

Delprojekt 2: Bydelsplanlægning og kvalitet

Fornyelse af Planlægningen - kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen
Et partnerskab mellem Fonden Realdania og
Miljøministeriet ved Skov- og Naturstyrelsen

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

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	2
1. Sammenfatning og anbefalinger	3
1.1 Bydelsplanlægning	3
1.2 Forslag til forbedringer ifht. bydelsplanlægningen	4
1.3 Erfaringer med kommuneplanens rammer for lokalplaner	5
1.4 Forslag til forbedringer i forhold til kommuneplanens rammedel	7
1.5 Perspektiver i brug af digitale virkemidler	8
1.6 Anbefalinger	9
2. Introduktion	10
2.1 Kritik og forslag fra det tidligere projekt om "Fornyelse af planlægningen"	10
2.2 Bydelsplanens rolle	11
2.3 Projektets metoder	12
3. Erfaringer med bydelsplanlægning	13
3.1 Baggrund	13
3.2 Bydelsplaner – to hovedtyper	14
3.3 Bydelsplanens form og proces	15
3.4 Karakteristika ved bydelsplanlægning som områdeplanlægning i kommuneplanen	16
3.5 Bydelsplanlægning som områdeplanlægning i kommuneplanen - erfaringer, fordele og ulemper	19
3.6 Karakteristika ved bydelsplanlægning som dialogplanlægning	24
3.7 Bydelsplanlægning som dialogplanlægning - erfaringer, fordele og ulemper	26
3.8 Samspil mellem dialogplanlægning og planlovens procedurer	27
3.9 Forslag til forbedringer i bydelsplanlægningen	28
4. Erfaringer med kommuneplanens rammer for lokalplaner	31
4.1 Baggrund	31
4.2 Grundholdninger til kommuneplanens rammedel	31
4.3 Kommuneplanens rammedel	32
4.4 Erfaringer med kommuneplanens rammedel	37
4.5 Forslag til forbedringer af planlov og –kultur ifht. kommuneplanens rammedel	40
5. Digitale værktøjer i kommune- og bydelsplanlægningen	42
5.1 Baggrund	42
5.2 Erfaringer med visualisering	42
5.3 Erfaringer med 3D-modeller	45
5.4 Erfaringer med digitale planværktøjer	49
5.5 Langsigtede perspektiver i den digitale udvikling af plansystemet	51
5.6 Forslag til forbedringer ifht. brug af digitale værktøjer	52
6. Kilder	53

1. Sammenfatning og anbefalinger

Denne rapport med titlen "Bydelsplanlægning med kvalitet" indgår i projektet "Fornyelse af planlægningen", som gennemføres i et samarbejde mellem Fonden Realdania og Miljøministeriet (Skov- og Naturstyrelsen).

Delprojektet har fokus på bydelsplanlægning, som spiller en central rolle i mange kommuners planlægning. Delprojektet omfatter således en opsamling af erfaringer med bydelsplanlægning, kommuneplanens rammedel samt brug af digitale værktøjer i kommune- og bydelsplanlægningen, da alle disse virkemidler skal ses i sammenhæng med kommunernes arbejde med at skabe kvalitet i bymiljøet. Delprojektet opsamler desuden forslag til forbedringer af plankultur og –lovgivning.

Bydelsplanlægning praktiseres i mange former og i mange forskellige typer byområder; eksempelvis byudviklingsplaner for nye boligområder i byranden, planer for grønne områder, offentlige institutioner, boliger i bydele i større byer, samt omdannelsesplaner for nedslidte erhvervs- og havneområder. Bydelens størrelse kan variere fra få tusinde indbyggere i en bydel i en mellemstor by til f.eks. 50.000 indbyggere i en bydel i København.

Der er generelt gode erfaringer med bydelsplanlægning. Der peges på, at bydelsplanen er en god platform for at diskutere den fremtidige udvikling i et byområde på et mere håndgribeligt niveau end den overordnede planstrategi eller kommuneplan, men inden der træffes meget konkrete beslutninger i lokalplanen. På bydelsniveauet er mulighederne for en god proces med inddragelse af borgere, foreninger, bygherrer og politikere tilstede, og der er mulighed for at tænke i helheder i bydelen.

Men bydelsplanlægning praktiseres også i vidt forskellige former i kommunerne. I projektet er der derfor sat fokus på de forskellige traditioner, plankulturer og erfaringer, og hvilken betydning erfaringerne har for behovet for forbedringer af plankultur og –lovgivning.

1.1 Bydelsplanlægning som hhv. kommuneplanlægning og dialogplanlægning

Nogle kommuner har gode erfaringer med at udnytte planlovens muligheder for områderevision i kommuneplanlægningen til at arbejde med et bydelsniveau i kommuneplanen. Andre kommuner arbejder med bydelsplanlægning "uden for plansystemet" i form af såkaldte dialogplaner, der ikke har retsvirkning, men som skal sikre en dialog om områdets udvikling, inden der fastsættes bestemmelser i kommune- og lokalplanlægningen. Dialogplaner kan have mange navne: Masterplaner, strukturplaner, mellemformsplaner, bymodeller osv.

De to forskellige tilgange til bydelsplanlægningen tager udgangspunkt i forskellige opfattelser af, hvordan der skabes kvalitet i et byområde.

Kommuner, der arbejder med bydelsplaner i form af områderevisioner i kommuneplanlægningen, arbejder f.eks. ud fra en opfattelse af, at en grundigt gennemarbejdet kommune- og lokalplanlægning på bydelsniveau giver gode muligheder for at sikre funktionel og arkitektonisk kvalitet i et byområde. Denne tilgang betegnes i projektet som en "kommuneplanorienteret plankultur".

Erfaringerne med bydelsplanlægning i kommuneplanlægningen viser desuden, at den etapevise gennemførelse af kommuneplanrevisionen giver mulighed for en grundigere revision af kommuneplanens rammedel end ved f.eks. en fuld revision af kommuneplanen. Der er også gode erfaringer med at arbejde med en overordnet hovedstruktur, så der sikres sammenhæng mellem de enkelte områderevisioner. Der peges på, at den områdebaserede tilgang egner sig godt til kom-

muneplanprocessen for nye, sammenlagte kommuner. Kritikere påpeger dog, at det i store og mellemstore byer reelt kan være svært at afgrænse bydele, som borgerne føler et tilhørsforhold til, og at der i sammenlægningsprocessen i højere grad er behov for tværgående overblik end for en områdebaseret tilgang til planlægningen.

Andre kommuner, der arbejder med bydelsplanlægning i form af dialogplaner uden for planloven, arbejder f.eks. ud fra en opfattelse af, at en grundig kommune- og lokalplanlægning ikke i tilstrækkelig grad kan sikre funktionel og arkitektonisk kvalitet, men at kvalitet skal skabes i dialogen med offentligheden og bygherrer. Kommuneplantillæg og lokalplan udarbejdes som hovedregel først, når det bliver nødvendigt af hensyn til realiseringen af bygge- og anlægsprojekter, der kræver lokalplan. Denne tilgang betegnes i projektet som en "dialogplanorienteret plankultur".

Erfaringerne viser, at dialogplanens styrke bl.a. er, at der kan tages fat på diskussionen om udviklingsmuligheder, der ikke umiddelbart kan realiseres i kommune- og lokalplanlægningen, og at den frie form (ingen indholds- og proceskrav) giver mulighed for at kvalificere en tidlig debat forud for kommuneplanlægningen. Dialogplanens funktion kan også være at beskrive fremtidige udviklingsmuligheder, der ikke umiddelbart kan rummes i de formelle planer. F.eks. i byomdannelsesområder, hvor den planlagte omdannelse ikke umiddelbart kan kommuneplanlægges, men hvor der er et ønske om en uformel debat om fremtidige udviklingsmuligheder.

Baggrunden for at bruge dialogplanen som redskab kan også være et ønske om ikke at "binde" planlægningen for tidligt i processen i formelle bestemmelser i kommune- og lokalplaner. Sammenhængen til kommuneplanlægningen skabes gennem konkrete kommuneplantillæg for dialogplanens område. Dialogplanlægningen kan også være et forarbejde til en revision af f.eks. kommuneplanens rammedel eller et uformelt planniveau mellem rammedel og lokalplan.

Fravalget af kommuneplanen som ramme for planprocessen kan også skyldes politiske og administrative forhold, som f.eks. at kommunen arbejder med temaplaner inden for rammerne af et målstyringssystem, der ikke knytter sig til kommuneplanlægningen.

De forskellige plankulturer rummer naturligvis mange nuancer og mellemformer, og nogle kommuner arbejder ud fra begge udgangspunkter, men i forskellige situationer. Der er eksempler på, at begge typer planprocesser giver gode erfaringer med borgerinddragelse og politisk ejerskab til planerne.

Begge typer af bydelsplanlægning er ofte meget ressourcekrævende, og derfor peger flere på fordelene ved at gennemføre planlægningen i etaper for udvalgte områder. Praktikere fra dialogplanorienterede kommuner påpeger desuden, at det som regel ikke er hensigten at lave dialogplaner i alle kommunens geografiske områder, men f.eks. kun i områder hvor de planlægningsmæssige forhold er uafklarede eller under væsentlig forandring.

1.2 Forslag til forbedringer i forhold til bydelsplanlægningen

De vidt forskellige tilgange til bydelsplanlægningen afspejler sig i praktikernes synspunkter på behovet for at forbedre plankultur og -lovgivning, som er væsentligt forskellige og i flere tilfælde modstridende. Hovedsynspunkterne er:

1. Planloven rummer tilstrækkelige muligheder for at arbejde med bydelsplanlægning, som områderevision af kommuneplanen.

2. Der bør indføres et nyt niveau i planloven i form af en (frivillig) bydelsplan, som kan give mulighed for at undlade lokalplanlægning (f.eks. i visse bymidteområder og bevaringsværdige bymiljøer).
3. Dialogplanlægningen supplerer planlovens krav og muligheder, og mulighederne for at arbejde med dialogplanlægning uden for plansystemet bør fastholdes. Der er ikke behov for lovændringer.
4. Planlovens procedurekrav bør forenkles, bl.a. set i lyset af erfaringerne med dialogplanlægning.
5. Plansystemets plantyper og procedurer bør grundlæggende genovervejes, bl.a. set i lyset af perspektiverne i brug af digitale værktøjer.

De to første synspunkter knytter sig mest til kommuner, der arbejder inden for en overvejende kommuneplanorienteret plankultur. Punkt 3 og 4 knytter sig mest til kommuner, der arbejder inden for en overvejende dialogplanorienteret plankultur. Det sidste synspunkt knytter sig ikke specifikt til en af de to kulturer, men er en overvejelse hos nogle få praktikere, som har erfaringer med, eller synspunkter på, digital planlægning.

Det er et centralt diskussionspunkt, om dialogplanlægningen, der ikke er omfattet af planlovens procedurekrav, i tilstrækkelig grad tilgodeser hensyn til retssikkerheden. Dialogplanlægningen kan ganske vist ikke umiddelbart danne grundlag for f.eks. byggetilladelser, før der er udarbejdet lokalplan og evt. kommuneplantillæg. Men kritikere peger på, at der er en risiko for, at den formelle kommune- og lokalplanlægning mister sin betydning, hvis den politiske og offentlige opmærksomhed koncentrerer sig om dialogplanlægningen. Der er behov for at diskutere principper for, hvordan en dialogplanproces bør gennemføres, således at bl.a. retssikkerheden sikres. Forslag til nogle principper fremgår af kapitel 3, "Erfaringer med bydelsplanlægning".

Diskussionen, om hvorvidt der i planloven bør gives mulighed for at arbejde med frivillige bydelsplaner, der giver mulighed for at undlade at udarbejde lokalplan, rummer flere aspekter. Baggrunden kan f.eks. være et ønske om i højere grad at kunne anvende ressourcerne i bydelsplanlægningen. Det påpeges, at den nye plantype i givet fald skal defineres således, at retssikkerheden fastholdes. Kravene kan f.eks. omfatte, at alle berørte grundejere orienteres skriftligt om bydelsplanlægningen og at den tinglyses på den enkelte ejendom. Kritikere peger dog på, at en bydelsplan, der i nogle tilfælde kan afløse lokalplanen, af hensyn til retssikkerheden skal opfylde så mange krav, at planen vil svare til en stor lokalplan, og at der derfor ikke er tale om en reel forenkling. Plantypen rummer formentlig også en risiko for, at der detaljeres for tidligt i planprocessen, og behovet for senere revision af planen dermed stiger.

I diskussionen, om hvorvidt planlovens procedurekrav skal forenkles peger flere på, at den forudgående høring bør ændres eller sløjfes som en obligatorisk proces i forbindelse med væsentlige ændringer af kommuneplanen. Et andet forslag går på at lade den forudgående høring erstatte af et krav om, at kommunen forud for ændringer af plangrundlaget offentliggør et "planprogram", der f.eks. beskriver formålet med planarbejdet, planprocessens forventede forløb med angivelse af høringsfrister, borgerinddragelsesmetoder, et overblik over planlagte udredninger og analyser mv. Forslaget er inspireret af overvejelser om reform af den norske planlovgivning.

1.3 Erfaringer med kommuneplanens rammer for lokalplaner

Projektet belyser også erfaringer med kommuneplanens detaljerede del, rammerne for lokalplanlægning, der er bindeled mellem visioner og mål i kommuneplanens hovedstruktur og de konkrete bestemmelser i lokalplanerne. Rammedelen spiller både en rolle som grundlag for lokalplanlægning og for byggesagsbehandling i områder uden lokalplan.

I kommunerne findes der en række hovedtyper af rammer for lokalplaner:

- Den traditionelle, administrative rammedel, baseret på rammekort og –spalter.
- Den målbaserede rammedel, hvor mål og intentioner bag rammebestemmelserne er formidlet, og hvor der f.eks. er udarbejdet bydelsbeskrivelser og illustrationsskitser.
- Den typeopdelte rammedel, hvor generelle bestemmelser for en række områdetyper (f.eks. boligområder, industriområder, kontor- og serviceområder) suppleres med specifikke bestemmelser for udvalgte delområder.
- Den temabaserede rammedel, som er på idéstadiet, er en digitaliseret formidling af rammedelens bestemmelser på temakort, f.eks. i forhold til anvendelser, højder og miljøklasser.

Der arbejdes digitalt med alle ovenstående rammetyper. En lang række kommuner har desuden digitaliseret rammedelen. Hovedtyperne er beskrevet og eksemplificeret i kapitel 4 ”Erfaringer med kommuneplanens rammer for lokalplaner”.

Erfaringerne med rammedelen og synspunkterne på, hvilken rolle rammedelen bør spille i fremtiden, er vidt forskellige. Synspunkterne tager bl.a. udgangspunkt i forskellige opfattelser af, om rammedelen skal bruges aktivt som forhandlingsgrundlag ifht. bygherrer (eller om forhandlingen skal tage et andet udgangspunkt), om detaljerede rammebestemmelser medvirker til at skabe kvalitet i lokalplanlægning og byggesagsbehandling, samt om kommuneplanlægningen i det hele taget kan medvirke til at skabe funktionel og arkitektonisk kvalitet i et byområde.

Her kan der også tales om forskellige plankulturer, og der er i nogle tilfælde en nær sammenhæng mellem kommunens erfaringer med bydelsplanlægning, som enten kommune- eller dialogplanlægning, samt erfaringerne med kommuneplanens rammedel.

I kommuner, der tillægger kommuneplanlægningen stor betydning, er der eksempler på kommuner, som arbejder aktivt med rammedelen, og anvender rammedelen som et overordnet styringsredskab, f.eks. i forhold til at styre investeringer i byomdannelsen mod udvalgte områder i byen, og rammedelen anvendes som forhandlingsgrundlag i forhold til potentielle bygherrer, inden der udarbejdes lokalplan. Der arbejdes i varierende grad med udvikling af kommuneplanens rammedel, f.eks. ved brug af digitale værktøjer og bydelsafsnit, der beskriver intentionerne bag de konkrete bestemmelser i rammedelen. Der er også gode erfaringer med et tæt samarbejde mellem planlæggere og byggesagsbehandlere, når rammerne udarbejdes.

Blandt kommuner, der tillægger kommuneplanen mindre betydning (f.eks. i kommuner der arbejder meget med dialogplaner), er der tilsvarende eksempler på, at rammedelen tillægges mindre betydning, og at den bruges i mindre grad, eller slet ikke, som et overordnet styringsværktøj og forhandlingsgrundlag. Her sker dialog og forhandling i stedet i f.eks. dialogplanlægningen og byggesagsbehandlingen.

Mange kommuner peger dog på, at rammedelen spiller en vigtig rolle i byggesagsbehandlingen i områder uden lokalplan, samt i administrationen i forhold til andre lovgivninger, uanset om rammedelen i øvrigt tillægges en væsentlig betydning i forhold til kommune- og lokalplanlægningen eller ej.

Det påpeges f.eks. at nogle bestemmelser er langt sværere at arbejde med end andre, i såvel planlægning som administration. Det gælder f.eks. bestemmelser om bebyggelsesprocenter i tætte byområder. På tværs af plankulturene påpeges det, at der er behov for en diskussion af rammedelens konkrete indhold.

Endelig peges der fra erhvervslivet på, at processerne omkring revision af rammebestemmelserne ikke er tilstrækkeligt synlige, og at grundejerne ikke inddrages nok.

1.4 Forslag til forbedringer i forhold til kommuneplanens rammedel

De forskellige synspunkter på rammedelens rolle afspejler sig i forskellige forslag til forbedringer af plankultur og -lovgivning i relation til rammedelen.

Nogle kommuner, som tillægger rammedelen begrænset betydning, påpeger, at der er behov for en klarere definition på planlovens minimumskrav til rammedelen, således at der bliver mulighed for kun at fastsætte meget overordnede bestemmelser i rammedelen. Der er i stedet et ønske om f.eks. i højere grad at kunne anvende godkendelsesordninger i byggesagsbehandlingen for at sikre kvaliteten i byggeriet. Emnet behandles i delprojekt 4 "Lokalplanlægning og byggesagsbehandling".

Andre ønsker at udvikle rammedelen aktivt, f.eks. gennem en bedre formidling af rammebestemmelserne vha. bydelsbeskrivelser og digitale virkemidler. Nogle forbedringer kan gennemføres inden for rammerne af den gældende lovgivning, mens andre kræver lovændringer. F.eks. peger en praktiker på, at planlægningen kan styrkes, hvis erfaringer fra Holland med udarbejdelse af "byplanmæssige programmer" får afsmittende virkning på den danske planlov, således at der arbejdes med "byplanmæssige programmer", inden der fastsættes konkrete rammebestemmelser.

Nogle kommuner peger desuden på, at der i højere grad bør gives mulighed for at anvende rammedelen som grundlag for byggesagsbehandlingen, så antallet af lokalplaner kan reduceres. Andre peger på, at de anser rollefordelingen mellem rammedel og lokalplan for passende, bl.a. fordi lokalplanen ikke blot anses for at være en pligt, men også en god proces der kan afklare en lang række planlægningsmæssige forhold i et lokalområde.

Flere peger dog på, at der hersker usikkerhed om, hvilke minimumskrav der stilles til kommuneplanens rammedel (f.eks. i kommuner der tillægger rammedelen mindre betydning), samt om der er behov for at revurdere de begreber og definitioner, der anvendes nationalt og kommunalt. Det gælder f.eks. i forhold til anvendelsesbestemmelser.

En praktiker peger desuden på, at planloven bør give mulighed for, at der kan arbejdes med "midlertidige anvendelser" i rammedelen, f.eks. i byomdannelsesområder.

Det foreslås, at der gives mulighed for et mere dynamisk samspil mellem rammedelen og lokalplanlægningen, f.eks. ved at give mulighed for at en lokalplan kan ophæves, uden at der vedtages en ny lokalplan, således at rammedelen i stedet fungerer som administrationsgrundlag i byggesagsbehandlingen. Det påpeges, at en nyrevideret rammedel ofte vil kunne udgøre et bedre administrationsgrundlag i byggesagsbehandlingen end en forældet lokalplan.

Det foreslås også, at der gives mulighed for at vedtage lokalplaner uden kommuneplantillæg, således at kommuneplanrammerne blot ophæves for det område, som lokalplanen omfatter. Det kan dog være problematisk at ophæve rammedelen, hvis overblikket over bestemmelserne for et større byområde, herunder naboområderne, dermed mistes.

Endelig peger flere på, at plankulturen kan udvikles, ikke mindst gennem et styrket samarbejde mellem planlæggere og byggesagsbehandlere. Der er flere eksempler på, at et systematisk samarbejde mellem planlæggere og byggesagsbehandling er en væsentlig forudsætning for udvikling af kommuneplanens rammedel.

Der er således vidt forskellige synspunkter på rammedelens fremtidige rolle i plansystemet, fra ønsker om forenkling ved hjælp af "minimumsmodeller" for rammedelens indhold, til ønsker om at udvikle en mere nuanceret rammedel med flere virkemidler. Synspunkterne tager udgangspunkt i forskellige opfattelser af, om rammedelen skal bruges aktivt i forhandlinger med bygherrer, eller om rammedelen primært er et administrationsgrundlag i byggesagsbehandlingen i områder uden lokalplan.

