

FORENKLING ELLER BUREAUKRATI

Kommune- og lokalplanlægningens udfordringer



31. BYPLANHISTORISKE SEMINAR, NOVEMBER 2014
PÅ CARLSBERG, KØBENHAVN

DANSK BYPLANLABORATORIUM
BYPLANHISTORISK UDVALG

SKRIFT NR: 74

*31. Byplanhistoriske seminar
fredag den 7. november 2014*

*Byplanhistorisk skrift nr. 74:
Forenkling eller bureaukrati –
Kommune- og lokalplanlægningens udfordringer*

*Redaktion: Karsten Jørgensen (ansvarshavende),
Ole Christiansen, Niels Helberg og Grethe Silding
Skriftet er udarbejdet på baggrund af indlæg og
diskussioner på seminar afholdt på Café Elefanten,
Pasteursvej 18-20, 1799 København V
– i Carlsberg Byen*

*Grafisk tilrettelæggelse: Rena Gonatos
Forside: Carlsbergområdet set fra baneterrænet
med nybyggeri samt ny station under opførelse
Foto: Karsten Jørgensen*

*Copyright 2015: Dansk Byplanlaboratorium og
forfatterne*

*Skrifttype: Times New Roman
Skriftet kan downloades fra Dansk Byplanlaborato-
riums hjemmeside: www.byplanlab.dk
ISSN: 0900-3274
ISBN: 9788787487566*

*Dansk Byplanlaboratorium
Byplanhistorisk Udvalg
Nørregade 36
DK-1165 København K
Tlf: +45 3313 7281
Fax: +45 3314 3435
www.byplanlab.dk, db@byplanlab.dk*

*Flere udgivelser:
http://www.byplanlab.dk/byplanhistorisk_udvalg*

*Formålet med at udgive "Byplanhistoriske skrift-
er" er at bidrage til belysningen af den danske
byplanhistorie i det 20. århundrede. Det sker
blandt andet ved, at planlæggere og andre, der
har medvirket, med deres egne ord fortæller om
den udvikling, de har deltaget i.*

*Skrifterne kan bestå af notater, erindringer eller
beskrivelser af særlige emner eller begivenheder,
såvel som arbejder af mere forskningsmæssig
karakter.*

*For hvert af de af udvalget afholdte seminarer
om særlige planlægningsmæssige emner er der
udsendt skrifter med gengivelser af indlæg og
referater af drøftelser blandt seminardeltagerne.
Det er udvalgets håb, at disse "Byplanhistoriske
skrifter" vil inspirere til, at andre på samme måde
vil berette om deres oplevelser og erfaringer og
således bidrage til fremskaffelse af nyttigt bag-
grundsmateriale for senere forskning; et materiale,
som det ellers ville være vanskeligt at skaffe
til veje; og til at inspirere til sådan forskning.*

Indhold

Karsten Jørgensen: <i>Sammenfatning</i>	4
Niels Helberg: <i>Indledning</i>	8
Peder Baltzer Nielsen: <i>Fra dispositionsplaner til digitale kommuneplaner</i>	10
Arne Post: <i>Fra byplanvedtægter til lokalplaner</i>	20
Nina Larsen Saarnak: <i>Kommunernes planlægning af det åbne land</i>	34
Svend Erik Rolandsen: <i>Tilvejebringelse og borgerinddragelse</i>	48
Jens Hedegaard: <i>Planlæggerne – deres vilkår og muligheder</i>	59
Louise Panum Baastrup: <i>Byomdannelse og den kommunale planlægning</i>	72
Helle Tegner Anker: <i>Revision af planloven?</i>	80
Michaela Brüel, formand for Byplanhistorisk Udvalg: <i>Afslutning</i>	95
<i>Deltagerliste</i>	96

SAMMENFATNING

Af Karsten Jørgensen

Seminarets titel er ”Forenkling eller bureaukrati – Kommune- og lokalplanlægningens udfordringer”. Som dagens indlæg og debat viste, kan en diskussion heraf ikke gennemføres uden også at berøre den overordnede planlægning, som planloven muliggør og forudsætter. I det følgende omtales nogle af de udsagn, forbehold og anbefalinger, som kom på bordet i løbet af dagen.

Det statslige / regionale niveau

Strukturreformen samlede plankompetencen på to niveauer med flere beføjelser til kommunerne. Reformen forudsatte samtidig en mere aktiv overordnet styring inden for de muligheder, som lå og ligger i planloven.

Der blev ikke på seminaret fremført synspunkter imod planlovens muligheder for overordnet styring. Planloven og plansystemet handler om at styre den fremtidige udvikling, ikke om at hindre den. Det blev derimod konstateret, at indholdet i landsplanredegørelserne gradvis er blevet udvandet, og der efterlystes mere konkrete udmeldinger om statslige politikker. Det blev også efterlyst, at landsplanredegørelserne indeholdt mere faktuelle oplysninger om udviklingstendenser – hvor f.eks. det seneste udspil fra KL er mere konkret.

Detailhandelsbestemmelserne er i dag meget komplicerede, og flere stillede spørgsmål ved, om de fungerer efter hensigten. Men både for detailhandelssager og sager om bebyggelse i kystnærhedszonen gælder, at der er (for) stort fokus på enkeltsager. Der er et politisk pres på administrationspraksis både på detailhandelsområdet, men ikke mindst på muligheder for bebyggelse i kystnærhedszonen i håbet om positiv udvikling i udkantsområderne. Det samme håb om mere udvikling i udkantsområderne har medført gentagne lempelser af begrænsninger for bebyggelse i landzonerne.

Vedrørende kystnærhedszonen blev det fremført, at det ikke er loven, som var problemet, men Miljøministeriets / Naturstyrelsens restriktive tolkning af lovgivningen.

Oversigten over de statslige interesser i kommuneplanlægningen, som Miljøministeriet udsender som oplæg til kommuneplanlægningen har givet anledning til nogle problemer, fordi nogle udmeldinger er klart lov-hjemlede, mens andre er fortolket noget bredere.

Den vedholdende kritik – såvel lokal- som landspolitisk gør det relevant at spørge, om planloven og plansystemet er blevet for uigennemskueligt for såvel borgere som forvaltning og politikere.

Vedrørende synspunkter til dette afsnit se: Nina Larsen Saarnak, Svend Erik Rolandsen, Helle Tegner Anker, Jens Galsøe, Niels Boye Groth og Helge Müller.

Det regionale / kommunale niveau

Det regionale niveau i planlægningen blev neddroglet med kommunalreformen i 2007. Senest – i 2013 – er de regionale udviklingsplaner og hovedparten af regionernes beføjelser udgået af planloven og samlet i lov om erhvervsfremme og regional udvikling.

Med nedlæggelserne af amterne og hermed regionplanerne skulle regionplanernes retningslinjer være en del af kommuneplanerne. Kommuneplanerne skulle nu bestå af en hovedstruktur, retningslinjer for arealanvendelsen og rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen. De afgrænsede områder, der knytter sig til kommuneplanens retningslinjer og rammer forudsattes vist på kortbilag.

I forbindelse med lovrevisionen var det forudsat, at der efterfølgende skulle ske en videreudvikling af kommuneplanerne – og processerne omkring dem, som nu bestod af strategier for kommuneplanlægningen, kommuneplanens hovedstruktur, retningslinjer for arealanvendelsen samt rammer for lokalplanlægningen. Sådanne principielle overvejelser om videreudvikling af plansystemet er imidlertid ikke gennemført og savnes stadig.

Nedlæggelsen af regionplanniveauet har svækket mulighederne for regulering af byggeri i det åbne land, idet regionplanernes retningslinjer blev en del af kommuneplanen. Hermed blev rammestyringsprincippet afskaffet bortset fra, at kommuneplanerne ikke må stride mod de mere generelle udmeldinger i landsplanredegørelser og udmeldingerne om statslige interesser i kommuneplanlægningen – samt eventuelle landsplandirektiver og de særlige regler for kystnærhedszonen. Lovændringen medførte, at de tidligere muligheder for at påklage uoverensstemmelser mellem regionplanen og kommuneplanen forsvandt.

På seminaret blev nævnt eksempler på tværkommunale samarbejder til erstatning for de forsvundne regionale planer. Det gælder planer for Holbækegnen / Vestsjællands udvikling, samarbejder i Trekantområdet, samarbejder mellem de fynske kommuner og samarbejder mellem kommunerne i Hovedstadsregionen om en letbane i Ring 3, og de byudviklingsmuligheder, som den åbner op for.

Planlægningen for Hovedstadsområdet var ikke på dagsordenen. Men det ser umiddelbart ud til, at en overordnet styring gennem et landsplandirektiv af et reelt sammenhængende byområde fungerer godt. Kunne det fungere som model for andre dele af Danmark, hvor de reelle bystrukturer går ud over de enkelte kommuners grænser?

Vedrørende synspunkter til dette afsnit se: Nina Larsen Saarnak, Svend Erik Rolandsen, Helle Tegner Anker og Niels Østergård.

Det kommunale niveau / bydelsniveauet

Der er sket et skifte fra de første generationer af kommuneplaner med mange borgermøder og stort folkeligt engagement. Mange kommuneplan-generationer senere opleves en træthed og måske kun et engagement, hvor noget provokerende er under opsejling.

Efter mange generationer af kommuneplaner lægges der i mange kommuner i dag større vægt på planstrategien, som skal udarbejdes i den første halvdel af den kommunale valgperiode. Dette arbejdes der meget forskelligt med i de enkelte kommuner med fokus på det politiske ejerskab og med et tværfagligt fokus, der ofte går langt ud over kommuneplanlægningens traditionelle område. Risikoen er, at der efter planstrategien ikke opnås en reel debat i forbindelse med den efterfølgende kommuneplanrevision.

Samtidig med, at nogle af de processer, der er fastlagt i planloven, måske har mindre politisk og fagligt fokus end tidligere, er der i mange kommuner – og hos udviklingsselskaber og grundejere – større fokus på de uformelle planprocesser, som kan ligge før de formelle planprocesser. Der ligger en udfordring i at sikre en reel inddragelse af alle relevante parter i planlægningsprocessen.

Der blev på seminaret stillet spørgsmålstejn ved, om kommuneplanerne er for detaljerede. Skal vi både have en særskilt kommuneplanstrategi og en efterfølgende kommuneplan. Måske kunne det samles i en ikke for detaljeret kommuneplan – med respekt for mere detaljerede bestemmelser for områder, hvor de større ændringer forventes.

Det blev fremhævet, at selv om der er mere fokus på visioner og planstrategier, har kommunerne i dagligdagen brug for kommuneplanerne, selv om stadig flere formelle krav gør det tungt at arbejde med kommuneplanlægningen. Tilsvarende er der i den praktiske kommuneplanlægning brug for de digitale kommuneplanrammer – det fungerer i praksis, selv om det opsummeret drejer sig om mange siders informationer – det er muligt at søge selektivt. Måske vil vi i fremtiden se bestræbelser på at skabe et mere kortfattet, politisk overblik over kommuneplanens indhold.

Vedrørende synspunkter i dette afsnit se: Peder Baltzer Nielsen, Svend Erik Rolandsen, Jens Peter Hedegaard, Helle Tegner Anker og Morten Siversen.

Bydelsniveauet / lokalplanlægningen

Lokalplanernes kvalitet er i dag bedre end tidligere. Men der er stadig for mange kompetence bestemmelser, som ikke er lovhjemlede. Der er behov for at kunne dispensere fra en lokalplan inden for visse grænser. En sammenlægning og koordinering af byggeloven og planloven ville kunne bidrage til at løse dette problem. Kommunen kunne så, selv om der foreligger en lokalplan, ændre visse forhold i forbindelse med en byggetilladelse.

I forhold til den nuværende lovgivning kunne der være behov for en vejledning / eksempelsamling fra Naturstyrelsen om forholdet mellem lokalplanens formålsbestemmelser, lokalplanbestemmelser og mulighederne for at dispensere fra lokalplanbestemmelserne. Behovet for at udarbejde en ny lokalplan – i stedet for at give en dispensation – afhænger i nogen grad af formålsbestemmelsens og lokalplanbestemmelsernes detaljeringsgrad. En dispensation fra en lokalplan bør selvfølgelig forudsætte en nabohøring.

Som en mulighed blev nævnt, at der måske kunne arbejdes med mere detaljerede kommuneplanrammer – og en ”neddrogning” af lokalplankravet.

En anden mulighed er at arbejde med rammelokalplaner og lokalplantillæg. Begrebet lokalplantillæg findes ikke i planloven, men kunne måske være med til at effektivisere planlægningsprocessen.

F.eks. er der for Carlsbergområdet, som på sigt vil rumme 600.000 m² etageareal vedtaget en rammelokalplan, hvor de overordnede linjer er lagt fast. Denne lokalplan er ikke byggeretsgivende, før den er fulgt op af mere detaljerede tillæg for de enkelte delområder. I 2014 er tillæg 4 under behandling.

Der er i dag blevet mulighed for, at en lokalplan kan aflyses. Det blev i den forbindelse efterlyst, at dette også kan finde sted for et delområde af en lokalplan – lige som det mere generelt blev efterlyst, at lokalplaner kan ændres og suppleres gennem en smidigere proces.

Lokalplankataloget – emner, som en lokalplan kan indeholde bestemmelser om – rummer i dag 25 punkter. Kommuneplanloven havde fra starten 15 emner. De senere års udvidelser handler om klima, energi, støjisolering og flere emner, som skal gøre det lettere at gennemføre en byomdannelse. Nogle taler for en forenkling af kataloget, mens andre finder, at kataloget giver en række gode værktøjer, som kan bruges, hvor der er behov.

Fra flere sider blev fremhævet, at en vigtig del af en byomdannelsesproces er en udnyttelse af arealerne til midlertidige anvendelser som en del af procesforløbet. Det medvirker til at gøre områderne kendt i byen og kan måske få betydning for det fremtidige planforløb.

Vedrørende synspunkter til dette afsnit se: Peder Baltzer Nielsen, Arne Post, Svend Erik Rolandsen, Louise Panum Baastrup, Helle Tegner Anker, Niels Østergård, Solveig Øster og Michaela Brühl.

INDLEDNING

Niels Helberg bød som ordstyrer velkommen på vegne af Byplanhistorisk Udvalg.

Carlsbergområdet er et velegnet sted at afholde et seminar om planlovens historie og fremtid. Vi er i et område, hvor en mangeårig industriproduktion flytter væk, og hvor nye funktioner skal indpasses i ældre bygninger i et samspil med nybyggeri. Planloven bliver her brugt i forbindelse med bevaring af bebyggelse, udbygning af infrastrukturanlæg og spilleregler for nybyggeri.

Seminaret afholdes i en ældre, fredet tappehal. Bygningen anvendes i dag til café, udadvendte arrangementer som vores og som en del af Dansehallerne, som også ligger i de bagved liggende bygninger, som ikke er fredet, og som er truet af nedrivning. Dette vil medføre en flytning af institutionen, Dansehallerne.

Formålet med dagens ”svingom” i Dansehallerne er at tage temperaturen på planloven efter 40 års brug og slitage. Det er Arne Post – tidligere medarbejder i Planstyrelsen, mangeårig kommunalt ansat og senest privat praktiserende konsulent – som har foreslået temaet.

Programmets tema er: Forenkling eller bureaukrati – Kommune- og lokalplanlægningens udfordringer. Her i det 21. århundrede må det være et både og: Der er behov for forenkling af en efterhånden kompliceret planlov. Og der er – som altid – behov for mindre bureaukrati.

I programmet konstaterer vi, at fysisk planlægning er ændret markant gennem de seneste 40-50 år med hensyn til indhold, udformning og udarbejdelse samt proceduren for planernes tilvejebringelse. Og måske også med hensyn til planernes kvalitet.

Foto: Niels Helberg



Seminarets formål er på den baggrund at kaste lys over de ændringer, der er sket og støtte en faglig debat om bl.a. følgende spørgsmål:

- Hvilke tendenser er i dag fremherskende i kommune- og lokalplanlægningen?
- Er planlægningen præget af for lidt faglig kvalitet, og er der for meget bureaukrati.
- Bliver borgernes inddragelse i planlægningen støttet tilstrækkeligt gennem planlægningsprocessen og planernes udformning?
- Hvilke initiativer kan medvirke til at højne kvaliteten og styrke den fysiske planlægning?



Foto: Niels Helberg

FRA DISPOSITIONSPLANER TIL DIGITALE KOMMUNEPLANER

Eller planlovens dilemmaer - og muligheder

Peder Baltzer Nielsen, Stadsarkitekt, By- landskabsforvaltningen, Aalborg Kommune. Tidligere ansættelse bl.a. i Hirtshals Kommune, Miljøministeriet og Realdania.

”For 30-35 år siden blev dispositionsplaner erstattet af kommuneplaner, der ofte suppleres med helhedsplan, masterplan etc. for særlige områder. Har kommuneplanerne i digital form fundet en tilfredsstillende udformning? Er planernes indhold tilstrækkelige til, at de fungerer som sammenfattende planlægning?”

