

# #2

# FRA PLAN TIL BYGGERI

- hvordan sikres kvaliteten?



Fonden Realdania  
Medlemsdebat  
Nicolai Eigtvæds Gade 28  
1402 København K  
Telefon 32 88 52 43  
medlemsdebat@realdania.dk

Skov og Naturstyrelsen  
**FRA PLAN TIL BYGGERI**  
– HVORDAN SIKRES KVALITETEN?  
Fornyelse af planlægningen  
1. udgave

© Realdania Medlemsdebat, 2006

Design: Christian Rahbek Olsen og Niels Rinder  
Fotos på forsiden: Frederikke Friedrichsen  
Oplag: 1.500 stk.  
Tryk: Hertz Bogtrykkergården A/S

ISBN 87-91643-08-2

Debathæftet er udarbejdet for Realdania  
Medlemsdebat af Skov- og Naturstyrelsen ved  
Anne Skovbro.

Yderligere eksemplarer af debathæftet kan  
rekvireres ved henvendelse til Realdania  
Medlemsdebat på [medlemsdebat@realdania.dk](mailto:medlemsdebat@realdania.dk)  
eller telefon 32 88 52 43.

Det er tilladt at benytte uddrag af "Fra plan til  
byggeri – hvordan sikres kvaliteten?" ved angivelse  
af kilde.



## **Rammernes rolle**

- i fremtidens kommuneplan

**6**

## **Bydelsplaner**

- skal vi lovgive om dem?

**9**

## **Bydelsplaner**

- og plankulturen

**12**

## **Hvordan sikres kvalitet**

**14**

## **Tæt samarbejde**

- kan forenkle og forbedre planprocessen

**18**

## **Visualiseringer**

- fremmer de forståelsen?

**20**

## **Lovpligtige og frivillige planer**

- ny kommuneplan i England

**22**

## **Fokus på plankulturen i England**

- der skal mere end lovgivning til

**25**

## PROLOG

Kommunerne og den lokale plankultur spiller en central rolle i at sikre kvalitet i det byggede miljø. En del af arvesølvet i planloven er rammestyringen, der skal sikre, at målene i kommuneplanen bliver afspejlet i lokalplanlægningen. Som et nyt bindeled mellem kommuneplan og lokalplan, arbejder nogle kommuner på bydelsniveau med helt nye plantyper. Bydelsplaner og andre nye planredskaber er udtryk for den kreativitet, der spirer rundt omkring i kommunerne. Planlovens metodefrihed benyttes også til bl.a. at visualisere planforslag og sikre kvalitet med designmanualer.

Disse emner blev berørt i den første del af projektet "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen". I 2004 var Fonden Realdania initiativtager til projektet, som i november samme år blev afsluttet med et debatmøde for medlemmerne af Realdania Byudviklingsforum. På debatmødet diskuterede deltagerne bl.a. om planprocessen og planredskaberne kan sikre kvalitet.

På baggrund af blandt andet denne diskussion, søsatte Fonden Realdania og Miljøministeriet ved Skov- og Naturstyrelsen i sommeren 2005 et samarbejdsprojekt for anden del af "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen". Projektet består af seks delprojekter bl.a. om byomdannelse, bydels- og lokalplanlægning og borgerinddragelse. På baggrund af de seks delprojekter er der udarbejdet fire debathæfter. Disse fire debathæfter skal danne grundlag for et nyt debatmøde, "Byernes fremtid", som finder sted torsdag den 20. april 2006.

I dette debathæfte vil vi lægge op til en debat om, hvordan planredskaberne kan fornyes og anvendes, så kvaliteten i det byggede miljø sikres. Der sættes fokus på en diskussion af plankultur og planredskaber. Hvordan anvendes kommuneplanens rammer i fremtidens kommuneplan – er der behov for at formalisere bydelsplanerne eller skal vi lade metodefriheden råde? Hvordan kan man sikre den arkitektoniske kvalitet? Skal politikerne have større indflydelse, eller skal lokalplanen suppleres af f.eks. en designmanual eller krav om visualisering? Vi har hentet inspiration i England, hvor den nye kommuneplan består af såvel lovpligtige som frivillige handlingsorienterede planer. Måske skal vi i Danmark gå samme vej? Vi ser frem til at debattere, hvilke krav en fornyelse af planlægningen stiller til både planlov og plankultur.

*Hans Peter Svendler*  
Direktør, Fonden Realdania

*Niels Østergård*  
Vicedirektør, Skov- og Naturstyrelsen

## **METODE OG BAGGRUNDSMATERIALE**

I forbindelse med projektet "Fornyelse af planlægningen – kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen" har arbejdsgruppen bag projektet udarbejdet seks arbejdsrapporter på basis af seks delprojekter:

- Delprojekt 1: Planlovens muligheder for aktiv regulering – og samspillet med partnerskaber og byudviklingselskaber
- Delprojekt 2: Bydelsplanlægning med kvalitet
- Delprojekt 3: Byøkologi og bæredygtighed i lokalplanlægningen
- Delprojekt 4: Lokalplanlægning og byggesagsbehandling
- Delprojekt 5: Inddragelse af virksomheder og borgere i planlægningen
- Delprojekt 6: Europæiske erfaringer

Dette debathæfte "Fra plan til byggeri – hvordan sikres kvaliteten" bygger på arbejdsrapporterne fra delprojekt 2, 4 og 6, samt en lokalplanundersøgelse foretaget i 2005.

Lokalplanundersøgelsen omfatter en spørgeskemaundersøgelse i 23 kommuner, som inddrager små såvel som store kommuner. Lokalplanundersøgelsen omfatter også en analyse af 4.096 lokalplaner fra perioden 2002 til 2005 - denne analyse er baseret på materiale fra Miljøministeriets database PlanregDK. Desuden består Lokalplanundersøgelsen af en statistisk undersøgelse af 328 vedtagne lokalplaner, ligeledes fra perioden 2002 til 2005.

Arbejdsrapporterne er udarbejdet af et konsulentteam, og bygger på kvalitative interviews med følgende kommuner: Silkeborg, Aalborg, Odense, Hals, Brovst, Skørping, Ringkøbing, Svendborg, Roskilde, Ballerup, Ry, Nørhald, Fredericia, Gentofte, Kolding, Århus og Holstebro. Henton Group er ligeledes blevet interviewet.

Desuden bygger arbejdsrapporterne på fire rundbordssamtaler, hvor følgende kommuner deltog: København, Tårnby, Nykøbing Falster, Hillerød, Slagelse, København, Gladsaxe, Ringsted, Roskilde, Hørsholm, Gentofte, Horsens, Vejle, Kolding, Århus, Aalborg, Herning, Odense, Hjørring, Ebeltoft, Sallingsund og Hinnerup.

Også Erhvervs- og Byggestyrelsen har fulgt arbejdet og deltaget i rundbordssamtaler, og arbejdsgruppen har desuden holdt et møde med Dansk industri.

Arbejdsgruppen bag delprojekterne 2, 4 og 6 har bestået af Britta Daugaard fra Dansk Byplanlaboratorium, Karsten Jørgensen og Anne Skovbro fra Skov- og Naturstyrelsen, Henrik Lysgaard og Svend Erik Rolandsen fra Sven Allan Jensens A/S og Ulla Hellner fra Europlan Arkitekter.

De seks arbejdsrapporter kan ses på [www.byplanlab.dk](http://www.byplanlab.dk), [www.skovognatur.dk](http://www.skovognatur.dk) og [www.realdania.dk](http://www.realdania.dk).



# RAMMERNES ROLLE - I FREMTIDENS KOMMUNEPLAN

**Rammestyringen er en del af arvesølvet i det danske plansystem. Kommuneplanens rammer for lokalplanlægningen er bindeledet, der sikrer, at de overordnede mål får indflydelse på lokalplanerne. Men kommunerne bruger rammer for lokalplanlægningen forskelligt, og nogle kommuner synes, de bør gentænkes.**

## FRA PLANSTRATEGI TIL BYGGERI

Interviews i projekt "Fornyelse af planlægningen" har vist, at mange kommuner finder det svært at skabe sammenhæng mellem strategi, kommuneplan, lokalplan og de konkrete byggerier. Kommuneplanens rammedel er bindeledet mellem den overordnede planlægning og

lokalplanlægningen, men nogle kommuner finder redskabet tungt at arbejde med. Samtidig påpegede flere kommunalpolitikere i første del af projektet "Fornyelse af planlægningen", at rammerne mest er forvaltningens redskab. Men nogle kommuner anvender rammerne som et progressivt styringsredskab. Spørgsmålet er, hvordan rammerne bedst anvendes i fremtiden?

## RAMMERNE SOM AKTIVT STYRINGSREDSKAB

Rammerne kan anvendes som aktivt styringsredskab. Nogle kommuner bruger dem f.eks. til at styre investeringer i retning af udvalgte dele af byen og anvender rammedelen som forhandlingsgrundlag over for bygherrer eller investorer. Disse kommuner foretager en jævnlig revision af rammebestemmelserne, og nogle arbejder endog med at formidle målene i kommuneplanens rammedel via bydelsbeskrivelser og struktur-skitser.

## RAMMERNE SOM PLIGT

Andre kommuner reviderer rammerne parallelt med de konkrete lokalplaner, og tillægger dermed de strategiske mål i kommuneplanen mindre betydning. Denne måde at bruge rammerne på, gør det vanskeligt at bygge bro mellem den overordnede planlægning og lokalplanlægningen. Planlægningen sker mere fra sag til sag med den enkelte matrikel som udgangspunkt, og kan medføre dobbeltarbejde i form af mange kommuneplantillæg. ▶



**RANDERS KOMMUNES RAMMEDEL**

I Randers Kommune har rammedelen siden kommuneplanen i 1997 været opdelt på bydele med indledende beskrivelse af hvert enkelt område.