1.5 Perspektiver i brug af digitale virkemidler

Erfaringerne viser, at der i kommune- og bydelsplanlægningen sker en hastig udvikling i brugen af digitale værktøjer, f.eks. digitale planer og visualiseringer, som åbner nye perspektiver for formidlingen af bl.a. bydelsplaner og kommuneplanens rammedel.

Erfaringerne med brug af visualiseringer er blandede. I nogle tilfælde spiller de en meget central rolle i debatten om planforslag, og gør det muligt for alle at forholde sig til f.eks. et planlagt byggeri. Men visualiseringerne kan også blive for styrende i debatten, bl.a. fordi teknikken er så udviklet, at visualiseringerne i nogle tilfælde bliver mere detaljerede end de bestemmelser, som planforslaget rummer. En praktiker peger på, at det er vigtigt for troværdigheden, at visualiseringer til planforslaget udarbejdes af kommunen og ikke af bygherren.

Der er også eksempler på kommuner, som har udviklet interaktive 3D-værktøjer, der samtidig kan anvendes af borgerne til udarbejdelse af egne planforslag. Erfaringerne er dog blandede, men det påpeges, at brugen af interaktive 3D-værktøjer vil stige markant, når de nye IT-generationer vokser op og bliver deltagere i den offentlige debat.

Nogle kommuner vælger slet ikke at arbejde med digitale visualiseringer, men i stedet med fysiske "klodsmodeller", da nogle mennesker lettere opfatter proportioner og skalaforhold i en fysisk model.

Den digitale udvikling medfører også forandrede plantyper. Digitaliseringen giver nye muligheder for at søge planoplysninger på adresseniveau og for at knytte digitale planer tæt sammen med f.eks. kommunale budgetter og serviceoplysninger. Men digitaliseringen stiller samtidig større krav til formidling af forudsætninger og overordnede bindinger, samt formidling af retsgyldigheden for de enkelte dele af den digitale plan.

Enkelte praktikere peger på, at digitalisering på sigt kan forandre måden, der planlægges på. Det skal bl.a. ses i lyset af digitaliseringen af andre dele af den offentlige forvaltning, f.eks. byggesagsbehandling, tinglysning, samt fremtidige muligheder for digital kommunikation med borgerne. Det foreslås, at den kommunale planlægnings opdeling i hovedstruktur, rammedel og lokalplaner grundlæggende bør genovervejes, således at der f.eks. i stedet for plantyperne arbejdes med digitale planbestemmelser med forskellige detaljeringsgrader. Da kommunikationsformerne snart er så udviklede, at et stort antal borgere og grundejere kan underrettes elektronisk, vil det måske inden for en overskuelig årrække være muligt at stille krav om, at alle grundejere underrettes (via mail), når der sker ændringer af planbestemmelserne for den pågældende ejendom. I modsætning til i dag, hvor grundejere ofte ikke underrettes direkte, når f.eks. rammebestemmelser ændres.

1.6 anbefalinger

Projektgruppen anbefaler følgende:

- Perspektiverne i at indføre et frivilligt bydelsniveau i planloven, som i nogle tilfælde kan give mulighed for at undlade lokalplanlægning, bør diskuteres nærmere. Vil der reelt være tale om en forenkling, eller vil plantypen blot være en "stor lokalplan"?
- Den forudgående offentligheds rolle og lovgivningsmæssige status bør genovervejes.
- Erfaringer med områderevision i kommuneplanlægningen bør formidles, herunder fordele og ulemper ved at arbejde med en overordnet hovedstruktur som ramme for områderevisionerne.
- Principper for god dialogplanlægning bør diskuteres og formidles sammen med eksempler på, hvordan der skabes et godt samspil mellem dialogplanlægning og den formelle kommune- og lokalplanlægning.
- Minimumskravene til kommuneplanens rammedel bør diskuteres og formidles.
- Anvendelseskategorier i kommuneplanens rammedel bør diskuteres og evt. revideres, og det bør overvejes at give mulighed for at fastsætte bestemmelser om midlertidige anvendelser i kommune- og lokalplanlægningen.
- Der bør gives vejledning og inspiration til metodeudvikling af kommuneplanens rammedel.
- Fordele og ulemper ved brug af digitale visualiseringer og andre virkemidler til rumlig formidling af planforslag bør diskuteres nærmere.
- Det bør overvejes at udvikle "varedeklarationer" for visualiseringer, således at visualiseringernes detaljeringsgrad så vidt muligt afspejler planforslagets detaljeringsgrad.
- De langsigtede perspektiver i en grundlæggende revision af planlovens plantyper bør diskuteres og belyses nærmere, set i lyset af digitaliseringen af bl.a. byggesagsbehandling og tinglysning, samt udviklingen af digitale kommunikationsformer i forhold til borgere, grundejere m.fl.
- Der bør sættes fokus på en sammenhængende udvikling af plan- og byggesagskulturen.

2. Introduktion

Der er i disse år stor fokus på byernes kvaliteter og på bymiljøets betydning for konkurrencen mellem byerne. Selvom kommuneplanlægningen er styrket som led i strukturreformen, er der fortsat behov for en debat om, hvordan plankultur og –lovgivning bedst kan bidrage til at skabe kvalitet i bymiljøerne. Der er behov for at vurdere, om der er behov for yderligere justeringer i planloven, om der er brug for nye redskaber, samt en debat om hvordan plankulturen fortsat kan udvikles.

Bydelsplaner nævnes ofte som en plantype, der er meget anvendelig til at sikre kvalitet i et byområde. En række kommuner har gode erfaringer med at sætte fokus på bydelsniveauet i planlægningen – fra bydele i de større byer, midtbyer i de mellemstore byer til landsbyer. Der peges bl.a. på, at bydelsplanen er en god platform for at diskutere den fremtidige udvikling i et byområde, på mere konkret og håndgribeligt niveau end i en overordnet kommuneplan, men inden der træffes meget konkrete beslutninger i lokalplanen.

Som led i projektet ”Fornyelse i planlægningen”, der gennemføres i et samarbejde mellem Fonden Realdania og Miljøministeriet, ved Skov- og Naturstyrelsen, sætter denne rapport således fokus på bydelsplanlægning.

Baggrunden har bl.a. været et ønske om at belyse, hvordan bydelsplanlægningen mest hensigtsmæssigt kan indtænkes i kommune- og lokalplanlægningen. Nogle kommuner vælger f.eks. at arbejde med bydelsplaner i kommuneplanlægningen (områderevision), mens andre kommuner arbejder med bydelsplaner ”uden for plansystemet”. Disse planer, som f.eks. kaldes strukturplaner, masterplaner, mellemformsplaner eller borgerplaner, belyses i dette projekt under betegnelsen ”dialogplaner”.

Et centralt diskussionspunkt er således, om erfaringerne med dialogplaner ”uden for plansystemet” bør føre til, at bydelsplanlægningen i højere grad formaliseres i planloven, eller om den nuværende planlovgivning allerede fastlægger hensigtsmæssige rammer.

Det er også vigtigt at sætte fokus på, hvordan bydelsplanlægning spiller sammen med andre planniveauer og virkemidler i planlægningen af bydelen, herunder kommuneplanens rammedel, lokalplanen og digitale værktøjer, som spiller en stigende rolle i mange kommuners planlægning. Endelig spiller det politiske ejerskab og inddragelse af borgere, investorer og andre interessenter en central rolle i bydelsplanlægningen.

Dette delprojekt handler således om bydelsplanlægning inden for og uden for plansystemet, om kommuneplanens rammedel samt om digitale værktøjer. Lokalplanlægning behandles i delprojekt 4 ”Lokalplanlægning og byggesagsbehandling”, mens erfaringer med borgerinddragelse i bred forstand behandles nærmere i delprojekt 5 ”Inddragelse af borgere og virksomheder i planlægningen”.

2.1 Kritik og forslag fra det tidligere projekt om ”Fornyelse af planlægningen”

Det tidligere projekt om ”Fornyelse af planlægningen”, som blev gennemført i 2004, satte også fokus på en række overordnede kritikpunkter og forslag i relation til bydelsplanlægning.

Der blev fra administrativ side peget på, at det ses som en styrke at beskæftige sig med den enkelte bydels eller landsbys særlige struktur. Men det blev også anbefalet, at erfaringer med planlægning uden for plansystemet (f.eks. bydelsplaner i form af dialogplaner) får afsmittende virkning på planlovgivningen. Andre pegede på, at plansystemet allerede rummer en fleksibilitet, der gør det muligt at arbejde med f.eks. bydelen både i planer uden for plansystemet og i kommune- og lokalplaner.

Der blev desuden rettet kritik mod kommuneplanens rammedel. Det blev påpeget, at rammedelen opfattes som administrationens værktøj, der i bedste fald kun har ejerskab hos planlæggerne, at det er en stor og tung opgave at revidere rammerne, og at det derfor er svært at indfange hastigt ændrede forudsætninger i kommuneplanens rammedel.

Politisk betragtes rammerne på godt og ondt som planlæggernes. Hvis de ikke hindrer udarbejdelsen af de ønskede lokalplaner, er de gode. Er de en barriere for fornyelsen, er de også en barriere for lysten til at planlægge. Det blev påpeget, at plankulturen spiller ind her, idet kommunerne har forsømt at forny rammedelen, og at tiden derfor er løbet fra det gældende plangrundlag.

Der blev også peget på styrker ved det nuværende system. Metodefriheden, som giver kommunerne mulighed for i vidt omfang selv at organisere arbejdet og lægge vægten på de forhold, som kommunen anser for væsentlige, blev fremhævet som et vigtigt kendetegn ved dansk planlægning.

2.2 Bydelsplanens rolle

Bydelsplanen skal ses som ét element i processen fra vision til færdigt byggeri i den kommunale planlægning. Bydelsplanen kan spille forskellige roller, afhængigt af den lokale plankultur. Planprocessen fra vision eller idé til færdigt byggeri omfatter typisk:

Planstrategien er et overordnet, politisk dokument, der rummer visioner og mål for kommunens udvikling. Planstrategien skal desuden rumme en beslutning om, hvordan kommuneplanen revideres, enten i form af en fuld kommuneplanrevision, eller tema- og områderevisioner, hvor bydelsplaner kan indgå som "områderevisioner". Planstrategien er et politisk dokument, som ikke giver grundlag for f.eks. byggetilladelser.

Kommuneplanen er den fysiske plan, som konkretiserer planstrategiens overordnede visioner og mål, og angiver rammer for indholdet i lokalplanerne. Kommuneplanen kan dog også spille en langt bredere og koordinerende rolle i den kommunale forvaltning. Kommuneplanen består af en hovedstruktur og en rammedel, og skal efter strukturreformen også indeholde retningslinier, bl.a. for arealanvendelsen i det åbne land. Kommuneplanen er ikke bindende for grundejerne, men er bindende for administrationen, og kommuneplanens rammedel kan anvendes som administrationsgrundlag i byggesagsbehandlingen i områder, hvor der ikke er udarbejdet lokalplan. Kommuneplanen kan revideres på forskellig vis, som beskrevet ovenfor, og det er desuden muligt at vedtage tillæg til kommuneplanen.

Lokalplanen er, i modsætning til kommuneplanen, bindende for grundejerne og giver byrådet en række muligheder for at regulere lokale, fysiske forhold. Byrådet har både en pligt til at udarbejde lokalplaner for større byggerier og anlægsarbejder, og en ret til at udarbejde lokalplaner, der fastlægger rammer for den fysiske udvikling i et område (f.eks. bevarende lokalplaner).

Byggesagsbehandlingen sker på baggrund af lokalplanens bestemmelser, eller bestemmelser i kommuneplanens rammedel i områder uden lokalplan, samt på baggrund af bygningsreglementerne.

Samtidig er der som nævnt nogle kommuner, der arbejder med supplerende planer "uden for plan-systemet", i dette delprojekt benævnt "dialogplaner".

Planprocessen rummer ikke blot mange elementer, men også forskellige mulige processer fra planstrategi til byggesag. Overordnet kan der skelnes mellem processer som led i en ordinær kommuneplanrevision hver 4. år, og processer i forbindelse med tillæg til kommuneplanen mellem

ordinære kommuneplanrevisioner.

Bydelsplanens rolle i kommunens planlægning afhænger således af, hvilken type proces den indgår i. Forskellige former for bydelsplanlægning, og de procesforløb der knytter sig til planerne, beskrives nærmere i kapitel 3.

2.3 Projektets metoder

I denne del af "Fornyelse af planlægningen" har det været målet at sætte fokus på de nævnte, centrale diskussionspunkter ved belysning af en række konkrete eksempler og ved indsamling af erfaringer fra en række udvalgte kommuner. Det belyses, hvordan kommunerne arbejder med plantyper i og uden for plansystemet, med fokus på bydelsplanlægning, kommuneplanens rammedel og digitale værktøjer.

Projektets analyser og konklusioner bygger på interviews, rundbordssamtaler og indsamling af eksempler. Der er lagt vægt på inddragelse af såvel små og store kommuner over hele landet. De udvalgte kommuner afspejler samtidig vidt forskellige plankulturer, fra kommuner, som har en lang tradition for næsten udelukkende at arbejde inden for plansystemet, til kommuner, der i højere grad arbejder med planer såvel inden for som uden for plansystemet. De deltagende kommuner er: Fredericia, Gentofte, Gladsaxe, Hals, Herning, Holstebro, Horsens, Hørsholm, Kolding, København, Nørhald, Odense, Ringsted, Roskilde, Silkeborg, Svendborg, Vejle, Aalborg og Århus. Vi vil gerne takke de mange kommunale repræsentanter, der velvilligt har stillet op til interviews og rundbordssamtaler.

Rapporten er udarbejdet af en projektgruppe bestående af Anne Skovbro og Karsten Jørgensen, Skov- og Naturstyrelsen, samt Henrik Lysgaard og Svend Erik Rolandsen, Sven Allan Jensen as. Britta Daugaard fra Dansk Byplanlaboratorium har desuden leveret inputs til rapportens cases.

3. Erfaringer med bydelsplanlægning

3.1 Baggrund

Bydelsplanlægning spiller en central rolle i en række kommuners planlægning, og når der arbejdes med bydelsplanlægning har det ofte betydning for strukturen i kommunens samlede, fysiske planlægning, herunder kommuneplanens hovedstruktur og rammedel samt lokalplanlægning.

Derfor er de kommunale erfaringer og synspunkter på behovet for fornyelse af plankultur og – lovgivning meget afhængige af, hvilke former for bydelsplanlægning der arbejdes med i den enkelte kommune.

Det er frivilligt for kommunerne at arbejde med bydelsniveauet - planloven stiller ingen krav om, at der skal arbejdes med bydelsplaner i den kommunale planlægning.

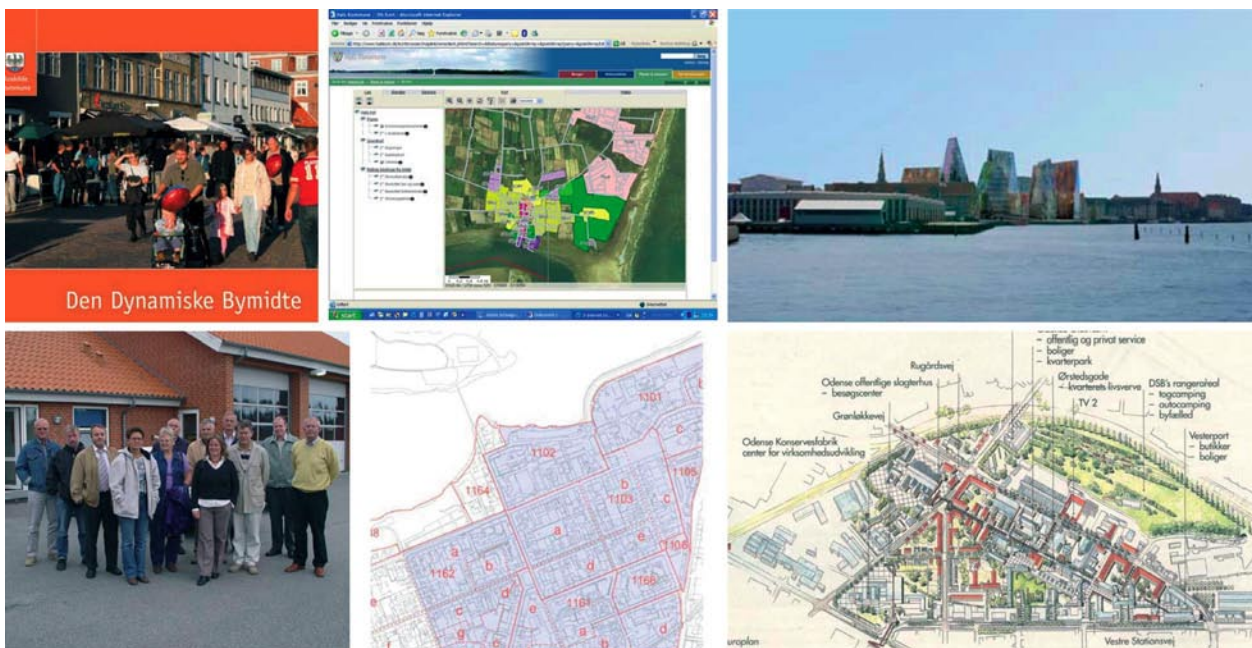
Emner i bydelsplanlægningen

Som det fremgår af illustrationen, rummer planlægning på bydelsniveau ofte mange aspekter og inddrager mange forskellige kompetencer. Bydelsplanlægning kan f.eks. omfatte:

- Strategiske overvejelser og mål for bymidtens udvikling som en væsentlig drivkraft i kommunen.
- Organisation og procesledelse, herunder inddragelse af borger og andre interessenter.
- Arkitektonisk bearbejdelse og skitsering af fremtidige, fysiske udviklingsmuligheder i bydelen.
- Rumlig illustration af f.eks. fremtidige udviklingsmuligheder og projektforslag i bydelen.
- Planlægningsmæssige overvejelser og udarbejdelse af plangrundlag for den fremtidige udvikling.
- Digitalisering og formidling af planer og projektforslag.

Eksempler på bydelsplaner

- Byudviklingsplan for en ny bydel i randen af en større by
- Plan for omdannelse af et større havneområde
- Bymidteplan for en mindre provinsby, f.eks. som led i helhedsorienteret byfornyelse
- Plan for grønne områder, offentlige institutioner og boliger i en bydel i en storby
- Udviklingsplan for en landsby
- Omdannelsesplan for et nedslidt erhvervsområde.



Spektrum over emner i byplanlægningen, Sven Allan Jensen as

3.2 Bydelsplaner – to hovedtyper

Planlægning på bydelsniveau praktiseres i mange former, som kan sammenfattes i to hovedtyper:

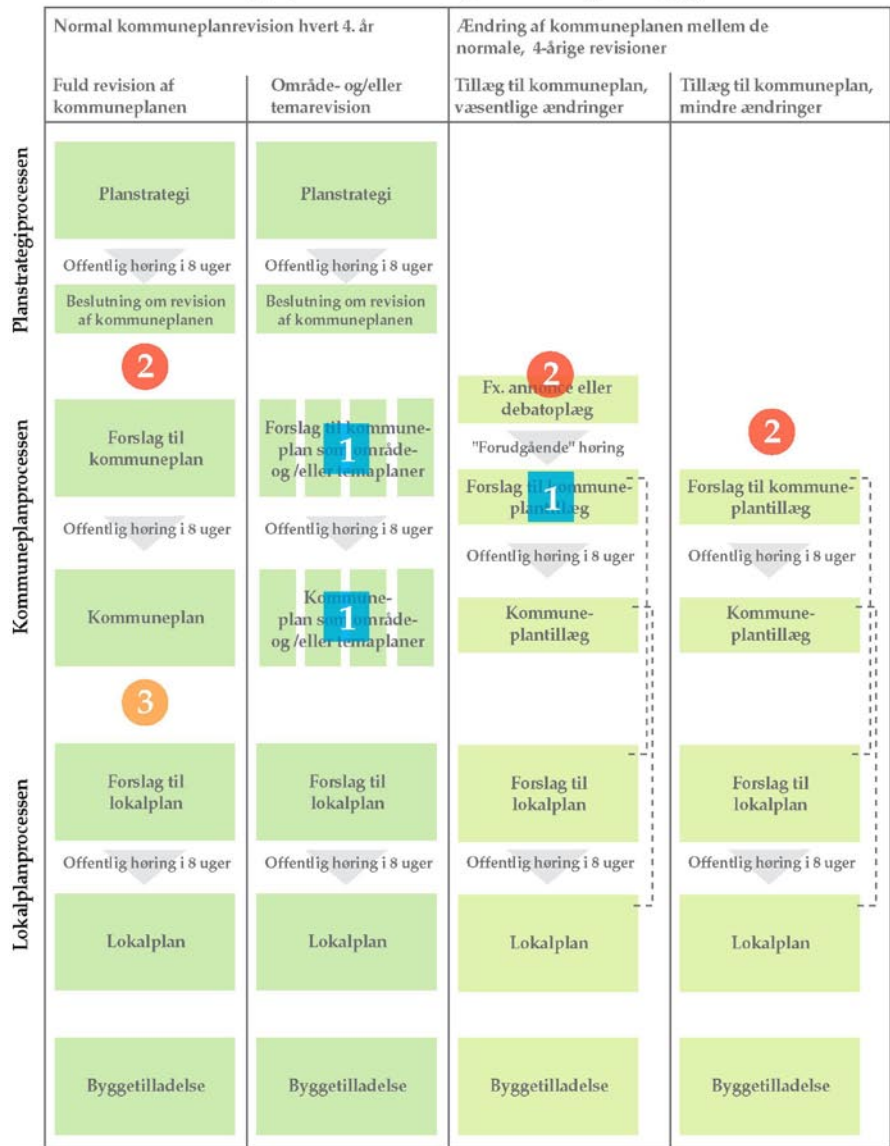
1. Bydelsplanlægning som områdeplanlægning i kommuneplanen.
2. Bydelsplanlægning som "dialogplanlægning"

Forskellige former for bydelsplanlægning, og deres placering i planprocessen fra planstrategi til byggesag, fremgår af figur 1. Der er væsentlige forskelle på bydelsplanlægningens karakter, afhængigt af hvor i processen fra planstrategi til byggetilladelse bydelsplanlægningen praktiseres.