Indledning

I Aalborg gør vi ikke nødvendigvis det, vi skal. Vi gør det, der giver mening, for at udvikle Aalborg som hele Norddanmarks Vækstdynamo på en bæredygtig og helhedsorienteret måde.

Det går godt i Aalborg. Byen er for alvor ved at transformere sig fra industriby til vidensby og klarer sig fint i konkurrencen med de øvrige store og mellemstore byer. Et af de mærkbare resultater er bl.a., at befolkningen i kommunen vokser med ca. 2.000 nye borgere om året. Det er procentvis en god vækst i forhold til et befolkningstal på godt 205.000 indbyggere ved starten af 2014.

Når det går godt i Aalborg smitter det af i hele regionen, og kommunen er klar til at påtage sig ansvaret for at være lokomotiv, ikke bare for udviklingen i Aalborg Kommune, men for hele Norddanmark.

Aalborg har haft tradition for, at bruge kommuneplanen som et redskab til både at styre væksten, men ikke mindst som det instrument, der kan være med til at sætte dagsordenen for byudviklingen. Det har især taget form efter den seneste kommunalreform i 2007.

Behovet for en politisk vision

Situationen er med andre ord, at tingene går rigtigt stærkt. Kommunale og private investeringer står i kø for at blive realiseret. Der er nu afsat penge på finansloven for 2015 til en ny letbane i Aalborg. Byggeriet af et nyt universitetshospital er i fuld gang. Aalborg Universitet udvider og optager flere studerende. Indenfor de sidste 4 år er der etableret 4.500 nye ungdomsboliger, og yderligere 1.500 er på vej i 2015/16. Erhvervshavnen ønsker at udvide med 200 ha. Disse projekter er bare et udvalg af de større opgaver, og i kølvandet heraf ligger et væld af spændende og innovative projekter.

Samtidig har kommunen som alle andre kommuner – særlig kystkommuner – en stor udfordring i de klimaproblemer, vi står overfor jf. bl.a. seneste rapporter fra IPCC. Og selvom der er vækst i Aalborg, skal vi ikke længere end en snes km væk fra byen for at møde en stagnation eller tilbagegang i befolkningen og en stærk stigning i aldersgennemsnittet.

Derfor er det vigtigere end nogen sinde, at kommunalpolitikkerne tænker sig rigtigt godt om og får skabt en klar strategi og målsætning for byens

og kommunes udvikling. Det er et langt sejt træk der strækker sig over mere end kommuneplanens obligatoriske 4 års revisionsperiode og 12 årige perspektiv og over mere end en til to byrådsperioder.

Her er kommuneplanen både et halvt godt og et rigtig godt redskab. På den ene side animerer redskabet i sig selv til at skulle ”på den igen” hvert 4. år. Det kan man selvfølgelig styre selv og blot konstatere, at man ikke vil revidere kommuneplanen, men det er i dagligdagen nødvendigt at slå fast, at ”verden ikke forandrer sig” på fire år. I hvert fald ikke hvis der skal være tale om visioner og mål som skal være troværdige og give investerings sikkerhed for de, der vil være med til at udvikle byen.

Det gode ved redskabet er at brugt dynamisk og tilpasset den lokale udvikling, kan det skabe den ro omkring udviklingen som er nødvendig for troværdige og målrettede perspektiver og danne en klar ramme for kommunen som facilitator af udviklingen. Alt imens nye større udviklingsprojekter løbende bliver behandlet i såkaldte mellemforms-planer, masterplaner og bymidteprojekter etc., men styret af den klare målsætning for udviklingen.

Planstrategien – et politisk værktøj

Arbejdet med den sammenfattende fysiske planlægning har i mere end en hel byrådsperiode handlet om at lægge klare og målrettede linjer for udviklingen i kommunen.

Det centrale gennembrud for en mere strategisk og målrettet planlægning kom med *Planstrategi 2011 "Norddanmarks Vækstdynamo"*. Arbejdet var stærkt inspireret af den lille pjece ”Planlægning er politik – 5 anbefalinger”, som var den sidste udgivelse fra Plan09 arbejdet.¹

Fire centrale målsætninger i Planstrategien afløste 15 kapitler fra den gamle Hovedstruktur. De fire målsætninger blev i løbet af debatperioden til fem og Planstrategien blev endeligt vedtaget inden for kommunalbestyrelsens første år ved udgangen af 2011.

Planstrategi 2011 har siden sat dagsordenen for udviklingen. De klare politiske mål fortalt kort og overskueligt (ca. 40 sider) betød en revitalisering af den politiske debat og det politiske ejerskab. Planlægningen kom så at sige på den politiske dagsorden – igen. Dette har været alt afgørende for respekten omkring planlægningen og det fælles billede, som ikke bare byrådet, men hele administrationen og i sidste ende også befolkningen, erhvervslivet og investorer i dag har af, hvilken retning kommunens udvikling vil tage de næste mange år.



Figur 1 Planstrategi 2011 omhandlede klare mål og strategier formuleret i fem kapitler: 1) Byregionen Aalborg (Aalborgs ansvar for Nordjyllands vækst), 2) Vækstaksen (Aalborg bys byudvikling), 3) Nødvendige forbindelser (Byudvikling og mobilitet), 4) Den attraktive storby (sammenhæng mellem byudvikling og erhvervsudvikling) og 5) Et godt sted at bo - hele livet (fokus på livet i boligområderne).

¹ Plan09 blev sat i værk som et partnerskab mellem Realdania og Miljøministeriets By- og Landskabsstyrelse, og målet var at udvikle en ”værktøjskasse”, som kommunerne kan bruge i deres arbejde med at lægge kommunalplaner og udvikle en ny plankultur. Rapporten ”Planlægning er politik” blev udarbejdet i et samarbejde mellem KL, Kommunaldirektørforeningen, KTC, Danske Planchefer, Dansk Byplanlaboratorium, By- og Landskabsstyrelsen, Realdania Arealudvikling og Plan09. Rapporten kan rekvireres hos Dansk Byplanlaboratorium.

Figur 2 Vækstaksen bliver "født" med Planstrategi 2011. De efterfølgende år bliver den symbol på Aalborg bys udvikling. Den danner ramme omkring opførelsen af ca. 5000 ungdomsboliger og i 2014 bliver den for alvor slået fast som rygraden i byens udvikling med beslutningen i Byråd og Finanslov 2015 om at bygge en letbane, der vil præge udviklingen og investeringerne mange år frem i tiden.



Fra vision til Hovedstruktur – en gentagelse af debatten – eller?

Et af problemerne med Planloven er de efterhånden urimeligt mange offentlighedsfaser som en given plan risikerer at skulle gennemløbe. Det gælder eksempelvis omkring en projektlokalplan (se sidst i artiklen), men er også tilfældet i forholdet mellem Planstrategiens politiske visioner og den efterfølgende revision af kommuneplanens Hovedstruktur.

Når det er lykkedes at få skabt en intens og målrettet politisk debat omkring Planstrategien – sådan som det har været tilfældet i Aalborg – er der en stor risiko for, at denne (nyvundne) revitalisering af den politiske interesse hurtigt kan blive stækket, når der tilsyneladende sker en gentagelse af debatten i forbindelse med præsentationen af en ny eller revideret Hovedstruktur. Det er naturligvis de samme emner der skal gentages i Hovedstrukturen, men nu uddybet og gjort operationelle.

Planlægningen og planlæggere forfalder ofte her til at fylde for mange ord på, begrunde forslagene meget omfangsrigt og ikke mindst sikre forståelse gennem lange redegørelser for en given udvikling. I Aalborg valgte vi at forfølge Planstrategiens succes med korte og klare politiske mål ved at "tage planloven på ordet" og gøre Hovedstrukturen med dens 12 årige horisont til "Fysisk vision 2025". Dermed blev den kort og fortsat visionær ikke bare for den fysiske planlægning, men for hele kommunens udvikling.

Behovet havde vist sig flere steder i processen omkring Planstrategi 2011. *Koncernen* Aalborg kommune kunne bruge Planstrategiens klare visioner og mål til at formulere en helhed for alle sektorenes mål og visioner. I og med at den fysiske planlægning afstod fra at formulere "en plan man har for at følge", men i stedet opstille et fælles billede af, hvor kommunen bevægede sig hen, opstod der en tillid til, at kommuneplanen godt kunne være det fælles instrument, der dels fortsat er "myndighed" for det fysiske (lokalplaner og byggesagsbehandling), men også kan bruges i koncernens behov for en samlet strategi og vision omkring kommunens udvikling.

For ikke at sætte tilliden over styr erkendtes det dog, at det ville være for voldsomt at kalde kommuneplanens hovedstruktur for *visionen*. Dels var debatten i topledelsen og i byrådet ikke gearret til en så omfattende fælles central vision, og dels trækker kommuneplanlægningen i Danmark stadig

nogle spor efter sig, der giver mange en fornemmelse af en ”top down” planlægning, hvor det er den fysiske plan, der styrer politikken og ikke omvendt.

Samtidig er det en udfordring, at værktøjet, ”kommuneplanen”, har udviklet sig til et yderst komplekst værktøj. Væsentlige sektorinteresser skal afvejes på alle niveauer fra det overordnede strategiske til de konkrete geografier, som med kommunalreformen er blevet udvidet væsentligt for de fleste kommuner. Listen med krav til indholdet i retningslinjer og rammer bliver længere og længere, efterhånden som nye sektorinteresser kommer til. Processen for udarbejdelse af planerne er langstrakte og stive - i den gode sags tjeneste.

Det politiske ejerskab forsvinder i dette bureaukrati. Der er ikke megen plads til dynamik. Og det er svært at være innovativ og nyskabende uden at miste overblikket og helhedsbetragtningerne. Planloven trænger til et serviceeftersyn – javist, men det er lige så meget måden, vi har brugt redskabet på gennem de seneste årtier, der trænger til at blive ændret.

En totalrevision – uden at være det – og så alligevel...

I Aalborg valgte vi, at kalde den nye hovedstruktur ”Fysisk Vision 2025 for Aalborg Kommune”. Der er ikke tale om en ”totalrevision”, selvom vi i Planstrategi 2011 annoncerede dette. Derimod er det lykkedes at fastholde det politiske ejerskab ved fortsat at operere med en kort præcis og målrettet vision.

Figur 3: Væksten i Aalborg by skal fortsat koncentreres i Vækstaksen via omdannelse og fortætning. 11 større oplandsbyer i nærzonen til Aalborg har et potentiale, der gør, at de supplerer og understøtter væksten i Aalborg. I alle øvrige oplandsbyer og landsbyer gælder det om at sikre kvalitet og gode livsbetingelser gennem frihed og fleksible rammer og lokalt engagement.

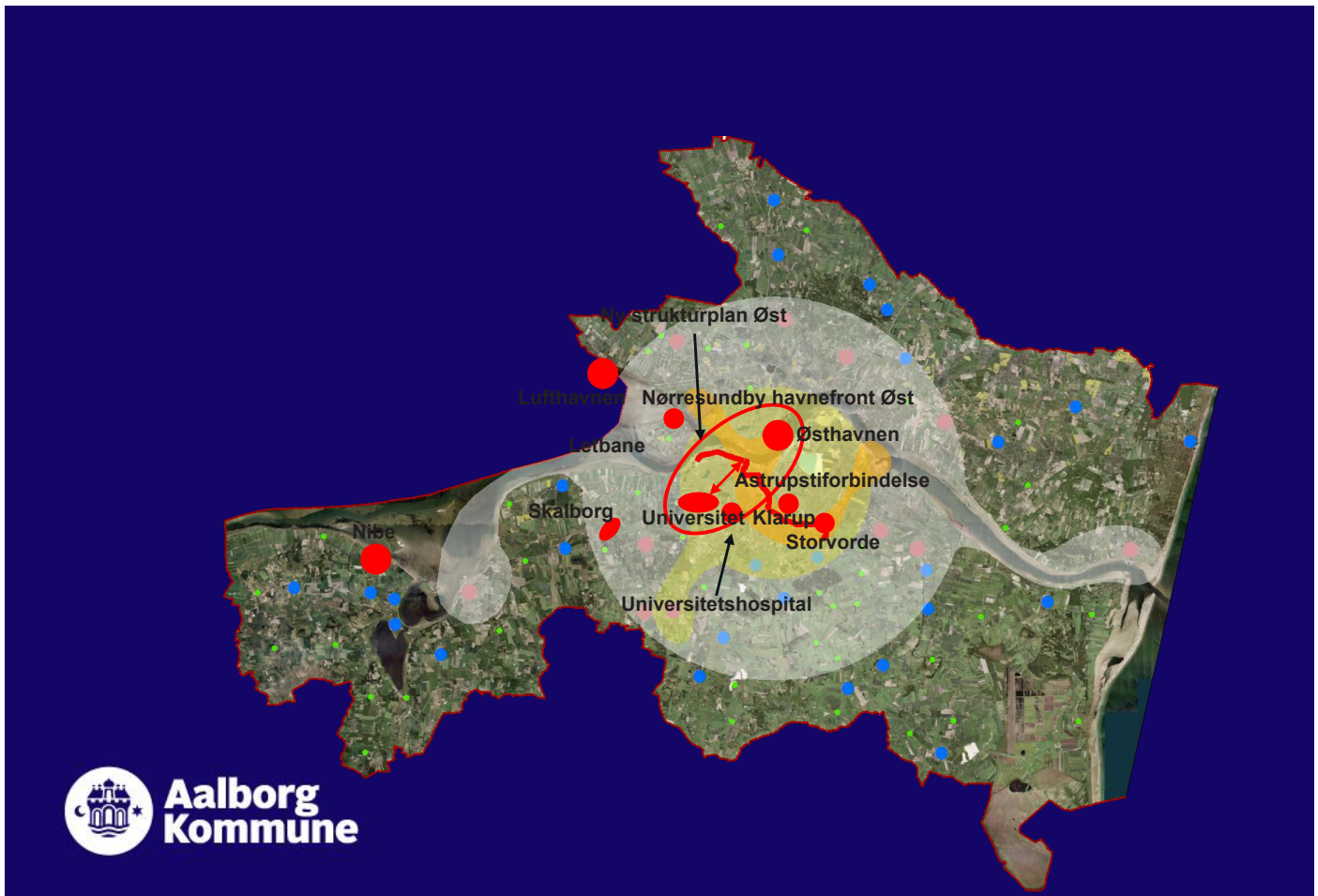
Foto: Aalborg Kommune



Hovedstrukturen er en vision for udviklingen frem mod 2025. Samtidig er hovedstrukturen tredelt i erkendelsen af, at vi ikke kan operere med en ens struktur for hele kommunen. Strukturen tegner en vision for Aalborg by, en for 11 oplandsbyer og en for landdistrikterne og de små landsbyer i øvrigt.

”Fysisk vision 2025” mangler en gennemgribende revision af retningslinjer, by- og bydelsplaner og de konkrete rammer. Men strategien ligger fast og er kendt. Nye projekter og udmøntningen af strategierne (fx byudviklingen omkring den kommende letbane) presser sig på. Det er her, vi bruger ressourcerne i overensstemmelse med den nye strategi – og ikke på en klassisk revision.

Meget bevidst accepterer Aalborg Kommune således, at der i en (lang) periode kan være uoverensstemmelse mellem indholdet i den overordnede vision/strategi og den konkrete plan, sådan som den er udmøntet i retningslinjer og rammer. I perioden indtil alle uoverensstemmelser er håndteret, administreres der som udgangspunkt efter rammerne i Kommuneplan 2009. Men nye planer/projekter må ikke stride mod ”Fysisk Vision 2025” – og dermed Hovedstrukturen. Byrådet er derfor klar til at udarbejde mindre kommuneplantillæg og sågar nedlægge § 14-forbud for at arbejde målrettet med at understøtte intentionerne i visionen.



Figur 4: Rammer og retningslinjer vil løbende blive revideret i selvstændige planprocesser. Her er der stor fokus på først at tage fat i de geografiske områder (by- og bydelsplaner og rammer) og de temaer (retningslinjer), hvor der er aktivitet, og hvor der er åbenlyse uoverensstemmelser med Fysisk Vision 2025. Revisionen foregår via en intens proces, hvor alle forvaltninger og borgere er inddraget. I sidste ende fører det frem til et kommuneplantillæg, som dermed er den endelige revision.

Omsætningen af vision og strategi til konkret planlægning vil således ske gradvist – uanset hvor mange kommuneplantillæg, det kommer til at udløse. Kommunen har endnu ikke haft brug for at nedlægge et § 14 forbud. Visionen er kendt og accepteret som det nye Aalborgs strategi. I virkelighedens verden er politikere, borgere og investorer klar over denne strategi, og i fællesskab kan vi koncentrere os om ikke at forsinke de mange nye projekter samtidig med, at vi stille og roligt reviderer kommuneplanen.

SÅ - Aalborg Kommune kommer aldrig i fremtiden til at lave en reel totalrevision af kommuneplanen.

