerhed om spillereglerne for inddragelse.

Kommuner

Birkerød, Esbjerg, Haderslev, Hals, Hirtshals, Holbæk, Horsens, Hvidovre, Kolding, København, Køge, Næstved, Ringe, Rønde, Rørvig, Svendborg, Tølløse, Værløse og Århus.

Cases

Valby: Sammenhængende borgerdeltagelsesproces ved udarbejdelse af en bydelsplan
Ringe: Etablering af Byforum som et værksted for byudvikling
Kolding: Bred borgerdebat med udgangspunkt i kommunens bydele

Delprojekt 6. Europæiske erfaringer

Forfattere

Ulla Hellner, Europlan Arkitekter Aps
Karsten Jørgensen, Skov- og Naturstyrelsen
Anne Skovbro, Skov- og Naturstyrelsen

Formål

at indkredse, hvad der i andre lande overvejes med henblik på at styrke planlægningsredskaberne,
at skabe overblik over europæiske erfaringer med forholdet mellem planlægning og gennemførelse og
at give input til indholdet i de øvrige delprojekter.



Sammenfatning

Både Norge, Sverige og England har været igennem nogle processer med forslag til planlovsændringer. I Frankrig har man længe haft mere vidtgående redskaber i planlægningen end i Danmark og vore nabolande.

Både Norge, Sverige, England og Frankrig har redskaber, der sikrer, at kommunen i forbindelse med byomdannelse og byudvikling kan pålægge bygherren nogle udgifter til udbygning af infrastruktur i området, at bygge visse fællesanlæg i området, eller direkte at sikre arealer til billige boliger i området (sidstnævnte kun i Frankrig og England). Lovgivningen i disse lande giver kommunerne flere muligheder, end man har i Danmark.

I Norge og Sverige har bydelsniveauet indgået i overvejelserne om en ny planlovgivning. I Norge foreslår man at erstatte den eksisterende kommunedelplan med en områdeplan, mens man i Sverige fastholder lovgivningen, hvor kommunerne har metodefrihed til at udarbejde bydelsplaner. Men her påpeges, at praksis omkring bydelsplanerne bør strammes op, så det bliver tydeligt, hvordan planen indgår i kommunens øvrige planlægning.

I Norge og Sverige har regulering af miljøforhold været et væsentligt emne i forbindelse med ændringerne af planlovgivningen. I Sverige forventes det, at den eksisterende lovgivning fastholdes, så man fortsat ikke kan regulere miljøforhold i lokalplanerne. I Norge foreslås derimod, at man kan regulere nogle miljøforhold i lokalplanerne, men kun hvis kommuneplanen har fastlagt, at det er muligt at stille yderligere krav.

I både England, Norge og Sverige er der i høj grad fokus på gennemskuelige planprocesser, hvorfor man i lovgivningen har sikret (eller foreslår at sikre) tidlig inddragelse, og at kommunerne skal fremlægge køreplaner for, hvordan og hvornår borgerne skal inddrages. I Sverige har man faktisk haft dette krav i planlovgivningen længe, og der skal offentliggøres et planprogram for et lokalplanforslag, før man udarbejder forslaget.

Kommuner

Malmö, Oslo og Strasbourg

Ministerier og andre: Miljøverndepartementet, Norge, Kommunal- og Regionaldepartementet, Norge, Boverket, Sverige, Office of the Deputy Prime Minister, England, Town and Country Planning Association, England, SERS Udviklingselskab, Strasbourg og SEMAPA Udviklingselskab, Paris, Rive Gauche.