Bydelsplanlægning som områdeplanlægning i kommuneplanen gennemføres efter planlovens procedurer, og kan ske som led i en almindelig 4-årlig revision af kommuneplanen eller i form af et tillæg til kommuneplanen.

Dialogplanlægning, som kan have mange navne - eksempelvis strukturplaner, masterplaner, mellemformsplaner eller borgerplaner - er derimod kendetegnet ved, at processen ikke følger planlovens formelle procedurer, og at dialogplanen derfor heller ikke umiddelbart kan realiseres i større bygge- og anlægsprojekter. Før der kan gives en byggetilladelse, skal dialogplanen følges op med lokalplanlægning og evt. tillæg til kommuneplanen.

Planloven - mulige procedurer fra planstrategi til byggetilladelse



1: Bydelsplanlægning som områdeplanlægning i kommuneplanen

2: Bydelsplanlægning som "dialogplanlægning" forud for kommuneplanlægningen

3: Bydelsplanlægning som "dialogplanlægning" mellem kommune- og lokalplanlægningen

De stiplede linier yderst til højre markerer, at kommuneplantillæg og lokalplaner ofte udarbejdes sideløbende.

Figur 1. Bydelsplanlægning praktiseres på mange forskellige niveauer – i og "uden for" plansystemet.

Det fremgår af figur 1, at dialogplanlægning ligger forud for, eller mellem de formelle planniveauer, der er defineret i planloven.

Dialogplanlægning kan således gennemføres på mange forskellige niveauer. Når dialogplanlægningen sker forud for kommuneplanlægning, sker det typisk med udgangspunkt i en overordnet strategi for kommunens udvikling (planstrategi).

I nogle tilfælde følges der op på dialogplanlægning i en normal revision af kommuneplanen. I andre tilfælde fører dialogplanlægningen til, at der opstår et behov for at udarbejde et tillæg til kommuneplanen. Enten med en forudgående høring eller efter den "lille" kommuneplanprocedure uden forudgående høring, hvis der er tale om en mindre ændring af kommuneplanen.

Dialogplanlægningen kan også gennemføres som en del af den forudgående høring. Endelig er der eksempler på dialogplanprocesser, der ikke fører til et behov for efterfølgende at revidere kommuneplanen, f.eks. hvis dialogplanprocessen viser, at der ikke er grundlag for at realisere dialogplanen.

Der findes også mellemformer, hvor f.eks. en bydelsplan rummer både formel kommuneplanlægning og uformelle idéoplæg, der ikke er bindende for den videre planlægning.

3.3 Bydelsplanens form og proces

Om den enkelte kommune vælger at arbejde med bydelsplaner, og om det sker som områdeplanlægning i kommuneplanen eller som dialogplanlægning uden for plansystemet, afhænger af den lokale plankultur. Projektets analyser viser, at en af forklaringerne på, at kommunerne arbejder forskelligt, er, at der er forskellige grundopfattelser af, hvordan planlægning kan medvirke til at skabe funktionel og arkitektonisk kvalitet i et byområde. Der kan overordnet set tales om to plankulturer:

- En kommuneplanorienteret plankultur
- En dialogplanorienteret plankultur

En kommuneplanorienteret plankultur

Nogle kommuner arbejder med bydelsplanlægning i kommuneplanlægningen inden for planlovens rammer og procedurekrav. Det sker ud fra en opfattelse af, at en grundigt gennemarbejdet kommune- og lokalplanlægning på bydelsniveau giver gode muligheder for at sikre funktionel og arkitektonisk kvalitet i et byområde. I bydelsplanlægningen inden for rammerne af planloven lægges der vægt på en grundig dialog med offentlighed og bygherrer i de høringsfaser, der gælder ifølge planloven. Kommuneplanen tillægges nogen eller stor betydning, og bruges som forhandlingsgrundlag i dialogen med bygherrer forud for lokalplanlægningen.

En dialogplanorienteret plankultur

Andre kommuner arbejder med bydelsplanlægning i form af dialogplaner uden for planloven. Her tager planlægningen på bydelsniveau udgangspunkt i en opfattelse af, at en grundig kommune- og lokalplanlægning ikke i tilstrækkelig grad kan sikre funktionel og arkitektonisk kvalitet. Disse kommuner har derimod en opfattelse af, at kvalitet bedst kan skabes gennem dialog med offentlighed og bygherrer, f.eks. i en dialogplanproces. Kommuneplantillæg og lokalplan udarbejdes først, når det bliver nødvendigt af hensyn til realiseringen af bygge- og anlægsprojekter, der er lokalplanpligtige. Der arbejdes bl.a. med dialogplaner som middel til at opnå kvalitet og et bredt ejerskab til planerne.

De forskellige plankulturer, som afspejler, hvordan der arbejdes med kommuneplanens rammedel samt lokalplaner, rummer mange nuancer og mellemformer, og der er eksempler på kommuner, som arbejder ud fra en kommuneplanorienteret tilgang i nogle områder og en dialogplanorienteret tilgang i andre områder. Der kan også være forskelle i plankulturene internt i en forvaltning eller forskelle mellem forvaltning og politikere.

Endelig er der en række kommuner, som ikke arbejder med bydelsplanlægning, men med en traditionel kommuneplan, der rummer såvel hovedstruktur som rammedel for hele kommunen i én plan.

Den ene kultur rummer ikke nødvendigvis større politisk vilje til at påvirke udviklingen i et byområde end den anden. Forskellene dækker i højere grad over forskellige holdninger til, hvor tidligt i planprocessen, samt hvordan og hvor detaljeret, kommunen skal styre og binde de planlægningsmæssige intentioner i det formelle plangrundlag (kommune- og lokalplaner). Begge typer af kommuner peger således på, at bydelsniveauet rummer gode muligheder for at skabe politisk ejerskab til planerne.

Forskellene i plankulturer spiller en væsentlig rolle for, hvilke erfaringer kommuner har gjort med bydelsplanlægning.

3.4 Karakteristika ved bydelsplanlægning som områdeplanlægning i kommuneplanen

Planloven giver som nævnt mulighed for at arbejde med områderevisioner i kommuneplanlægningen, således at der kan planlægges efter behov og bruges flest planlægningsressourcer i områder, hvor der er et stort planlægningsbehov (f.eks. i byomdannelsesområder) og færre ressourcer i andre områder (f.eks. i udbyggede parcelhusområder).

Nogle kommuner udarbejder derfor områdeplaner for et eller flere delområder i kommunen, mens resten af den gældende kommuneplan genvedtages. Andre kommuner opdeler kommuneplanrevisionen i områdeplaner, der tilsammen dækker hele kommunen. Planlægningen kan i givet fald gennemføres over en årrække, mens kommuneplanrevisionen af ressourcemæssige årsager sker i etaper for et eller flere delområder ad gangen.

Baggrunden for at arbejde med områdeplanlægning kan være et ønske om en generel fornyelse af kommuneplanen, så plangrundlaget opdateres og dermed udgør et "planberedskab" i forhold til at kunne realisere ønskede projekter og afvise uønskede projekter.

Der kan være væsentlige forskelle i områdeplanernes struktur og indhold. Nogle kommuner arbejder med områdeplaner i kommuneplanlægningen, der kun rummer hovedstrukturindhold, mens andre kommuner arbejder med områdeplaner med såvel hovedstruktur som rammedel for det pågældende område.

Case: Områdeplanlægning i Kolding Kommune



Foto: Kolding Kommune

Kolding Kommune har igangsat en revision af kommuneplanen, baseret på en kortfattet, overordnet hovedstruktur (som supplerer den fælles hovedstruktur for Trekantområdet), samt 11 bydelshæfter, der rummer både hovedstruktur og rammer for lokalplaner. Første fase er en områdeplan for Seest, hvor der efter fyrværkerikatastrofen i 2004 opstod et akut planlægningsbehov.

Baggrunden for at gennemføre en kommuneplanrevision baseret på områdeplaner er, at erfaringerne viser, at det er meget svært at engagere borgerne på kommuneniveau. Det er nemmere at begynde en dialog på bydelsniveauet, hvor borgerne har et direkte forhold til planens geografiske område, og hvor problemstillingerne er mere konkrete. Kolding Kommune forventer, i forhold til den igangværende kommunesammenlægning med tre mindre nabokommuner, at kommuneplanlægningen vil forekomme enklere og mere imødekommende, når vægten ligger på områder/bydele. Bydelsplanlægningen kan således videreføres i den nye storkommune, blot suppleret med flere område-/bydelsplaner.

De første erfaringer med områdeplanlægningen i Seest er gode. Forud for udarbejdelsen af forslaget til en områdeplan blev der gennemført en omfattende borgerinddragelse, hvor bydelsens børn spillede en aktiv rolle, bl.a. ved at skolerne blev inddraget i debatten. Der blev gennemført en workshop, og flere borgere lavede selv oplæg om, hvordan de ønsker området skal udvikles i fremtiden. I alt deltog ca. 300 borgere i workshoppen forud for udarbejdelsen af planforslaget.

I forslaget til en områdeplan for Seest, som blev udsendt i offentlig debat i november 2005, er der to alternativer til den fremtidige anvendelse af den tidligere fyrværkerigrund. Forslaget lægger således op til en fortsat debat om områdets fremtidige udvikling. Resten af kommuneplanrevisionen afventer afklaring i forhold til kommunesammenlægningen.

Erfaringerne viser at

- Bydelsniveauet er valgt som det bærende niveau i kommuneplanlægningen, da der er bedre erfaringer med borgerinddragelse på bydelsniveau end i den overordnede planlægning.
- De foreløbige erfaringer er gode, bl.a. fordi skolerne spillede en central rolle i den lokale borgerinddragelse.
- Der er forventninger om, at fokus på bydels-/områdeniveauet kan medvirke til, at der skabes en god proces i kommuneplanrevisionen for den nye storkommune.

Case: Silkeborg Bymidteplan og strukturplan for Funder

Silkeborg Byråd vedtog i december 2004 en bymidteplan for Silkeborg, som tillæg til Kommuneplan 2001. Bymidteplanen indeholder både hovedstruktur og rammebestemmelser for bymidten, som afløser bestemmelserne i Kommuneplan 2001. Kommunen har efterfølgende gjort en række erfaringer med ændringer af planen, samt lokalplanlægning og byggesagsbehandling på baggrund af planens rammebestemmelser.

Baggrunden for udarbejdelsen af planen var bl.a. et ønske om at give mulighed for for-tætning i bymidten. Processen tog udgangspunkt i en forudgående høring, hvor der blev udsendt et debatoplæg, der havde karakter af en vision for den fremtidige udvikling i bymidten.

I den forudgående høring blev der afholdt et borgermøde med mange deltagere. Debatten kredsede især om trafik og lokale forhold. Det var derimod vanskeligt at få folk til at udtrykke synspunkter på den overordnede planlægning. Efter den forudgående høring blev der udarbejdet et forslag til en bymidteplan, som efter endnu en offentlig høring blev vedtaget som kommuneplantillæg for bymidten.

Mindre end et år efter vedtagelsen er der, på baggrund af to konkrete projektforslag, udarbejdet to kommuneplantillæg til planen. Behovet for at vedtage kommuneplantillæg afspejler, at investorer viser meget stor interesse for at realisere projekter i bymidten, og selvom bymidteplanen giver politiske signaler om, hvor højt og tæt der generelt må bygges, erkendes det, at kommunen ikke kan forudse alle relevante projektforslag. Derfor er det til tider nødvendigt at lave kommuneplantillæg.

Generelt holdes linjen fra bymidteplanen dog, bl.a. i byggesagsbehandlingen, hvor bymidteplanen opfattes som et godt grundlag for byggesagsbehandling af mindre projekter, der ikke er lokalplanpligtige og ligger i områder, hvor der ikke er vedtaget lokalplaner. Der gives også dispensationer fra højdebestemmelser i eksisterende lokalplaner, hvis bymidteplanen angiver en større højde end lokalplanen. Det er især de "hårde" bestemmelser om f.eks. anvendelser og højder, der danner grundlag for byggesagsbehandlingen. Erfaringerne viser, at bymidteplanens blødere formuleringer om f.eks. arkitektoniske forhold er sværere at administrere efter i byggesagsbehandlingen.

Erfaringerne med bymidteplanen viser, at den tidlige debat i den forudgående høring er vigtig, men kommunen skal være bedre til at skabe billeder af visionerne for bymidten, som offentligheden kan forholde sig til. Der skal gøres mere brug af de digitale medier, f.eks. film og en ny 3D-model for bymidten.

Det påpeges dog også, at den samlede proces fra planstrategi til byggetilladelse er meget omfattende med mange offentlighedsfaser. Det mindsker den politiske opbakning til planlægningen, bl.a. fordi der opstår nye idéer og visioner undervejs. Virkeligheden – og kreative borgere og projektudviklere – overhaler planerne og de oprindelige intentioner.

Kommunen arbejder også med planer, der rummer elementer af både kommuneplan og dialogplan. Det gælder f.eks. en strukturplan for et nyt byudviklingsområde i Funder, som rummer hovedstruktur og rammebestemmelser for nogle områder og ikke-bindende skitser for andre områder, hvor de regionplanmæssige bindinger endnu ikke er afklaret. "Mellemløbet" er valgt, fordi det har været vigtigt at vise perspektiverne for områdets fremtidige udvikling i sammenhæng – såvel byudviklingsplaner, der umiddelbart kan realiseres i lokalplanlægningen, som byudviklingsplaner, der afhænger af, at regionplanlægningen ændres.

Erfaringerne viser således at

- Det er vanskeligt at engagere borgerne i debatten om de overordnede visioner for bymidten.
- Kommunen forventer, at brug af nye medier som f.eks. film og 3D-modeller kan styrke inddragelsen af borgerne i debatten om de overordnede visioner.
- Processen fra planstrategi til byggesag rummer mange obligatoriske høringer, og det mindsker den politiske opbakning til planlægningen.
- På trods af, at bymidteplanen er en gennearbejdet plan, vurderes det, at der naturligt opstår behov for at vedtage kommuneplantillæg, da kommunen ikke kan forudse alle relevante projektforslag, som ligger uden for rammerne af bymidteplanen.
- Bymidteplanen udgør et godt grundlag for lokalplanlægning og byggesagsbehandling, men planens "bløde" formuleringer om f.eks. arkitektoniske forhold er svære at administrere i byggesagsbehandlingen.



Kilde: Silkeborg Kommune

3.5 Bydelsplanlægning som områdeplanlægning i kommuneplanen - erfaringer , fordele og ulemper

En række kommuner har gode erfaringer med områdeplanlægning i kommuneplanen. De peger på, at planlægning på områdeniveau bl.a. giver gode muligheder for en fokuseret borgerinddragelse. Når der arbejdes i områder, er det muligt at differentiere inddragelsen af politikerne, afhængigt af hvor meget planlægningsmæssigt, politisk "brændstof", der er i det aktuelle område.

Nogle kommuner peger på, at en områdeopdelt revision af kommuneplanen spiller godt sammen med ønsker om en styrkelse af nærdemokratiet, f.eks. i forbindelse med kommunesammenlægningerne. Kommuneplanprocessen kan blive en ramme for udvikling af visioner og mål for hvert

delområde i den nye storkommune, og dermed gøre den offentlige debat om storkommunens udvikling mere nærværende. Områdeplanlægningen kan ske i tæt samspil med de lokalråd, som en række kommuner overvejer at oprette.

Andre er skeptiske overfor ”bydelstanken” og peger på, at det reelt kan være svært at afgrænse bydele, som borgerne føler et tilhørsforhold til, da mange borgere bruger hele byen (f.eks. butikker, kultur og offentlig service), og at der derfor kan være argumenter imod en bydelsbaseret tilgang til kommuneplanlægningen. Kritikere påpeger også, at der i forbindelse med sammenlægningerne netop er behov for en kommuneplan for kommunen som helhed og ikke for områdeplaner, der fastholder gamle kommuneskel.

Det påpeges, at der er behov for at forholde sig kritisk til, hvor store bydelsafgrænsninger der kan arbejdes med. I store byer kan det selv på bydelsniveau være vanskeligt at skabe interesse i offentligheden for borgerinddragelsesprocesserne. I de største byer kan det være nødvendigt at bevæge sig fra bydelsniveauet ned på kvarterniveau, hvis der skal sikres en god borgerinddragelse i planprocessen.

Tilhængere af at gennemføre en områdebaseret kommuneplanrevision peger på, at en etapeopdelt, områdebaseret kommuneplanrevision kan give mulighed for at gennemføre en grundigere revision af kommuneplanens rammedel for det pågældende område, end hvis hele kommuneplanen skulle revideres på én gang. Der peges bl.a. på, at en grundig revision af kommuneplanens rammedel kan give et forbedret grundlag for lokalplanlægning og byggesagsbehandling.

Det opleves dog også, at en områdeplanlægning, der omfatter hele kommunen, er meget ressourcetrækvende, men det kan til dels opvejes af, at kommuneplanrevisionen kan opdeles i etaper.

En anden af bydelsplanlægningens svagheder er, at en opdeling af kommuneplanen i områdeplaner rummer en risiko for, at overblik og sammenhænge på tværs af områderne mistes. Flere kommuner har gode erfaringer med at løse problemet ved at arbejde med en kortfattet, overordnet hovedstruktur, der bl.a. fastlægger trafikale strukturer og prioritering af rækkefølgen for byudvikling, som grundlag for områderevisionerne. Der er behov for at formidle erfaringer med denne plantype.

Case: Bymodeller og digitale rammer i Hals Kommune

Hals Kommune har siden slutningen af 1980'erne arbejdet med ”bymodeller” for hvert af kommunens større bysamfund. Bymodellerne har karakter af områdeplanlægning inden for planlovens rammer, og er en integreret del af kommunens digitale kommuneplan, som også rummer en overordnet strategi og en række tværgående temaer (bosætning, detailhandel, turisme mv.). Baggrunden var, at Hals Kommune allerede i slutningen af 1980'erne erkendte, at det ikke var muligt at skabe en god debat om en revision af kommuneplanen som helhed, og at behovet for at revidere kommuneplanen desuden varerede fra område til område.

Bymodellerne fastlægger visioner, mål og hovedstruktur for hvert af bysamfundene, men rummer også koblinger til kommuneplanens digitale rammebestemmelser.



Foto: Hals Kommune

Processen indledes som regel med et borgermøde. Her nedsættes en arbejdsgruppe, hvor lokalsamfundets foreninger og ildsjæle er repræsenteret. Gruppen starter på "blankt papir". Embedsmænd fra kommunen medvirker i møderne, skitserer rammerne for arbejdet (f.eks. regionplanens bindinger), og bidrager til at starte diskussionen om forskellige temaer.

Initiativet ligger således i høj grad hos borgerne, og det kan kun lade sig gøre, fordi politikerne har accepteret at slippe tøjlerne og overlade initiativet til borgerne. Det er dog vigtigt, at kommunens embedsmænd hjælper borgergrupperne gennem processen. Borgergruppeprocesserne er meget tids- og ressourcekrævende. En borgergruppe arbejder normalt i op til et år, men der er også eksempler på processer, som er forløbet over flere år.

Når der foreligger et udkast til en "bymodel", præsenterer borgergruppe og embedsmænd det for politikerne, hvorefter det tilrettes og udsendes i høring som forslag til kommuneplantillæg.