Den digitale kommuneplan og forældede lokalplaner

Vores fremgangsmåde kunne ikke lade sig gøre uden den digitale kommuneplan. Den digitale kommuneplan sætter os i stand til at holde styr på retningslinjer og rammer (4.000 sider) samtidig med, at vi udvikler nye visioner og strategier. Den digitale kommuneplan er et opslagsværk, som vi bruger og justerer løbende jf. den overordnede strategi.

Og det kunne ikke lade sig gøre uden, at vi har en åben kommunikation omkring de nye udviklingstendenser og løbende sætter ind med nye kommuneplantillæg, hvor det er mest nødvendigt at ændre og / eller der hvor nye projekter presser sig mest på.

Naturligvis har vi forældede lokalplaner i Aalborg, der løbende er under pres ud fra nyere mere moderne behov for ændringer. Lokalplaner er statiske og ofte uaktuelle – især pga. for snævre anvendelsesparagraffer. Det handler ikke om behovet for radikalt anderledes anvendelse, men nærmere justeringer, hvor nye anvendelser faktisk godt kan harmonere med den oprindeligt tænkte funktion i det pågældende område. Der er altid bestemmelser i de gamle lokalplaner, der er udmærkede og fortsat bør være gældende. Det gælder f.eks. bestemmelser om arkitektur, højder og bebyggelsesprocenter. Her er lokalplanen og praksis for mindre dispensationer operationelle – ja ligefrem dynamiske. En dispensation er ikke altid af det onde. Den kan være konstruktiv og samtidig fastholde hovedsigtet i lokalplanen.

Med en produktion på over 100 lokalplaner om året er vi i kommunen meget opmærksomme på de ressourcer, vi bruger på lokalplanlægningen. Lokalplanen er et fremragende instrument til at skabe og beskrive rammen omkring nye projekter og lægge dem ud til diskussion hos borgerne. Der går ikke et eneste udvalgsmøde, hvor vi ikke har nye spændende lokalplaner på dagsordenen.

Men det er også et instrument, der - særlig i forhold til allerede eksisterende lokalplaner - er bureaukratisk og stift at ændre på. Derfor griber vi – hvor det er muligt – til hurtige løsninger. Vi har benyttet den nye mulighed i loven for at aflyse gamle lokalplaner og dermed hurtigere, der hvor det ikke strider mod kommuneplanrammen, give en ny byggetilladelse. Det er særligt anvendelsesparagraffen i en lokalplan der ofte volder problemer i forhold til at være blevet uaktuel. Det betyder ikke, at kommunen vil undlade offentlighed omkring en ændring af denne paragraf. Men der er behov for en smidigere og mere enkel proces. (se fig. 5 og 6) Kommunen må derfor lade flere lokalplaner tinglyse på den enkelte matrikel for at kunne udarbejde ”tillæg” til eksisterende lokalplaner, der alene ændrer en enkelt § - eksempelvis anvendelses-paragraffen. Vel vidende, at det kan være forvirrende for borgeren, at der er tinglyst mere end en lokalplan pr. ejendom.



Figur 5 På denne hjørneejendom tæt på Budolfi Plads midt i Aalborg var der tinglyst en ca. 20 år gammel lokalplan, der dels dækkede det meste af bymidten (bl.a. gågaderne) og dels forbød boliger i stueetagen og på 1. sal. Ejeren ønskede at indrette private udlejningslejligheder på 1. sal og 2. sal, men bevare erhverv i stueetagen. Dette var helt i overensstemmelse med kommunens ønske om, at tillade flere boliger i bymidten. Da det blot krævede en ændring af anvendelsesparagraffen i lokalplanen vurderede kommunen, at det var en unødigt tidskrævende proces, at udarbejde en ny lokalplan. I stedet benyttede kommunen den nye mulighed i planloven til via en forholdsvis hurtig proces, at aflyse den gamle lokalplan. Det uheldige ved denne manøvre var, at vi nu ikke har en lokalplan for bymidten, der forbyder boliger i stueetagen i bl.a. gågaderne. Vi er nødsaget til via kommuneplanens rammer evt. at skulle nedlægge et § 14 forbud. En aflysning af dele af lokalplanen havde været mere enkel og realistisk.
Foto: Aalborg Kommune



Figur 6 Ejendommen bag siloerne på Lindholm Brygge i Nørresundby blev oprindeligt opført af PFA pension til at rumme udviklingsafdeling og produktion for et mobiltelefonselskab (Siemens). Virksomheden blev inden bygningen stod færdig flyttet til udlandet. University College Nordjylland (UCN) flyttede midlertidigt ind i 2/3 af bygningerne og den anden del af bygningerne blev udlejet til 4 – 5 mindre erhvervsvirksomheder. Da erhvervsvirksomhedernes lejekontrakt udløb ønskede PFA at udleje hele ejendommen til UCN. Dette passede med den akutte pladsmangel som UCN manglede til undervisningen. Lokalplanen havde en anvendelsesparagraf med op mod 10 forskellige anvendelsesmuligheder. Dog ikke ren undervisning, men alene undervisning i forbindelse med erhvervsvirksomhed (her uddannelse af medarbejdere i mobiltelefonvirksomhed). Kommunen vurderede, at en dispensation fra anvendelsesparagraffen var en mindre dispensation og gav den. Samtidig foranledigede kommunen i forhandling med PFA og virksomhederne, at disse kunne få forlænget deres lejekontrakt. Erhvervsvirksomhederne klagede til NMKN og fik ret. UCN er i dag på vej til at flytte til andre lokaler, de fleste erhvervsvirksomheder er også flyttet og PFA leder efter en lejer til hele ejendommen. I baggrunden af billedet th. ses en række ungdomsboliger som nu ligger langt væk fra undervisningsinstitutioner.
Foto: Aalborg Kommune

Dette kan lade sig gøre, men set i kombination med de ofte omfattende høringsprocesser ved nye projekter (hvor foroffentlighed, VVM, kommuneplantillæg, lokalplan m.v. kræver hver sin op til 8 ugers høring) kunne der være behov for en modernisering af dele af Planloven.

Digitaliseringen af både kommuneplanen og lokalplaninstrumentet giver en fremragende og enkel mulighed for at se, hvilke bestemmelser der er gældende for den enkelte matrikel. En modernisering af planredskabet skal ikke lide under, at vi endnu ikke er gode nok til at gøre det nemt tilgængeligt for den enkelte borger at finde bestemmelser for den enkelte ejendom på nettet. Det kommer og må gerne komme hurtigt.

Planlægning er politik. Og det serviceeftersyn, planloven kunne trænge til, bør klart have fokus på, at strategier og visioner ikke behøver at ligne de gamle dispositionsplaner, men gerne må være politiske og målrettede og ikke fastlåste og rigoristiske, at der må gives plads til en proces omkring såkaldte ”mellempplaner” (som allerede eksisterer mange steder), at lokalplaner må kunne ændres via en smidigere proces, at lokalplaner kan aflyses for delområder og endelig, at planlægningen lovgivningsmæssigt bør ses i en lang tættere sammenhæng med byggesagsbehandlingen.

DEBAT - OPLÆG 1

Sara Berg, Naturstyrelsen spørger, hvordan det fungerer med kommunens vækstakse i forhold til den måde politikere og investorer agerer på.

Peder Baltzer svarer, at vækstaksen ikke er så rigoristisk, at der ikke må ske noget andre steder. Der er f.eks. udbygningsplaner i City Syd. Men når man har en vækstakse strategi, som har stor opmærksomhed, så indretter politikerne og specielt developerne sig på denne situation. Forvaltningen har midler til strategiske opkøb af arealer, men oplever at developerne allerede har fået option på de bedste arealer ved den kommende letbanes stationer. Det er situationen omkring den kommende letbane, der har gjort, at strategien virker. Ellers kunne det godt være blevet et flop. Fortætningsstrategien medfører også, at presset på nybyggeri i det åbne land reduceres.

Hans Peter Therkildsen, Kolding Kommune kan godt følge Aalborg Kommune med hensyn til at styre efter visionen frem for kommuneplanrammerne. Men på et tidspunkt er rammerne udhulede og skal ændres.

Peder Baltzer svarer, at forvaltningen har lavet en aftale med politikerne om, at der indtil videre administreres efter Kommuneplan 2009, og hvis der er developere, som prøver at opnå byggeretter på rammebelagte områder, hvor kommunen efter de nyere strategier vil ændre planerne, vil sådanne projekter blive stoppet af et § 14 forbud. Det kunne f.eks. være på lavtliggende arealer ved Klarup satellitby.

Jana Eger Schrøder, Hvidovre Kommune spørger til problemstillingen omkring forældede lokalplaner, som står på venteliste for at blive revideret.

Peder Baltzer erkender, at det ikke er holdbart med forældede lokalplaner. Politisk er der afsat ekstra penge til at imødegå dette, men ikke tilstrækkeligt. En af vejene frem er at arbejde med strategier og visioner for et områdes udvikling og senere lave den nødvendige revision af lokalplanen. Kommunen har endvidere indtil nu forudsat, at når en lokalplan skulle ændres, blev alt gået efter, så der alene kom til at gælde én lokalplan for et område. Det er tidskrævende og kunne måske fraviges, så én matrikel var omfattet af flere lokalplaner. Det ville gøre revisionerne lettere. En forenkling er også, at kommunen i dag gør lokalplanerne mere kortfattede.

Helle Tegner Anker, KU spørger, om de meget omfattende digitale rammebestemmelser er ordentligt tilgængelige for borgerne. Det lyder endvidere som om, at kommunen har ophævet lokalplaner og administrerer nogle områder ud fra ramme-bestemmelser. Er det tilfredsstillende i forhold til befolkningens retssikkerhed?

Peder Baltzer erkender, at det godt kunne være lettere at finde frem til kommuneplanen – herunder rammedelen – på Aalborg Kommunes hjemmeside.

Den nye mulighed for at aflyse en lokalplan har kommunen bl.a. brugt i det centrale byområde, hvor en ældre lokalplan forbød boliger i strøg-gardernes stueetage, samt på 1. og 2. sal. Det ønsker man i dag ændret, så det bliver muligt at etablere boliger på 1. og 2. sal, men ikke i stueetagen. Kommunen vil om nødvendigt nedlægge et § 14 forbud, hvis der – inden der er etableret en ny lokalplan – opstår et byggeønske, som ikke er i overensstemmelse med kommunens strategiske overvejelser.

Lilian Schmidt, Stevns Kommune spørger til Aalborg Kommunes brug af konsulenter i forbindelse med udarbejdelse af den digitale kommuneplan. Peder Baltzer svarer, at det er et kompliceret projekt, som konsulenter ikke kan overskue. Kommunen har imidlertid gode medarbejdere på digitalsiden, og har selv stået for dette arbejde.

Peter Skovsbo, Helsingør Kommune spørger til Aalborg Kommunens arbejde med bedre borgerinddragelse. Peder Baltzer finder, at det er vigtigt at målrette indbydelsen til borgermøder, så det ikke bare bliver den gamle garde, der spørger til reparationer af gadebelægninger og kloaker. Der skal skabes en målrettet dialog med f.eks. børnefamilier om børnehavespørgsmål, skolens overlevelse, brugsens fremtid og det lokale foreningsliv. Det giver en god indgang til at snakke om et lokalområdes udvikling – gerne ved opdeling af mødet i delmøder ved caféborde, hvor hvert bord fokuserer på ét emne.

Niels Thougard finder vedrørende Siemens eksemplet, at der er tale om en så vigtig del af kommuneplanen, at man ikke bare kan ændre planen med et nyt kommune-plantillæg og en ny lokalplan, efter at Naturklagenævnet har underkendt kommunens planforslag.

Peder Baltzer konstaterede, at der var tale om lokaler, hvor Siemens bedrev undervisning. Lokalerne blev rømmet, men kunne ikke efter anvendelsesbestemmelserne bruges til undervisning af andre undervisningsinstitutioner. (Se endvidere den detaljerede figurtekst 6 i Peder Baltzers indlæg).

FRA BYPLANVEDTÆGTER TIL LOKALPLANER

Arne Post, arkitekt maa, har været ansat hos Sven Allan Jensen, Den kommitterede i byplansager/Planstyrelsen og Skive Kommune. Fra 2006 byplankonsulent, medforfatter til Vejledning om lokalplanlægning, forfatter til Byplanhåndbogen og Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011.

”Fra få statsligt godkendte byplanvedtægter til mange kommunalt vedtagne lokalplaner med øgede muligheder for regulering og krav til borgerinddragelse og redegørelser. Er de mange kommuneplantillæg i tilknytning til lokalplaner udtryk for kommuneplanlægning via lokalplaner – eller blot mindre justeringer?”

DECENTRALISERING, NYE KRAV OG MULIGHEDER

I 1973 vedtog Horsens Byråd et forslag til byplanvedtægt, der tog sigte på, at der i Folkets Lund kunne opføres et privat plejehjem. Under den offentlige fremlæggelse kom der indsigelser med ca. 300 underskrifter. Initiativtageren til protesten var teknisk assistent på stadsingeniørens kontor. Byplanvedtægter skulle godkendes af Boligministeriet på grundlag af indstilling fra Den kommitterede i byplansager. For at markere byrådets ønske om at få byplanvedtægten godkendt, rejste borgmesteren, kommunaldirektøren og stadsingeniøren til København for at aflevere indsigelserne. Resultatet blev imidlertid, at Boligministeriet fulgte Den kommitteredes indstilling om at afvise byplanvedtægten på baggrund af det store antal indsigelser.

Den kommitterede mente, at det var en dårlig idé at placere et plejehjem i en park. Embedsmænd i København varetog således ud fra deres opfattelse af, hvad der er god byplanlægning, og deres holdning til borgerdeltagelse nogle borgeres ønsker imod de lokale politikeres ønske.

Plangodkendelsen ud til kommunerne

Et at de væsentligste ændringer fra byplanvedtægt til lokalplan var decentralisering af godkendelseskompetencen fra staten til kommunerne. Det var et led i kommuneplanloven, der blev vedtaget i 1975 og trådte i kraft i 1977. Decentralisering af godkendelseskompetencen åbnede mulighed for, at Horsens byråd fra 1977 kunne vedtage en lokalplan for et plejehjem i Folkets Lund. Men det gjorde de ikke.

Ud over decentralisering var lovens hovedsigte forenkling, modernisering og offentlighedens medvirken. Bl.a. FAB og en kreds af byplankonsulenter og økonomer var betænkelige ved opgivelse af den kvalitetskontrol, der hidtil var udført af Den kommitterede i byplansager. Ved behandlingen af forslaget til kommuneplanlov lagde flertallet i folketingsudvalget vægt på, at der gennem forskellige bestemmelser i loven blev skabt den nødvendige mulighed for, at overordnede hensyn kunne varetages, herunder også hensynet til at opretholde en rimelig kvalitet i planlægningen.

Et andet eksempel på kompetenceforhold og faglig holdning: I 1972 argumenterede byplankonsulent Sven Allan Jensen imod et projekt, som man ønskede at få gennemført i en af de kommuner, han var konsulent for. Men Sven Allans argumenter prellede af på politikerne. Han sagde så, at han troede ikke, at de ville få det igennem hos Den kommitterede.

For en sikkerheds skyld ringede han til sagsbehandleren for at sikre opbakning. Byplankonsulenten varetog hermed en faglig holdning til, hvad han anså for at være god byplanlægning imod ønsker fra de politikere, der havde ansat ham. Han var illoyal over for kommunen, men loyal over for byplanfaget.

Det var på mange måder en anden tid. Dengang kunne borgermøder om planlægning fylde forsamlingshuse. Fortsættelse af den hidtidige ordning med statslig godkendelse af planer var ikke holdbar. Beslutningsprocessen skulle foregå så tæt som muligt på de mennesker, der berøres af beslutningerne. Varetagelse af statslige interesser måtte derfor ske på andre måder.

Før 1977 kunne der gennemføres store udstykninger uden byplanvedtægt



Tidligere blev gennemført mange store udstykninger og byggeprojekter alene på grundlag af bygningsvedtægter. Fx er 20 ud af 46 eksempler i en SBI-rapport fra 1977, Planlagte parcelhusområder, gennemført uden byplanvedtægt. Så samtidigt med, at kommunalbestyrelserne fik kompetence til selv at vedtage kommuneplaner og lokalplaner, mistede de ved indførelse af lokalplanpligten kompetencen til selvstændigt – og uden offentlig høring - at gennemføre større udstykninger og anlægsarbejder, som var i overensstemmelse med bygningsvedtægten.

Øgede muligheder – og krav

Byplanloven havde 9 punkter om, hvad der kunne træffes bestemmelse om i en byplanvedtægt. Kommuneplanloven havde fra starten 15 punkter, og lokalplankataloget er nu på 25 punkter.