I bydelsbeskrivelsen bliver områdets vigtigste potentialer og problemer beskrevet, f.eks. erhvervsudviklingen og den bygningsmæssige eller arkitektoniske profil. Byrådets konkrete mål for disse forhold beskrives, rigt illustreret med skitseforslag til forbedringer. På kortene anvises de målsatte indsatsområder og i visse tilfælde konkrete udstykningsmuligheder, samt en række øvrige planoplysninger.

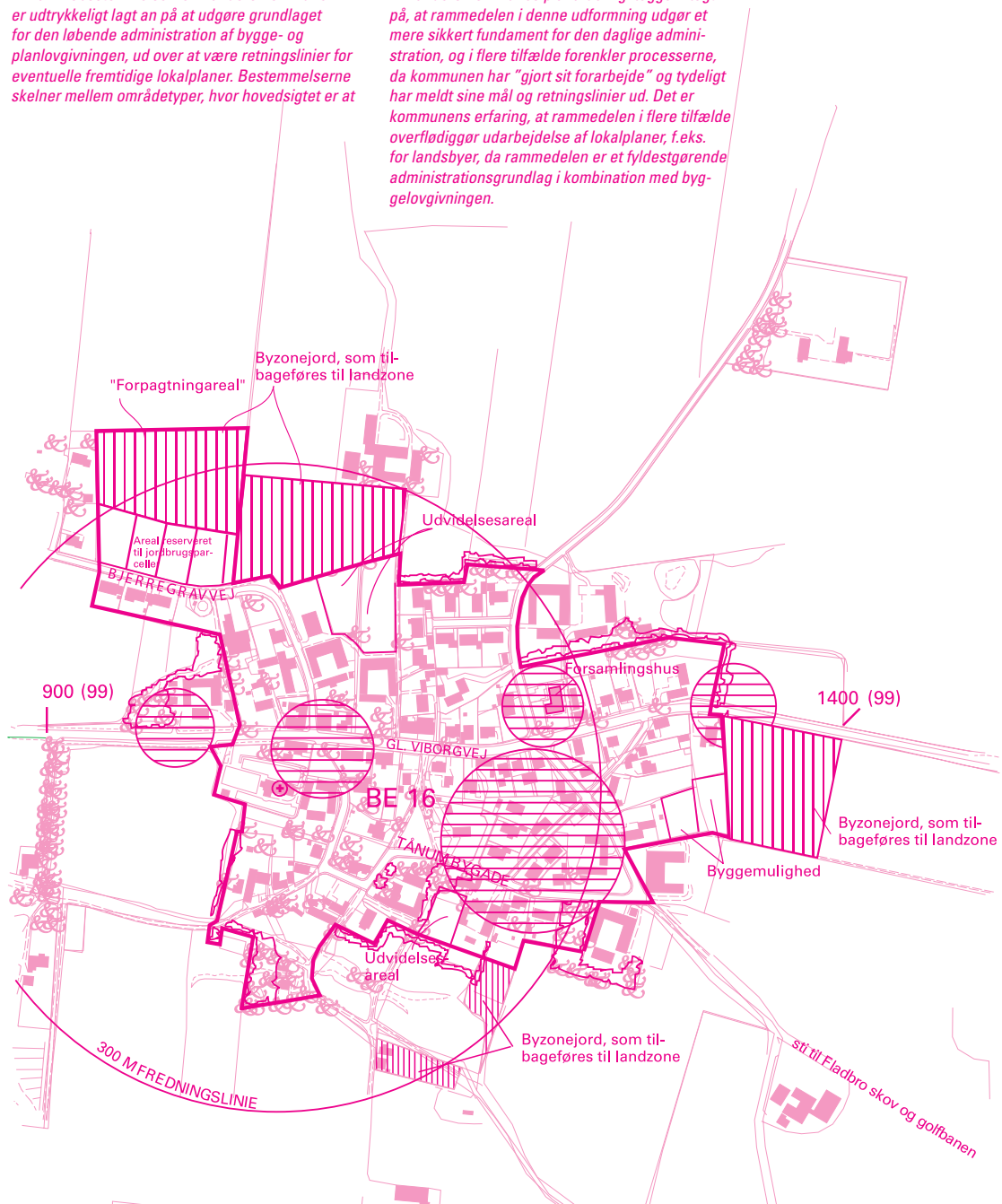
Rammebestemmelserne i Randers Kommune er udtrykkeligt lagt an på at udgøre grundlaget for den løbende administration af bygge- og planlovgivningen, ud over at være retningslinier for eventuelle fremtidige lokalplaner. Bestemmelserne skelner mellem områdetyper, hvor hovedsigtet er at

danne beslutningsgrundlag for byggesager (f.eks. udbyggede byområder), beslutningsgrundlag for landzoneadministration (f.eks. landsbyer og landbrugsområder), og områder, hvor hovedsigtet er at danne grundlag for lokalplaner (f.eks. udviklings- eller bevaringsområder).

I flere områder anvender kommunen desuden bestemmelser, der er udformet som hensigts-erklæringer, f.eks. for karakteren af de bynære landbrugsarealer.

Disse bestemmelser fungerer som grundlag for dialog og eventuelt forbud og udarbejdelse af lokalplan.

Randers Kommunes planafdeling lægger vægt på, at rammedelen i denne udformning udgør et mere sikkert fundament for den daglige administration, og i flere tilfælde forenkler processerne, da kommunen har "gjort sit forarbejde" og tydeligt har meldt sine mål og retningslinier ud. Det er kommunens erfaring, at rammedelen i flere tilfælde overflødig gør udarbejdelse af lokalplaner, f.eks. for landsbyer, da rammedelen er et fyldestgørende administrationsgrundlag i kombination med bygge-lovgivningen.



### **HVORDAN SIKRES SAMMENHÆNG MELLEM HELHEDEN OG DEN ENKELTE MATRIKEL?**

Fremtidens rammer bliver digitale, hvilket giver en yderligere udfordring: Hvordan skal rammerne og lokalplanerne spille sammen? Hvordan fungerer bindeledet fra den strategiske planlægning til den konkrete lokalplanlægning bedst? Politisk set burde kommunepanstrategien medføre, at de overordnede mål i kommuneplanen får en afsmittende virkning på lokalplanlægningen.

Nogle kommuner mener, at rammerne har en central rolle i at overføre de overordnede mål til lokalplanen. Holdningen er desuden den, at rammerne bør anvendes til at beskrive de byplanmæssige mål for f.eks. bydele, så rammerne derefter også kan anvendes mere direkte i byggesagsbehandlingen. Dermed sikres sammenhæng mellem helheden og den enkelte matrikel.

Andre kommuner mener, at rammedelen helt vil miste betydning, da der i stigende grad er fokus på den enkelte matrikel og ikke på rammerne for hele kommunen. Dermed ender lokalplanerne med at styre helheden, frem for at helheden styrer lokalplanerne.

Endeligt påpeger nogle kommuner, at forholdet mellem rammer og lokalplan er ganske passende, som det er. De fleste kommuner anser rammerne som meget væsentlige for byggesagsbehandlingen. Ikke alle områder er lokalplanlagt, så rammerne har betydning for de områder, som ikke er lokalplanlagte.

Den politiske interesse for rammerne som redskab, afhænger af hvilken vej der vælges. Digitale, generelle rammer vil nok mere være et forvaltningsredskab, end et politisk redskab. Rammer med mål og skitser vil sandsynligvis have en større politisk interesse.

*HVILKEN ROLLE SKAL RAMMERNE  
SPILLE I FREMTIDENS KOMMUNE-  
PLAN, SOM BÅDE BLIVER DIGITAL  
OG MERE OMFATTENDE?*

*SKAL RAMMERNE HAVE EN MERE  
CENTRAL ROLLE OG BESKRIVE  
BYPLANMÆSSIGE MÅL?*

*SKAL RAMMERNE KUNNE ANVEN-  
DES MERE AKTIVT I BYGGESAGS-  
BEHANDLINGEN?*

*ELLER ER DER KUN BEHOV FOR  
GENERELLE RAMMER SOM FORVALT-  
NINGSGRUNDLAG?*



# BYDELSPLANER

## - SKAL VI LOVGIVE OM DEM?

**Bydelsplaner er populære i kommunerne og er blevet fremhævet som et redskab til at sikre bedre sammenhæng mellem kommuneplan og lokalplan. Men der er ikke enighed om, hvilke formål, bydelsplaner skal opfylde.**

### HVORFOR BYDELSPLANER?

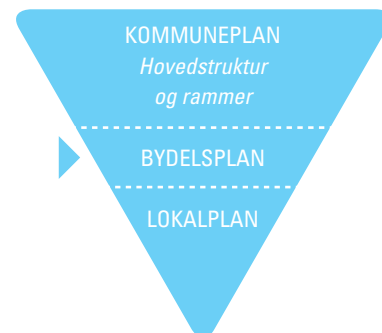
Planloven rummer allerede i dag en mulighed for at udarbejde en tema- eller områderevision i forbindelse med en revision af kommuneplanen. Tema- eller områderevisioner anvendes typisk, når kommunen kun har behov for en grundig revision af rammerne for lokalplanlægningen i et afgrænset område eller kun har behov for at sætte fokus på et enkelt område. Dermed opfylder den eksisterende lovgivning en del kommuners behov.