På trods af at metoden er ressourcekrævende, både for borgere, politikere og embedsmænd, er der stor interesse for at deltage i processen. Det skyldes bl.a., at mange års arbejde med bymodeller har bidraget til, at der har udviklet sig en god debatkultur i kommunen.

Som led i borgerinddragelsen har kommunen også arbejdet meget med at bruge internettet i planlægningen, bl.a. som led i projektet Det Digitale Nordjylland.

Der arbejdes f.eks. med debat via en portal på internettet, der har karakter af et digitalt gadekær. Det er meget vigtigt for debatten, at debatten ikke foregår på en hjemmeside, der er styret af kommunen. Kommunen har dog mulighed for at foreslå emner og stille spørgsmål til debat på portalen. Den digitale kommuneplan ligger derimod på kommunens egen hjemmeside. Erfaringerne viser, at det er svært at skabe debat om planlægning på internettet. De fleste bruger internettet til at hente informationer.

Den digitale kommuneplan har derimod medvirket til, at det nu er lettere for både embedsmænd og borgere at finde ud af, "hvad der gælder hvor", da det er muligt at søge planoplysninger på ejendomsniveau. Men en kommuneplan er meget kompleks, og det stiller i fremtiden store krav til den måde, der arbejdes på digitalt. Det er en stor udfordring at "skrive til nettet". Kommunen har arbejdet med bl.a. at nedtone begreber som hovedstruktur og rammedel, som flyder sammen i den digitale kommuneplan.

En anden udfordring er, at det på internettet er svært – og uhensigtsmæssigt – at adskille kommuneplanen fra andre former for information, der ikke er lovbestemt stof i relation

til planloven. Der er store fordele i, at man f.eks. kan springe direkte fra rammebestemmelser over i f.eks. information om byggesagsbehandling og gode råd i forbindelse med ombygninger. Men det er meget vigtigt at markere, hvad der er "kommuneplanstof" efter planloven, og hvad der er f.eks. almindelig information fra kommunen. Grænsen er ofte flydende i de digitale medier, og kommunen er derfor meget bevidst om at angive sidernes status ("Vedtaget", "I høring" osv.).

Erfaringerne viser at:

- Bymodellen (områdeplanlægningen) er en god, men også meget ressourcekrævende proces.
- Gennem mange års systematisk arbejde med borgerinddragelse i områdeplanlægningen er det lykkedes at skabe en god debatkultur i kommunen.
- Det er vigtigt at skabe klare rammer for debatten, når borgerne inddrages i arbejdet med bymodellerne.
- Digitaliseringen af kommuneplanen stiller helt nye krav til, hvordan der arbejdes med kommuneplanlægning, og at der er behov for en dialog mellem stat og kommuner om, hvilke krav der skal stilles til digitale planer.

Case: Bydelsplan for Valby

Bydelsplanen for Valby er en del af Kommuneplan 2005, og er udarbejdet som et forsøgsprojekt, med særligt henblik på at udvikle nærdemokratiet og samarbejdet mellem Borgerrepræsentationen og lokalområderne. Planen er udarbejdet sideløbende med planstrategien og kommuneplanens hovedstruktur, og er således udformet inden for rammerne af hovedstrukturens mål og retningslinier. Planen er udarbejdet i en mere dialogorienteret proces end resten af kommuneplanforslaget.

Selvom bydelsplanen er en del af Kommuneplan 2005, er der ikke knyttet økonomi eller lovgivningsmæssige kompetencer til bydelsplanen.

Bydelsplanen er udarbejdet i et samarbejde mellem Valby Lokaludvalg, borgere i Valby og Københavns Kommune.

Med udgangspunkt i Københavns Kommunes koncept for dialog med borgerne, der indebærer, at der skal udarbejdes en dialogstrategi i hver ny plansag, blev der iværksat en omfattende borgerinddragelse. Der blev bl.a. gennemført cykelture med guider, cafémøder, et fremtidsværksted, arbejdsgruppemøder, samt en offentlig høring om et forslag til en bydelsplan for Valby.

Bydelsplanen rummer beskrivelse af forudsætninger, mål og visioner for udviklingen af Valby som helhed, samt områdeplaner, som beskriver igangværende initiativer og fremtidige perspektiver i de enkelte delområder. Endvidere beskrives det videre forløb, samt hvilke projekter Københavns Kommune især vil arbejde for at fremme.

Processen har omfattet langt mere borgerinddragelse, end der tidligere er gennemført i forbindelse med bydelsplanlægning i kommuneplanen. Erfaringerne er generelt gode. Det skønnes, at op mod 300 borgere har deltaget i processen. De bedste erfaringer er

gjort i den direkte dialog. Der har ikke været udviklet et dialogværktøj på nettet. Nettet har kun fungeret som orienteringssted.

Erfaringerne viser, at det er en god ide at involvere borgere og andre interessenter i områder, hvor der er planlagt eller allerede igangsat en udvikling, og hvor der er tilknyttet investeringer. På bydelsniveau kan det være relevant at videreudvikle og konkretisere nogle af kommunens overordnede beslutninger og politikker, hvor det er gavnligt eller ønskeligt at samarbejde med lokale interessenter.

Erfaringerne viser, at det kan være gavnligt at udvikle en dialog mellem den "store" og den "lille" politik. Det kan være vigtigt at skærpe forståelsen for byen og baggrunden for de beslutninger, der tages på det overordnede niveau. Det kan bl.a. ske ved at etablere en tættere dialog, hvor man kan formidle baggrunden for de beslutninger, der er truffet i borgerrepræsentationen med et lokalt råd eller udvalg el.lign. I kommunale projekter, hvor man samarbejder med lokale områder over længere perioder, kan man lokalt opleve, at overordnede politiske beslutninger kan komme på tværs af lokale ønsker. Det skete også i Valby i forbindelse med en politisk beslutning om den geografiske placering af en svømmehal i bydelen. Formidling og dialog kan medvirke til en bedre forståelse for de beslutninger, der tages. I dette tilfælde virkede beslutningen som en dårlig timing og fik negativ betydning for bydelsplanprocessen.

Når Kommuneplan 2005 er endeligt vedtaget, vil bydelsplanen for Valby blive evalueret. Det kan foreløbigt konkluderes at:

- Planlægning på bydelsniveau med fordel kan tage udgangspunkt i aktuelle eller forventelige investeringer knyttet til bestemte områder, og planlægningen kan bruges som løftestang til at skabe en helhedsorienteret udvikling af et område/en bydel. En bred involvering af lokale interessenter kan medvirke til at fremme en ønsket udvikling og udvikle det lokale netværk.
- Borgerinvolvering i forbindelse med bydelsplanlægningen kan med fordel ske via en lokal forankret institution, her Valby Lokaludvalg.
- Lokalråd kan spille en central rolle i forhold til at styrke nærdemokratiet og kan medvirke til at udvikle dialogen mellem borgere og kommunen.



Foto: Frederikke Friderichsen

3.6 Karakteristika ved bydelsplanlægning som dialogplanlægning

Andre kommuner praktiserer som nævnt bydelsplanlægning som dialogplanlægning uden for plansystemet, enten forud for kommuneplanlægningen eller mellem kommune- og lokalplanlægningen.

Baggrunden for at udarbejde en dialogplan forud for en revision af kommuneplanen kan eksempelvis være, at udviklingen er løbet fra kommuneplanen, f.eks. i et potentielt byomdannelsesområde, eller at der lokalpolitisk er ønske om at give mulighed for en udvikling, som ikke kan rummes inden for den gældende kommuneplan.

I stedet for at igangsætte en kommuneplanrevision, vælger nogle kommuner først at gennemføre en dialogplanproces, som skal føre til en afklaring af områdets fremtidige udviklingsmuligheder. Formålet er som regel samtidig at skabe et bredt ejerskab til den fremtidige udvikling. I nogle tilfælde kan dialogplanen således være oplæg til en debat mellem kommunen og overordnede myndigheder (f.eks. amtet) om afklaring af planlægningsmæssige bindinger, f.eks. i et byudviklingsområde.

Baggrunden for at arbejde med dialogplaner, frem for at gå direkte til en revision af kommuneplanen, kan være, at kommunen vurderer, at det er hensigtsmæssigt at vente med at ændre kommuneplanen, indtil mulighederne for at realisere planerne er vurderet i en dialogplanproces, hvor f.eks. offentligheden, overordnede myndigheder og eventuelle mulige investorer indgår i dialogen.

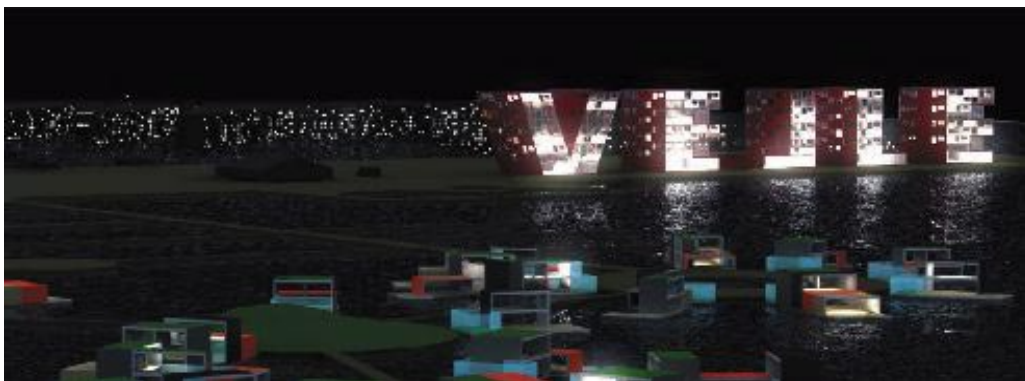
Når der arbejdes med dialogplanlægning mellem kommune- og lokalplanlægningen, kan baggrunden være et behov for en funktionel og arkitektonisk nuancering og bearbejdning af kommuneplanens rammebestemmelser, inden der fastsættes mere detaljerede bestemmelser i en lokalplan. Det kan f.eks. være tilfældet i byudviklingsområder. Baggrunden kan også være en erkendelse af, at der ganske vist har været en offentlig høring i forbindelse med udarbejdelsen af kommuneplanen, men at der pga. manglende debat om kommuneplanforslaget er behov for en mere lokal og konkret inddragelse af offentligheden, inden der udarbejdes et lokalplanforslag.

Case: Helhedsplan for Vejle Havn

Vejle Kommune udarbejdede i 2004 et idéoplæg til en helhedsplan for Vejle Havn, i samarbejde med havnen og et arkitektfirma.

Baggrunden var et politisk ønske om fortsat at have havnerelaterede erhverv i området, men samtidig tage fat på en diskussion om en delvis, fremtidig omdannelse af havnen til andre formål, bl.a. boliger, kontorerhverv og rekreative formål. En delvis omdannelse er forbundet med en lang række barrierer, ikke mindst miljømæssige, som ikke kan afklares på kort sigt. Derfor blev det vurderet, at det ikke var hensigtsmæssigt at køre processen som led i en formel revision af kommuneplanen, men i stedet som en "dialogplanproces" uden for plansystemet.

Idéoplægget til en helhedsplan har ikke karakter af en traditionel plan, men består af en række planskitser for 9 delområder. Oplægget beskriver forudsætninger og forslag til



PLOT's forslag til bebyggelse i Vejle Havn, Vejle Kommune

målsætninger for en fremtidig udvikling af Vejle Havn. Det rummer desuden en række bud på, hvordan der kan indpasses nye funktioner i form af bl.a. boliger og rekreative funktioner på havnen, og hvordan de miljømæssige problemer kan håndteres. Oplægget rummer både kort- og langsigtede forslag, hvoraf nogle forventes gennemført inden for få år, mens andre perspektiver rækker 30 år frem i tiden. Der er samtidig lavet en miljø-redegørelse vedr. støj, støv og emissioner for hele havneområdet.

Før arbejdet med at lave havneplanen blev sat i gang, var der flere borgermøder om at bygge i Skyttehusbugten, og der blev holdt et fremtidsværksted, hvor mange borgere var aktive.

Den offentlige proces i forløbet med havneplanen omfattede bl.a. borgermøder, møder med havnens lejere og brugere og en udstilling i Økolariet.

Havneplanen blev offentligt fremlagt i 2 måneder, hvor der kom bemærkninger og ændringsforslag. Havneplanen blev vedtaget af Vejle Byråd i december 2004, og den bruges som grundlag for at lave lokalplaner for de enkelte delområder. Målet med processen har været at skabe bred opbakning og en fælles ejerskabsfølelse til en fremtidig udvikling af havnen, gennem en åben og uformel proces. I 2006 er den første grund solgt, og der laves en lokalplan med grundlag i det konkrete projekt. Der laves også en lokalplan for to andre delområder i 2006.

Udvikling af havneområdet med konkrete projekter vil ske i et tæt samarbejde mellem havnen og kommunen i de kommende år.

På området med erhvervshavn er der også igangsat et projekt til 400 mio. kr. til udvikling af en eksisterende virksomhed, og det vil både miljømæssigt og arkitektonisk give erhvervshavnen et løft.

Vejle Kommune har gode erfaringer med dialogplaner uden for plansystemet. I forbindelse med planerne for havnen ville det f.eks. ikke have været muligt at udarbejde planen som en del af kommuneplanen, som følge af de nuværende miljøforhold på havnen (bl. a. støj fra havneaktiviteter). Kommunens erfaring er, at den uformelle dialogplan i højere grad end den formelle kommune- og lokalplanlægning kan åbne op for en diskussion om fremtidige udviklingsmuligheder, der ikke umiddelbart kan realiseres, netop fordi dialogplanen er en "fri" plan, der ikke er bundet af proces- og indholds krav. Kommune- og lokalplanlægningen gennemføres først langt senere, når der er skabt ejerskab og fundet løsninger på barrierer som f.eks. miljømæssige forhold.

Vejle Kommune har også gode erfaringer med borgerinddragelse i dialogplanlægningen, som er et niveau, der fænger i den offentlige debat. Dialogplanlægningen anvendes f.eks. i situationer, hvor kommunen ønsker at illustrere fremtidige udviklingsmuligheder,

der ikke kan rummes inden for den gældende regionplan, som oplæg til en diskussion med amtet om en evt. revision af regionplanens bestemmelser.

Erfaringerne viser at

- Vejle Kommune har gode erfaringer med "dialogplanlægning", som i højere grad end den formelle kommune- og lokalplanlægning kan åbne op for en diskussion om fremtidige udviklingsmuligheder, der ikke umiddelbart kan realiseres.
- Dialogplanlægningen egner sig f.eks. til plansager med en lang tidshorizont, samt til udvikling af idéer, der ikke umiddelbart kan rummes inden for den formelle kommune- og lokalplanlægning.

3.7 Bydelsplanlægning som dialogplanlægning - erfaringer, fordele og ulemper

En række kommuner har arbejdet med dialogplanlægning på bydelsniveau og peger på, at der er gode erfaringer med at skabe lokal debat og ejerskab i forbindelse med dialogplanprocesser.

Der peges også på, at dialogplanens styrke bl.a. er, at der kan diskuteres udviklingsmuligheder, som ikke umiddelbart kan realiseres inden for rammerne af den gældende kommuneplan. Det kan f.eks. være i havneområder, hvor miljøforhold kan være en barriere for omdannelse, men hvor dialogplanen kan åbne op for en bred forståelse af perspektiverne i en fremtidig omdannelse. Eller det kan være i byvækstområder på bar mark, hvor dialogplanen kan være rammen om en debat med såvel borgerne som overordnede myndigheder om en ny balance mellem byvækst og beskyttelse af natur og landskaber, f.eks. som oplæg til revision af regionplanen.

Når kommuneplanen fravælges som ramme for processen, kan det f.eks. skyldes et ønske om ikke at være bundet af formelle procedurer, et ønske om at signalere, at der er tale om en åben og tidlig inddragelse af aktørerne, og/eller et ønske om ikke at fastlægge bindende planbestemmelser for området for tidligt i processen. I andre situationer kan tidsperspektivet have betydning, f.eks. hvis der arbejdes med en tidshorizont, der strækker sig ud over kommuneplanens 12-års periode.

Fravalget af kommuneplanen som ramme for processen kan også skyldes overordnede, politiske og administrative forhold. Der er en række eksempler på kommuner, der arbejder med temaplaner inden for rammerne af et målstyringssystem, der ikke knytter sig til kommuneplanlægningen.

I en række situationer afløser dialogplanlægningen desuden en meget åben indkaldelse af idéer og forslag i en forudgående høring, hvor dialogplanlægningen i stedet bidrager til en kvalificering af den forudgående høring.

Selvom dialogplanerne ofte ikke følger planlovens procedurekrav, kan udarbejdelsen godt ske i en meget åben proces med omfattende inddragelse af offentligheden, og dialogplanprocesserne kan være kendetegnet ved en langt større inddragelse af offentligheden end de procedurekrav, der gælder ved revision af kommuneplanen. Men der er også eksempler på dialogplanprocesser, hvor kun udvalgte aktører indgår i dialogen.

I dialogplanprocesserne er der afprøvet mange nye metoder til borgerinddragelse, både i form af processer der er styret af kommunen, og processer hvor initiativet overlades til borgergrupper, arkitektfirmaer eller andre aktører. I nogle tilfælde kan dialogplanlægning f.eks. være alternativ til en arkitektkonkurrence, der i sammenligning er en mere lukket proces.

Nogle kommuner lægger særlig vægt på at arbejde meget med formidling og illustration i dialogplanerne. De kan rumme både færdige, detaljerede planforslag, såvel som alternativer og løse idéskitser. Detaljeringsniveauet afhænger af, hvor meget dialogprocessen har bidraget til at afklare områdets fremtidige udvikling. Der peges på, at dialogplanernes skitser og forslag, i højere grad end kommune- og lokalplaner, inspirerer til realisering af gode projekter.

Men dialogplanlægning kan være en meget ressourcekrævende arbejdsform, og nogle praktikere peger derfor på, at det er vigtigt at være kritisk i udvælgelsen af, hvornår der igangsættes en dialogplanproces. Da dialogplanen ikke er omfattet af planlovens krav, viser erfaringerne også, at det er meget vigtigt, at det formidles tydeligt til deltagerne i debatten, at dialogplanen har en anden og mere uformel status end kommuneplanen.

Det er som regel ikke kommunens hensigt at lave "dialogplaner" i alle kommunens geografiske områder, men f.eks. kun i områder, hvor de planlægningsmæssige forhold er uafklarede eller i væsentlig forandring.

3.8 Samspil mellem dialogplanlægning og planlovens procedurer

Samspillet mellem dialogplanlægningen og planlovens procedurer er et centralt diskussionspunkt. Et kritikpunkt i relation til dialogplanlægning er således, at der ikke er garanti for, at alle interessenter får mulighed for at deltage i planprocessen, og for at dialogplanerne opfylder de krav, der stilles til f.eks. områdeplaner i kommuneplanlægningen. Det gælder f.eks. krav om miljøvurdering og redegørelseskrav vedr. kysthensyn og detailhandel. Nogle peger derfor på, at der kan stilles spørgsmålstegn ved, om hensyn til retssikkerhed, inddragelse af offentligheden mv. sikres i tilstrækkelig grad i dialogplanprocesserne.

Andre peger på, at dialogplanlægning med omfattende inddragelse af offentligheden netop skaber en langt bedre proces og et større ejerskab til byområdet fremtidige udvikling end gennem planlovens procedurekrav.

Planloven sikrer dog, at større bygge- og anlægsarbejder ikke gennemføres, før der er udarbejdet lokalplan og evt. kommuneplantillæg. Men det kan være et problem, hvis den politiske og offentlige opmærksomhed udelukkende koncentrerer sig om en tidlig dialogplanproces, hvor planlovens krav ikke opfyldes. Det kan f.eks. betyde, at en dialogplans miljøpåvirkning ikke belyses i den del af processen, hvor der er størst opmærksomhed om planerne, og hvor der måske reelt træffes en række planbeslutninger.

Blandt praktikere er der forskellige syn på, hvordan der bedst sikres et godt samspil mellem dialogplanlægning og planlovens procedurer i kommune- og lokalplanlægningen.

Nogle peger på, at erfaringerne med dialogplanlægning bør føre til, at planlovens procedurekrav forenkles, f.eks. ved at planlovens krav om forudgående høring ved væsentlige ændringer af kommuneplanen sløjfes. Baggrunden er en opfattelse af, at hvis dialogplanlægningen fører til væsentlige ændringer af kommuneplanen, er det u hensigtsmæssigt, at der efter den gennemførte dialogplanlægning først skal gennemføres en forudgående høring, inden der kan udsendes et forslag til kommuneplantillæg i offentlig høring.

Andre peger på, at kommunerne i højere grad bør være opmærksomme på at indtænke dialogplanlægningen i den forudgående høring og annoncere dialogplanlægningen som en forudgående høring før en ændring af kommuneplanen. Dialogplanen kan således erstatte det traditionelle debatoplæg i den forudgående høring.