Ud over lokalplanpligten blev indført krav om angivelse af formålet med lokalplanen og om redegørelse for indhold og sammenhæng med anden planlægning, samt en række bestemmelser om tilvejebringelse, herunder om orientering af borgerne. Endvidere blev indført et ramkestyringsprincip, hvorefter en lokalplan ikke måtte være i strid med kommuneplanen, der ikke måtte være i strid med regionplanlægningen, som ikke måtte være i strid med landsplanlægningen. Der blev også indføjet bestemmelser om muligheder for mindretal i kommunalbestyrelsen – muligheder, der udnyttes forbløffende sjældent i betragtning af det politiske indhold, der ofte er i et forslag til lokalplan.

Som nævnt var et hovedsigte med kommuneplanloven forenkling. Den bestod i samling af forskellige plantyper, bl.a. byplanvedtægter og bygningsvedtægter samt en del andre plantyper med forskellige tilvejebringelsesregler og retsvirkninger. Når man sammenholder byplanloven med kravene i planloven om redegørelse for en række forhold og bestemmelserne om tilvejebringelse mv., virker det ikke ligefrem som en forenkling. Men spørgsmålet ”Forenkling eller bureaukrati” rummer mange aspekter. Bureaukrati er ikke ubetinget noget negativt. Mulighederne for regulering er forøget væsentligt, og mange bestemmelser, der kan opfattes som udtryk for bureaukrati, hænger sammen med varetagelse af overordnede interesser og med inddragelse af borgerne i planlægningen.

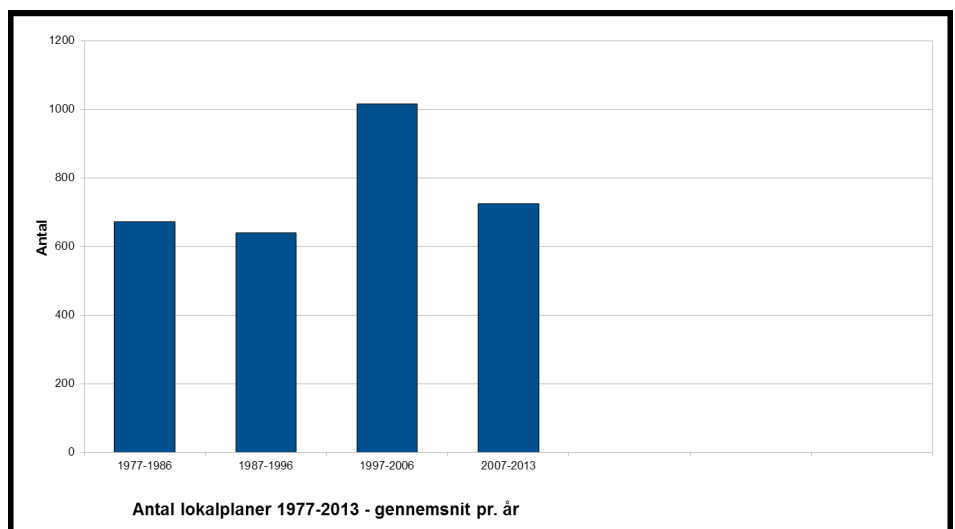
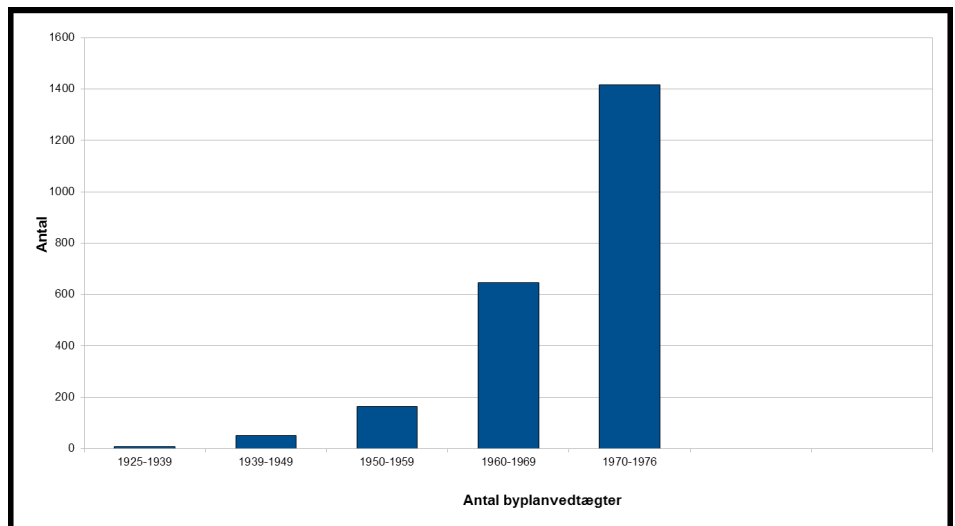
Hvilke bestemmelser vil vi undvære?

FRA FÅ BYPLANVEDTÆGTER TIL MANGE LOKALPLANER

Ifølge PlansystemDK er der 7 gældende byplanvedtægter baseret den første byplanlov fra 1925. Der kom mere gang i udarbejdelsen af byplanvedtægter på grundlag af byplanloven af 1938, og antallet var jævnt stigende over årene. Ifølge PlansystemDK er der stadig ca. 2.275 gældende byplanvedtægter.

Lokalplanpligten medførte en væsentlig stigning i lokalplanproduktionen. Ud over lokalplanpligten på grund af ”større” skyldes det inddragelse i byzone og sommerhusområde samt revision af plangrundlaget. Antallet af endeligt vedtagne lokalplaner ligger på 6-800 pr. år i gennemsnit. I 2006 blev dog vedtaget over 1500, hvilket nok hænger sammen med kommunesammenlægningen.

Byplanvedtægter 1925-1976
Antallet af byplanvedtægter steg
frem mod indførelse af lokalplaner,
men blev herefter kraftigt øget



Ved vedtagelsen af planloven var der iøvrigt forventning om en væsentlig lettelse i kommunernes lokalplanarbejde, idet retsvirkningerne af en kommuneplan blev udvidet til at der - ud over forbud mod anvendelse - også kan nedlægges forbud mod udformning og placering af bebyggelse, som er i strid med kommuneplanens rammebestemmelser. Det er imidlertid mit indtryk, at man i de fleste kommuneplaner vælger vide rammer frem for en udformning, der kan bruges som styringsredskab.

Fakta: På PlansystemDK kan ses, at der findes godt 30.000 lokalplaner, der er endeligt vedtaget. Opgørelsen er behæftet med en vis usikkerhed: Fx figurerer mere end 1000 lokalplaner som vedtaget før byplanloven af 1925, og lokalplanen for Christiania er vedtaget juledag i 1910

FORMIDLING OG LEGALITET

En iøjnefaldende ændring er den måde, henholdsvis byplanvedtægter og lokalplaner blev og bliver udformet på. Byplanvedtægterne indeholdt hverken forklaring eller illustrationer ud over kortbilaget.

[illegible]

*Eksempel på typisk forslag til
byplanvedtægt og et opslag fra
lokalplanen for Carlsberg II*

I medfør af byplanloven (lovbekendtgørelse nr. 63 af 20. feb. 1970) fastsættes følgende for det i § 1 nævnte område i Horsens kommune:

§ 1.

BYPLANVEDTÆGTENS OMRÅDE.

1. Området begrænses mod nord af Østergade, mod øst af Teglgårdsvej, mod syd af matr.nr. 335 l, 112 d, 335 h og del af matr.nr. 792, alle Horsens købstads markjorder, og mod vest af matr.nr. 226 t, 226 u, 226 v, 226 x, 226 y og 226 ø, alle Horsens købstads markjorder, således som vist med kraftig stiplet linie på vedhæftede kortbilag, mrk. byplanvedtægt nr. 11.

2. Området omfatter matr.nr. 599 og del af matr.nr. 792, begge Horsens købstads markjorder, samt alle parceller, der efter den 1. feb. 1973 udstykkes fra de nævnte ejendomme.

§ 2.

OMRÅDETS ANVENDELSE.

1. Området udlægges til offentlige formål.
2. I området må opføres plejehjem for indtil 36 pensionærer og kollektivhus for ældre med indtil 45 lejligheder. I bebyggelsen må endvidere indrettes restauration til betjening af beboerne samt de nødvendige personaleværelser.

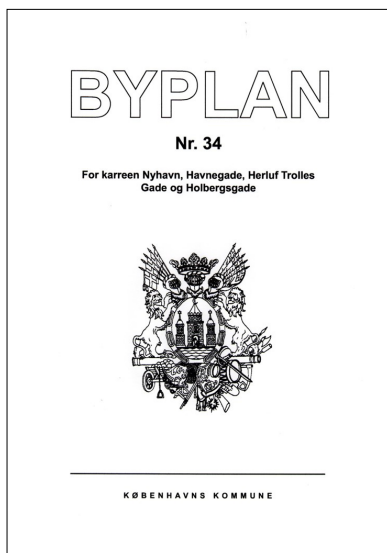
3. I området må ikke udøves nogen art af virksomhed, som ved støv, røg, lugt, støj, rystelser eller ved sit udseende eller på anden måde efter byrådets skøn er til ulempe for de omboende.

8 3.

BEBYGGELSENS OMFANG OG PLACERING.

1. Bebyggelsens omfang må ikke overstige følgende:

Følgende:		
Bebygget areal:	plejehjem	1070 m ²
	restaurant	237 m ²
	kollektivhus	1871 m ²
Etageareal:	plejehjem	2140 m ²
	restaurant	418 m ²
	kollektivhus	5265 m ²
Kælderareal:	parkeringskælder	1200 m ²
	øvrige kælder	800 m ²



Eksempel på forside til en byplanvedtægt og en lokalplan

Kravet om, at der skal redegøres for lokalplanens indhold og sammenhæng med anden planlægning, har i de forløbne 37-38 år udviklet sig kvalitativt – hjulpet af de forbedrede muligheder for at indsætte illustrationer. Mange benytter muligheden for at indsætte forklarende bemærkninger og illustrationer i direkte tilknytning til de vigtigste bestemmelser.

De lokalplaner, der indgik i undersøgelsen Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011, havde et gennemsnitligt omfang på ca. 30 sider. Lokalplanerne er vel ikke nogle gange ved at blive for detaljerede og omfangsrige? Der laves mange rigtig gode – og nogle gange meget omfattende - redegørelser. Men er der nogen, der har undersøgt, hvordan redegørelse og bestemmelser forstås af borgerne? Og af politikerne? Samt om de digitale lokalplaner er lettere at forstå for borgerne?

I en del lokalplaner gengives et screeningsskema om miljøvurdering. Her kan man i nogle tilfælde læse, at det pågældende projekt har negative virkninger. Det ser man ikke i redegørelsen for lokalplanen. Men burde redegørelsen ikke omfatte både fordele og ulemper ved gennemførelse af det, lokalplanen tager sigte på?

Det nok mest omfattende eksempel, jeg har set på indføjelser af forklaringer og illustrationer, er lokalplanen for Carlsberg. At bestemmelserne så indeholder ganske mange kompetencenormer, kan give anledning til at undersøge, om og hvordan de intentioner, der kommer til udtryk i ulovhjemlede kompetencenormer, kan varetages på anden måde.

Formidling af lokalplaner over for grundejere og borgere iøvrigt handler dels om redegørelse for indhold og sammenhæng med anden planlægning, dels om hvorvidt bestemmelserne er holdbare. Det er jo ikke tilstrækkeligt med en god forklaring, hvis væsentlige lokalplanbestemmelser ikke har lov hjemmel.

Den statslige godkendelse af byplanvedtægter gav en vis sikkerhed for, at bestemmelserne havde hjemmel i byplanloven. Det er dog ikke alle, der i dag ville holde i Natur- og Miljøklagenævnet. Byplanvedtægt nr. 1 for Skive fra 1946, som blev godkendt af Ove Larsen, en af forfatterne til byplanloven, har fx følgende bestemmelser:

”Bygningernes farve skal *godkendes* af byrådet som stemmende med omgivelserne og områdets karakter.”

”Butikker kan af byrådet *tillades* indrettet i et passende antal ejendomme.”

Kompetencenormer, som skal give kommunalbestyrelsen ret til at godkende noget efter byplanvedtægtens vedtagelse, ville i dag blive underkendt af Natur- og Miljøklagenævnet, og bestemmelser om at byrådet kan tillade afvigelser fra lokalplanen, skal betragtes som kompetence til at dispensere efter reglerne herom.

Den kvalitetskontrol, der blev udført af Den kommitterede i byplansager blev afløst af muligheden for at klage over retlige spørgsmål, i første omgang til Planstyrelsen nu Natur- og Miljøklagenævnet. Nævnet har i flere afgørelser lagt vægt på, at ”lokalplanbestemmelser skal være entydigt og præcist formuleret, så borgere på forhånd ved, hvad der er tilladt.” Det er nok godt, at langt fra alle upræcise bestemmelser bliver påklaget ...

Mange lokalplanbestemmelser mangler lovhjemmel

Lokalplaner betegnes som en ”lokal lov” – men har alle paragraffer i disse lokale love lovhjemmel? I lokalplanundersøgelsen nåede jeg frem til, at der var ca. 7 bestemmelser i gennemsnit i de undersøgte lokalplaner, der kunne betegnes som *problematiske*. Hermed mener jeg bestemmelser, der savner lovhjemmel, er upræcise eller vedrører forhold efter anden lovgivning.

Helt overvejende er det mit indtryk, at der er færre problematiske bestemmelser i de nyere lokalplaner. Nogle stikprøver tyder dog på, at der fortsat er en del problematiske bestemmelser. De følgende eksempler er fra forskellige kommuner og fra forslag, der har været fremlagt i første halvdel af 2014.

I ganske mange lokalplaner er formålsbestemmelsen formuleret, så retningslinjer for bebyggelsens omfang og placering gøres til en del af planens principper. Et eksempel:

Formålet med lokalplanen er:

”at fastlægge retningslinjer for placering og omfang af ny bebyggelse”

Der er her ingen tvivl om lovhjemlen, men ved at gøre bebyggelsens omfang og placering til en del af formålet indsnævres mulighederne for at dispensere, hvilket formentlig ikke er tilsigtet.

Der begynder at komme lokalplaner med formål om klimatilpasning. Det har vist altid været den almindelige opfattelse, at byplanvedtægter og lokalplaner kunne varetage miljøhensyn. Miljøministeriets eksempelsamling i tilknytning til lokalplanvejledningen fra 2009 indledes med et afsnit om, hvordan lokalplaner kan forebygge miljøkonflikter og bidrage til en bæredygtig udvikling. Og min lokalplanundersøgelse viste, at der er mange kommuner, der har lokalplanbestemmelser om klimatilpasning. Men det blev ialtfald præciseret gennem lovændringen i 2012, hvor det blev indføjet, at lokalplanens formål skal fastlægge den planlægningsmæssige begrundelse, eksempelvis varetagelse af klimatilpasning eller forebyggelse af forurening. Her vil Naturstyrelsen kunne bidrage med eksempler på formulering af sådanne formålsbestemmelser.

En del planlæggere bruger stadig kompetencenormer, som udtrykker, at der efter lokalplanens vedtagelse skal godkendes en samlet plan. Altså svarende til den type, hvor Natur- og Miljøklagenævnet i flere sager har underkendt planen som helhed eller dele af planen.

”I området må ejendomme til tæt-lav boligbebyggelse udstykkes i henhold til en samlet udstykningsplan, *som skal godkendes af ... Kommune.*”

Der er mange lokalplanbestemmelser om, at kommunen har kompetence til efterfølgende at godkende detaljer, hvilket den ikke har.

”Skiltning og reklamering må kun finde sted med Teknik og Miljø *godkendelse.*”

Det betyder at der kan gives dispensation efter proceduren herom. Hvorfor så formulere det, som om det er noget, kommunen kan godkende eller tillade?

Intentioner om arkitektonisk kvalitet er vanskelige at sikre gennem en lokalplan:

”Ny bebyggelse skal have et tidssvarende arkitektonisk udtryk, som harmonerer med den eksisterende bebyggelse med hensyn til højde, materialer og farver.”

Med hensyn til det tidssvarende arkitektoniske udtryk er der jo en del at vælge imellem. Det defineres vel i praksis af kommunens planlæggere.

Forholdet mellem planloven og vejlovgivningen kan være kompliceret. Det kan søges løst med bestemmelser som følgende:

”Projekt for tilslutning til Ternevej og for indretning af lokalplanområdets færdselsarealer skal godkendes af Sønderjyllands Politi og Teknik og Miljø.”

Det vil gøre det mere klart for læserne, hvis det fremgår, om man vil bruge planlovens eller vejlovgivningens regler.

For en del år siden begyndte der at dukke lokalplanbestemmelser op om, at anden lovgivning skal overholdes:

”Skulle der i forbindelse med anlægsarbejdet fremkomme fund af fortidsminder, skal arbejdet, som berører fundet, indstilles, og Museum tilkaldes, jf. museumslovens § 27, stk. 2.”