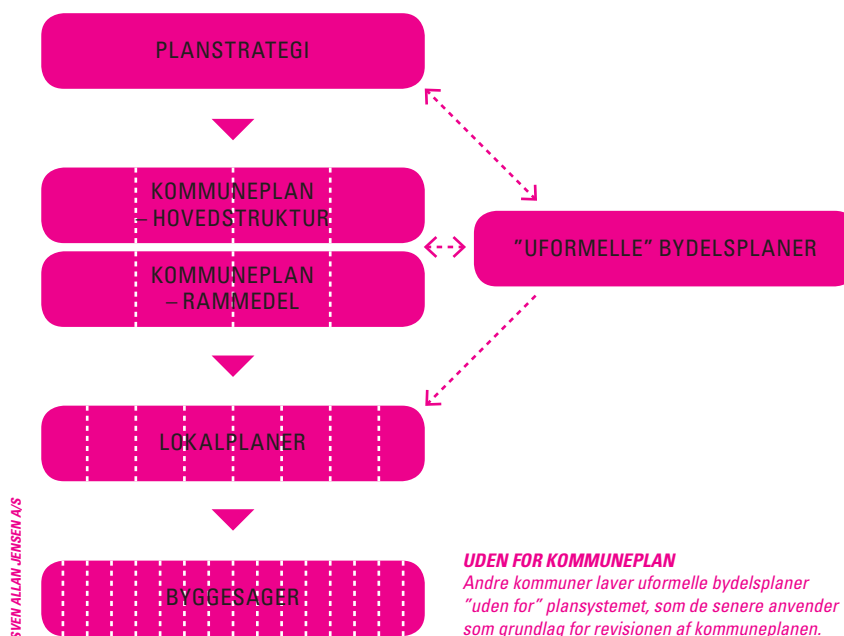
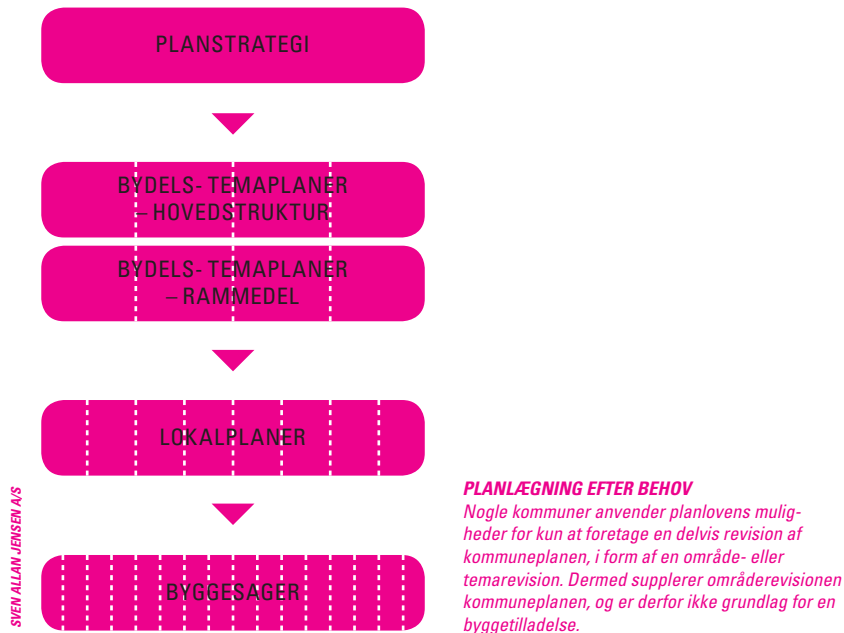
Men nogle kommuner har efterspurgt yderligere muligheder for at

planlægge for afgrænsede byområder, f.eks. i form af en bydelsplan. Men der er forskellige bud på, hvilket formål en byplan skal have. Enkelte kommuner foreslår at bydelsplanen bør kunne erstatte lokalplanen, andre at den skal bruges som dialogredskab. Derfor er der behov for en grundig diskussion af, hvilken rolle bydelsplanerne skal spille, og om der er behov for en lovændring.

### HVORDAN ARBEJDER KOMMUNERNE MED BYDELSPLANER?

Interviews fra projektet "Fornyelse af planlægningen" viser, at kommunerne arbejder forskelligt med bydelsplaner. I nogle tilfælde anvender kommunerne planlovens eksiste- ►





rende mulighed for at arbejde med en områdevis revision af kommuneplanen og udarbejder områdeplaner for en enkelt eller flere bydele.

Men andre kommuner anvender uformelle bydelsplaner, det vil sige en plan der ikke følger planlovens krav. Kommunerne anvender typisk uformelle bydelsplaner, hvis de ikke føler sig klar til at revidere kommuneplanens rammer for bydelen, men føler behov for at diskutere udviklingsmulighederne for området med borgere og andre interessenter. Men en sådan bydelsplan kan ikke danne grundlag for lokalplanlægningen, hvis den ikke er i overensstemmelse med kommuneplanen. Typisk anvendes den uformelle bydelsplan derfor som grundlag for kommunens videre arbejde, hvorefter den senere indgår i revisionen af kommuneplanen (se figur).

### FREMTIDEN FOR BYDELSPLANER – MULIGE LOVÆNDRINGER?

Projektets interviews viser, at de fleste kommuner ikke synes, der er behov for at formalisere bydelsplanen i lovgivningen, da metodefriheden sættes højt.

Et flertal af kommunerne mener derfor heller ikke, at bydelsplaner bør kunne bruges som erstatning for lokalplaner. Det skyldes især, at bydelsplanen i så fald skulle være omfattet af nogle procedurekrav af hensyn til retssikkerheden, og have en detaljeringsgrad, der gør, at der reelt vil være tale om en lokalplan for et større område. Spørgsmålet er, om dette giver mere fleksibilitet?

Erfaringen er, at hvis man detaljerer mål og bestemmelser tidligt i planlægningsprocessen, afgrænses



KOLDING KOMMUNE

udviklingsmulighederne og man tvinges til at lave tillæg til planen.

Kommunerne fremhæver i projektet, at bydelsplanerne er bedst til dialog og i udviklingsfaser, og at de er med til at kvalificere debatten om planforslag, og sikre en tidlig inddragelse.

Spørgsmålet er, om formålet med bydelsplanerne skal være borgerdialog, og om bydelsplanen derfor i nogle tilfælde kan afløse den forudgående høring. Det vil betyde, at der vil skulle stilles nogle procedurekrav til bydelsplanen i de tilfælde, hvor kommunen ønsker at anvende den i forbindelse med foroffentlighedsfasen.

**SKAL MAN LOVGIVE YDERLIGERE OM BYDELSPLANERNE, SÅ DET PRÆCISERES, HVORDAN DE SKAL INDGÅ I PLANPROCESSEN?**

**SKAL DE I SÅ FALD KUNNE ANVENDES SOM ERSTATNING FOR FOROFFENTLIGHEDSFASEN I NOGLE TILFÆLDE?**

#### **SEEST BYDELSPLAN**

Kolding Kommune har igangsat en revision af kommuneplanen, baseret på en kortfattet, overordnet hovedstruktur, samt 11 bydelshæfter, der rummer både hovedstruktur og rammer for lokalplaner. Første fase er en områderevision for Seest, hvor der efter fyrværkerikatastrofen i 2004 opstod et akut planlægningsbehov. Baggrunden for at gennemføre en kommuneplanrevision baseret på områderevision er, at revisionen omfatter et mindre område. Det er desuden nemmere at få en dialog på områdeniveau, hvor borgerne har et mere direkte forhold til omgivelserne, og hvor problemstillingerne er mere konkrete. Der er forventninger om, at fokus på bydelsniveauet kan medvirke til at skabe en god proces i kommuneplanrevisionen for den nye storkommune.

# BYDELSPLANER - OG PLANKULTUREN

**Uanset om der bliver lovgivet yderligere om bydelsplaner, har mange kommuner behov for information om, hvornår og hvordan en uformel bydelsplan får indflydelse på kommuneplan eller lokalplaner.**

## HVAD ER GOD FORVALTNINGSSKIK?

Uanset om brugen af bydelsplaner bliver formaliseret i lovgivningen eller ej, påpeger en række kommuner, at de nok alligevel vil anvende uformelle planer i plansituationer. Dermed kan det blive uigennemskueligt, hvornår en bydelsplan er formel eller uformel. Spørgsmålet er, hvad der er god forvaltningsskik ved brug af denne type uformelle planer?

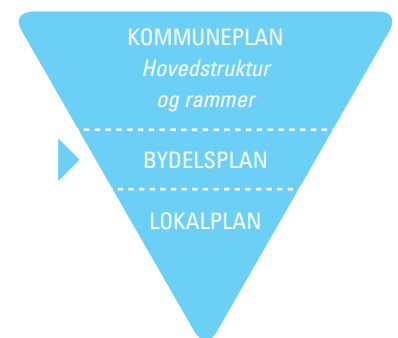
Hvordan indgår uformelle planer bedst muligt i planprocessen fra planstrategi til kommuneplan og lokalplan?

## VED BORGERNE, HVAD DER ER TIL DEBAT?

Kommunerne anvender en række forskellige uformelle planer i deres daglige planlægning. De kaldes typisk bydelsplaner, dialogplaner, masterplaner, strukturplaner, eller lignende. Fælles for denne type planer er, at de er uformelle planer, som først senere får mere formel karakter, når de implementeres i kommuneplanen eller i lokalplaner.

Der er en række eksempler på, at kommunerne har forsøgt at have en åben debat med borgere og virksomheder om disse uformelle planer.