Et tredje synspunkt er, at dialogplanlægningen er et supplement til planlovens offentlighedskrav og plantyper, og at der ikke er nogen modsætning mellem at arbejde med dialogplaner og samtidig opfylde planlovens procedurekrav vedrørende kommune- og lokalplanlægning.

Der er således delte opfattelser af, hvordan der kan sikres et samspil mellem dialogplanlægning og planlovens procedurer, og om der er behov for lovændringer.

3.9 Forslag til forbedringer i bydelsplanlægningen

Erfaringerne med bydelsplanlægning rejser en diskussion om planlovens muligheder, og om hvorvidt der er behov for planlovsændringer. Projektet viser, at der fra kommune til kommune er meget forskellige opfattelser af, om det er hensigtsmæssigt at arbejde med bydelsplanlægning, samt om der i givet fald skal arbejdes med bydelsplanlægning i kommuneplanlægningen eller som dialogplanlægning. Det betyder, at der også er meget forskellige opfattelser af, om der i givet fald bør ske ændringer af planloven, og synspunkterne er på flere punkter modstridende. Praktikere har nævnt en række forslag og synspunkter:

- a "Planloven rummer tilstrækkelige muligheder for at arbejde med bydelsplanlægning, i form af områdeplanlægning i kommuneplanlægningen".
- b "Der bør indføres et nyt niveau i planloven, i form af en (frivillig) bydelsplan, som kan give mulighed for i nogle tilfælde at undlade at gennemføre lokalplanlægning".
- c "Dialogplanlægningen supplerer planlovens krav og muligheder, og mulighederne for at arbejde med dialogplanlægning uden for plansystemet bør fastholdes".
- d "Planlovens procedurekrav bør forenkles, bl.a. set i lyset af erfaringerne med dialogplanlægning, f.eks. ved at den forudgående høring sløjfes som en obligatorisk proces i forbindelse med væsentlige ændringer af kommuneplanen".
- e "Plansystemets plantyper og procedurer bør grundlæggende genovervejes, bl.a. set i lyset af perspektiverne i brug af digitale værktøjer".

De to første synspunkter knytter sig mest til kommuner, der er kendetegnet ved en overvejende kommuneplanorienteret plankultur. Punkt 3 og 4 knytter sig mest til kommuner, der er kendetegnet ved en overvejende dialogplanorienteret plankultur. Det sidste synspunkt knytter sig ikke specifikt til en af de to kulturer, men er en overvejelse hos enkelte praktikere, som har erfaringer med digital planlægning, eller synspunkter på de fremtidige perspektiver i forhold til digital planlægning.

Synspunkter og forslag uddybes i det følgende:

ad a) Planloven rummer tilstrækkelige muligheder for at arbejde med bydelsplanlægning

Et synspunkt går på, at planloven rummer tilstrækkelige muligheder for at arbejde med bydelsplanlægning, og at planprocesser så vidt muligt bør ske inden for rammerne af planloven, således at hensyn til retssikkerhed, inddragelse af offentligheden mv. sikres. Der peges på, at de processer, der i nogle kommuner køres som dialogplaner uden for planloven, i vidt omfang kan indtænkes i kommuneplanlægningen. Det kan ske som led i en forudgående høring, eller senere i kommuneplanprocessen, hvor de indarbejdes i kommuneplanen som områdeplaner, som perspektivafsnit i hovedstrukturen, eller i form af bydelsafsnit i kommuneplanens rammedel mv.

ad b) Der bør indføres et nyt niveau i planloven, i form af en (frivillig) bydelsplan.

Et andet synspunkt går på, at mulighederne for at arbejde med bydelsplaner i kommuneplanen bør udvides. Bydelsplaner kan i dag udarbejdes som områdeplaner i kommuneplanen, men i øvrigt generelt med de samme krav og muligheder, som kendetegner en normal kommuneplan-

revision. Erfaringerne viser, at det ved hjælp af områderevision er muligt at gennemføre en bedre lokal proces, og at det er muligt at gennemarbejde kommuneplanens rammedel grundigere end ved en normal kommuneplanrevision.

Derfor foreslås det, at der bør være mulighed for at gennemføre byggesagsbehandling på baggrund af en bydelsplan i videre omfang, end man i dag kan gennemføre byggesagsbehandling på baggrund af kommuneplanens rammedel. Dermed forventes det, at antallet af lokalplaner kan reduceres.

Baggrunden kan være et ønske om i højere grad at kunne anvende ressourcerne i bydelsplanlægningen frem for i lokalplanlægningen, eller at afslutte en grundig debat i bydelen med et dokument, som giver mulighed for at realisere projekter uden efterfølgende at skulle gennem en lokalplanproces.

Det påpeges, at den nye plantype i givet fald skal defineres således, at retssikkerheden fastholdes. Der peges på, at kravene f.eks. kan være:

- At der stilles særlige kvalitetskrav til bydelsplanprocessen, f.eks. brug af specifikke metoder i borgerinddragelsen.
- At der sker en grundig inddragelse af offentligheden og alle berørte parter, herunder at alle grundejere orienteres skriftligt om bydelsplanlægningen.
- At en bydelsplan af denne type skal tinglyses på den enkelte ejendom.
- At en bydelsplan af denne type skal kunne differentieres, så den i nogle delområder kan realiseres direkte i byggesagsbehandlingen, uden lokalplan, mens den i andre delområder først kan realiseres, når der er lavet lokalplan.

Andre praktikere er skeptiske over at indføre et frivilligt bydelsniveau i planloven. De peger bl.a. på, at en bydelsplan, der i nogle tilfælde kan afløse lokalplanen, af hensyn til retssikkerheden vil skulle opfylde så mange krav, at der reelt er tale om en stor lokalplan, og at der derfor ikke er tale om en forenkling. Plantypen rummer formentlig også en risiko for, at der detaljeres for tidligt i planprocessen, og at behovet for senere revision af planen dermed stiger.

ad c) Dialogplanlægningen supplerer planlovens krav og muligheder, og muligheden for at arbejde med dialogplanlægning uden for plansystemet bør fastholdes.

Nogle praktikere, der har erfaringer med dialogplanlægning, peger på, at styrken ved denne plantype netop er, at den ikke er bundet af planloven, og at planloven ikke bør ændres i et forsøg på at lægge dialogplanlægningen inden for planlovens rammer. I den forbindelse peger nogle praktikere på, at det hverken er muligt eller hensigtsmæssigt at forhindre kommunerne i at arbejde med planer uden for plansystemet.

Der er således ikke behov for lovændringer, men der er behov for en diskussion om, hvordan plan-kulturen kan udvikles, så der kommer øget fokus på, hvordan man skaber sammenhæng mellem dialogplanlægningen og det formelle plangrundlag i form af kommune- og lokalplaner. Det kan ske ved at diskutere og formidle, hvilke principper en dialogplanproces bør gennemføres efter, f.eks.:

- at det i hvert enkelt tilfælde bør overvejes, om dialogplanlægningen kan indtænkes i planlovens processer, f.eks. i en forudgående høring forud for revision af kommuneplanen.
- at rammerne for dialogplanlægningen bør formidles tydeligt. Dialogplanens status, herunder sammenhængen med den formelle kommuneplan, bør beskrives.
- at det fremgår tydeligt af planen, at der er tale om en uformel dialogplan,

der ikke giver grundlag for anlægstilladelser. Det bør også beskrives, hvorvidt planen er politisk vedtaget eller om den f.eks. har karakter af et oplæg fra borgere eller andre interessenter.

- at der så vidt muligt bør skabes et bredt ejerskab til dialogplanen blandt borgere, grundejere, lokalråd, organisationer, bygherrer og politikere, bl.a. ved brug af borgerinddragelse og ved en åben inddragelse af alle berørte interessenter.
- at alle relevante funktionelle og arkitektoniske forhold, miljøkonsekvenser mv. beskrives i dialogplanen.

ad d) Planlovens procedurekrav bør forenkles, bl.a. set i lyset af erfaringerne med dialogplanlægning

Nogle praktikere peger på, at planlovens procedurekrav bør forenkles, herunder at det bør overvejes at sløjfe kravet om forudgående høring ved væsentlige ændringer af kommuneplanen. Et andet forslag går på at lade den forudgående høring erstattes af et krav om, at kommunen forud for ændringer af plangrundlaget offentliggør et "planprogram", der beskriver formålet med planarbejdet, planprocessens forventede forløb med angivelse af høringsfrister, borgerinddragelsesmetoder, et overblik over planlagte udredninger og analyser mv. Forslaget er inspireret af overvejelser om reform af den norske planlovgivning.

ad e) Plansystemets plantyper og procedurer bør grundlæggende genovervejes

Enkelte praktikere peger på, at udbredelsen af digitale planer og værktøjer åbner nye perspektiver for den fremtidige planlægning, som bør føre til en generel fornyelse af lovens plantyper og procedurer. Det påpeges bl.a., at den nuværende opdeling i planstrategi, hovedstruktur, rammedel og lokalplaner bør genovervejes. Synspunktet er eksemplificeret i kapitel 5 "Digitale værktøjer i bydelsplanlægningen"

Det kan således konkluderes, at der er vidt forskellige, og i nogle tilfælde modstridende, holdninger til behovet for eventuelle forbedringer af plankultur og -lovgivning.

4. Erfaringer med kommuneplanens rammer for lokalplaner

4.1 Baggrund

Kommuneplanens rammer for lokalplanlægningen, også kaldet kommuneplanens "rammedel", udgør bindeleddet mellem de overordnede mål og visioner i kommuneplanens hovedstruktur og den konkrete lokalplanlægning.

Rammerne udgør et supplement til og en uddybning af hovedstrukturens bestemmelser og planlægningsovervejelser. Samtidig giver rammerne offentligheden mulighed for at vurdere, hvordan kommuneplanen gennem lokalplanlægningen vil påvirke det enkelte områdes bygge- og anvendelsesmuligheder, og er dermed med til at sikre den enkelte grundejers retssikkerhed. Rammebestemmelserne har også betydning for bl.a. beskatning og grundprisniveauer.

Rammedelen kan desuden anvendes som grundlag for byggesagsbehandling i områder, hvor der ikke er vedtaget en lokalplan, så længe det ansøgte bygge- og anlægsprojekt ikke er så stort, at det er lokalplanpligtigt.

Rammedelen kan dog ikke tilsidesætte dele af bygningsreglementet mht. bebyggelses-regulerende bestemmelser, således som lokalplanen kan. Derimod kan f.eks. rammedelens anvendelsesbestemmelser danne grundlag for byggesagsbehandlingen.

Rammedelens udformning, detaljeringsgrad og funktion varierer meget fra kommune til kommune, afhængig af hvilken betydning rammedelen tillægges politisk og fagligt, og hvordan rammedelen anvendes i bl.a. byggesagsbehandlingen.

Rammedelen er relevant i relation til diskussionerne om bydelsplanlægning, da rammedelen f.eks. kan indgå i bydelsplaner, der udarbejdes som områdeplaner i kommuneplanlægningen, og da samspillet mellem evt. dialogplaner samt rammedelen er vigtigt for bl.a. retssikkerheden.

4.2 Grundholdninger til kommuneplanens rammedel

I kommunerne er der vidt forskellige grundholdninger til, i hvilket omfang planlægning kan medvirke til at skabe funktionel og arkitektonisk kvalitet i et byområde. De forskellige grundholdninger afspejler sig i vidt forskellige synspunkter på, hvilken rolle rammedelen bør spille i fremtiden. Der er vidt forskellige syn på, om rammedelen skal bruges aktivt som forhandlingsgrundlag i forhold til bygherrer (eller om forhandlingen skal tage et andet udgangspunkt), om detaljerede rammebestemmelser medvirker til at skabe kvalitet i lokalplanlægning og byggesagsbehandling, eller om der skal arbejdes med mere overordnede rammebestemmelser.

Der er i nogle tilfælde en tæt sammenhæng mellem kommunens erfaringer med bydelsplanlæg-

Emner i kommuneplanens rammedel

Planloven angiver de emner, der skal behandles i rammerne, hvis den pågældende emnekreds er aktuell i kommunen:

- Fordelingen af bebyggelsen efter art og anvendelsesformål
- Bebyggelsesforhold
- Byfornyelsen i eksisterende bysamfund
- Byomdannelsesområder
- Forsyning med offentlig og privat service
- Institutioner og tekniske anlæg, herunder varmforsyningsforhold
- Områder til fritidsformål, herunder kolonihaveområder
- Trafikbetjeningen
- Overførsel af arealer til byzone og sommerhusområder
- Rækkefølgen for bebyggelse og ændret anvendelse af nye arealer til byformål, byomdannelsesområder samt sommerhusområder.

ning, som enten kommune- eller dialogplanlægning, samt erfaringerne med kommuneplanens rammedel, og den betydning som rammedelen tillægges i den enkelte kommune.

Blandt kommuner, som tillægger kommuneplanlægningen stor betydning, er der eksempler på, at der arbejdes meget aktivt med rammedelen som et overordnet styringsredskab, f.eks. i forhold til at styre investeringer i byomdannelsen hen mod udvalgte områder i byen. Rammedelen anvendes også som forhandlingsgrundlag i forhold til potentielle bygherrer, inden der udarbejdes lokalplan. Der arbejdes i varierende grad med udvikling af kommuneplanens rammedel, f.eks. ved brug af digitale værktøjer og bydelsafsnit, som beskriver intentionerne bag de konkrete bestemmelser i rammedelen. Der er også gode erfaringer med et tæt samarbejde mellem planlæggere og byggesagsbehandlere, når rammerne udarbejdes.

Blandt kommuner, der tillægger kommuneplanen mindre betydning (f.eks. i nogle kommuner, der arbejder meget med dialogplaner), er der tilsvarende eksempler på, at rammedelen tillægges mindre betydning, og at den bruges i mindre grad, eller slet ikke, som et overordnet styringsværktøj og forhandlingsgrundlag. Her sker dialog og forhandling i stedet i f.eks. dialogplanlægningen og byggesagsbehandlingen. Nogle kommuner reviderer rammedelen, mens andre i praksis har opgivet at revidere rammerne, for i stedet blot at "konsekvensrette" rammerne, når der på baggrund af f.eks. dialogplanprocesser eller lokalplanlægning opstår behov for at bringe det formelle plangrundlag i overensstemmelse med de projekter, der udspringer af dialogplanlægningen.

Der er også forskellige opfattelser af hvor detaljeret, der skal arbejdes med rammerne. Nogle kommuner mener, at en grundig og detaljeret byplanmæssig revision af rammerne kan bidrage til større kvalitet, mens andre peger på, at rammerne ikke må blive for detaljerede og specifikke, og at de derfor ønsker at arbejde med en "minimumsmodel".

På trods af de store forskelle i grundholdningerne til rammedelens betydning påpeger flere kommuner, at rammedelen spiller en vigtig rolle som grundlag for byggesagsbehandlingen i områder uden lokalplan, når der er tale om mindre projekter, der ikke er lokalplanpligtige. Rammedelen spiller også en rolle som administrationsgrundlag i forbindelse med andre lovgivninger, herunder miljø- og vejlovgivningen.

Der er dog også eksempler på kommuner, der lokalplanlægger selv mindre byggeprojekter, og derfor kun bruger rammedelen i begrænset omfang i byggesagsbehandlingen. Generelt er der meget store forskelle fra kommune til kommune i forhold til fortolkning af lokalplanpligten og dermed på, i hvor høj grad rammedelen anvendes i byggesagsbehandlingen. Emnet er behandlet nærmere i delprojekt 4: "Lokalplanlægning og byggesagsbehandling".

4.3 Kommuneplanens rammedel

Der arbejdes meget forskelligt med kommuneplanens rammedel i kommunerne. Rammedelen indeholder som hovedregel nogle generelle rammer for lokalplanlægningen (f.eks. vedrørende parkeringsforhold og detailhandel), samt nogle specifikke rammer for kommunens delområder (f.eks. vedrørende arealanvendelse, bygningshøjder og bebyggelsestætheder). I en række kommuner spiller digitalisering af rammedelen i disse år desuden en central rolle for rammedelens struktur og indhold.

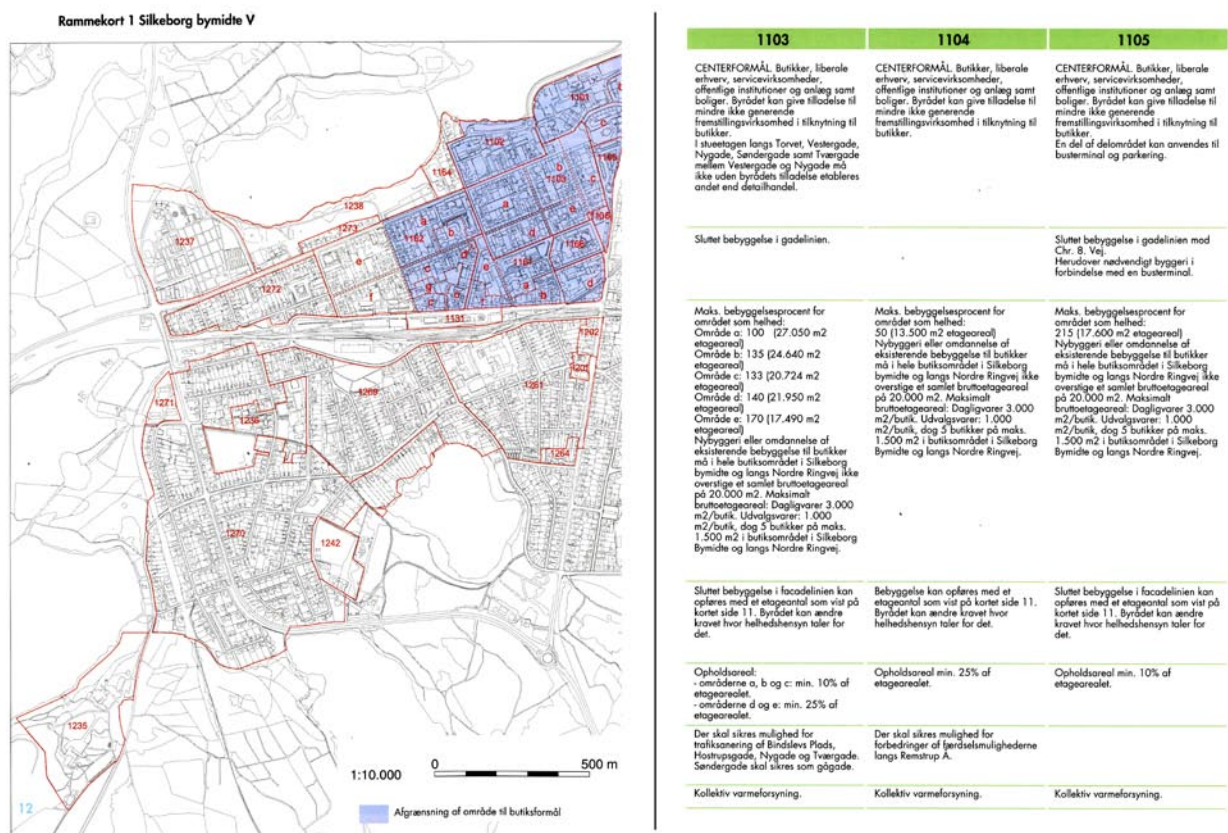
Der findes en række hovedtyper:

- Den traditionelle, administrative rammedel, baseret på rammekort og –spalter.
- Den målbaserede rammedel, hvor mål og intentioner bag rammebestemmelserne er formidlet, og hvor der f.eks. er udarbejdet bydelsbeskrivelser og illustrationskitser.
- Den typeopdelte rammedel, hvor generelle bestemmelser for en række områdetyper (f.eks. boligområder, industriområder, kontor- og serviceområder) suppleres med specifikke bestemmelser for udvalgte delområder.
- Den temabaserede rammedel, som er på idéstadiet, er en digitaliseret formidling af rammedelens bestemmelser på temakort, f.eks. i forhold til anvendelser, højder og miljøklasser.

Den traditionelle, administrative rammedel, baseret på rammekort og -spalter

Nogle kommuner udarbejder rammerne på traditionel vis ved at opdele kommunen i en lang række delområder, hvor der for hvert delområde gælder specifikke bestemmelser, angivet i skemaform. Der er store forskelle på, hvor detaljerede bestemmelserne i rammerne er. Der er eksempler på, at der i midtbyområder fastsættes langt mere detaljerede bestemmelser end i f.eks. parcelhusområder, da forholdene i de centrale byområder ofte er mere komplekse.

Den traditionelle rammedels styrke er, at den er relativt overskuelig inden for det enkelte delområde. Dens svaghed er, at det er vanskeligt at få overblik på tværs af delområder og at se sammenhængen mellem de overordnede mål i hovedstrukturen og de konkrete bestemmelser i "rammespalterne".



Figur 2. En række kommuner arbejder med en "traditionel" rammedel bestående af rammekort og –spalter, der fastsætter rammer for lokalplanlægningen for hvert delområde. Eksemplet er fra Silkeborg Kommune.