Bestemmelser om museumsloven forekommer vist ikke så ofte mere, men bestemmelser om, at man skal overholde miljøbeskyttelsesloven og byggeloven forekommer stadig i mange lokalplaner:

”Ny bebyggelse må ikke tages i brug, før anlæg til spildevand og håndtering af regnvand ved bebyggelsen er etableret.”

Hvis der er behov for at håndhæve sådanne bestemmelser, vil det nok være bedst at bruge miljøbeskyttelsesloven eller byggeloven frem for planloven.

Kompetencenormer og andre problematiske lokalplanbestemmelser gør det vanskeligere for borgerne at forstå lokalplanen. Er det ikke en oplagt idé for Naturstyrelsen at udsende en ”pixi-vejledning” med eksempler på typer af bestemmelser, der bør undgås?

LOKALPLANEN SOM PLANLÆGNINGSREDSKAB

Resultater af lokalplanlægningen finder fysisk udtryk over hele landet – i større og mindre projekter. Overholdes de så? Jeg konstaterede i 2014 godt 30 tilfælde, hvor byplanvedtægten for det parcelhusområde, jeg bor i, er overtrådt. Det kunne være interessant at få undersøgt mere grundigt, hvordan de ofte meget detaljerede lokalplaner bliver administreret, herunder om ulovhjemlede bestemmelser bruges som grundlag for administration af lokalplaner.

Virkninger af ikke at lave en lokalplan kan være ubehagelige. Et stort an-

lægsarbejde sættes i stå – i altfald indtil lokalplanen er på plads. Det oplevede man i Svendborg, da de i begyndelsen af 2014 var i gang med at gennemføre et spændende projekt, der skal skabe sammenhæng mellem bymidten og havnen samt forbedre centrale byrum. Natur- og Miljøklagenævnet gav en klager medhold i, at anlægsarbejdet krævede lokalplan. Afgørelsen medførte en afbrydelse af arbejdet, men allerede i slutningen af maj godkendte Svendborg Byråd en lokalplan for ”Den Grønne Tråd” i Svendborg bymidte. Herefter kunne arbejdet fortsætte.

Et andet eksempel er placering af en helikopterlandingsplads i et industriområde vest for Skive. Natur- og Miljøklagenævnet gav nogle naboer medhold i, at det var i strid med lokalplanen, og præciserede samtidigt, at det ikke kunne klares med en dispensation. Men det anfægtede ikke borgmesteren, som til lokalavisen sagde, at medhold i klagen ikke får betydning. Man laver bare en ny lokalplan. Jeg har hørt undrende udtalelser fra borgere, som ikke kender nærmere til plansystemet: Kan man så overhovedet stole på lokalplaner? Nej, ikke mere end at man får mulighed for at komme med indsigelse.

I lokalplanundersøgelsen fandt jeg, at der i omkring 3/4 af lokalplanerne sker ændringer i forbindelse med den endelige vedtagelse. Med enkelte undtagelser blev indsigelser fra miljøcentrene og fra andre statslige myndigheder umiddelbart imødekommet. Herudover var der mange eksempler på – for det meste mindre - ændringer som følge af indsigelser fra bygherrer samt grundejere og naboer. Endvidere var der mange tilfælde, hvor forvaltningen benyttede muligheden for at korrigere eller præcisere bestemmelser. De fleste indsigelser bliver dog afvist.

Nogle gange kan fremlæggelsen opleves som en reel inddragelse af borgerne. Jeg fandt 4-5 tilfælde, hvor lokalplaner blev opgivet på grund af indsigelser. I to af dem havde forvaltningen iøvrigt indstillet, at indsigelserne blev afvist.

At fremlæggelsen kan opleves som rituelle afvaskninger understreges nogle gange af, at indsigelser afvises uden nogen bemærkninger på byrådsmødet. Der burde være nogen, der undersøger, hvilke virkninger det har for borgernes opfattelse af det lokale demokrati.

Lokalplanredskabet kan bruges af borgerne til at manifestere modstand mod projektet. Sagen om et højhus ved Damhussøen viser, at indsigelser kan få en borgmester til at ændre holdning. Således udtalte Rødovres borgmester efter at sagen var faldet, at: »Borgermødet var et godt eksempel på, at vi i Rødovre er gode til at udvikle kommunen i fællesskab.» og: »Det har været en fornøjelse at opleve det store engagement og lysten til at udvikle området.«

Med hensyn til lokalplanen for Enghave Brygge blev der fra politisk side er lagt op til, at afvise indsigelserne med argumenter om langvarige forhandlinger med investorer, og at projektet er en konsekvens af forudgående kommuneplaner. Erik Kaufmann skrev i ”27 slags planer”, at man som planlægger undertiden oplever politiske ønsker, som man personligt må anse for mindreværdige og derfor ikke vil efterkomme. Den mulighed har kommunalt ansatte planlæggerne nok ikke. Ville et sådant projekt være kommet igennem hos Den kommitterede?



Lokalplan for Enghave Brygge i København

Generelt har jeg indtryk af, at man gennem udarbejdelsen af et lokalplanforslag, herunder af redegørelsen, får afdækket og bearbejdet en række – ofte komplicerede – problemstillinger vedrørende arealanvendelse. Det er min erfaring og mit indtryk, at der mange gange under udarbejdelse af lokalplanforslag sker en forbedring af projekter, der initieres af private bygherrer. Det kunne være spændende at få undersøgt, om det er rigtigt.

Et – har jeg indtryk af – godt eksempel på en kompliceret planlægning er lokalplanen for Carlsberg, hvor høringsprocessen medførte, at der ved den endelige vedtagelse blev foretaget en række mindre ændringer samt givet en udførlig redegørelse for behandlingen af de indlæg, der var kommet.

Langtfra alle lokalplaner er så omfattende som den for Carlsberg. I den usædvanlig omfattende formålsparagraf indgår en lang række emner for regulering af fysiske forhold og i forhold til forskellig lovgivning.

Lokalplanen kan således bruges som et redskab til at opnå kvalitetsforbedring af fysiske omgivelser samt bearbejdning og regulering af en lang række forhold.

KOMMUNEPLANLÆGNING VIA LOKALPLANER?

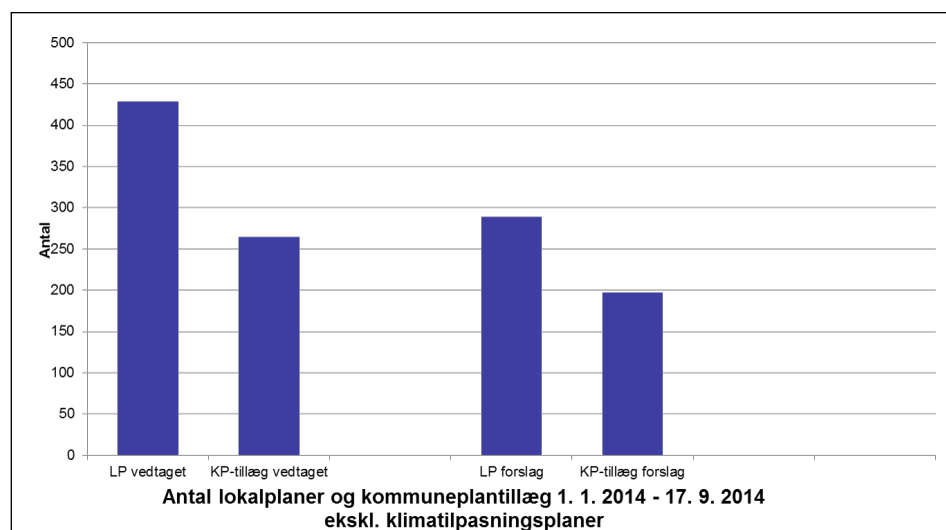
I lokalplanundersøgelsen skrev jeg, at der i et betydeligt omfang sker kommuneplanlægning via lokalplaner, og at de tilhørende kommuneplantillæg i vid udstrækning er mangelfulde med hensyn til redegørelse for sammenhæng med omliggende områder og trafikbetjening. Jeg har lavet en supplerende undersøgelse, der omfatter det først anførte forslag til kommuneplantillæg, der for hver kommune figurerede på PlansystemDK for perioden 1. 1. til 30. 6. 2014. Det drejer sig om ialt 60 forslag, hvor der samtidigt var vedtaget et forslag til lokalplan. I samme periode var der 18 tillæg for klimatilpasningsplan, som vel ideelt set burde have væ-

ret en del af kommuneplanen og ikke et tillæg.

Er de mange tillæg blot udtryk for mindre justeringer af kommuneplanen? I 1/4 af tillæggene er oplyst, at der været forudgående offentlighed efter planlovens § 23 c. Det må være udtryk for, at tillægget drejer sig om mere end detaljer. Der burde dog nok have været foretaget forudgående offentlighed i flere tilfælde. Fx ved tillæg, der krævede miljøvurdering, åbner mulighed for siloer i op til 35 m højde, nye rammeområder, et nyt lokalcenter, et nyt bycenter med butikker og et punkthus i 8 etager, ændring af et område fra rekreativt formål til udvidelse af rådhus, udvidelse af byggemulighed fra 2 til 5½ etager etc. Det er min vurdering, at højst 1/3 af tillæggene kan betegnes som mindre justeringer.

Nogle tillæg er meget tekniske og enkelte savner totalt begrundelse for ændringen. Det er dog min vurdering, at 2/3 giver en rimelig forståelig forklaring på, hvad ændringen går ud på. Men stort set ingen har beskrivelse af forholdet til omgivende områder, og ingen redegør for trafikale forhold. Tillæggene virker således ikke som led i den helhedsplanlægning, som kommuneplanen bør være udtryk for.

Der er kommuneplantillæg til to trediedele af lokalplanerne



3/4 af tillæggene er til kommuneplaner, der er vedtaget i 2013. Opgjort medio august 2014 var en af de gamle kommuneplaner fra 2009, suppleret med 58 vedtagne og 10 forslag til tillæg. En kommuneplan, der var vedtaget i midten af maj 2013, var allerede suppleret med 10 vedtagne og 7 forslag til tillæg. En anden, der er vedtaget i februar 2013, var suppleret med 14 vedtagne og 17 forslag til tillæg. Og en tredje kommuneplan, der er vedtaget i oktober 2013, har 20 vedtagne og 9 forslag til tillæg. Det svarer ret nøje til antallet af lokalplaner i den samme periode. Et af tillæggene har nr. 41, så der er nok flere på vej.

Denne lille undersøgelse tyder på, at der – ialtfald i nogle kommuner – i betydeligt omfang sker kommuneplanlægning via tillæg i tilknytning til lokalplaner. Det kunne være interessant, hvis nogen vil undersøge dette nærmere. Herunder om kommuneplantillæggene i realiteten er udtryk for planlægning, forstået som en kombination af analyse og kreativ formgivning.

MULIGHEDER FOR YDERLIGERE UDVIKLING

I bemærkningerne til kommuneplanloven blev oplyst, at Miljøministeriet også fremtidigt ville yde rådgivning og vejledning til kommunerne både generelt og i relation til konkrete lokalplanforslag. En sådan rådgivning og vejledning har været jævnt aftagende i årenes løb. Som led i lokalplanundersøgelsen spurgte jeg kommunerne om ønsker til vejledninger fra Naturstyrelsen. Her kom en lang række ønsker, bl.a. vedrørende varetagelse af klimatilpasning og om udbygningsaftaler - samt opdatering af nogle vejledninger fra 1979 og 1983 om servitutter og grundejerforeninger.

Kravene om redegørelse for lokalplanernes formål, indhold og sammenhæng med anden planlægning har resulteret i lokalplaner, der er betydeligt lettere at forstå end byplanvedtægterne. En tilsvarende kvalitetsforbedring er sket med reglerne om tilvejebringelse. Men der er fortsat muligheder for forbedringer.

Anbefalinger

Planlæggerne kan på en enkel måde gøre en del lokalplaner lettere at forstå ved at undlade ulovhjemlede og problematiske bestemmelser.

Planlæggerne eller forskere og studerende kan bidrage til udviklingen ved at deltage i en faglig debat og bl.a. undersøge:

- skismaet mellem planlægning og behov for enkeltsagsbehandling,
- i hvilket omfang der sker en kvalitetsforbedring af projektlokalplaner,
- om intentioner med kompetencenormer kan varetages på anden måde,
- om der sker en reel planlægning gennem kommuneplantillæg i tilknytning til lokalplaner, og
- borgernes oplevelse af afvisning af indsigelser, når politikerne ikke forholder sig til indsigelser.

Naturstyrelsen kan bl.a. bidrage med at udsende:

- vejledninger om bl.a. klimatilpasning og ajourføring af ældre vejledninger,
- eksempler på hvordan man formulerer formålsbestemmelser, der fastlægger den planlægningsmæssig begrundelse,
- en ”pixi-vejledning” om typiske lokalplanbestemmelser, der bør undgås,
- samt gøre planloven lettere at finde rundt i.

Jeg hører sommetider planlæggere give udtryk for frustration: Lokalplaner er bare noget, der skal laves, for det står i planloven, og indsigelser skal bare afvises. Men hvad kan sættes i stedet?

- Vil det være bedre at styre på grundlag af mere detaljerede kommuneplanrammer?
- Hvordan gøres de i givet fald forståelige for borgerne?
- Kan forskellige – nogle gange modstridende – arealinteresser afvejes bedre på anden måde?

En kniv er et redskab, der kan bruges både til at skære brød med og til at genere andre med. Brugt rigtigt er en lokalplan et godt redskab til byplanlægning. Det gælder bare om at skære den til på den rigtige måde.

DEBAT - OPLÆG 2

Niels Østergård finder, at Arne Post's konstatering af, at kompetencenormer er ulovlige, og at de skal ud af lokalplanerne kan medføre, at lokalplanerne skal være meget detaljerede. Derved opstår der let et behov for revision af lokalplanen – og dertil hørende bureaukrati.

Nogle af vores nabolande har en anden konstruktion, hvor planlov og bygge lov er i samme lov. Kommunalbestyrelsen kan derved opretholde en kompetence i forhold til byggeriets udformning helt frem til, at der meddeles en byggetilladelse. Kunne man i Danmark forestille sig en lignende sammenbygning? Det kunne i givet fald suppleres af, at der i lokalplanens formålsbestemmelse blev beskrevet nogle intentioner, som kunne nuanceres og vurderes gennem en nabohøringsproces, inden der blev givet en byggetilladelse.

Arne Post har ikke nærmere kendskab til lovgivningen i andre lande, men konstaterer, at der i det danske bygningsreglement findes nogle muligheder for kommunal indflydelse i forbindelse med udstedelse af byggetilladelser. Men det er noget rod, at mange lokalplaner giver indtryk af, at kommunen har nogle kompetencer, som de reelt ikke har.

Jens Hedegaard finder, at vi er i en juridisk gråzone med kompetencenormer, som har været brugt i 40 år og spørger, om der er tale om et reelt problem. Solveig Øster mener ikke, at man skal afvise kompetencenormer helt. Det kan være godt at sige, at noget kan være en mulighed, mens noget andet ikke er muligt. Det kan være fint gennem lokalplanens formålsbestemmelse at indbygge muligheder for at kunne dispensere til nærmere bestemte ting, som ikke indebærer væsentlige ændringer i forhold til lokalplanens formål. Lokalplanens bestemmelser kan således gennem kompetencenormer være med til at fastlægge, hvor der kan dispenseres fra lokalplanen, og hvor der ikke kan. En dispensation må naturligvis forudsætte en nabohøring.

Arne Post konstaterer, at man anvender bestemmelser, som ikke har retsvirkning. Det kan være et temperamentsspørgsmål, om man synes, at det er et retssikkerhedsmæssigt problem. Man skal skelne

mellem kompetencer, der er lovmedholdelige og de, som ikke er. Lovmedholdelige er f.eks. bestemmelser om, at bevaringsværdig bebyggelse ikke må nedrives eller ændres uden kommunalbestyrelsens tilladelse. Omvendt er det med bestemmelser om, at bebyggelse ikke må opføres, før der er tilvejebragt en udstykningsplan eller en bebyggelsesplan. Endelig er der en mellemting, som reelt betyder, at der kan dispenseres fra lokalplanen. Men hvorfor skriver man så ikke bare klarere i redegørelsen, hvad man kan og ikke kan dispensere til?

KOMMUNERNES PLANLÆGNING AF DET ÅBNE LAND

Nina Larsen Saarnak er uddannet kulturgeograf fra KU, og har bl.a. været ansat i HUR, før hun kom til DN for ca. 10 år siden.

I DN varetager hun foreningens rådgivning - og politiske arbejde med planlægning, og er faglig leder for gruppen, der arbejder med lokale sager.

Med baggrund i de senere års ændringer af det åbne lands planlægning fra amtslig rammestyring til det kommunale planlægningsniveau og gentagne lempelser i landzonebestemmelserne, beskrives konsekvenserne for udviklingen af det åbne land som: Mindre planlægning - mere vilkårlighed. Evaluering af ændringerne dokumenterer omfang og placering af bebyggelse i landområderne, der medvirker til at udviske forskellen mellem land og by.