Det kan f.eks. være om et idéoplæg til en omdannelse af havnen eller en udvikling af et nyt byområde, hvor man både ville afklare udviklingsmu-



## VEJLE HAVN

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, illustrationer og en beskrivelse af 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 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 et fælles ejerskab til den fremtidige udvikling af havnen. Kommunen, havnen og et arkitektfirma har lavet idéoplægget, og planen har løsnat op for en dialog om havnens udvikling.



lighederne og have en dialog med borgere og virksomheder om deres ideer og synspunkter. Men i nogle tilfælde, er det uklart for deltagerne i debatten, hvilken status planen har: Er det en plan, der skal vedtages, eller har vi bare debatten for sjov?

Enkelte kommuner udarbejder uformelle planer, som man slet ikke har en offentlig debat om.

Det kan være planer, der fastlægger en retning for byudvikling eller giver et arbejdsgrundlag for den fremtidige planlægning. Det betyder, at planlægningsgrundlaget fastlægges uden for

den demokratiske proces, som planlægningen ellers er underlagt. Det er et problem for retssikkerheden og for demokratiet i planprocessen.

#### BYDELSPLANER SOM FUNDAMENT FOR KONSTRUKTIVE PLANPROCESSE

I en række eksempler på kommunale bydelsplaner, har bydelsplanen fungeret som grundlaget for en konstruktiv planproces, der har skabt et bredere ejerskab til planlægningen af et område. I mange af disse planer er der blevet arbejdet med nye dialogformer, og lagt større vægt på formidling og visualisering af de planmæssige muligheder.

Alle erfaringer tyder på, at det er væsentligt at gøre det klart for alle deltagere i den offentlige debat og i planlægningsprocessen, at bydelsplaner ikke er omfattet af planlovens krav.

#### VALBY BYDELSPLAN

*Valby Bydelsplan er et eksempel på en plan, hvor planprocessen er kørt parallelt med udarbejdelsen af kommuneplanen for København og er udarbejdet inden for rammerne i hovedstrukturens mål og retningslinjer. Bydelsplanen indeholder mål og visioner for udviklingen af Valby samt områdeplaner, som beskriver igangværende initiativer, fremtidige perspektiver og projekter, der vil blive arbejdet for at fremme. Bl.a. for områder som den tidligere F.L. Smith-grund. Erfaringerne viser, at det er vigtigt at få afklaret planens status tidligt og tydeliggøre det løbende i forløbet.*

#### INSPIRATION TIL BYDELS- OG DIALOGPLANPROCESSE

En del kommuner vil fremover arbejde med uformelle planer, og derfor er udveksling af ideer og råd mellem kommunerne nyttigt:

- Processen og formålet med bydelsplanlægningen skal gøres klart, dvs. planens status, forholdet til kommuneplanen og den videre proces.
- Bydelsplaner bør altid gennemføres i en åben proces, hvor alle relevante parter inddrages for at skabe et bredt ejerskab til dialogplanen blandt borgere, grundejere, lokalråd, organisationer, bygherrer og politikere.
- Dialogformen og inddragelsen skal tilpasses interessen og deltagerne.
- Debatten om planen skal omfatte det geografisk relevante område.
- Bydelsplaner er velegnet til tværsektorielt samarbejde, sådan at skoleforvaltning o.l. inddrages tidligt i forløbet.



# HVORDAN SIKRES KVALITET?

***Kommunerne og den lokale plankultur spiller en central rolle i at sikre kvalitet i det byggede miljø. Kommunerne synes, at det er vanskeligt at sikre arkitektonisk kvalitet via lokalplanen, selvom de har en række redskaber til rådighed.***

## **KVALITET Gennem LOKALPLANLÆGNINGEN**

Planloven har bl.a. til formål at sikre værdifulde bebyggelser og bymiljøer. Lokalplanen er det centrale redskab i planloven til at sikre arkitektonisk kvalitet i det bebyggede miljø. Men flere kommuner påpeger, at arkitektonisk kvalitet kan være vanskelig at

beskrive i bestemmelser og paragraffer i en lokalplan. Undersøgelser foretaget i projektet "Fornyelse af planlægningen" viser, at planlæggere i kommunerne vurderer, at den arkitektoniske kvalitet har været vigtig at regulere i ca. 80 pct. af de lokalplaner, der udarbejdes. Men samtidig påpeger de, at det har været vanskeligt at regulere arkitektonisk kvalitet i 40 pct. af lokalplanerne. Hvilken rolle skal



lokalplanen spille i at sikre kvalitet? Skal lokalplanen kunne det hele eller være ét redskab af flere i en proces?

## **HVAD ER LOKALPLANEN GOD TIL?**

De fleste kommuner anerkender, at lokalplanen er velegnet til at sikre kvalitet på det overordnede niveau, dvs. de grundlæggende strukturer og funktionelle sammenhænge. Lokalplanen kan sikre en god disponering af bebyggelsen, den rumlige udformning, placering af grønne områder og fælles anlæg. Derudover kan lokalplanen fastlægge bestemte materialer og suppleres med skitser og referencefotos til inspiration.

Den er også god til at sikre arkitektoniske og kulturhistoriske værdier i bevarende lokalplaner. Interviews viser, at kommunerne især mener, at lokalplanen har mangler, når det gælder at sikre arkitektonisk kvalitet i nybyggeri på det konkrete bygningsniveau.

## **DETALJERING ELLER DIALOG?**

Interviews viser også, at kommunerne typisk vælger én af to principielle veje for at sikre kvalitet i lokalplaner til nybyggeri.

Nogle kommuner arbejder med at detaljere og præcisere lokalplanen, for ad denne vej at få "greb" om de arkitektoniske kvaliteter. Det gøres både af hensyn til retssikkerheden og for at sikre lokalplanen som et godt administrationsgrundlag.

Andre kommuner forsøger i stedet at sikre kvaliteten gennem en vifte af andre initiativer, som bruges i forbindelse med lokalplanprocessen. I disse kommuner er der en plankultur, hvor der lægges større vægt på at sikre kvalitet via dialog med bygherrer og brug af andre virkemidler, som f.eks. godkendelsesordninger, arkitekturpolitik eller designmanualer. Denne type kommuner tillægger det stor betydning, at lokalplanen ses som et led i en proces.

Undersøgelsen viser, at en række kommuner anvender lokalplanen fleksibelt, og tilpasser detaljeringsgraden og processen til situationen. Nogle detaljerer, andre bruger dialog. Men der er også tale om to forskellige plankulturer, hvor nogle kommuner især arbejder med at præcisere lokalplanen, og andre kommuner især hælder til at arbejde med lokalplanen som led i en proces. Der er fordele og ulemper ved begge måder. De mange forskellige erfaringer med brugen af lokalplanredskabet viser, at det er et fleksibelt redskab, og at der måske er behov for at tydeliggøre denne fleksibilitet og hvordan man anvender redskabet bedst. Samtalerne med kommunerne understreger, at det er vigtigt at bruge lokalplanen på den måde, der fungerer bedst i den enkelte situation. Der findes ikke en ideel lokalplan til ethvert problem.

## LOKALPLANEN OG DE ANDRE REDSKABER

Især vækstkommunerne vælger at supplere lokalplan og kommuneplan med andre redskaber. Det store pres på byggeriet medfører tilsyneladende et større pres på at sikre kvaliteten af byggeriet. Redskaberne kan opdeles i fire hovedgrupper:

- Dialogprægede virkemidler som bl.a. godkendelsesordninger og designmanualer.
- Politikprægede virkemidler som arkitekturpolitik.
- Konkurrenceprægede virkemidler som udbud og arkitektkonkurrencer.
- Aftaleprægede virkemidler som salgsvilkår og servitutter.

Aftaleprægede virkemidler, der anvendes sammen med lokalplanen, giver de mest vidtgående muligheder for at sikre kvalitet i nybyggeriet. F.eks. en lokalplan, der går hånd i hånd med salgsvilkår eller servitutter ved salg af kommunalt ejede arealer. Udfordringen for kommunerne er oftest, hvordan man sikrer kvalitet på de ikke-kommunalt ejede arealer.

Her har en række kommuner gode erfaringer med godkendelsesordninger, designmanualer og tidlig dialog med bygherrerne. De fleste kommuner fremhæver især dialog som en meget afgørende faktor.

I andre situationer anvendes de mere retningsgivende virkemidler, som f.eks. en arkitekturpolitik. Kommunerne har blandede erfaringer med effekten af at have en arkitekturpolitik, men den tydeliggør kommunens ønsker. Men også her viser dialog sig afgørende.

Vejle arbejder med arkitekturpolitik som en kommunikationsproces. Kommunen holder jævnligt møder med arkitekter og bygherrer for at tydeliggøre og diskutere kommunens mål og intentioner. Flere kommuner fremhæver i undersøgelsen Vejles model som en god arbejdsform.

I en række kommuner har man forsøgt at gå en anden vej, og har anvendt en bestemmelse i lokalplanen, som siger "at kommunalbestyrelsen skal godkende den endelige bebyggelsesplan". En sådan bestemmelse har ikke hjemmel i planloven, men udtrykker på den anden side et ønske fra kommunalbestyrelsens side om at sikre kvalitet. Problemet ved efterfølgende godkendelser er, at offentligheden ikke får indsigt i og mulighed for at vurdere den endelige standard af byggeriet. Derfor er en sådan efterfølgende godkendelse ikke i overensstemmelse med intentionerne i planloven.

Offentlighedsproblemet gør sig også gældende i brugen af en række af de andre virkemidler, der ikke er omfattet af krav om offentlighed.