Den målbaserede rammedel med f.eks. bydelsbeskrivelser og illustrationsskitser

Nogle kommuner har udviklet den traditionelle rammedel til også at omfatte en grundigere formidling af rammernes indhold, f.eks. ved at beskrive mål og intentionerne bag rammebestemmelserne i indledende bydelsafsnit, som formidler en overgang mellem hovedstrukturens overordnede visioner, mål og kortbilag og rammedelens konkrete bestemmelser. Hensigten kan dels være at formidle indholdet overfor politikere, borgere og grundejere, og dels at give lokalplanlæggere og byggesagsbehandlere et bedre grundlag for lokalplanlægning og byggesagsbehandling.

Nogle kommuner har udviklet rammedelen yderligere til også at omfatte illustrationer af de udviklingsmuligheder, som kan rummes inden for det enkelte rammeområde.

I flere af de kommuner, der arbejder med bydelsplaner i form af områdeplaner i kommuneplanen, integreres rammerne i de enkelte områdeplaner.

Fordelene ved den målbaserede rammedel er, at der skabes et overblik over mål og intentioner på tværs af de enkelte rammeområder og en kobling mellem hovedstruktur og rammedel. En af ulemperne er, at udarbejdelsen af den målbaserede rammedel kan være meget ressourcetrækkende.

Kommuneplan - 6.1.C1 Svenstrup Center - Microsoft Internet Explorer

Adresse: <http://www.aalborg.dk/Kommuneplan/Kommuneplanrammer/Sydvest-området/Svenstrup/6.1.C1.htm>

KOMMUNEPLAN

Abonner Nyheder Praktiske oplysninger Skriv til Kommunen Vejledning Hvad gælder for mig?

Hovedstruktur **Kommuneplanrammer** Bilag Planredegørelse Lokalplaner Andre planer Udskriftslayout

aaalborg.dk/kort & planer

6.1.C1 Svenstrup Center

Kommuneplanrammer

- A - Landbrugsområde
- B - Boligområde
- C - Centerområde
- D - Blandt bolig- og erhvervsområde
- F - Grøn struktur
- G - Gader og pladser
- H - Let erhvervsområde
- I - Industriområde
- L - Landsby
- M - Område til særlige virksomheder
- N - Naturområde
- O - Område til offentlig service
- R - Rekreativt område
- S - Sommerhusområde
- T - Område til tekniske anlæg
- V - Område til vindmøllepark
- By- og bydelsafgrænsning

Mål

Målet er at bevare områdets blandede karakter og at skabe et smukkere og mere sammenhængende forretningsstrøg for at styrke bymiljøet og en udvikling til gavn for handelslivet. Byrådet lægger også vægt på at skabe visuel og funktionel sammenhæng mellem centret og den kommende nærbanestation på tværs af Hobrovej.

Anvendelse

Området skal anvendes til centerformål med butikker,

Anvendelse

- Boliger (åben-lav/etage)
- Butikker
- Butikker med værksted
- Hotel/Restaurant
- Klinikker
- Kontorer
- Service
- Benzinsalg
- Trykkerier
- Kulturelle formål
- Institutioner
- Rekreative formål
- Tekniske anlæg
- Værksteder o.l.

Anvendelsen er specificeret i [Bilag A](#).

Bruttoetageareal: Max. 1.500 m² pr. dagligvarebutik og max. 1.000 m² pr. udvalgsvarebutik.

Restrummelighed i centerområdet, se Bilag G

Byggemuligheder

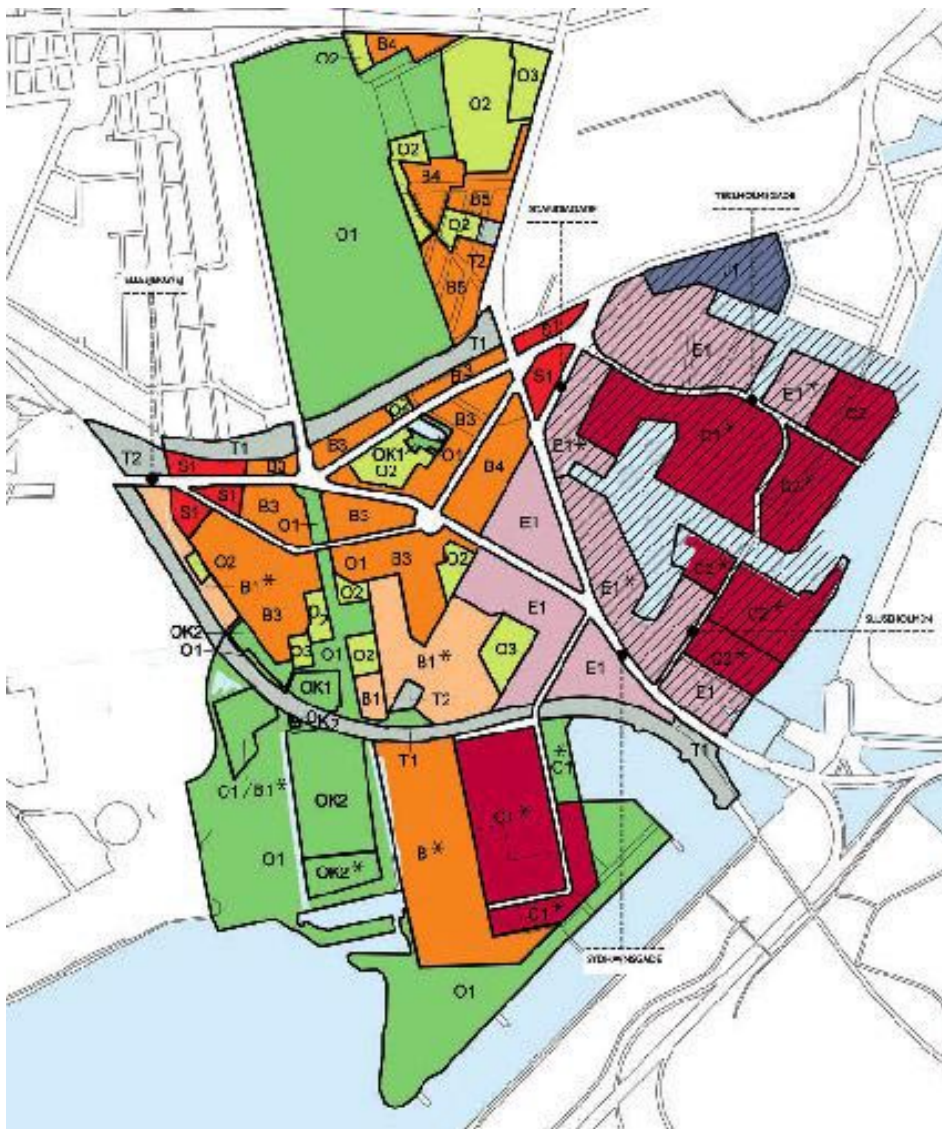
Bebyggelsesprocent: Max. 30 for boliger og max. 50 for anden bebyggelse. Dog max. 60

Figur 3. Nogle kommuner arbejder med grundig formidling af rammernes indhold, og med formidling af mål og intentioner bag de enkelte rammebestemmelser. Eksemplet er fra Aalborg Kommune.

Den typeopdelte rammedel

I den typeopdelte rammedel udformes der en række "standardrammebestemmelser" for forskellige områdetyper (f.eks. nogle få hovedtyper af boligområder, industriområder, kontor- og serviceområder mv.). Standardbestemmelserne suppleres med specifikke bestemmelser i udvalgte områder, f.eks. hvis der er særlige bevaringshensyn.

En af fordelene ved den typeopdelte rammedele er, at standardiseringen af rammebestemmelserne giver mulighed for at skabe en enkel og overskuelig rammedel. En af ulemperne er til gengæld, at forskelligheder mellem de enkelte områder ikke i tilstrækkelig grad slår igennem i rammebestemmelserne.



Figur 4. Nogle kommuner har forenklet og standardiseret rammebestemmelserne, således at der f.eks. findes tre hovedtyper af boligområder. I nogle områder (markeret med stjerne) er de standardiserede rammebestemmelser suppleret med specifikke bestemmelser, f.eks. om bevaring, detailhandel eller rækkefølge for byomdannelsen. Eksemplet er fra Københavns Kommune.

Den temabaserede rammedel

Endelig er der eksempler på kommuner, som overvejer at ændre rammedelens struktur i retning af en temabaseret digital rammedel, hvor rammebestemmelser illustreres på temakort (f.eks. anvendelser, bygningshøjder og miljøklasser), som kan integreres på temakort i hovedstrukturen. En af fordelene ved den temabaserede rammedel er, at der ved hjælp af temakort kan skabes en visuel sammenhæng mellem overordnede mål i hovedstrukturen (f.eks. et temakort over miljøklasser i hovedstrukturens afsnit om miljøforhold). En af ulemperne er, at det bliver vanskeligere at skabe overblik over bestemmelser i et delområde, hvilket dog til dels kan løses vha. digitale søgemuligheder (se eksemplet nedenfor).

Der findes også eksempler på, at kommunerne kombinerer flere af de ovenstående hovedtyper.

Den temaopdelte kommuneplan

Forslaget er på idéstadiet

Kommuneplanens opdeling i hovedstruktur og rammedel afløses af en hovedstruktur med temakort. Den digitale kommuneplan i denne form indeholder ikke en traditionel rammedel.

Nye temakort i den digitale hovedstruktur, fx.

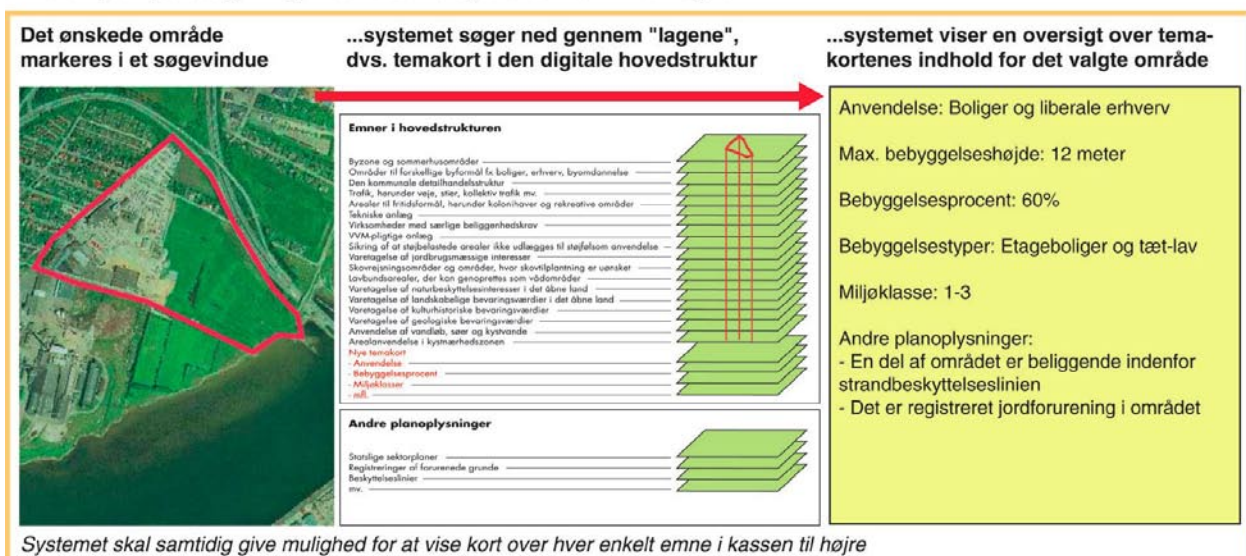
- Anvendelse og bebyggeshøjder (fx. i et kapitel om byudvikling)
- Miljøklasser (fx. i et kapitel om miljø)

Integrationen af rammedelens oplysninger på temakort i hovedstrukturen sikrer en bedre sammenhæng og bedre overblik over hovedstrukturen overordnede mål og de konkrete bestemmelser (fx. højder og B%).

Den del af rammedelen, der evt. ikke kan vises på temakort (fx. mål og intentioner for et område), indarbejdes i bydelsafsnit i hovedstrukturen.

Digitale søgemuligheder sikrer, at der kan trækkes oplysninger om "hvad der gælder" ud for ethvert geografisk område. Systemet kan også trække andre planoplysninger ud - fx. fra statslige sektorplaner for vand og natur.

Eksempel på søgning i den temaopdelte kommuneplan



Figur 5. I en fremtidig, digital form kan rammernes indhold måske helt eller delvist indarbejdes som temakort i en digital hovedstruktur, der f.eks. angiver anvendelse, maksimale bygningshøjder og miljøklasser. Digitaliseringen kan samtidig give mulighed for, at der fortsat kan søges på rammebestemmelser for et hvilket som helst, udvalgt delområde.

4.4 Erfaringer med kommuneplanens rammedel

I kommunerne er der som nævnt forskellige og ofte modsatrettede holdninger til, hvilken rolle rammedelen skal spille i den kommunale planlægning og derfor også vidt forskellige erfaringer.

Et grundlæggende diskussionspunkt er, hvorvidt det er muligt at skabe politisk ejerskab til rammerne – og om det i det hele taget er hensigten, at politikerne skal have ejerskab til rammerne.

Nogle kommuner har erfaringer med, at det politiske fokus på rammedelen er lille, og at rammerne er administrationens værktøj. Nogle påpeger således, at det ikke kan forventes at politikerne har overblik over rammedelen, men at det væsentlige er, at der administrativt arbejdes med en klar kobling mellem hovedstruktur og rammedel, således at de politiske mål i hovedstrukturen forankres i rammedelen.

Men der er også eksempler på, at der er skabt politisk ejerskab til rammedelen. Det skønnes dog, at være vanskeligst i de store kommuner.

Flere kommuner peger på, at en overgang mellem hovedstruktur og rammedel – f.eks. i form af bydelsbeskrivelser – kan medvirke til at styrke politikernes og offentlighedens interesse for rammedelen.

Erfaringerne viser også, at der i en række kommuner ofte opstår et betydeligt behov for at udarbejde kommuneplantillæg, der ændrer rammedelen. I alt udarbejdes der ca. 500 kommuneplantillæg årligt i Danmark.

Der er blandt praktikere forskellige opfattelser af, hvorvidt det – planfagligt og politisk – er et problem, hvis der vedtages mange kommuneplantillæg, der ændrer rammedelen. Nogle peger på, at mange kommuneplantillæg underminerer kommuneplanens status. Andre påpeger, at det ikke er et problem, at der vedtages kommuneplantillæg, da det er vanskeligt at forudse fremtidige ændringer, forslag og udviklingsmuligheder, som kræver en ændring af rammerne. Det påpeges desuden, at planlovens procedurekrav altid sikrer offentlighedens mulighed for indflydelse, når kommuneplanens rammedel ændres, og at det derfor reelt ikke er et retssikkerhedsmæssigt problem at ændre kommuneplanen.

Der er også forskellige erfaringer med, hvorvidt bestemmelser skal være detaljerede og præcise eller overordnede og rumlige, både planfagligt og politisk, og hvilken betydning detaljeringsgraden har for behovet for senere at ændre rammebestemmelserne ved kommuneplantillæg.

Nogle peger på, at behovet for at ændre rammerne via kommuneplantillæg i nogle tilfælde skyldes, at der ikke i tilstrækkelig grad ligger byplanmæssige og bygningsarkitektoniske overvejelser bag rammerne. Det kan bl.a. skyldes, at det er meget ressourcekrævende at revidere rammerne, samt at der i udarbejdelsen af rammerne f.eks. ikke er tilstrækkelig dialog mellem byplanlæggere og bygningsarkitekter. Der er eksempler på, at problemstillingen er imødegået ved at inddrage lokalplanlæggere og byggesagsbehandlere i udarbejdelsen af kommuneplanens rammedel.

Mange kommuner fremhæver som nævnt, at rammerne spiller en vigtig rolle i byggesagsbehandlingen. Flere kommuner har gjort erfaringer, der peger på, at byggesagsbehandlerne primært fokuserer på rammernes "hårde" bestemmelser vedr. anvendelse og bygningshøjder, og i mindre grad på eventuelle "bløde" mål for områdets udvikling, lige så vel som nogle byggesagsbehandlere oplever det som meget vanskeligt at arbejde med helhedsvurderinger i byggesagsbehandlingen.

Flere kommuner peger på, at det især er vanskeligt at fastsætte og administrere bebyggelsesprocenter i rammedelen, hvorimod anvendelsesbestemmelser, bygningshøjder mv. er lettere at fastsætte og administrere. Flere peger på, at det især er vanskeligt at fastsætte bestemmelser i byudviklings- og omdannelsesområder.

Endelig påpeges det fra erhvervslivet, at processen omkring revision af rammebestemmelser ikke er tilstrækkelig synlig for f.eks. grundejere i erhvervsområder, og at det således er et problem, hvis kommunerne gennemfører ændringer af rammebestemmelser uden en tilstrækkelig dialog med grundejerne.

Case: Områdeplaner og fornyelse af rammedelen i Aalborg Kommune

Aalborg Kommune gennemfører i perioden 2001-2006 en fuld revision af kommuneplanen baseret på en overordnet hovedstruktur og syv "delområdekommuneplaner" med bydelsbeskrivelser og rammebestemmelser. Hele kommuneplanen er digital.

De syv "delområdekommuneplaner" er blevet udarbejdet løbende for et par områder ad gangen, hvilket har sikret, at det ressourcemæssigt var muligt at arbejde i dybden med hvert enkelt område. Beslutningen om at udarbejde en overordnet hovedstruktur blev truffet fordi det blev vurderet, at de syv områderevisioner ikke kan stå alene, da en række emner (f.eks. trafik og byomdannelse) kræver en overordnet planlægning på kommuneniveau.

Der er gode erfaringer med processen og den offentlige debat. En revision i delområder giver grundlag for en god og nærværende debat, og giver samtidig mulighed for en differentiering i forhold til inddragelse af politikerne, således at de bliver inddraget mest i områder, hvor der er mest at forholde sig til politisk.

At kommuneplanrevision er opdelt i delområderevisioner har også givet mulighed for en grundigere bearbejdning af rammebestemmelserne end hidtil. Der er arbejdet meget med bydelsbeskrivelser, som redegør for mål og perspektiver for den enkelte by i oplandet og den enkelte bydel i Aalborg, og som formidler overgang mellem hovedstruktur og rammebestemmelser. Der er også arbejdet med illustrationsskitser, som bl.a. viser byggemuligheder og fysiske strukturer. For hvert enkelt rammeområde er der angivet mål for områdets udvikling, og i rammebestemmelserne er der arbejdet meget med "bløde" emner som f.eks. arkitektur, byrum og landskab.

Revisionen af rammebestemmelserne tog udgangspunkt i et nyt, standardiseret koncept for udarbejdelse af kommuneplanrammer. Konceptet blev udviklet for at sikre ensartethed på tværs af geografien og for at sikre, at rammebestemmelserne bliver mere juridisk præcise. Konceptet blev bl.a. udarbejdet på baggrund af en evaluering og analyse af rammebestemmelserne i den tidligere kommuneplan. Efter udarbejdelsen af de to første af syv "delområdekommuneplaner" blev konceptet evalueret og forbedret.

Kommunen vurderer, at rammerne er ved at nå deres endelige form, og det har vist sig, at de traditionelle rammebestemmelser ("spalter") fortsat er et godt værktøj, når de indtænkes i en større sammenhæng, som den overordnede hovedstruktur og områderevisionerne udgør.

Det er en stor udfordring at styrke samarbejdet mellem planlæggere og byggesagsbehandlere om rammernes udformning og indhold. Derfor er der bl.a. arbejdet med evaluering af, hvordan rammebestemmelserne bruges i byggesagsbehandlingen. De første erfaringer viser, at byggesagsbehandlere kun i begrænset omfang bruger de kvalitative bydelsbeskrivelser, som supplerer de mere præcise rammebestemmelser.

Erfaringerne viser at

- Bydelsniveauet egner sig godt til at skabe et helhedsbillede af "stedet", som grundlag for en god og differentieret dialog med borgere og politikere. Men der er også behov for en overordnet hovedstruktur, da en række emner (f.eks. byomdannelse og trafik) kræver en overordnet planlægning på kommuneniveau.
- En etapeopdeling af kommuneplanrevisionen i flere områdeplaner kan give mulighed for en grundig revision af rammedelen.
- Der er gode erfaringer med at arbejde med et koncept for revision af rammebestemmelser, samt løbende evaluering af konceptet undervejs i processen.
- Der er gode erfaringer med både at arbejde med konkrete bestemmelser og kvalitative bydelsbeskrivelser, men byggesagsbehandlere bruger kun i begrænset omfang de kvalitative beskrivelser. Derfor er der behov for en udvikling af samarbejdet mellem planlæggere og byggesagsbehandlere.



Kilde: Ålborg Kommune

4.5 Forslag til forbedringer af planlov og –kultur ifht. kommuneplanens rammedel

Der er i kommunerne forskellige holdninger til, hvilken rolle rammedelen skal spille i plansystemet, og dermed også forskellige opfattelser af hvorvidt planloven og –kulturen bør ændres på dette punkt.