Magtskifte i det åbne land

Mange taler om kommunalreformen som tidspunktet, hvor magten over landskabet og naturen flyttede sig fra amterne til kommunerne. Men reelt fandt magtskiftet sted over en længere årrække startende allerede før årtusindskiftet, hvor en række forsøgskommuner fik overdraget landzonekompetencen. I 2002 blev ordningen udbredt til alle kommuner. Amterne og Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) førte fortsat tilsyn med tilladelserne, men med kommunalreformen i 2007 blev ansvaret for det åbne lands planlægning og administrationen entydigt placeret hos kommunerne.

Ændrede kompetencer for planlægningen af det åbne land

2002	Kommunerne overtager landzonekompetencen under amtsligt tilsyn, mindre ændring af bestemmelserne
2007	Kommunalreform nedlægger amterne og samler planlægning for by og land i kommuneplanerne
2011	Væsentlige ændringer af landzonebestemmelserne
2013	Væsentlige ændringer af landzonebestemmelserne
2014	10 forsøgsprojekter ved kysten til turistformål, nyt planudvalg skal analysere planloven, analysearbejder i staten om regelforenkling, Miljøministeriets lovstrukturudvalg, Naturplan DK og grønt danmarkskort

Mere liv på landet?

Samtidig med kompetenceændringen i 2002 blev landzonebestemmelserne justeret. Formålet var ifølge lovforslaget at skabe mere liv på landet og understøtte kulturmiljøet. De ændrede regler skulle skabe større befolkningstæthed og holde på arbejdspladserne i det åbne land gennem bedre udnyttelse af bygningsmassen og lempede regler for udvidelse af virksomheder i landzone.

Lovændringen åbnede for, at alle landbrug på mere end 30 ha uden

landzonetilladelse kunne bygge en aftægtsbolig eller en medhjælperbolig. Tilsvarende blev der givet tilladelse til at etablere gylletanke på bar mark af hensyn til markdriften. Overflødige landbrugsbygninger kunne indrettes til håndværk og industri, butikker, lager og kontor, og der blev skabt bedre udvidelsesmuligheder for virksomheder, der var etableret i tidligere landbrugsbygninger.

Det skortede ikke på advarsler, før loven blev vedtaget. Kritikere kaldte ændringerne for århundredets største byggetilladelse og en milliardforæring til landbruget, mens tilhængere kaldte det en tidssvarende og harmløs opdatering af lovgivningen, som kunne medvirke til at bevare noget af livet i landdistrikterne.

Det fremgik af lovforslaget, at man var opmærksom på eventuelle konsekvenser for natur og miljø, men at dette kunne håndteres i forbindelse med, at amterne og Hovedstadens Udviklingsråd stadig var udtaleberettiget, når kommunerne udstedte landzonetilladelser. Endelig skulle ændringen evalueres efter en årrække, og konsekvenserne af lovforslaget dermed tydeliggøres.

Byggeri inden for naturtemaet

Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg modtog den første evaluering af lovændringen i 2005. Den omfattede perioden juni 2002 til og med 2003 og konkluderede, at analysegrundlaget var for spinkelt til reelt at kunne sige noget om lovændringens konsekvenser. Derfor igangsatte man en opfølgende undersøgelse for årene 2004 og 2005. Resultatet blev præsenteret i 2007, og blev kritiseret af Danmarks Naturfredningsforening (DN) for hverken at forholde sig til det, der i 2002 havde været formålet med lovændringen eller til ændringernes konsekvenser for natur, miljø og landskab. Det førte til, at DN tog kontakt til Aalborg Universitet, der udarbejdede en anden undersøgelse, som så nærmere på betydningen af amternes naturrelaterede beskyttelsesudpegninger for byggeriets placering i det åbne land. Forskerne sammenkørte Bygnings- og Boligregistret med databaser over eksisterende og planlagte arealer med naturindhold. Temaet bestod af regionplanernes udpegninger af naturområder, spredningskorridorer, lavbundsarealer, potentielle vådområder og skovrejsningsområder samt fredninger, beskyttede naturarealer (§3 i NBL), natur & vildtreservater, skove og internationale naturbeskyttelsesområder. Områderne inden for det definerede naturtema var stort set sammenfaldende med Miljøministeriets kort over Danmarks Naturnetværk fra december 2007.

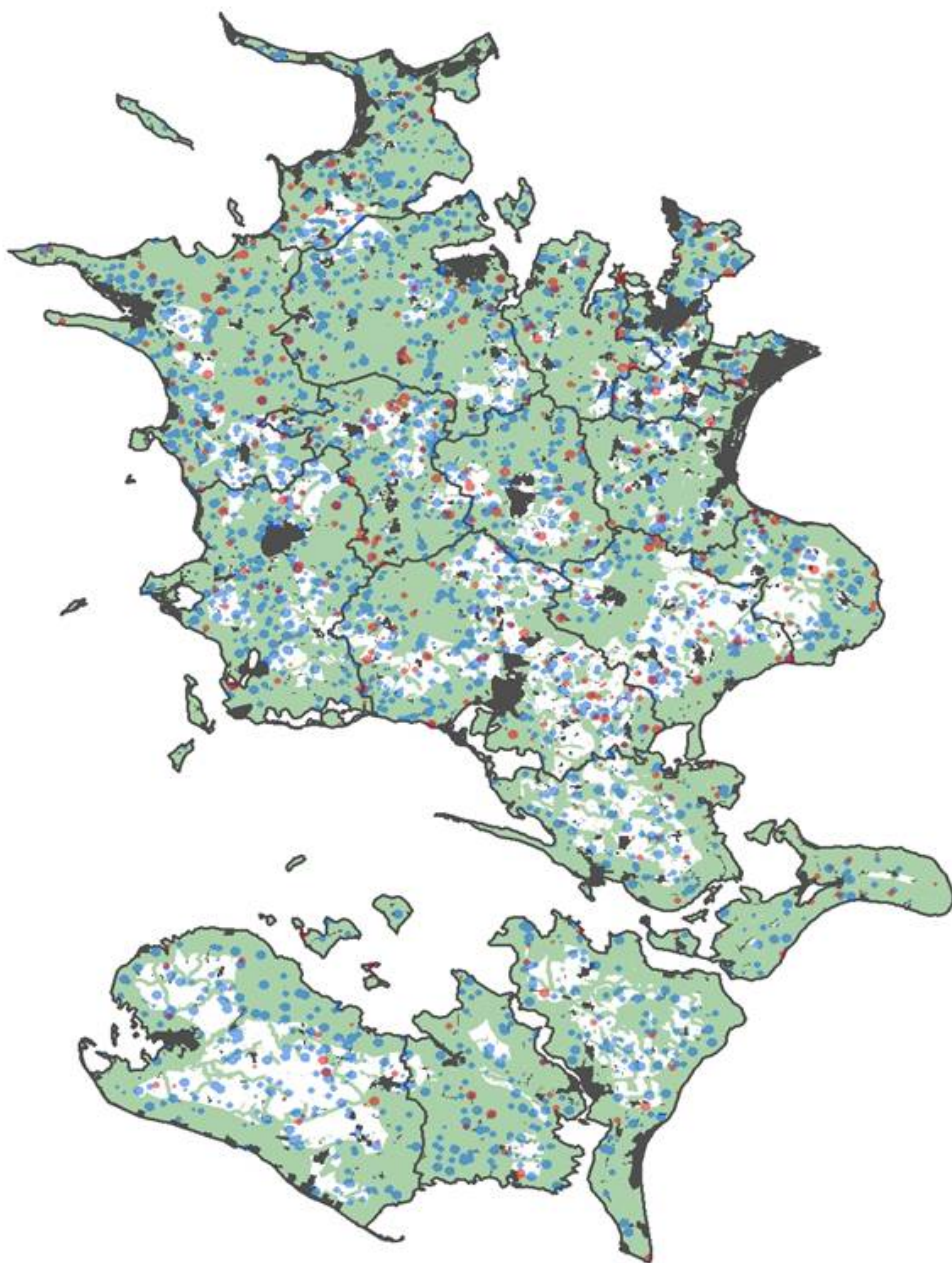
Undersøgelsen viste, at der i årene 2000-2005 blev registreret 3201 ejendomme i det åbne land med nyopført boligareal. Heraf var 2/3 af ejendommene placeret inden for naturtemaet, hvor naturbeskyttelsen har højeste prioritet i planlægningen. Kun 1/3 af bygningerne lå i det almindelige landbrugsland. Tendensen var den samme for erhvervsbyggeriet – herunder byggeri til landbrugsformål, hvor størstedelen blev opført inden for i stedet for uden for naturtemaet.

Opgjort på areal viser tallene, at der i perioden blev bygget lige så meget inden for naturtemaet som udenfor, og at 65 % af boligbyggeriet i landzone lå inden for naturtemaet og kun 35 % udenfor. For erhvervsbyggeriet var tallet 59 % inden for naturtemaet. Resultatet satte dermed kraftig spørgsmålstegn ved beskyttelsesretningslinjernes betydning for byggeri-

ets placering. Tallene siger dog ikke noget om, hvorvidt der var forskel på krav og vilkår stillet til byggeri henholdsvis inden for eller uden for områderne omfattet af naturtemaet.

*DN's landzoneundersøgelse -
Region Sjælland som eksempel
Godt 90 procent af Region Sjælland
er landzone.*

*2/3 heraf er regionplanlagt til
naturbeskyttelsesområder.
I 2000 -05 blev 3/4 af såvel
boligbyggeri som erhvervsbyggeri
i landzone opført i de udpegede
naturbeskyttelsesområder.
Blå er erhverv. Rød er bolig.
Grøn er regionplanlagte natur- og
landskabsområder fra 2005.
Sort og gråt er områder med
planlagt byggeri.*



Omfattende byggeri i landzone

Undersøgelsen fra Aalborg Universitet viste desuden, at 17 % af alt byggeri i Danmark i perioden 2000-2005 fandt sted i landzonen. Selv om en stor del af dette var landbrugsbyggeri, sår det tvivl om man med landzonebestemmelserne er i stand til at fastholde en klar grænse mellem by og land. Netop den klare grænse, har ellers været et fælles fixpunkt for stort set alle miljøministre fra år 2000 og frem. Kun i områder med reelt forbud mod bebyggelse voksede omfanget af bebyggelse ikke, som for eksempel i skov og nær strand.

DN forelagde undersøgelsens resultater for Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, og adresserede de negative effekter af spredt byggeri: Det åbne land forsvinder, muligheden for sammenhængende natur ødelægges, uberørthed og stilhed bliver en endnu større mangelvare og CO2

udslip fra transport er dobbelt så stort fra husstande i det åbne land som husstande i byen. Foreningen foreslog politikerne at fastholde politikken om en klar grænse mellem by og land i den nationale planlægning, og at udvide kommunernes muligheder for at afslå ansøgninger om landzone-tilladelse til byggeri inden for særligt værdifulde beskyttelsesområder, samt at man lavede en plan for mere og bedre natur i Danmark. Endeligt foreslog DN sammen med KL, at miljøministeren ændrede planloven som led i udmøntningen af ”Grøn Vækst”, så kommunerne kunne lokal-planlægge for landbrugsbyggeri i det åbne land. I medfør af Grøn Vækst, skulle der nemlig ikke længere være en grænse for størrelsen af landbrug. Forslagene er siden hen blevet, eller er ved at blive, virkeliggjort i forskelligt omfang, med undtagelse af styrkelse af beskyttelsesområderne i kommuneplanlægningen og lokalplanlægningen for rene landbrug.

Kommunalreform, fortalere og kritikere

Strukturreformen – eller kommunalreformen som den blev kaldt, trådte i kraft 1. januar 2007. Den betød, at 13 amter blev nedlagt, deres opgaver inden for planlægning overført til kommunerne, og 256 kommuner blev sammenlagt til 98. Reformen havde på papiret ingen betydning for planlægningen og beskyttelsen af det åbne lands interesser. Landzonekompetencen lå i forvejen hos kommunerne, og den eneste ændring i planlovsteksten var stort set, at ordet regionplaner blev udskiftet med kommuneplaner. Beskyttelsesniveauet for planlægningens formål og indhold var dermed uændret.

Fortalere for kommunalreformen talte om nærhed til borgerne, øget kendskab til geografien, sammentænkning af planlægningen mellem byen og det åbne land samt mulighed for større faglige miljøer i kommunernes trængte forvaltninger. Kritikerne fremhævede, at natur og landskab fremover skulle planlægges i mindre geografiske enheder og dermed opsplitte planlægningen af landskaber, økologiske forbindelser, vandplaner, transport- og detailhandel m.m. Amternes faglige fællesskaber ville blive atomiseret og mindske det faglige niveau i naturforvaltningen og planlægningen. Endelig ville reformen betyde et farvel til den regionale tankegang og armslængdeprincippet.

Under forhandlingerne om kommunalreformen besluttede man at oprette regionerne. De skulle primært have sygehuse og sundhed som kompetenceområde. Men i den afsluttende forhandlingsfase om reformen, blev råstofplanlægningen lagt i regionerne og de fik desuden til opgave at udarbejde regionale udviklingsplaner. Planerne skulle på visionsniveau samle kommunerne omkring bordet til en diskussion om regionens udviklingspotentialer – herunder natur og miljø. Rammerne for udviklingsplanerne er siden revideret, og det visionære regionale planelement er formindsket til fordel for øget fokus på erhvervsfremme. Med undtagelse af råstofområdet spiller regionerne derfor ingen særlig rolle for forvaltningen af det åbne land.

Rammestyringens endeligt

Set med DN's øjne fik reformen retligt ganske stor betydning for forvaltningen af natur og landskab. Før kommunalreformen var det muligt, at få Naturklagenævnets (nu Natur- og Miljøklagenævnet) vurdering af, om amternes udpegninger af beskyttelsesinteresser i det åbne land blev tilstrækkeligt respekteret og varetaget, når kommunerne ville byudvikle her. Naturklagenævnet kunne erklære kommune- og lokalplanlægningen

ugyldig, hvis for eksempel nye byudlæg stred mod regionplanens beskyttelsesinteresser. Det skyldes rammestyringsprincippet om, at planlægning på et lavere niveau som kommuneplanlægning ikke må stride mod planlægning på et højere planniveau, som regionplanlægning.

Reformen samlede imidlertid planlægningen i by og land på samme rammeniveau i kommuneplanen. Dermed blev eventuelle uoverensstemmelser mellem udlæg af ny by og varetægelse af beskyttelsesinteresserne ikke længere et forhold, der kunne reguleres via rammestyring, og det kunne dermed ikke prøves i Naturklagenævnet. Det betød for eksempel, at et område i Nordjylland, der i regionplanen lå i kystnærhedszone A, og var udpeget som særlig værdifuldt landskabsområde, naturområde og geologisk beskyttelses- og interesseområde, hvor amtet i årevis havde afvist kommunens ønsker om byudvikling, nu blev kommune- og lokalplanlagt til byområde med over 350 nye boliger. Spørgsmålet om, hvorvidt planlægningen stred mod beskyttelsesinteresserne, kunne ikke længere efterprøves i Naturklagenævnet. DN's gennemsnit for antallet af retlige klager sendt til Naturklagenævnet efter planlovens § 58 faldt da også drastisk med reformen. I de sidste 7 år før reformen indsendte DN i gennemsnit 55 retlige klager om året efter planlovens § 58. Tallet faldt i de næste 7 år efter reformen til et årligt gennemsnit på 14 retlige klager.

Kommunernes landzone-sagsbehandling

Desuden kunne kommunerne efter reformen selv ændre beskyttelsesudpegningerne og udstede landzonetilladelser og dispensationer efter anden lovgivning, herunder Naturbeskyttelsesloven og Miljøbeskyttelsesloven. DN har dog ikke registreret voldsomme ændringer i kommunernes udpegning af beskyttelsesområder, men har gennem årene fået talrige henvendelser fra borgere, der undrer sig over, at kommunerne er habile i sager, hvor de både er bygherre, planmyndighed og udsteder nødvendige dispensationer og tilladelser. Bekymringen var - og er stadig - om lokalpolitiske interesser for økonomisk vækst og udvikling i tilstrækkeligt omfang kan adskilles fra de faglige vurderinger af hensynet til natur, miljø og god planlægning. DN har foreslået, at staten ser nærmere på spørgsmålet i det udvalgsarbejde miljøministeren har igangsat om behovet for at forenkle og reformere natur- og miljølovgivningen.

DN har ikke generelt fundet anledning til at kritisere kvaliteten af den kommunale landzonesagsbehandling efter kommunalreformen. Mange journalister kontaktede DN i årene efter reformen og spurgte om kommunerne håndterede opgaverne i det åbne land bedre eller dårligere end amterne. Svaret var hver gang det samme: ”Vi har hverken belæg for at sige, at kommunerne løser opgaven dårligere eller bedre end amterne”.