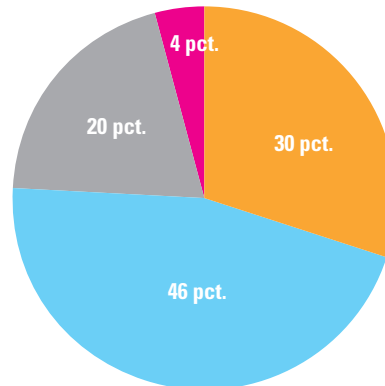
Det betyder, at der kan ligge retningslinjer til grund for afgørelser, selvom retningslinierne ikke har været genstand for en offentlig debat.

**SKAL LOKALPLANEN VÆRE ET REDSKAB, DER KAN SIKRE POLITIKERE OG FORVALTNING EN MULIGHED FOR SENERE GODKENDELSE AF EN BEBYGGELSESPÅN?**

**SKAL EN SÅDAN MODEL I SÅ FALD VÆRE OMFATTET AF OFFENTLIGHEDSREGLER, F.EKS. EN SUPPLERENDE HØRING?**

**ELLER SKAL LOKALPLANEN SUPPLERES AF FLERE REDSKABER, F.EKS. EN DESIGNMANUAL?**

**SKAL LOKALPLANEN I SÅ FALD INDEHOLDE OPLYSNINGER OM DISSE REDSKABER?**

**HVOR MANGE RESSOURCER ER DER BRUGT PÅ  
ARKITEKTONISKE VURDERINGER I UDARBEJDELSEN  
AF HELE LOKALPLANEN?**

Kilde: Lokalplanundersøgelsen, 2005.

- Under 10 pct. af ressourcerne
- 10 – 30 pct. af ressourcerne
- 30 – 50 pct. af ressourcerne
- Over 50 pct. af ressourcerne

**MANGLENDE ARKITEKTONISK  
VURDERING = MANGE INDSIGELSER**

Undersøgelser i projektet "Fornyelse af planlægningen" tyder på, at der ikke er tilstrækkelig tid til at foretage de rumlige og arkitektoniske vurderinger, i de planlægningsituationer, hvor det netop er vanskeligt at sikre den arkitektoniske kvalitet.

Undersøgelsen viser også, at disse lokalplaner ender med at blive ændret flere gange undervejs, og efterfølgende er genstand for mange indsigelser fra borgerne. Dette betyder samlet set, at den manglende rumlige og arkitektoniske vurdering i sidste ende trækker hele lokalplanprocessen ud.

**GODKENDELSESORDNING  
I HINNERUP KOMMUNE**

Hinnerup Kommune har i over 15 år haft en godkendelsesprocedure i et erhvervsområde på kommunalt ejet jord. Arkitekturgodkendelsen skal sikre, at erhvervsområdet får en høj arkitektonisk kvalitet. Godkendelsesprocessen er beskrevet i lokalplanerne for området, hvor det også er anført, at processen fra skitseprojekt til færdigt godkendt projekt skal ske i tæt dialog med kommunen, for at sikre, at byrådets intentioner tilgodeses. Processen er også beskrevet i en folder og i kommunens salgsvilkår.

Først når der er givet arkitekturgodkendelse, kan den egentlige byggesagsbehandling begynde.

Kommunen indhenter en udtalelse fra en ekstern rådgiver til at godkende skitseprojektet. Forvaltningen oplever politisk opbakning om ordningen, og at det giver tryk for bygherren, at der er indbygget mulighed for at få politisk bevågenhed på kravene til byggeriet.



FREDERIKKE FRIEDRICHSEN







### **FORSØG MED LOKALPLANER I HJØRRING KOMMUNE**

I Hjørring er der etableret to parcelhusområder på baggrund af to vidt forskellige lokalplaner. Begge lokalplaner er vedtaget i april 2000 og er en slags "forsøg" med forskellige tilgange til at opnå kvalitet i bebyggelsen.

I det ene område ved Høgesangervej (se nedenfor) 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 (se ovenfor), 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. Beboerne i sidstnævnte område er tilfredse med resultatet, skønt der har været tilfælde, hvor beboere har været meget bekymret for, hvad der kom på nabogrunden.



# TÆT SAMARBEJDE - KAN FORENKLE OG FORBEDRE PLANPROCESSEN

**Alle vil gerne have enklere planprocesser. Men hvad skal der til? Forenklinger skal ske med respekt for retssikkerheden, men også uden at give køb på kvaliteten af plan- og byggesagsbehandlingen. Alt tyder på, at lovændringer derfor ikke er nok, der bør også tænkes i nye samarbejdsformer.**

## PLANKULTUR OG BYGGESAGSKULTUR – UDVIKLER OG MYNDIGHED

Både for borgere og virksomheder kan skillelinjen mellem plan og byggesag være vanskelig at gennemskue. Det kan føre til en oplevelse af dobbelt bureaukrati, især når det drejer sig om konkrete byggesager.

I de fleste kommuner er udarbejdelsen af lokalplaner og administrationen af lokalplaner – i forhold til

byggesagsbehandlingen – adskilt.

Et flertal af kommunerne i projektet "Fornyelse af planlægningen" påpeger, at der er stor forskel på kulturen i planafdelingerne og i byggesagsbehandlingen.

Planafdelingerne er orienteret mod udvikling, og planlægningen medfører typisk ønsker om rum for helhedsvurderinger. Byggesagsbehandlingen ses derimod især som en ren myndighedsopgave, der fordrer målbare bestemmelser. De generelle

modsætninger mellem disse to kulturer giver mulighed for fejlfortolkninger og problemer i administrationen af lokalplanen.

## SAMARBEJDE MELLEM PLANLÆGGERE OG BYGGESAGS- BEHANDLERE SIKRER KVALITET

Bedre og enklere planprocesser kan sikres gennem tæt samarbejde i den kommunale forvaltning.

Der er allerede en række eksempler på dette i kommuner, som har satset på at arbejde i teams, hvor byggesagsbehandlerne deltager tidligt i planforløbet. Dermed bliver byggesagsbehandlerne klar over, hvad der er planens sigte, og de kan samtidig bidrage til at kvalitetssikre lokalplanen, sådan at den vil kunne danne et godt grundlag for administrationen og byggesagsbehandlingen.

I interviews fra projektet giver flere kommuner udtryk for, at borgere, bygherrer og virksomheder vil opleve et sådant forløb som mindre bureaukratisk, da der vil blive tale om en sammenhængende proces. Samtidig vil kvaliteten af sagsbehandlingen givetvis forbedres.

## AALBORG KOMMUNE – INTERN SPARRING OG NYE TEAMS

Aalborg Kommune går nye veje for at sikre bedre planprocesser og hurtigere sagsbehandling. På de store byggesager er en byggesagsbehandler med på arbejdet med lokalplanen fra begyndelsen. Dermed er processen strømlinet fra plan til byggesag til at være én proces.

Samtidig bruges intern sparring mellem planlæggere og byggesagsbehandlere til at diskutere lokalplanerne som administrationsgrundlag, sådan at tvivlsspørgsmål tidligt afklares.

### TÆT DIALOG – OGSÅ UDADTIL MED BYGHERRER

En anden væsentlig faktor, der kan forenkle planproces og byggesagsbehandling, er tidlig dialog med bygherrer. Flere kommuner fremhæver tidlig dialog som meget væsentlig, så parterne tidligt kan danne et fælles billede af, hvad der er realistisk og afstemme de mål kommunen, og bygherren har for det konkrete område.

Flere kommuner oplever, at bygherrer og arkitekter faktisk forventer et fagligt modspil fra kommunen. På den anden side fremfører nogle bygherrer også, at der bør være en grænse for, hvor detaljeret kommunen behøver at gå ind i den arkitektoniske dialog.

Der er derfor tale om en hårfin grænse mellem kommunale mål og fagligt modspil på den ene side, og hvad der kan opfattes som stærkt detaljerede og nidkære krav på den anden side.

### TIDSFORBRUG TIL BYGGESAGSBEHANDLING

#### ALMINDELIG BYGGETILLAEELSE

1 – 8 uger (længere forår og sommer)

#### BYGGETILLAEELSE MED NABOHØRING

1- 3 måneder

#### BYGGETILLAEELSE MED POLITISK VEDTAGELSE

3 – 4 måneder

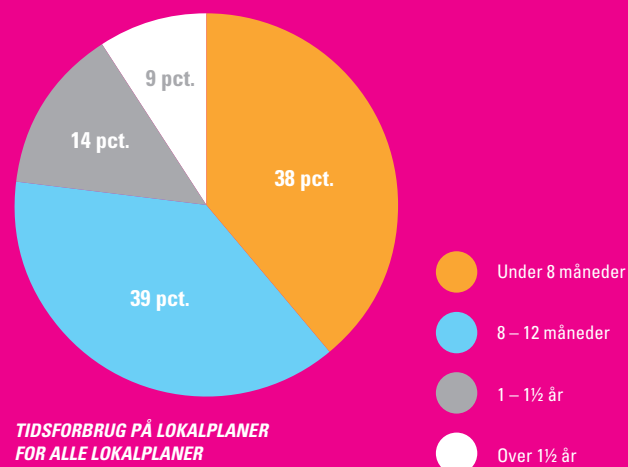
### TYPISKE LOKALPLANPROCESER

En lokalplanproces vil som absolut minimum tage fire måneder med planlovens minimumskrav på otte ugers høringsperiode og politisk behandling af såvel forslag som vedtagelse af endelig plan.

Over en tredjedel af lokalplanerne bliver færdiggjort på under otte måneder incl. politisk vedtagelse.

Det typiske tidsforbrug i forvaltningerne er på 100 til 150 mandetimer. De større kommuner har typisk flere lokalplaner, der tager længere tid at lave, men har også flere komplicerede sager. Der er forskel på, hvordan kommunerne kører deres byggesagsbehandling. Eksempelvis bruger nogle kommuner politisk vedtagelse af byggetilladelser, mens hovedparten kun har politisk debat om lokalplanen.