Forslagene går dels på et behov for mere præcise fortolkninger af den gældende planlovgivning, dels på forslag til revision og præcision af bl.a. anvendelseskategorier, og dels på grundlæggende lovændringer i forhold til kommuneplanens rammedel.

En række kommuner påpeger således, at de er usikre på tolkningen af planlovens krav til kommuneplanens rammedel, og efterlyser klare definitioner på minimumskrav til indholdet i rammedelen. Det gælder f.eks. nogle af de kommuner, der tillægger rammedelen mindre betydning, og i stedet lægger vægt på f.eks. dialogplanlægning.

Nogle kommuner peger desuden på, at der er behov for at gennemgå og revidere de anvendelsesbestemmelser, der benyttes. Der er flere synspunkter på denne problemstilling:

- Det påpeges, at de nuværende anvendelseskategorier i rammedelen ikke svarer til de udfordringer, byerne står over for i dag, og at der nationalt er behov for at revidere definitioner og anvendelsesbestemmelser, bl.a. i de digitale standarder. Det gælder bl.a. anvendelseskategorier for erhverv og offentlige formål. Der er således et ønske om i højere grad at kunne blande boliger og erhverv. Det gælder f.eks. i forbindelse med byomdannelseprojekter, hvor der ofte fra kommunal side er et ønske om at skabe mangesidede anvendelser. Andre ønsker i højere grad at kunne differentiere anvendelsen af områder til offentlige formål, f.eks. "kultur" og "undervisning". Der er således behov for at diskutere og afklare, om der kan være planlægningsmæssige begrundelse for f.eks. at differentiere anvendelsesbestemmelser vedr. offentlige formål.
- Der efterlyses også en afklaring af, hvor langt man kan gå i fastsættelsen af præcise anvendelsesbestemmelser. Der peges på, at kommunerne selv kan komme langt ved at revidere de rammebestemmelser, der i dag gælder i kommuneplanerne, f.eks. for erhvervsområderne.
- En praktiker foreslår desuden, at der gives mulighed for at fastsætte bestemmelser om "midlertidige anvendelser", som kan give mulighed for at indpasse flere anvendelser i omdannelsesområder i en overgangsperiode, også selvom indpassningen af disse anvendelser ikke er i overensstemmelse med de normalt gældende miljøkrav. Der peges på, at kreative virksomheder, kulturinstitutioner, foreninger mv. kan tilføre et omdannelsesområde liv i en overgangsperiode, og at miljøkravene bør kunne lempes i overgangsperioden, således at eksisterende virksomheder kan fortsætte, samtidig med at nye indpasses. Planloven og miljølovgivningen rummer allerede i dag mulighed for at lempe støjkrav i en overgangsperiode, men der peges på, at midlertidige lempelser også bør omfatte andre miljøforhold som f.eks. røg og lugtgener.

Endelige peger en række praktiker på et behov for mere grundlæggende lovændringer:

- En praktiker peger på, at rammedelen kan styrkes, hvis der i højere grad arbejdes med byplanmæssige "programmer" for den fremtidige udvikling i et byområde før der fastsættes rammebestemmelser, og at erfaringer i Holland med byplanmæssige programmer bør få afsmittende virkning på den danske planlov.

- Andre foreslår, at der gives mulighed for et mere dynamisk samspil mellem rammedelen og lokalplanlægningen, f.eks. ved at give mulighed for, at en lokalplan kan ophæves, uden at der vedtages en ny lokalplan, hvis rammedelen derimod er revideret, så den kan fungere som administrationsgrundlag i byggesagsbehandlingen. Det påpeges således, at reviderede rammebestemmelser kan udgøre et bedre administrationsgrundlag end gamle lokalplaner.
- Omvendt foreslås det, at der gives mulighed for at vedtage lokalplaner uden kommuneplantillæg, således at kommuneplanrammerne blot ophæves for det område, som lokalplanen omfatter.
- Nogle kommuner peger desuden på, at der i højere grad bør gives mulighed for at anvende rammedelen som grundlag for byggesagsbehandlingen, så antallet af lokalplaner kan reduceres. Andre peger dog på, at de anser rollefordelingen mellem rammedel og lokalplan for passende, og at lokalplanlægningen er en god proces til ikke blot at inddrage offentligheden og sikre retssikkerheden, men også som en intern afklaringsproces i forvaltningen, hvor en række planmæssige forhold afklares.
- Der efterlyses klarere retningslinjer eller stærkere virkemidler i forhold til at arbejde med kommuneplanens rammedel i sammenhæng med andre virkemidler, f.eks. arkitekturpolitik. Emnet behandles nærmere i delrapport 4: "Lokalplanlægning og byggesagsbehandling".
- Enkelte praktikere peger på, at den kommunale planlægnings opdeling i hovedstruktur, rammedel og lokalplaner grundlæggende bør genovervejes, set i lyset af perspektiverne i en fremtidig, digital planlægning. Synspunktet er uddybet i kapitel 5 – "Digitale værktøjer i kommune- og bydelsplanlægningen".

Endelig peger flere på, at plankulturen i høj grad kan udvikles. Der peges på, at et styrket samarbejde mellem planlæggere og byggesagsbehandlere kan forbedre kvaliteten i udarbejdelsen og administrationen af rammedelen, og at der er behov for nye kompetencer i byggesagsbehandlingen, f.eks. flere arkitekter. Det påpeges specifikt, at bygningsarkitekter i højere grad bør inddrages ved udarbejdelsen af rammedelen. Flere kommuner lægger op til et tættere fremtidigt samarbejde med plan- og byggesagsafdelingerne.

Det påpeges også, at formidlingen af rammernes indhold kan styrkes, f.eks. vha. temakort eller 3D-bymodeller, dels gennem en styrket kvalitativ beskrivelse af de mål og intentioner, der afspejler sig i de enkelte rammers bestemmelser. Det kan f.eks. ske i bydelsafsnit, som formidler overgangen mellem hovedstrukturens overordnede mål og rammedelens præcise bestemmelser.

5. Digitale værktøjer i kommune- og bydelsplanlægningen

5.1 Baggrund

Der er de senere år sket en stor metodeudvikling i planlægningen på bydelsniveau. Det gælder i såvel planprocesser som i plantyper og metoder. I dialogen mellem kommunen og offentligheden, i relation til såvel bydelsplanlægning som kommuneplanens rammedel, spiller nye digitale værktøjer en central rolle. Det gælder f.eks.:

- Visualiseringer, animationer og 3D-modeller til formidling af planforslag og byggeprojekter mv.
- Digitale planværktøjer til formidling af dialogplaner, kommune- og lokalplaner mv.

Digitale værktøjer har to centrale funktioner: Dels som dialog- og formidlingsværktøjer i den offentlige debat om planforslag, dels som administrations- og informationsværktøjer, når planen er vedtaget og gøres tilgængelig på internettet.

5.2 Erfaringer med visualisering

Visualiseringer har hurtigt vundet indpas i planlægningen, og der er gjort en lang række erfaringer med at bruge værktøjerne i den offentlige debat.

Visualiseringer har i en lang årrække været brugt i forbindelse med projekter i kystnærhedszonen (vindmøller, sommerhuse, havneudvidelser osv.), men bruges i stigende grad også i tætte byområder (høje bygninger, butikcentre, gadeombygninger osv.).

Erfaringerne viser, at visualiseringer kan spille en meget central rolle i debatten om konkrete planforslag. Visualiseringer gør det muligt for alle at forholde sig til f.eks. det byggeri, som lokalplanen giver mulighed for. Men erfaringerne viser også, at visualiseringer i nogle tilfælde bliver mere styrende for diskussionen, end planforslaget i sig selv lægger op til. Det skyldes bl.a., at visualiseringsredskaberne er meget udviklede, og at visualiseringerne derfor ofte bliver meget detaljerede (f.eks. facadeudformning, farvevalg og vinduespartier), også i tilfælde hvor planforslaget slet ikke fastlægger detaljerede bestemmelser for disse forhold.

Valg af farver, taghældninger mv., som foretages af den fagperson, der laver visualiseringen, kan derfor blive meget styrende for debatten. Debatten risikerer således at blive en diskussion om det konkrete udtryk, som visualiseringen viser, frem for en diskussion om de muligheder, som lokalplanen rummer.

Nogle praktikere peger derfor på, at det i tilfælde, hvor lokalplanforslaget kun fastlægger få bestemmelser om f.eks. facadeudformning og farvevalg, kan være hensigtsmæssigt at bruge digitale "klodsmodeller", som kun illustrerer bebyggelsens overordnede disponering. Til visualisering af planforslag, der fastlægger mere detaljerede bestemmelser, er det mere relevant at bruge en detaljeret model.

Det er i begge tilfælde væsentligt at matche den detaljeringsgrad, som hhv. planforslagets bestemmelser og visualiseringen lægger op til.

Det påpeges dog, at denne tilgang står i kontrast til, at politikere og borgere hele tiden efterspørger, at visualiseringer bliver så realistiske som muligt.

En række kommuner arbejder selv med teknikkerne, men der er også mange kommuner, der udelukkende baserer sig på visualiseringer fra bygherrer og konsulenter. En praktiker peger i den

forbindelse på, at det i forbindelse med visualiseringer til planforslag er vigtigt for troværdigheden, at visualiseringer udføres af kommunen og ikke af bygherre eller bygherrerådgiver.

Nogle peger desuden på, at en bedre formidling af forudsætninger, forbehold og detaljeringsgrad – i form af en ”varedeklaration” på visualiseringen – kan forbedre debatter om planforslag, hvor der indgår visualiseringer. En redegørelse om ”Vurdering af Visualiseringsmetoder”, udarbejdet af Center for Interaktive Rum på Alexandra Instituttet A/S understøtter disse konklusioner. Her anbefales det bl.a., at valg af medie bør understøtte formålet med visualiseringen, at valg af medie bør tage hensyn til målgruppens adgang til det givne medie, og at visualiseringens detaljeniveau, skala og præcision skal fremgå tydeligt.

I stedet for visualiseringer arbejder nogle kommuner med fysiske ”klodsmodeller” (f.eks. i træ eller plast), bl.a. fordi nogle mennesker lettere opfatter proportioner og skalaforhold i en fysisk model, frem for en digital. Fra udlandet er der eksempler på, at der er opbygget fysiske modeller for hele bydele eller byer, og i nogle tilfælde er der krav om, at nye projektforslag fra bygherrer skal indbygges i klodsmodellen.

Case: Digitale værktøjer i Nørrebro Park, Trekroner og Århus Havn

En række kommuner har gjort erfaringer med afprøvning af nye digitale værktøjer i forbindelse med dialogen med politikere, borgere, arbejdsgrupper og andre interessenter i kommune- og bydelsplanlægningen.

3D-værktøjer i Kvarterløft Nørrebro Park

I forbindelse med et kvarterløftprojekt i området Nørrebro Park i København er der eksperimenteret med digitale værktøjer, bl.a. debatfora og interaktive 3D-modeller, hvor borgerne kunne skitsere deres egne planforslag.

Kvarterløftet etablerede bl.a. en hjemmeside som et bærende kommunikationsmedie i projektet, hvor alle informationer, referater og nyheder blev lagt ud. Den blev bl.a. besøgt af borgere, der ellers ikke var engagerede i projektet, samt af udenlandske kvarterløft-interesserede. Sekretariatet mødte dog det problem, at man i dag forventer en minut-for-minut opdatering af hjemmesider. Det var ressourcemæssigt ikke muligt, og måske heller ikke nødvendigt, men det kan svække hjemmesidens status i borgernes øjne.

Der blev også etableret et netbaseret dialogforum, men da der var ringe interesse for debat, blev det et sted, hvor mange klagede, men få førte en konstruktiv dialog. Derfor blev debatforummet lukket ned, og de dårlige erfaringer blev analyseret. I april 2006 åbner en ny udgave af debatforummet, hvor der bliver lagt vægt på følgende:

- Et klart defineret formål med forummet
- Inddragelse af beslutningstagere
- Bevidstgørelse om forummets status
- Opfølgning på indlæg samt en start og slutning på hvert emne
- Registrerede brugere

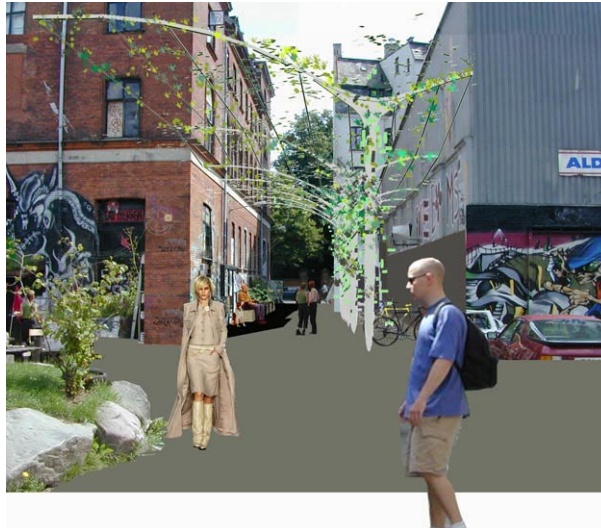


Illustration fra forskningsprojekt
"Det elektroniske kvarter"

Der blev også arbejdet med 3D-modeller, GIS, "fotosafari" og en "virtuel markedsplads". Fotosafarierne, hvor borgerne tog billeder af smukke og grimme områder i kvarteret, gav et godt billede af brugernes øjne på kvarteret, og den virtuelle markedsplads gav mulighed for inddragelse af en anden målgruppe samt en friere dialog via bl.a. sms. Dialogen var langt bedre end i hjemmesidens debatforum.

Erfaringerne med 3D-modeller og visualiseringer var blandede, men kvarterløftsekretariatet vurderer, at værktøjerne kan bruges med succes. Det gælder især de overordnede og abstrakte 3D-modeller, som er gode til at give en rummelig forståelse og en fornemmelse af helhed. De bør derfor anvendes i den kreative proces, f.eks. ved at en arkitekt hurtigt modellerer borgernes ideer og ønsker op under møderne, så man ud fra modellen hurtigt kan vurdere egne forslag. Sekretariatet har desuden overvejet at gøre 5 borgere til superbrugere af 3D-modelleringsprogrammer, men har vurderet at fraflytningen er for stor.

Erfaringerne er beskrevet i Socialministeriets rapport "Det elektroniske kvarter".

Interaktiv 3D-model i udviklingen af Trekroner

I forbindelse med udviklingen af grønne landskabsrum i den nye bydel Trekroner har Roskilde Kommune arbejdet med en interaktiv 3D-model, som gav borgerne mulighed for selv at komme med 3D-forslag til udformningen af et grønt område. Modellen indeholdt en 3D-model, som borgerne kunne bevæge sig rundt i og indsætte forskellige standardelementer (f.eks. træer, buske og aktiviteter).

Der var dog kun få, som benyttede modellen. Det blev påpeget, at en stærkere markedsføring over for de unge kunne have tiltrukket flere brugere, og at brugen af interaktive digitale værktøjer vil blive mere udbredt i fremtiden.

Havnen på Spil i forbindelse med omdannelse af Århus Havn

I Århus er der eksperimenteret med nye debatformer i forbindelse med planer for omdannelse af havnen. Det er bl.a. sket i Havnen På Spil (se www.havnespil.dk og www.urbanespil.dk), hvor der blev anvendt en række digitale medier.

Havnen På Spil havde karakter af et rollespil, hvor en række borgere, politikere, erhvervsfolk og eksperter deltog og spillede forskellige roller. Hver deltager skulle blandt en lang række forud definerede scenarier udvælge fire scenarier at arbejde med.

Spillet blev formidlet på storskærm til tilskuere, som havde mulighed for at øve indflydelse på spillet ved at afgive en stemme på udvalgte tidspunkter i spillet. På skærmen kunne tilskuerne bl.a. aflæse konsekvenserne af kortenes placering og disses udslag i spillets pointgivning.

Der blev også arbejdet med visualiseringsmetoder, hvor der var mulighed for at flytte byggeklodser, i form af planlagte bygninger, rundt i en 3D-model for havnen.

Erfaringerne viser, at spillet kan være et godt redskab til at give indsigt i byplanlægningens mange aspekter, politiske interesser, markeds kræfter og borgernes ønsker og behov. Erfaringerne viste også, at spillet både tiltrak borgere, der normalt er aktive i processerne, og nye aldersgrupper, der normalt ikke deltager. Erfaringerne med de digitale medier var blandede. De digitale medier kan medvirke til at skabe overblik og indsigt, f.eks. på storskærm og via 3D-modeller, men tilskuerne var mest interesserede i at følge med i spillet "live".

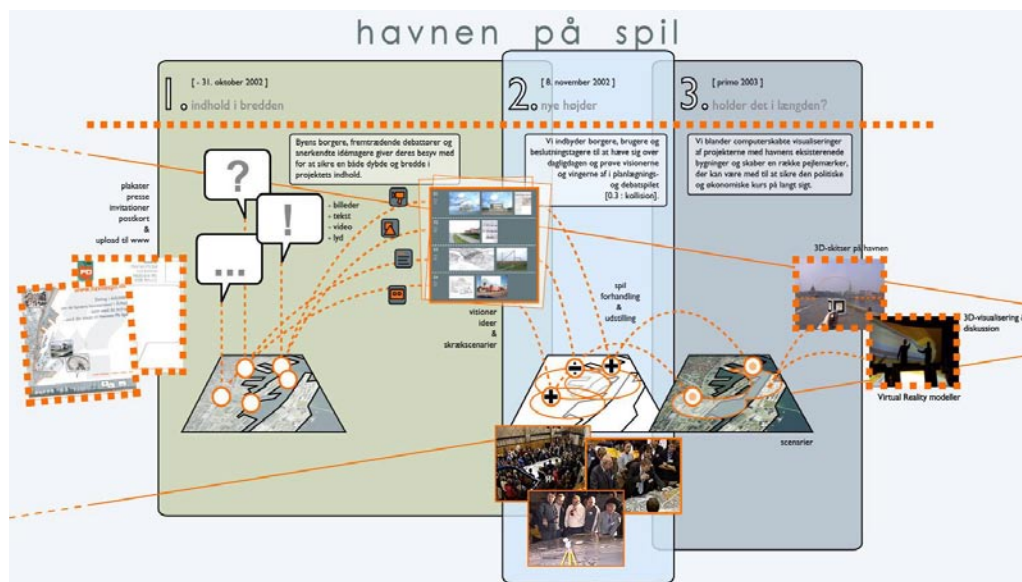


Illustration fra Havnen på Spil
Kilde: Kollision

5.3 Erfaringer med 3D-modeller

Den traditionelle visualisering er ofte et "stillbillede" af ét byggeri eller anlæg, set fra én vinkel. En række kommuner arbejder desuden med 3D-modeller, der viser et større byområde.

Nogle kommuner anvender 3D-modeller for større byområder i forbindelse med konsekvensvurderinger af (eller politikker for) højhuse og andre, markante bygningsværker. Modellerne benyttes også til at lave animationer, hvor byggeriet eller anlægget ses fra f.eks. en fodgængers perspektiv, når man bevæger sig rundt i byrummet.

Enkelte kommuner overvejer at bruge 3D-modeller til at illustrere byggemuligheder i relation til kommuneplanrammerne, men vurderer samtidig, at der er en risiko for, at illustrationerne kan hæmme kreativiteten i den efterfølgende proces, samt at illustrationerne blot giver offentligheden ét blandt mange mulige billeder af mulighederne inden for et givent rammeområde.

Der er også eksempler på kommuner, som har arbejdet med at give offentligheden mulighed for selv at arbejde interaktivt med visualisering og animationer. De første erfaringer viser, at brugen af 3D-værktøjer fortsat er teknisk krævende, men at det f.eks. kan være en idé at uddanne udvalgte borgere til brugere af 3D-værktøjerne, således at borgergrupper selv kan udarbejde forslag i 3D, f.eks. som alternativer til kommunens planforslag.

Der er også et eksempel på en internetløsning, der gav borgerne mulighed for selv at komme med 3D-forslag til udformningen af et grønt område. Der var dog kun få, som benyttede modellen. Det blev påpeget, at en stærkere markedsføring over for de unge kunne have tiltrukket flere brugere.

Nogle praktikere peger således på, at brugen af interaktive 3D-modeller vil stige markant, når de nye IT-generationer vokser op og bliver deltagere i den offentlige debat.

Case: VVP - Virtuel Vurdering af Planlægning

VVP er et koncept, der blev udarbejdet på initiativ af Århus Kommune i samarbejde med en række rådgivere. Projektet blev støttet af Erhvervsudviklingsrådet. Kommunen ønskede et redskab, der kunne forbedre demokratiseringen af planlægningen og supplere de allerede eksisterende redskaber.