Og DN kunne dokumentere sin udtalelse. Foreningen gennemførte nemlig sin egen kommunalreform og sammenlagde 256 lokale afdelinger til 98 nye for at matche det nye forvaltningsniveau for natur, miljø og planlægning. Der opstod et øget behov for at støtte foreningens frivillige i deres arbejde med lokale sager, og et ønske om at sikre, at naturen ikke led overlast i overgangsfasen mellem amter og kommuner. Derfor screenede DN afgørelserne i en lang række kommuner med henblik på at vurdere, om de skulle påklages til Naturklagenævnet. Resultatet var, at stigningen i det samlede antal DN-klager til Natur- og Miljøklagenævnene i højere grad viste sig at handle om problemer omkring husdyrlovgivningen, end det handlede om kvaliteten af kommunernes sagsbehandling. Således

indsendte DN i gennemsnit 39 klager over landzonetilladelser om året til Naturklagenævnet i de 7 år før reformen trådte i kraft. I de sidste 7 år efter reformen var tallet 41 - og dermed næsten uændret. Ser man derimod på antallet af klager før og efter kommunerne overtog landzonekompetencen i 2002, lå gennemsnittet på antallet af årlige landzoneklager på 20 i de fire år før kompetenceflytningen, og 37 klager om året i gennemsnit i de efterfølgende fire år.

Liberalisering af landzonebestemmelserne

I 2011 var frustrationen over fraflytning fra landdistrikterne, landsbyer i forfald og lukning af skoler, forsamlingshuse og butikker stærkt voksende blandt landets borgmestre. Regeringen besluttede at række dem en hjælpende hånd gennem en eftertrykkelig liberalisering af landzonebestemmelserne i 29 udvalgte kommuner og på en række ikke-brofaste øer.

*Landsby med lukket butik,
Foto fra GoogleMaps*



Generelt betød lovændringen 3 ting. For det første SKULLE kommunerne fremover give tilladelse til boliger uden for landsbyer – men dog fortsat i tilknytning til disse. For det andet SKULLE kommunerne fremover i hele landet (uden for Hovedstadsområdet og Stevns Kommune), give landzonetilladelse til udvidelser af mindre erhvervsvirksomheder, som var etableret i en tidligere landbrugsbygning. Afslag kunne kun gives, hvis væsentlige hensyn til landskab, natur, miljø, planlægning eller naboer talte afgørende imod. For det tredje kunne miljøministeren udstede en planlægningsstilladelse til kommunal planlægning i kystnærhedszonen, der ellers ikke levede op til lovens krav om en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse.

Det skortede ikke på bekymrede miner hos eksperter og fagfolk. Landdistriktforsker Jørgen Møller fra Aalborg Universitet kaldte lempelserne for et ideologisk korstog mod sund fornuft. Flemming Just, lederen af Landdistriktforskning på Syddansk Universitet advarede mod at have for store forventninger til betydningen af lovændringen for landdistrik-

terne, og mente ikke at lempelser i planloven var vejen til vækst uden for byerne. Ellen Højgaard Jensen, direktør for Byplanlaboratoriet, kaldte det et plaster på såret og Jørgen Primdahl, professor vedr. det åbne lands planlægning, Københavns Universitet, var bekymret for, hvad de nye byggemuligheder ville betyde for det landskab, der skulle beskyttes mod netop byggeri.

DN var ligeledes stærkt kritisk og fremhævede, at der ikke længere var tale om blot at genanvende overflødigt byggeri som tidligere, men om at tillade endnu mere byggeri i landzonen. Foreningen fremhævede, at det var den omvendte verden, når regeringen som løsning på problemer med forfald og tomme bygninger i landdistrikterne, foreslog mere byggeri og mere spredt erhverv i det åbne land. Samtidigt viste undersøgelser fra den daværende By- og Landskabsstyrelse, at der var ledigt planlagt erhvervsareal nok i Danmark til at rumme erhvervsvæksten de næste ca. 60 år.

DN pegede ligeledes på, at mange landbrugsejendomme og deres efterfølgende bygningsudvidelser ikke har været underlagt krav om landskabelige hensyn. Derfor er det ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt at tillade bygningsudvidelse til alle typer erhverv, blot fordi virksomheden er startet i en overflødig landbrugsbygning. I stedet pegede foreningen på behovet for øget nedrivning af bygninger og sanering i landsbyer og landskaber.

I forhold til landsbyernes problemer med uddøende bymidter, blev det nu muligt at bygge drømmeboligen på landet. Hvis den ikke kunne ligge i byen, måtte den gerne ligge lige uden for. Det er alt andet lige lettere at opføre en tidssvarende bolig på bar mark, frem for først at skulle nedrive en gammel bolig i fortovskanten langs hovedgaden, og derefter sammenlægge to matrikler før grundstørrelsen og placeringsmulighederne for det nye hus nogenlunde modsvarer behovet hos den moderne familie. DN fastholdt kritikken af, at staten med lovforslaget forstærkede forfaldet i bymidterne, når de gjorde det vanskeligere for kommunerne at prioritere ressourcerne til udvalgte landsbyer og målrette nye boliger mod disse. Flere oppositionspartier var ligeledes stærkt kritiske over for lovændringen og lovede fra folketingets talerstol at rulle ændringerne tilbage, hvis de kom til magten efter næste valg.

Delvis tilbagerulning med nye muligheder

Der kom en ny regering, og som lovet rullede den i 2013 lovændringerne fra 2011 tilbage, og erstattede dem med en nyt lovforslag som blev døbt ”Nye muligheder”. Der skulle ikke længere gælde særlige rettigheder for udvalgte kommuner. I stedet skulle områder, der kunne defineres som landdistrikter, få mulighed for at etablere og udvide erhverv i alle typer bygninger op til lokalplangrænsen, ligesom muligheden for at opføre boliger uden for landsbyafgrænsningen også skulle gælde her.

Konkret opretholdt man derfor muligheden for omfattende byggeri i landzone – men ændrede udpegningsgrundlaget, og ændrede SKAL til KAN i forbindelse med kommunernes mulighed for at give eller afslå ansøgninger om landzonetilladelse. Endelig droppede man miljøministerens mulighed for at udstede særlig plantilladelse i kystnærhedszonen. Der var kun givet få landzonetilladelser efter SKAL-bestemmelserne. Den økonomiske krise fik byggeriet til at gå i stå – lempede bestemmelser til trods. Også ministerens mulighed for at give planlægningstilladelser

var kun brugt få steder, blandt andet til et stort erhvervsområde i kystnærhedszonen på Falster. I øvrigt lå erhvervsområdet inden for samme landskabsrum hvor Naturklagenævnet få år før havde afvist placering af et stort kommende statsfængsel, netop med henvisning til kystnærhedszonen og manglende planmæssig begrundelse.

DN fremførte i sit høringssvar til lovforslaget igen bekymringen for, at erhvervsvirksomheder, der investerer i et landdistrikt, får vanskeligheder ved at flytte til planlagte erhvervsområder, hvor man kan håndtere landskabs, natur, miljø og nabohensyn, når de vokser sig så store, at lokalplanlægning er nødvendig. Mærkelig nok er denne mekanik uforståelig for en række folketingspolitikere, der stædigt arbejder for lempede vilkår for erhvervslivet – uanset hvor virksomheden måtte befinde sig. Argumenter om rette virksomhed på rette sted fra starten, så barrierer for eventuelle udvidelser af virksomheden senere hen minimeres, er ikke blevet hørt. Nu kræver de samme politikere virksomhedernes ret til at blive og udvide over lokalplangrænsen på samme lokalitet, hvor de oprindeligt etablerede sig, fordi de finder det urimeligt at pålægge virksomheden omkostningerne i forbindelse med en flytning til et planlagt erhvervsområde. Dette viser om noget behovet for mere langsigtet planlægning, herunder placering af rette virksomhed på rette sted.

Det åbne land i kommuneplanerne

Den første generation af kommuneplaner efter kommunalreformen – Kommuneplan 2009, blev stort set et produkt af de politiske diskussioner om byhierarki. Kræfterne blev i mange kommuner brugt på at beslutte, hvor rådhuset skulle placeres i den nye storkommune, hvem der skulle have hovedbiblioteket, og hvilke skoler der skulle lukkes. Svære emner, som på mange måder stod i kontrast til kommunalreformens salgsargument om, at det offentlige Danmark ”kom tættere på borgerne”. Det levnede ikke plads til diskussioner om planlægning af det åbne land. Amternes regionplaner blev overvejende kopieret uændrede ind i de nye kommuneplaner.

Planerne skulle være digitale. Desværre betød det, at de nye kommuneplaner voksede til digitale monstre, på mange gange det antal sider den gamle kommuneplan og regionplan havde haft tilsammen. Planerne blev helt umulige for borgerne at orientere sig i, og i DN talte man af denne grund om demokratisk underskud i de nye planer.

Det var forhåbningen i DN, at Kommuneplan 2013 ville fokusere på det åbne land, og på at gøre amternes beskyttelsesudpegninger til kommunernes egne. Selv om en del kommuner gennem årene fik udarbejdet omfattende landskabskarakteranalyser, så manglede flertallet stadig at få gjort amternes udpegninger og retningslinjer for beskyttelsesområderne til deres egne. Men det blev i stedet landbrugets strukturudvikling i husdyrproduktionen, der sammen med fremtidens energiforsyning, lagde beslag på kommunernes planressourcer for det åbne land i Kommuneplan 2013. Planloven blev revideret, og de store kommuneplanopgaver i det åbne land blev derfor at udpege områder til placering af biogasanlæg, vindmøller og bygninger til store husdyrbrug (brug med over 500 dyreenheder).



*Stort husdyrbrug,
Foto: Thyge Nygaard, DN*

Planlægningen for husdyrbrugene syntes at være tiltrængt. Bygningsmasserne voksede til store fabrikslignende anlæg og harmonikravene ("harmoni" mellem antallet af husdyr og det areal, som husdyrgødningen spredtes på som gødning for planterne) bortfaldt, hvorfor de enorme bygningsanlæg kunne placeres hvor som helst. Men planopgaven viste sig at være relativt meningsløs, idet der kun var tale om positivudpegninger, og kommunerne ikke kunne nægte bygningsplaceringer uden for udpegnin-
gerne.

DN har i 2014 screenet alle husdyrsager i Danmark igennem 4 måneder – i alt 556 sager. I 165 afgørelser sker der en nyetablering eller udvidelse af dyreholdet. 37 af disse sager omhandler bedrifter over 500 DE. I 30 af de 37 sager etableres der samtidig ny bebyggelse. Ingen af disse 30 udvidelser med ny bebyggelse sker i områder udpeget til store husdyrbrug. Til gengæld finder 7 af udvidelserne sted indenfor landskabelige udpegnin-
ger. Det kan tyde på, at den positive planudpegning er uden særlig betydning for placering af landbrugsbyggeri til store husdyrbrug.

Planloven under pres

Det var hensigten, at også statens kompetence skulle styrkes med kommunalreformen, men styrkelsen er udeblevet. Kommunerne fik hele kongeriget, og staten sidder tilbage med administration af få nationale interesser. Alligevel kritiseres Miljøministeriet i denne tid af KL sammen med en række borgmestre og folketingspolitikere for at administrere de statslige interesser for nidkært og restriktivt. Det drejer sig både om mulighederne for byggeri ved kysterne inden for naturbeskyttelseslovens strandbeskyttelseslinje og inden for planlovens kystnærhedszone samt om detailhandelsretningslinjerne. Indtrykket er dog, at kritikken i højere grad bunder i en politisk uenighed i det gældende lovgrundlag end i miljøministeriets sagsbehandling. Men klart er det, at "den statslige udmelding til kommunernes planlægning" blandt andet mangler de præcise geografiske rammer, regionplanerne havde. Rammer der kan virke forventningsstyrende for kommuneplanlægningen. Ord virker ofte mere vilkårlige.

Således fremme ved i dag, er planloven på trods af løbende lempelser i landzonelovgivningen igen under pres. Sammen med en række af landets borgmestre kritiserer KL loven for at udgøre en barriere for den fysiske udvikling i kommunerne. Oppositionspolitikere i folketinget fremhæver gentagne gange et behov for en revision – ja faktisk en omskrivning af loven. Og man ser ud til helt at have glemt, hvad dens formål er.

I en kronik i Berlingske Tidende fra oktober 2014 skriver DN: ”Ser man bort fra metroer og rockerborge knytter den politiske interesse for planloven sig for det meste til alt, hvad der kan betegnes som ”overkommunal indblanding i lokale forhold” og ”tidsrøvende processer der ikke løfter kvaliteten”. Planlovens processer er givetvis blevet lidt af en jungle for den driftige kommunalpolitiker. Ryd gerne op i det, men hold målet for øje. Forudseenhed, forventningsafstemning, transparens, og medindflydelse. At der skulle findes forhold der ikke er lokale er givetvis utænkeligt for en hård kerne af lokalpatrioter, men mon ikke de fleste trods alt anerkender at et vist minimum af nationale normer for landets indretning er vigtigt? I hvert fald indtil det punkt hvor de kolliderer for åbenlyst med egne planer”.

*Foto af velafgrænset landsby,
Foto fra AppleMaps*



Udviskning af grænsen mellem land og by

Udviklingen af planlovens landzonebestemmelser har betydet, at grænsen mellem by og land langsomt udviskes i lovens forstand, når byens funktioner får lov at etablere sig i det åbne land. Landzonen var oprindeligt reserveret til landbruget, hvis bygningsmasse og miljøpåvirkning imidlertid udvikler sig i en grad, så de mere og mere ligner byernes erhvervsområder. Når det ikke ser værre ud end det gør der ude, skyldes det formodentlig en blanding af den økonomiske krise, der fik realkreditinstitutterne og bankerne til at være langt mere tilbageholdende i deres udlånspolitik, miljølovgivningens grænser for røg, støj og møg og danskerens generelle ønske om at bo pænt og ordentligt. Samtidigt ser vi også en omdannelse af byens fysiske miljø med flere grønne og blå løsninger: taghaver, klimatilpasningsprojekter til genåbning af åerne, grønne tage og grønne baggårde, mens fødevarefællesskaber og byttemarkeder gør det

samme for mentaliteten.

Organisationer som DN og andre grønne ser langt hen ad vejen den statslige regulering af nationale interesser som helt nødvendig for varetagelsen af det åbne lands interesser. Helt banalt handler det om, at det er lettere og billigere at bygge nyt på bar jord frem for at restaurere og sanere det, der er i forvejen, og om at kommunerne konkurrerer med hinanden om at tilbyde attraktive borgere og virksomheder de bedst placerede byggegrunde og nye boliger. Vi har ellers en flot tradition for sanering af vores byområder, og vi kan håbe, at det også kommer til at give genlyd i det åbne land og landsbyerne.

I langsigtede, overordnede fysiske planer kan man fastlægge de langsigtede rammer for byudviklingen, som for eksempel princip og struktur for de overordnede veje, kollektiv transport, ”stationsnærhedsprincip” og ”naturnærhedsprincippet”, og netop i disse planer kan der tages hensyn til, at sårbare naturområder hverken bruges til byudvikling eller til spredt bebyggelse. Det er de samme hensyn, der varetages med visionen om fastholdelse af det åbne land. For det er tilfredsstillende at kunne se forskel på landet og byen, fordi adskillelsen hjælper os til at orientere os, identificere os og forstå, hvor vi er i landskabet, i historien og i samfundet. I det åbne land ser man vidderne og nattens stjerner, hører dyrenes lyde og mærker stilheden. I byen hersker bylivet, arkitektur og kultur, ligesom de miljømæssige forhold gør byen til den mest arealøkonomiske, men også den mest energiøkonomiske, vandøkonomiske og affaldsøkonomiske måde at bo på.



*Det åbne lands naturkvaliteter,
DN's fotoarkiv*

Planlægning eller planløshed

Efter de mange lempelser af planlovgivningen og et vedvarende pres for at gøre de sidste rester af national planlægning til et spørgsmål om lokal vurdering, får planlægningen og beskyttelsen af landskabet trange kår. Ovenfor har jeg argumenteret for, at der ikke er forskel på, hvor meget

der bygges inden for som uden for natur- og planlagte naturområder i det åbne land. Kun i områder med forbud mod byggeri bygges der ikke. Samtidigt udviskes den funktionelle såvel som den bygningsmæssige grænse langsomt mellem by og land, og knap 20 % af landets byggeri foregår i landzonen. Armslængdeprincippet i planlægningen er forsvundet, og hensynet til det åbne lands beskyttelse i planlægningen kan kun i begrænset omfang prøves i klagenævnet. Kommunerne kan selv udstede langt de fleste tilladelser og dispensationer, og KL og en række folketingspolitikere og borgmestre kritiserer både planloven og staten for at udgøre en barriere for den fulde kommunale selvbestemmelse i planlægningen. Landsbyerne forfalder fortsat, befolkningen flytter til byerne, erhverv etableret i landdistrikterne kan fremover blive, lige ind til det kræver lokalplanlægning, og selv her fremsætter folketingspolitikere som ønske, at de skal få lov at blive. Endelig er selve plandokumentet – kommuneplanen – blevet til et stort digitalt dyr, som få kan orientere sig i, endsige overskue.