Kilde: Lokalplanundersøgelsen, 2005



TIDSFORBRUG PÅ LOKALPLANER  
FOR ALLE LOKALPLANER

# VISUALISERINGER

## - FREMMER DE FORSTÅElsen?

**Kommunerne har meget blandede erfaringer med at bruge visualiseringer. Der er ingen tvivl om, at det er nyttigt at visualisere byggemuligheder og planforslag. Spørgsmålet er hvordan, hvornår og af hvem?**

### ERFARINGER MED TRADITIONELLE VISUALISERINGER

Visualiseringer kan komme til at spille en meget central rolle i udarbejdelsen af og debatten om planforslag. Visualiseringer gør oftest forslag mere nærværende og tydeliggør, hvilke planmæssige muligheder et konkret område byder på. I forbindelse med projekter i kystnærhedszonen er der et direkte lovkrav om at visualisere planforslaget, og samtidig vinder frivillig visualisering af andre projektforslag indpas i de danske kommuner.

Men erfaringerne fra kommunerne viser, at man skal være meget opmærksom på, hvordan man bruger redskabet. Der er flere faldgruber.

Visualiseringerne kan gøres så detaljerede, at debatten om planforslaget afsøres (se hæfte 4, afsnit 7). Fokus bliver også flyttet fra byggeriets konsekvens for byen eller lokalområdet, til projektet i sig selv. Derfor er det vigtigt at overveje, hvordan man som forvaltning vil bruge visualiseringer. Er det til at skitsere alternativer, også om det kunne bygges et helt andet sted? Eller er det mest til de konkrete projektforslag?

En sidste faldgrube er troværdigheden. En række kommuner udarbejder selv visualiseringer, mens andre baserer sig på konsulenter og bygherrens forslag. Nogle har påpeget, at kommunen selv bør udføre visualiseringerne, da de ellers kan opleves af borgerne som bygherrens "glansbillede" af fremtiden.

### 3D ELLER KLODSMODELLER?

Nogle kommuner arbejder med fysiske klodsmødder for at undgå plandetaljer, som kan afsøre debatten. Klodsmødder har den fordel, at de sætter fokus på skalaforholdet og proportionerne, fremfor på detaljerne. Dermed matcher de lokalplanens overordnede formål.

En række kommuner arbejder med 3D-modeller både for større byområder, som skal byudvikles, men også i forbindelse med større, markante byggerier. Til bedømmelse af enkelte byggesager kan det netop være en fordel, at kommunerne selv besidder 3D-bymodeller. Potentielle bygherrer skal i dette tilfælde kun indsætte visualisering af nye bygninger eller anlæg. Risikoen for fejl reduceres herved kraftigt, samtidig med at politikere og borgere kan vurdere konsekvenserne af projektet ud fra egen interesse. Enkelte kommuner overvejer at bruge 3D-modeller til at illustrere byggemulighederne i kommuneplanens rammedel.

Kommunerne har altså blandede erfaringer med at bruge 3D-modeller. For nogle borgere virker 3D-modellerne fremmedgørende, og ligesom med de detaljerede visualiseringer kan det være vanskeligt for borgerne at vurdere, om det forslag, man diskuterer, er sådan, som det ender med at se ud eller blot en af flere muligheder. I nogle tilfælde kan 3D-modellerne indsnævre kreativiteten, da de "låser" billedet af mulighederne i det område, der foreligger et planforslag for. Endeligt har det vist sig meget ressourcekrævende at anvende de nyeste redskaber indenfor visualisering.

### VISUALISERING AF KYSTNÆRHEDSZONER

I kystnærhedszonen skal der redegøres for den visuelle påvirkning af omgivelserne i redegørelsen til lokalplanforslaget. Formålet med dette krav har været at sikre oplysning om, hvilke konsekvenser udbygning i et følsomt område som kystnærhedszonen har. Visualiseringer kan også medvirke til at sikre, at nye alternativer overvejes, og at bebyggelsen indpasses bedre i landskabet.

**MERE VISUALISERING  
ELLER MERE VEJLEDNING?**

De seneste års debat om planforslag, bl.a. for højhuse, har fokuseret på at afklare, om der er behov for at stille krav om flere visualiseringer. Erfaringerne fra interviews i projektet "Fornyelse af planlægningen" viser,

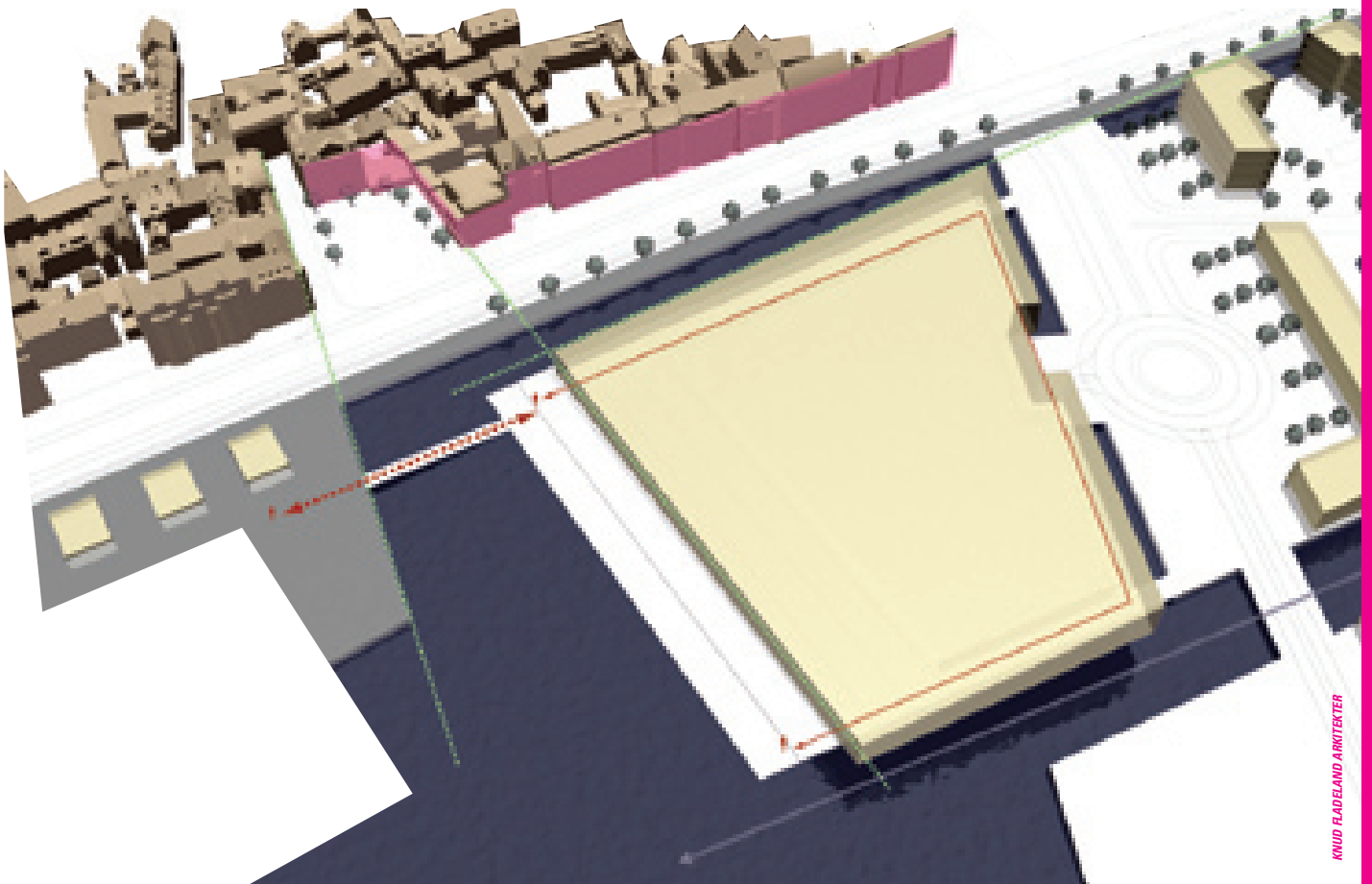
at der er meget blandede erfaringer med at bruge visualiseringer, og desuden nogen usikkerhed om de forskellige metoders muligheder og begrænsninger.