VVP er en dynamisk 3D-model bestående af en kombineret landskabs- og bymodel, der er opbygget på baggrund af ortofotos – en avanceret teknik, der giver stor geometrisk præcision. Modellens koordinater stemmer overens med GPS-koordinater, så det via en søgemaskine er muligt at blive placeret på bestemte GPS-koordinater eller en specifik adresse i modellen. Man kan også vælge at navigere frit rundt i modellen eller følge foruddefinerede ruter, i fugleperspektiv eller i gadeniveau, alt efter behov.

Modellen egner sig til konsekvensvurderinger på flere niveauer:

1. Det helt overordende plan, hvor man ønsker et overblik over et større byrum, et konkret anlæg, logistiske knudepunkter eller gadeforløb.
2. Bydelsniveauet, som egner sig til volumenstudier og forståelse af sammenhænge. Det bruges ofte som afsæt i udviklingen af mere detaljerede projekter.
3. Bygningsniveauet, som egner sig til at vurdere, hvordan en bygning indvirker på sine omgivelser og udformningen af byrum set fra gadeniveau. Man kan bl.a. danne sig et klart billede af indblikskorridorer fra alle ønskede placeringer i byen.

Med VVP-modellen forbedres beslutningsgrundlaget ifht. fremtidige projekter, fordi man kan afprøve alternativer til de konkrete projekter.

Detaljeringsgraden bør afvejes i forhold til den situation, modellen skal anvendes i. I forhold til råmodellen, som består af en grov geometrisk gengivelse af bygningsvolumerne,

kan man fra- og tilvælge detaljerede tagudformninger (tårne, kviste mv.) og fotogengivelser af facader. Århus Kommune har en 3D-model af den centrale del af byen. Endnu har man kun lagt fotos på modellens facader i områder, der har været aktuelle i forhold til konkrete projekter, samt byens arkitektoniske landmarks (fx Rådhuset).



Udsnit af VVP-modellen med facader på de havnenære områder
Kilde: Århus Kommune

VVP er netbaseret for at optimere brugervenligheden. Web-teknologien hindrer dog, at visualiseringerne kan have den samme høje detaljeringsgrad, som kendes fra grafikken i andre 3D-modelleringsprogrammer. Det er bl.a. de detaljerede facadefotos, der er med til at gøre programmet tungere og dyrere at bruge end traditionelle 3D-modeller.

VVP-modellen kræver vedligeholdelse og jo flere lag man løbende skal opdatere (fx geometriske ændringer og facader), jo mere besværlig og dyr bliver processen. Derfor er det vigtigt, at ambitionsniveauet nøje afvejes med behovet. Kommunens embedsmænd står for vedligeholdelsen af 3D-modellens enkeltdele (bortset fra grundlæggende data om terræn og bygninger). Input til ændringer kommer fra det politiske system og forskellige kommercielle interesser.

Det er muligt at linke op til andet materiale via 3D-modellen. Dvs at alle kommunale data i princippet kan være tilgængelige i modellen. Hvor man i dag kan orientere sig ud fra luftfoto eller kort i de forskellige registre (for eksempel BBR), viser VVP data i tre dimensioner. Et element, der kan hjælpe med at skabe overblik, eksempelvis hvor en adresse dækker over flere bygninger. Planlæggere vil også kunne bruge VVP-redskabet i udarbejdningen af lokalplaner parallelt med traditionelle redskaber.

VVP har en geometrisk præcision, der sikrer, at visualiseringerne er retvisende. Redskabet ventes således også at spille en væsentlig rolle ved arkitektkonkurrencer, hvor projekterne kan placeres og sammenlignes ud fra et ensartet grundlag.

Redskabet vil også spille en stor rolle i den offentlige debat. Indsigelser får således mere tyngde, fordi borgerne har adgang til det samme redskab som bygherren. Modellen vil kunne illustrere problematikker, som borgerne tidligere kun kunne påpege eller betale

sig fra at få eksperter til at formidle. For eksempel kan man gå ind i modellen og hurtigt afgøre, hvilken indflydelse et projekt har på udsigten fra lejligheden på tredje sal, i modsætning til traditionelle visualiseringer, der kun viser fx et byggeri fra udvalgte vinkler.

Endeligt skal det påpeges, at VVP er et supplement til de eksisterende redskaber, og ofte vil man formidle sin idé bedst ved en kombination af flere formidlingsformer (fotomontager, animationer).

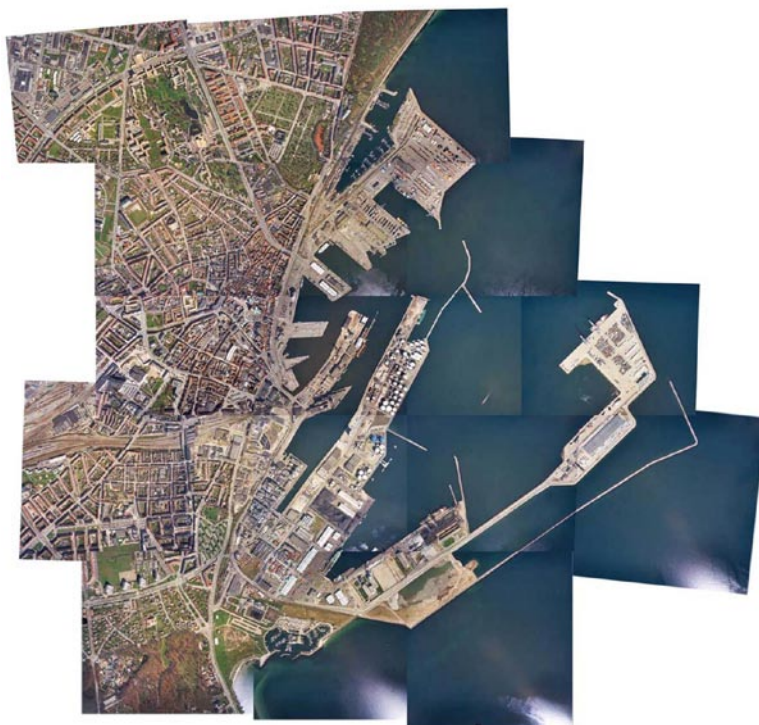
I dag ligger 3D-modellen tilgængelig på Århus Kommunes hjemmeside i en råmodel. Det langsigtede mål er, at alle borgere skal kunne bruge den komplicerede virtuelle model, men det kræver en optimering af såvel data som software. De kommende generationer vil formentlig have lettere ved at bruge redskabet. Barriererne for en udbredt brug af VVP er dog ikke teknologien, men den store data-mængde, der skal produceres til 3D-modellerne, altså den økonomiske faktor.

Anvendelsesmulighederne for VVP er endnu ikke færdigudfoldet. Opbygger man en logisk, brugervenlig og hierarkisk struktur, vil man også kunne oploade dokumenter over beslutningsprocesser og andre oplysninger, der er relateret til en specifik byggesag. Informationernes status bør fremgå tydeligt, herunder om oplysningerne er juridisk bindende eller ej, hvem afsenderen er og i hvilken sammenhæng, informationer er lagt ud.

VVP-modellen vil altså kunne bruges som info-portal for byens aktører – og gæster. Turistinformationer vil også kunne kobles på.

Kilde:

Højhusrapporten: Anvendelsen af digitale 3D-modeller som redskab og formidling.
Interview med Århus Kommune, CAVI, COWI og Cadpeople



Ortofotos af de havnenære områder
Kilde : Århus Komune

5.4 Erfaringer med digitale planværktøjer

En række kommuner har desuden erfaringer med at arbejde med digitale planer, herunder særligt med digitalisering af rammedelen.

Der er gode erfaringer med at give borgere og andre brugere mulighed for at søge planoplysninger på adresseniveau i en internetbaseret, digital rammedel. Men det er samtidig en udfordring at fastholde overblikket, og der er måske en tendens til, at brugerne i højere grad end i en trykt plan overser forudsætninger og overordnede rammer for de konkrete rammebestemmelser, der gælder for den enkelte ejendom.

Det påpeges også, at kommuneplanens struktur ændrer sig, når den digitaliseres. Der er såvel eksempler på, at en digitalisering fører til en forenkling af rammebestemmelserne, og at kommuneplanen som helhed bliver mere fysisk, som på det modsatte, hvor kommuneplanen "flettes" med andre oplysninger, bl.a. med budgetoplysninger, som knytter sig til initiativer i hovedstrukturen, eller f.eks. henvisninger fra rammedelen til gode råd om byggesagsbehandling.

I sidstnævnte tilfælde er det en udfordring at synliggøre, hvilke dele af den digitale kommuneplan der har retsgyldighed som formelt kommuneplanstof, og hvilke dele der har karakter af almindelig information på den kommunale hjemmeside. Nogle praktikere peger på, at erfaringerne med digitale kommuneplaner viser et behov for en dialog mellem stat og kommune om hvilke krav, der generelt skal stilles til digitale planer.

En praktiker påpeger, at der med indførelsen af muligheder for at søge planoplysninger på adresseniveau opstår et dilemma i forhold til både at vise rammebestemmelser og (digitale) lokalplanbestemmelser for samme ejendom. Det påpeges, at rammebestemmelserne ikke har reel betydning, når der er vedtaget en lokalplan, og den digitale visning af rammebestemmelserne i lokalplanlagte områder kan således skabe usikkerhed om, hvad der gælder. Omvendt viser rammebestemmelserne sammenhænge mellem forskellige områder, ofte på tværs af lokalplangrænserne. Det er således en udfordring at finde en passende formidling af ramme- og lokalplanbestemmelser i den digitale form.

Case: Digitalisering af rammedelen i Gentofte Kommune

Gentofte Kommune har, som led i en generel digitalisering af forvaltningen i 2005, udarbejdet en digital kommuneplan. Samtidig blev der gennemført en konvertering af kommuneplanrammerne således, at de nu udover at være digitale også er bygget op efter PlanDK2-standard.

Den digitale kommuneplan indeholder bl.a. et kortværktøj, som giver borgere, bygherrer og andre mulighed for at søge direkte på adresser og dermed få specifikke oplysninger om rammebestemmelser på den enkelte ejendom. Resultatet af en given søgning vil udover de specifikke rammer for en ejendom også vise de generelle rammer samt eventuelle temarammer såsom stationsnærhed.

Erfaringerne indikerer, at brugerne viser stor interesse for værktøjet. Planlægningsafdelingen er opmærksom på, at med de direkte søgemuligheder, der herved stilles til rådighed, er det en endnu større udfordring end tidligere at få læseren til at forholde sig til overordnede forudsætninger, og ikke blot til de konkrete rammebestemmelser.

Rammer for lokalplanlægning fundet for matriklen på A N Hansens Alle 3

Kommuneplanramme 1.B53

Plannavn	Hambros Allé, A.N. Hansens Allé m.fl.
Plannummer	1.B53
Status	Vedttaget
Generel anvendelse	Boligområde
Specifik anvendelse	Villa
Maks. bebyggelsesprocent	25
Debyg pct regnes af	Den enkelte ejendom
Maksimalt antal etager	2.5
Maksimal højde (m)	12
Områdestatus	Udbygget villaområde (1 - 3 etager) med overvejende store ejendomme, liberale erhverv, institutioner og ambassader.
Områdestatus gældende pr.	01-01-2005
Bemærkning	For liberale erhverv gælder, at højst 50% af etagearealet i ejendomme mod Strandvejen må anvendes til liberalt erhverv, og kun i stueetagen. Ingen badebro ud for vej eller sti. Bævaringshensyn. Inden for området må boligerne kun benyttes til helårsbeboelse. Der kan opføres eller indrettes bebyggelse til institutioner og boliger til offentlige formål med en maksimal bebyggelsesprocent på 25. Grunde til villabebyggelse må ikke udstykkes med et grundareal på mindre end 700 m ² til enfamiliehuse, og der må ikke opføres eller indrettes tofamiliehuse (med vandret lejlighedskejl) på grunde mindre end 1.000 m ² og dobbelthuse (med lodret lejlighedskejl) på grunde mindre

Kilde:Gentofte Kommune

Forholdet mellem hovedstruktur og rammedel er ændret med den digitale kommuneplan. En del af det indhold, der før var i redegørelsen under afsnit om børn og unge, kultur mv. findes ikke længere i selve kommuneplanen, men er blevet erstattet af links til områdernes hjemmesider, temaplaner, visionsplaner mv. Der er således skåret ind til benet mht. indholdet i kommuneplanen, og planen har mere fokus på fysisk planlægning end tidligere. Det har samtidig betydet, at der er blevet en tættere sammenhæng mellem hovedstrukturen og rammerne.

Kommuneplanen er samtidig blevet omdannet og layoutet til en samlet publikation i PDF-format, som ligger tilgængelig på kommunens hjemmeside. Dette gør det ud for en printvenlig udgave af kommuneplanen og er blevet benyttet til at trykke et mindre antal papireksemplarer. Endelig er denne udgave blevet benyttet til elektronisk distribution af kommuneplanen til myndigheder og andre interesserede.

Det er planen, at udarbejdelse af kommuneplanstrategi, kommuneplan, servicestrategi og budget indgår i en koordineret proces, og at de nævnte dokumenter tilsammen skal vise visioner sammen med de konkrete handlinger (økonomisk og fysisk), som skal virkeliggøre visionerne. I dette firkløver er kommuneplanens rolle ændret til en meget fysisk plan.

Erfaringerne viser, at

- digitaliseringen har påvirket kommuneplanens indhold i retning af en "slankere" hovedstruktur, med links til relevant info, og en mere stringent og systematisk opbygget rammedel.
- brugen af den digitale plan er ikke kortlagt, men reaktionerne fra brugerne har været positive. Den digitale kommuneplan har ikke umiddelbart ændret borgerinddragelsens forløb og indhold.

- der har været ekstraarbejde forbundet med at udarbejde både en digital kommuneplan og en statisk udgave (PDF-format).
- den digitale udgave kan ikke stå alene pga. hensyn til ønsker om en papirudgave.
- det kan blive nødvendigt at udvikle et nyt plandokument i form af et præsentationsdokument på papir, som supplement til den digitale plan.

5.5 Langsigtede perspektiver i den digitale udvikling af plansystemet

Erfaringerne viser, at nogle kommuner, der arbejder digitalt, overvejer en ny struktur i den digitale kommuneplan, og enkelte praktikere påpeger derfor, at plansystemet bør gentænkes fra bunden. Nogle få praktikere peger på, at den kommunale planlægnings opdeling i hovedstruktur, rammedel og lokalplaner grundlæggende bør genovervejes, set i lyset af perspektiverne i en fremtidig digital planlægning.

Overvejelserne bygger bl.a. på forudsætninger om, at tinglysningen og byggesagsbehandlingen digitaliseres, og at der er etableret et nyt nationalt, digitalt "plansystem". I et større og længere perspektiv kan der måske etableres formaliserede, digitale kommunikationsformer mellem myndigheder og borgere, f.eks. via e-mail. Eksempelvis ved at hver borger har en mailadresse til kommunikation med det offentlige, som en parallel til NemKonto.

Nogle få praktikere foreslår, at systemet nytænkes i en form, der giver mulighed for tættere samspil mellem planniveauerne, en øget kommunal metodefrihed og en styrket retssikkerhed i forhold til regulering af anvendelsen af den enkelte ejendom.

Der peges på, at planlovens bestemmelser kan reduceres til f.eks. kun at omfatte krav om, at kommunerne skal udarbejde overordnede strategier og planer (med mål og retningslinier), samt planbestemmelser, der regulerer arealanvendelsen på den enkelte ejendom, og som kan fastsættes for en række nærmere definerede emner (svarende til lokalplanens emnekatalog).

Planbestemmelserne skal være tilgængelige på internettet via kommunens hjemmeside og kobles til den digitale tinglysning. Planbestemmelser tillægges samme retsvirkning som lokalplanbestemmelser. Den største ændring er således, at der ikke længere skelnes mellem rammedel og lokalplan.

Der peges på, at det kræver, at der skal fastsættes procedurekrav, som skal sikre, at offentligheden inddrages i planlægningen, samt redegørelseskrav i forbindelse med processer, hvor der sker ændringer af planbestemmelserne. Forslaget er vidtgående, idet det lægger også op til, at alle planbestemmelser bliver bindende for den enkelte grundejer. Samtidig sikrer proceskravene, at der altid sker en direkte høring af de berørte grundejere, når planbestemmelser ændres. Det vil i nogle tilfælde kræve en omfattende informationsindsats, f.eks. hvis bestemmelser svarende til de nuværende rammebestemmelser ændres for et større område. En sådan informationsindsats kan imidlertid laves markant, hvis plansystemet som nævnt indledningsvist etableres i sammenhæng med et kommunikationssystem, som gør det muligt for det offentlige at kommunikere digitalt med (hovedparten af) befolkningen via f.eks. e-mail.

Det påpeges også, at der bør være krav om offentliggørelse af dispensationer, således at dispensationsafgørelser er tilgængelige i samme system som planbestemmelserne. Dermed styrkes offentlighedens muligheder for at vurdere, i hvilket omfang det kan forventes at byrådet vil dispensere fra gældende planbestemmelser.

Ved at arbejde med planbestemmelser, i stedet for planbestemmelser i hhv. rammedel og lokalplan, forenkles plansystemet og planlovens retsvirkninger i forhold til den enkelte grundejer styrkes. I det nuværende plansystem er det således muligt for en kommune at ændre rammebestemmelserne for meget store byområder, eller hele kommunen, uden at høre grundejerne direkte, men blot ved at inddrage offentligheden i almindelighed ved at annoncere i f.eks. avisen.

Forslaget kan ikke umiddelbart implementeres, da det forudsætter en yderligere digitalisering af den offentlige forvaltning, samt etablering af formaliserede, digitale kommunikationsformer mellem det offentlige og borgerne. Der er dog tale om forudsætninger, som kan være tilstede i løbet af få år.

5.6 Forslag til forbedringer ifht. brug af digitale værktøjer

Erfaringerne med digitale værktøjer viser, at en række kommuner har gode erfaringer med digitale værktøjer og ser store perspektiver i en fremtidig videreudvikling af de digitale værktøjer, særligt i dialogen med offentligheden.

Men der er også flere eksempler på, at de digitale værktøjer ikke har levet op til forventningerne, og at de således ikke har bidraget til en væsentligt styrket dialog med offentligheden. Det skyldes måske, at kendskabet til de nye formidlingsværktøjer og dialogformer endnu ikke er tilstrækkeligt udbredte. Der er også flere eksempler på, at embedsmænd, borgere og politikere foretrækker at formidle og kommunikere planforslag og synspunkter "face-to-face".

Der er f.eks. eksempler på kommuner, der bevidst bruger fysiske "klodsmodeller" til formidling af nye projekter og planforslag, frem for digitale 3D-modeller og visualiseringer.

Erfaringerne peger således på, at det næppe umiddelbart vil være hensigtsmæssigt at stille øgede krav om f.eks. visualisering af planforslag. Der er behov for en nærmere diskussion om, i hvilke tilfælde det er hensigtsmæssigt at bruge digitale visualiseringer, og hvornår andre redskaber (f.eks. fysiske klodsmodeller) er bedre. Der er også behov for en diskussion om, hvilke krav der i givet fald skal stilles til f.eks. detaljeringsgrader og standarder. Det skal også bemærkes, at projektets analyser viser, at en række kommuner ikke har erfaringer med selv at arbejde med visualiseringer, og således ikke besidder de tekniske forudsætninger for at udarbejde dem.

Erfaringerne med digitale planer (herunder digitale kommuneplanrammer) viser ligeledes, at der er behov for en dialog mellem stat og kommuner om, hvilke krav der skal stilles til digitale planer. Nogle påpeger, at der er behov for en revision af de digitale standarder for rammebestemmelser, men der er også eksempler på, at der uden problemer er udarbejdet digitale rammer efter Miljøministeriets PlanDK2-standard.

Enkelte praktikere peger desuden på, at den kommunale planlægnings opdeling i hovedstruktur, rammedel og lokalplaner grundlæggende bør genovervejes, set i lyset af perspektiverne i en fremtidig digital planlægning. Der argumenteres bl.a. for, at en række af de karakteristika, der kendetegner de enkelte plantyper (f.eks. at lokalplanen tinglyses), vil ændre betydning i fremtiden, hvor f.eks. tinglysning, byggesagsbehandling og kommunikation med borgerne også i højere grad vil blive digitaliseret.

6. Kilder

"Vurdering af Visualiseringsmetoder", Center for Interaktive Rum, Alexandra Instituttet A/S, 2003.

"Det elektroniske kvarter – erfaringer med informationsteknologi i samarbejdet mellem fagfolk og beboere i Nørrebro Park Kvarterløft i København", Socialministeriet, 2005.

"Havnespillet [0,3:kollision] - et debat- og planlægningsspil", Tobias Løssing og Thomas Fabian Delman, Nordisk Arkitekturforskning, Volym 16, nr. 1, 2003, s. 95
(kan downloades på [www.havnespil.dk sw297.asp](http://www.havnespil.dk/sw297.asp))

"Højhusrapporten - et grundlag for planlægning, vurdering og 3D-visualisering af høje huse", Fonden Realdania, Århus Kommune, Arkitema KS, 2005.