**ÅRHUS HAVN**

*I forbindelse med udviklingen af de bynære havnearealer i Århus Havn har man bl.a. anvendt en 3D-bygmodel, som er udviklet af Århus Kommune. Samtidig har kommunen udarbejdet en kvalitetshåndbog for de bynære havnearealer, som indeholder en række 3D-illustrationer. Arbejdet med kvalitetshåndbogen og 3D-modellerne har haft til formål at gøre det tydeligt, hvilke kvaliteter kommunen ønsker i de bynære havnearealer. Den blev først vedtaget efter en helhedsplan for havnearealerne var vedtaget, og fungerer dermed som vejledning til arkitekter, investorer og bygherrer.*

*I HVILKE TILFÆLDE ER DET HENSIGTSMÆSSIGT AT STILLE KRAV OM VISUALISERING – I "FØLSOMME" BYMILJØER ELLER VED BYGGERI AF BYGNINGER, DER BRYDER AFGØRENDE MED BYSTRUKTUREN?*

*SKAL DER STILLES KRAV TIL DETALJERINGSGRADEN – HVILKEN DETALJERINGSGRAD ER DER I SÅ FALD BEHOV FOR? HVEM BØR UDFØRE VISUALISERINGEN – ALTID KOMMUNEN?*



# LOVPLIGTIGE OG FRIVILLIGE PLANER - NY KOMMUNEPLAN I ENGLAND

**England har de seneste 6-7 år været igennem en proces, som har medført så væsentlige ændringer af plansystemet, at der er tale om en planlovsreform og et nyt plansystem. Det har bl.a. resulteret i en ny kommuneplan og et plansystem, hvor der er mere fokus på udvikling og implementering.**

## FRA REGULERING TIL UDVIKLING – DE NYE MÅL I ENGLAND

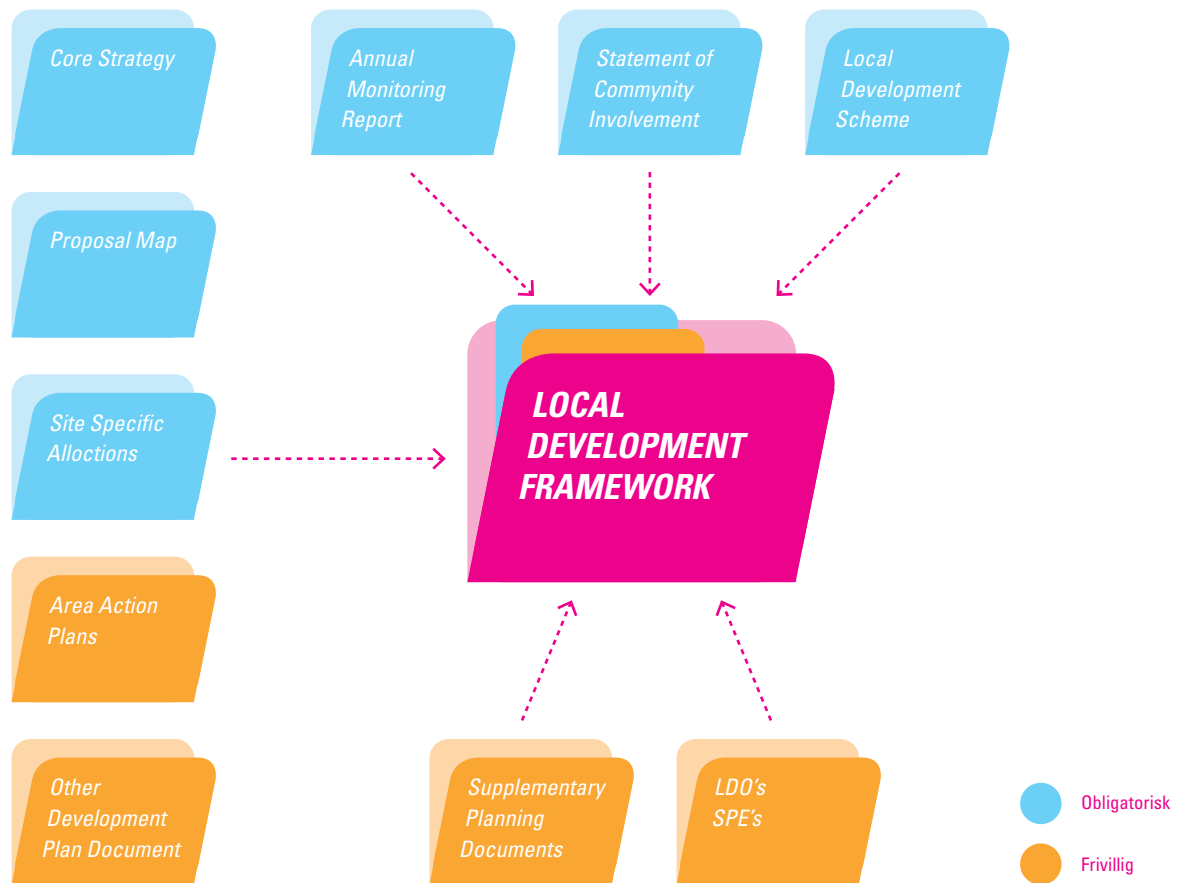
I England blev processen om planlovsændringer skudt i gang med debatoplægget "Green Paper on Planning", som belyste og diskuterede hvilke problemer, der var med det eksisterende plansystem. Et generelt ankepunkt var, at der var behov for mere fokus på udvikling og mindre på regulering. Samtidig blev det påpeget, at det engelske plansystem var uoverskueligt. "Green Paper on Planning" blev lagt frem til offentlig debat, så alle parter havde mulighed

for at deltage i en bred diskussion om, hvad der fungerede, og hvad der ikke fungerede. Efter denne debat blev et nyt plansystem vedtaget i 2004 og 2005.

Målsætningerne med revisionen af systemet var:

- At skabe et mere enkelt og overskueligt plansystem.
- At sikre et plansystem, hvor der var større forudsigelighed.
- At sikre en mere strategisk og proaktiv planlægning.
- At sikre et plansystem, der ville være med til at sikre en bæredygtig udvikling, miljømæssigt og økonomisk.

Reformen har på en række punkter medført samme udvikling i England, som man har set i Danmark: Der er kommet langt mere fokus på behovet for strategiske planredskaber, så resultatet er plantyper, der minder om de danske planstrategier og de regionale udviklingsplaner. ►

**NY ENGELSK KOMMUNEPLAN**

Den nye engelske kommuneplan (Local Development Framework) skal indeholde en udviklingsplan, Development plan, med følgende dokumenter:

- Core Strategy, som er den overordnede strategi for områdets udvikling.
- Proposal Map, som på kort beskriver konkrete forslag til, hvor og hvordan udviklingen skal ske.
- Site Specific Allocations med placering af forskellige funktioner (boliger, erhverv).

Derudover kan kommuneplanen indeholde følgende frivillige planer:

- Area Actions Plans, som er konkrete handlingsplaner for områder, hvilket både kan omfatte byudvikling, omdannelse eller bevaring.
- Other Development Plan Documents f.eks. temadokumenter for boliger eller detailhandel.

Kommunen skal også tydeliggøre deres planlægning og borgerinddragelse med en Local Development Scheme og Statement of Community Involvement, samt evaluere fremdriften årligt med en Annual Monitoring Report.

**NYE STRATEGISKE, REGIONALE PLANER**

Afsættet for det nye plansystem er dermed bl.a. en mere progressiv regional planlægning. Reformen har medført, at der skal udarbejdes regionale strategier: *Regional spatial strategies*, der skal sikre, at planlægningen understøtter målet om vækst og udvikling på et bæredygtigt grundlag på det regionale niveau. Den skal derfor også indeholde en udviklingsstrategi, hvor lokaliseringer og knudepunkter markeres (*spatial development strategy*). Denne udviklingsstrategi er den formelle ramme for kommunernes nye kommuneplaner (*local development frameworks*).

**NYE KOMMUNEPLANER – EN VIFTE AF LOVPLIGTIGE OG FRIVILLIGE PLANER**

De engelske kommuner skal fremover udarbejde såkaldte *local development frameworks*, som er en ny type kommuneplan. Planen består af en række plandokumenter, hvoraf nogle er frivillige og andre obligatoriske.

**MERE FOKUS PÅ BORGERINDDRAGELSE OG EVALUERING**

Sammen med den nye kommuneplan vil man i England også sætte fokus på borgerinddragelsen, og på hvordan man har forestillet sig at nå sine mål. Kommuneplanen skal derfor også bestå af en køreplan for planprocessen

og borgerinvolvering, sammen med et *statement of community involvement*, som beskriver, hvordan man vil involvere borgere, interesseorganisationer og virksomheder.

Kommunen vil også skulle bruge flere ressourcer på at evaluere, hvor langt arbejdet er nået, da der fremover stilles krav om en årlig evalueringsrapport. Dertil kommer, at kommunerne frivilligt kan udarbejde plandokumenter, hvor de beskriver andre plantiltag.

Endeligt vil kommunen hvert tredje år skulle udarbejde en *local development scheme*, som svarer lidt til de danske planstrategier. *Local development scheme* skal vurdere hvilke planer, der er behov for, hvem der bør deltage, i hvilket omfang der er behov for samarbejde med andre kommuner eller andre aktører, og endelig en tidsplan for processen.

**STATEN HAR FAT I DEN LANGE ENDE**

Man kan ikke forstå det engelske plansystem uden at forstå forholdet mellem stat og kommune i England. Kommunerne inddriver ikke skat i nævneværdigt omfang. Staten inddriver skat og fordeler de økonomiske midler. Der er med andre ord ikke det udstrakte kommunale selvstyre, som man kender i Danmark. Dette forhold er uændret og en væsentlig forudsætning for, at statens initiativer og vejledninger i sidste ende har en effekt. Man har længe ført en stram overvågning af, om kommunerne lever op til de nationale målsætninger, f.eks. at 60 pct. af de nye boliger skal bygges på *brownfield sites* (byomdannelsesarealer). Desuden bruger man i udstrakt grad økonomiske incitamenter til at sikre, at både kommuner og developere lever op til de nationale mål. F.eks. giver man kommunerne yderligere tilskud, hvis de lever op til statens mål, og man giver skattelettelser til bygherrer, der sikrer jordrensning i forbindelse med udvikling af byomdannelsesområder.

**HVORDAN KAN DANSKE KOMMUNER ARBEJDE MED DE NYE KOMMUNEPLANER?**

**VIL EN KOMMUNEPLAN SOM DEN ENGELSKE, BESTÅENDE AF FORSKELLIGE TYPER AF PLANER, VÆRE EN LØSNING?**

**ELLER SKABER BLANDINGEN AF LOVPLIGTIGE OG FRIVILLIGE PLANER FORVIRRING?**



# FOKUS PÅ PLANKULTUREN I ENGLAND

## - DER SKAL MERE END LOVGIVNING TIL

*I forbindelse med en omfattende reformpakke af planlovgivningen, har man i England sat ekstra fokus på plankulturen i kommunerne med initiativet "Culture Change in Planning". Der er afsat betydelige ressourcer til at støtte kommunerne i processen, hvor de skal til at anvende nye planredskaber for at sikre et kvalitetsløft i planlægningen.*

### CULTURE CHANGE IN PLANNING – ET NATIONALT INITIATIV

I England er der en udbredt erkendelse af, at lovgivning ikke gør det alene, hvis man skal nå de mål, der blev opnået bred enighed om i forbindelse med planlovsreformen. Lokalt ansvar og engagement skal være med til at sikre, at de nye planredskaber bliver anvendt efter hensigten.

Derfor har den engelske stat igangsat et stort initiativ, "Culture Change in Planning", der har til formål at ændre plankulturen i kommunerne. Planlovsreformen har især haft som mål at fremme, at planlægningen fremover skal være et strategisk og progressivt værktøj. I arbejdsgrundlaget for planlovsændringerne blev det påpeget, at der var behov for at sætte fokus på plankulturen i kommunerne, så planlægningen fremover kunne anvendes som et strategisk værktøj.

### GØR PLANLÆGNING KREATIV OG POSITIV

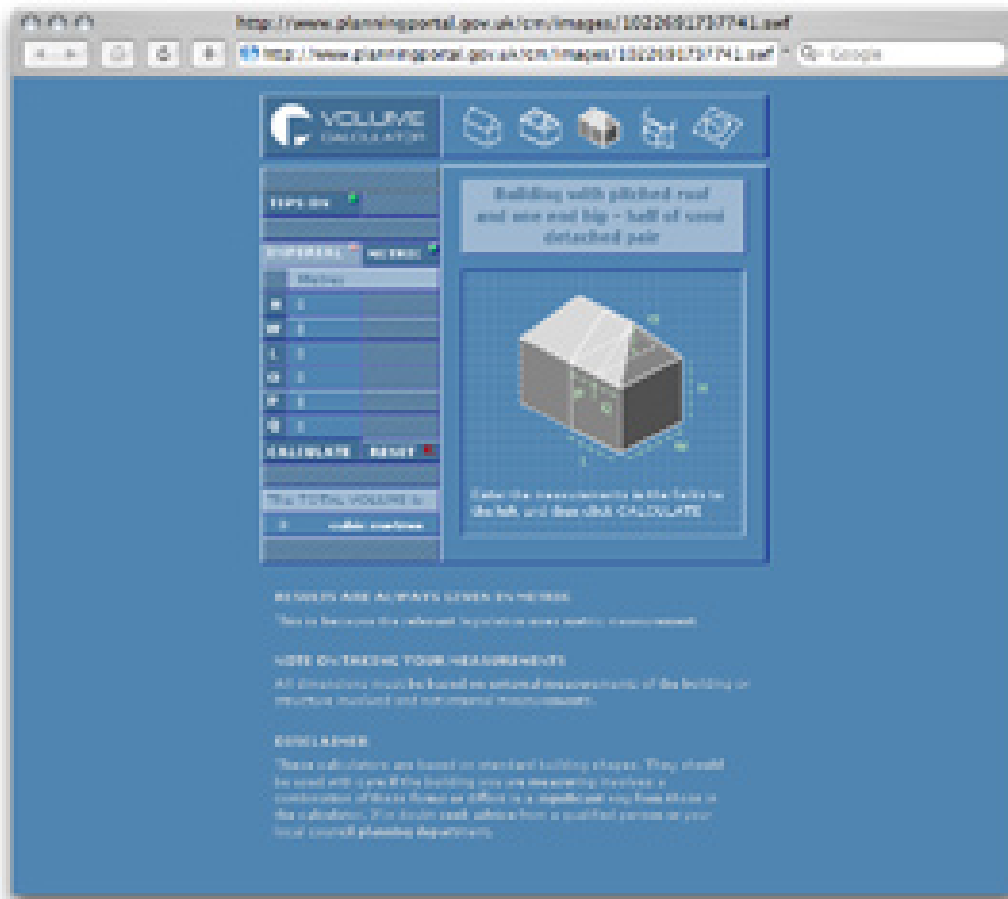
Målet med initiativet "Culture Change in Planning" er:

- At gøre planlægning spændende, kreativ, proaktiv og positiv
- At sikre at planlægning bruges til at udvikle fælles visioner og strategier
- At skabe et planstyret system med fokus på implementering
- At sikre en planproces der engagerer og involverer, også i prioritering og valg
- At forbedre kvaliteten af planforslag
- At sikre at ændringen i plankultur kommunikerer til borgere, interesseorganisationer og virksomheder. ►

**E-PLANNING – UDVIKLING AF NYE REDSKABER**

Som i Danmark går udviklingen i retning af flere digitale planer, men udviklingen er meget ujævnt fordelt. Derfor har de engelske planmyndigheder som en del af deres planfornyelsesproces sat fokus på at støtte udviklingen af digitale planer.

Fra national side er der skabt en ny plan-portal, som kommunerne kan anvende til at søge information og vejledning. Portalen giver også mulighed for at blive tilknyttet nogle af de statslige workshops om e-planning. For andre borgere er der via plan-portalens mulighed for at søge om "planning permissions", hvilket svarer til de danske lokalplaner.



At nå disse mål kræver en omfattende og bred indsats, og derfor har den engelske stat igangsat en bred vifte af forskellige initiativer:

- **Mainstreaming Planning**
  - Ændre synet på planlægning via kommunikation – fra regulering til et koordinerende rammesystem.
  - Sikre bedre "policy integration", både nationalt, regionalt og lokalt.
  - Sikre, at planlægning ses som redskabet til at sikre bæredygtighed og udvikling.
  - Sikre bredt ejerskab.
- **Creating a sense of place, empowerment and community**
  - Vise best practice gennem nye demonstrationsprojekter.
  - Lave kurser og best practice vejledning.
- **Education, training and skills**
  - Identificere, hvilken viden der mangler, og hvor den kan findes.
  - Sikre uddannelse og kurser.
  - Uddanne lokalpolitikere.
  - Skabe nye redskaber.

#### **KRÆVER MERE END KURSER OG VEJLEDNING**

Hensigten og målet med det engelske initiativ er at sikre et bredt ejerskab til målsætningerne bag det nye planlovssystem, og samtidig skabe et bredt ejerskab til de grundlæggende redskaber. Der ligger en stor koordinerings- og kommunikationsopgave i at sikre sammenhæng mellem de nye planredskaber. Det kræver en bredere indsats end den traditionelle med vejledning og kurser.

Derfor består viften af initiativer dels af en kommunikationsopgave, hvor et statsligt team tager ud i kommunerne for at diskutere og informere om det nye planlovssystem og de nye redskaber. På det politiske niveau går ministeren desuden meget aktivt ind i at diskutere og vise, hvad planredskaber skal anvendes til i fremtiden. Staten har også skabt et nyt nationalt planforum, hvor interesseorganisationer og bygherrer kan få indsigt i de nationale målsætninger, lovgivning og redskaber.

#### **DEMONSTRATIONSPROJEKTER OG ET FLYVENDE PLANLÆGGERTEAM**

Staten igangsætter en række demonstrationsprojekter for at vise, hvad de nye redskaber kan bruges til, og hvordan de bedst bruges. Demonstrationsprojekterne danner grundlag for en konkret best practice vejledning.

For de kommuner, der ikke er med i demonstrationsprojekter, er der mulighed for at trække på et "flyvende planlæggerteam", der kan hjælpe kommunerne med at komme i gang med planlægningsopgaverne. Samtidig yder staten i nogle tilfælde støtte til planlægningsrådgivning.

#### **ÅRLIG PRIS TIL GOD PLANLÆGNING**

For at sætte fokus på planlægning i de engelske kommuner, er der afsat midler til at uddele en årlig pris for god planlægning. Samtidig anvender staten økonomiske midler til at støtte de kommuner, der bidrager til at opfylde de statslige målsætninger.

#### **STØTTE TIL STUDERENDE**

I forbindelse med forarbejdet til planlovsreformen i England, identificerede man et stort behov for videreuddannelse. Men der er også tale om et generationsproblem; der mangler helt enkelt yngre kandidater med planlægningskompetencer. Derfor har man afsat midler til at støtte studerende, der studerer planlægning. Samtidig er der afsat ressourcer til planlægningskurser for kommunalt ansatte.

*HVILKE ELEMENTER KAN SÆTTE  
FOKUS PÅ PLANKULTUREN I DE  
DANSKE KOMMUNER?*

*ER DER BEHOV FOR EN MÅLRETTET  
INDSATS, SOM F.EKS. DEMON-  
STRATIONSPROJEKTERNE OG DET  
FLYVENDE PLANLÆGGERTEAM I  
ENGLAND?*



Fonden Realdania  
Medlemsdebat  
Nicolai Eigtveds Gade 28  
1402 København K

T: 70 11 66 66  
F: 32 88 52 92  
W: [www.realdania.dk](http://www.realdania.dk)  
E: [medlemsdebat@realdania.dk](mailto:medlemsdebat@realdania.dk)

.....  
**MILJØMINISTERIET**

Skov- og Naturstyrelsen

Skov- og Naturstyrelsen  
Haraldsgade 53  
2100 København Ø

T: 39 47 20 00  
F: 39 27 98 99  
W: [www.skovognatur.dk](http://www.skovognatur.dk)  
E: [sns@sns.dk](mailto:sns@sns.dk)