Set oven fra er nålestikkets tyranni blevet mere fremherskende – planløshed frem for planlægning i det åbne land. Man glemmer, at enkelttilladelser frem for planlægning sætter borgerne uden for demokratisk indflydelse, og at det er planlægningen, der sikrer dem mulighed for at være med til at forme udviklingen af deres nærområde. Derfor bidrager den udvikling, der er foregået i det åbne land, til øget usikkerhed for beboerne. Ingen kan længere vide sig sikker på, om freden i et ellers roligt område bevares, hvis der på baggrund af tilfældige ansøgninger pludselig kan etableres en kabelskrotvirksomhed, en stor vognmandsforretning eller et autoophug på naboejendommen.

Planlægningen har opgaver at løse – også i det åbne land. Naturens fragmentering gennem infrastrukturprojekter udgør en af de største trusler mod dyre- og plantelivet i Europa, fordi det hindrer dem i at trives og spredes. En dyre- eller planteart, der først er uddød et sted er svær at få tilbage. Landskabet som æstetisk størrelse som grundlag for et alternativ til livet i byen, mørke, stilhed, naturen er på spil. Et hus, der først er bygget på et forkert sted, er svært at få revet ned igen, en vej, der er lagt forkert etc. Effekten af at sige 'nej' 100 gange, kan tabes ved at sige 'ja' få gange.

Fraflytning og arealbogholderi

På trods af de sidste 10-15 års lempelser af landzonebestemmelserne og flytning af det åbne lands plankompetence til kommunerne, tyder meget på, at det ikke er vejen til bedre økonomi og fastholdelse af attraktive borgere i landdistrikterne. Befolkningsprognoser fra Danmarks Statistik peger på, at flere og flere danskere over de næste 30 år vil forlade de små bysamfund, flytte til storbyen og få indbyggertallet i primært de største byer til at stige voldsomt. Det skyldes formodentligt ønsket om bedre boliger, bedre jobs og større udbud af uddannelse og kulturelle tilbud - forhold som lempede landzoneregler ikke kan konkurrere med.

Folk flytter fortsat mod de større byer, og for de der er tilbage, skyldes det enten et aktivt tilvalg eller manglen på alternativer. Hvis ønsket er at hjælpe dem, der ikke har noget valg, og holde på dem der rent faktisk gerne vil investere og bo i det åbne land, så sker det ikke gennem tilfældige enkelttilladelser, der øger usikkerheden og forsømmer helheden.

Vi skal starte med at turde tale om de planmæssige udfordringer – og nogen steder om den planlagte tilbagegang. Og vi er godt på vej. Planlæggerne har længe talt om det, kommunalpolitikerne har også været i gang gennem nogen tid, og med Byplanlaboratoriets rapport om Skrumpelev, kom også landspolitikerne med i en diskussion om udfordringer og løsninger.

Planlovens princip om at man opretholder et pres overfor markedet for at forny det eksisterende, før man inddrager nye arealer til byerne, har medvirket til, at byvæksten ikke kun er sket i randen af byerne. Og vi skal være meget opmærksomme på hvad der sker, når vi med lempede regler for boligbyggeri i landdistrikterne tillader netop den udvikling i landsbyer med hændende bymiljøer.

Danmark er et lille land, og samtidigt med at de større byer skal finde plads til en øget befolkning, så falder befolkningstallet på landet. Derfor er vi nødt til at rydde op efter os, fjerne overflødig byggeri og overflødig infrastruktur, der udgør et væsentligt problem for dyre- og plantelivet, og samle vores nybyggeri f.eks. gennem revitalisering, fortætning eller fornyelse af eksisterende byggeri. Vi har ikke plads til at fortsætte inddragelse af åbent land til byggeri eller reel byudvikling alle steder på en gang. Det må være en statslig interesse at genindføre et nationalt arealbogholderi, der som minimum sikrer et tydeligt overblik og endnu bedre sikrer en rimelighed i den geografiske planlægning af nye byvækstområder.

Planlægningens potentialer

Når vi taler om revision af planloven bør vi i højere grad rette blikket mod potentialer frem for barrierer. De såkaldte barrierer vil – hvis de skal overvindes gennem lempet lovgivning – næppe skabe vækst i et omfang af betydning, men ganske sikkert resultere i uheldigt placeret byggeri og anlæg. 75% af Danmarks areal ejes af mindre end 2 % af befolkningen. Skal vi justere lovgivningen, bør vi derfor fokusere på, at det bliver til glæde for de mange og ikke kun for de få.

Vi må undgå at reducere planlægningen for det åbne land i kommuneplanerne, til et spørgsmål om regulering af byggeriets udformning, hvor ønsket tilfældigt måtte opstå. Det åbne land skal ikke udvikle sig til et erhvervsområde, der konkurrerer med byen på jordpriserne. Potentialet ligger netop i forskellen mellem byen og det åbne land, og de værdier og muligheder der skal værnes om. Derfor skal vi have gang i fornyelsen af vores små byer og landsbyer og løse problemer som uaktuelle funktioner, forfald og dårlig kontakt til grønne, rekreative områder. Vi skal så at sige tage den kvalitetstankegang, vi har brugt i byfornyelsen af vores byer og overføre til fornyelsen af vores landsbyer og landområder, så vi beskytter og forbedrer naturkvaliteterne og sikrer gode rammer for befolkningen i landområderne.

DEBAT - OPLÆG 3

Jens Galsøe kommenterer tallene om byggeri i det åbne land, og stiller spørgsmålstejn ved, om det er problematisk, at kommunerne overfører nogle arealer til byzone. **Nina Saarnak** anbefaler, at man læser rapporten fra AAU, som viste overraskende høje tal for byggeri i de efter naturbeskyttelsesloven beskyttede §3 områder og i områder omfattet af ”naturtemaet”. (Rapport - undersøgelse af erhvervs- og boligbyggeri i landzonen 2000 – 2005, Esben Munk Sørensen & Jan Kloster Staunstrup, AAU).

Trine Skammelsen spørger, om regeringens initiativ vedrørende naturplaner medfører en yderligere zoneopdeling af det åbne land? **Nina Saarnak** svarer, at DN er meget glad for det aktuelle lovforslag om Naturplan DK. Reguleringen skal implementeres gennem kommuneplanlægningen, og meget vil blive baseret på frivillighed. Naturen har brug for varige tiltag, og de aktuelle tiltag er det muliges kunst hen imod dette.

Henning Elmstrøm, Landinspektørforeningen spørger, om DN ser sig som formynder eller sparringspartner i det åbne land. **Nina Saarnak** svarer, at foreningen opfatter sig som sparringspartner. Der skal bruges mere gulerod end pisk. Det åbne land skal være attraktivt, og planlægningen skal bruges til at finde værdierne, så planlægningen giver mening, også for de kommende generationer.

DIALOGPROCESSER OG BORGERINDDRAGELSE

- En personlig ”temperaturmåling” på dialogprocesserne i dansk byplanlægning

Svend Erik Rolandsen, projektchef, COWI A/S, har i 15 år arbejdet med byudvikling i samarbejde med bl.a. Realдания, Miljøministeriet, KL, kommuner og private developere og investorer. Har tidligere været næstformand i Dansk Byplanlaboratorium og sekretariatsleder i Plan09, som havde til formål af udvikle kommunernes planlægning efter kommunalreformen.

Inddragelsen af offentligheden og dialogen mellem de forskellige myndighedsniveauer er hjørnesten i det danske plansystem. Men hvordan går det med dialogprocesserne i planlægningen – hvor er ”den gode energi”, og hvor er udfordringerne? Artiklen rummer en personlig ”temperaturmåling” på dialogprocesserne i dansk byplanlægning.

Tendenser i tiden – planlægningens grundvilkår

For at kunne vurdere, hvordan det går med dialogprocesserne i planlægningen må man forstå, hvilke grundvilkår der præger planlægningen.

Planloven og planlægningspraksis har historisk afspejlet den tid, som planlægningen blev gennemført i. I Danmark har den fysiske planlægning siden 1970’erne foregået decentralt og inddraget offentligheden i beslutningsprocessen. Procedurer der netop blev fastlagt efter en bredere debat om offentlighedens inddragelse i politiske processer.

Planloven er siden revideret mange gange herunder også den store revision i forbindelse med kommunalreformen. Men da én af de grundlæggende forudsætninger for lovarbejdet i forbindelse med kommunalreformen var, at loven skulle tilpasses den nye rollefordeling mellem stat, regioner og kommuner, blev der ikke her ændret grundlæggende ved planlovens dialogprocesser. Det er måske én af årsagerne til, at der igen i 2014-2015 er debat om planloven.

Men hvilke grundvilkår præger planlægningen anno 2015? Danmark er i kølvandet på krisen – eller i det der kan karakteriseres som en ”ny tid” og en måske længerevarende periode med lav vækst – præget af en meget differentieret fysisk udvikling. En række centrale tendenser består i:

- Befolkningen flytter til byerne: De største byer oplever høj befolkningstilvækst og tilflytning, samtidig med at ikke blot de ”traditionelle” yderområder, men store dele af landet, herunder også en række mellemstore byer oplever stagnerende eller faldende befolkningstal. Udviklingen dækker bl.a. over, at mange unge flytter mod byerne for at uddanne sig – særligt unge kvinder. En række provinsbyer oplever dog svag befolkningstilvækst, da der sker en tilflytning fra landområder og små byer til den nærmeste, større by.
- Erhvervsstrukturen er under forandring. Danmark har tabt mange arbejdspladser under krisen, og samtidig er det en naturlig del af virksomhedernes effektiviseringsprocesser at optimere arealanvendelsen. Det betyder, at der er mange ledige erhvervslokaler - også i de største byers forstæder. I Hovedstadsområdet særligt mange ledige kontorle-

jemål.

- Lav vækst over det meste af landet. Danmark er fortsat præget af krisen, og ifølge en analyse fra Danske Bank er det reelt kun ”landsdelene” København og Københavns Omegn, der har oplevet vækst i BNP i perioden 2007-2013. Alle øvrige landsdele har oplevet negativ vækst.
- De sociale og sundhedsmæssige problemer er flyttet på landet. Samtidig med, at der sker en fraflytning fra en række kommuner, viser analyser gennemført af bl.a. KL, at flere landkommuner er præget af en række sociale og sundhedsmæssige udfordringer, samt at der i de større byer er problemer med fattigdom.

Urbaniseringen og effekterne af krisen afspejler sig i såvel den fysiske udvikling som i de generelle levevilkår i forskellige dele af landet. I store dele af landet er det eksempelvis en udfordring at få omdannet ældre, nedslidte erhvervsområder til nye byformål, da den grundlæggende efterspørgsel er svag, lige så vel som der på landet er mange tomme boliger. Udfordringerne i forlængelse af krisen påvirker således en langt større del af landet end det, der traditionelt betegnes som udkantsområderne.

Mange steder er udfordringen at skabe vækst, men også at håndtere afvikling af ikke blot yderområder, men også markant omstilling og måske delvis afvikling af nogle industriområder samt en række funktioner, der er overflødiggjort ved bl.a. rationaliseringer og teknologisk udvikling: Butikker, kontorbygninger, posthuse, hospitaler, politistationer osv.

Samtidig med, at disse afviklings- og omstillingstendenser præger store dele af landet medfører urbaniseringen også et behov for at planlægge for mange nye boliger og infrastruktur mv. i de største byer.

Planlægningens grundvilkår kan på nogle punkter – samtidig med at der er tale om to meget forskellige ”tidsaldre” - måske sammenlignes med situationen efter oliekriserne i 1970’erne, hvor fraværet af vækst medførte en debat om formålet med den omfattende offentlige planlægning.

Nutiden byder også på en aktuel debat – med et stærkt lokalpolitisk omdrejningspunkt - om, hvorvidt planloven og statens regulering af kommunernes råderum er for restriktiv. En debat der formentlig bl.a. udspringer af lokalpolitiske frustrationer over tab af arbejdspladser og mangel på vækst uden for de største byer.

De planlægningsmæssige grundvilkår har – som det vil fremgå af de følgende afsnit – afgørende betydning for, hvordan dialogprocesserne i planlægningen aktuelt forløber, og hvilke aktuelle udfordringer, der tegner sig.

En personlig temperaturmåling på dialogprocesserne

Set ud fra forfatterens personlige vurderinger, som således ikke er baseret på en samlet og systematisk analyse af plansystemet, er der vidt forskelligt ”energiniveau” og politisk og fagligt fokus på dialogprocesserne på de forskellige niveauer i plansystemet (se diagram). Med grønt er angivet planprocesser og –typer, hvor der vurderes at være en positiv dialog og faglig udvikling. Med gult er angivet planprocesser og –typer, hvor aktu-

elle erfaringer er mere blandede, og med rødt er angivet planprocesser og –typer, hvor det vurderes, at planprocesserne er ikke velfungerende.



Nationalt niveau – den udfordrende dialog mellem stat og kommuner
Dialogen med staten og kommunerne spiller en helt central rolle i plan-systemet efter kommunalreformen. Debatten om statslig styring vs. kom-munalt selvstyre er i høj grad levende.

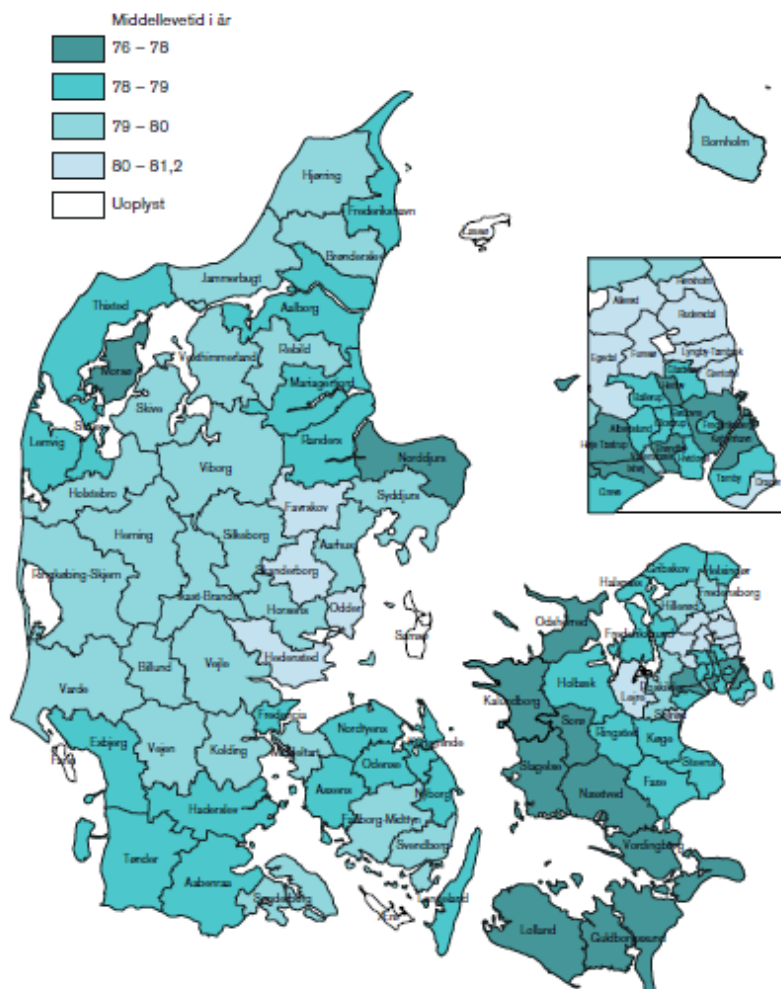
I modsætning til tidligere er det ikke i så høj grad landsplanredegørelsen, der er central i debatten. Det er i højere grad en række enkeltsager og afgørelser i konkrete plansager, der har ført til, at KL aktuelt har rejst em-net over for staten. Det har bl.a. ført til nedsættelse af et udvalg, som skal nærstudere planloven for u hensigtsmæssige barrierer. Udvalget består alene af KL og en række ministerier, og inddrager således ikke eksempel-vis interesseorganisationer.

Udvalgsarbejdet kan ses som udtryk for kommunale frustrationer over, at kommunerne i deres bestræbelser for at skabe den vækst, der er fra-værende i mange af landets kommuner, ønsker en anden balance mellem beskyttelse og benyttelse. I en debat om temaet på Byplanmødet 2014 kom det ligeledes frem, at frustrationerne måske samtidig dækker over en indbygget udfordring i plansystemet efter kommunalreformen: At det er blevet vanskeligere at få en direkte, politisk dialog mellem kommunerne og det overordnede niveau af den årsag, at der er 98 borgmestre, men kun én minister.

Samtidig har KL i langt højere grad end tidligere sat fokus på de store udfordringer, der følger af den meget ulige udvikling på tværs af landet. Det er sket under overskriften ”Danmark i forandring – udvikling i lokal balance”, hvor KL bl.a. har udgivet en publikation, som på en lang række parametre synliggør, hvor forskelligt udfordringerne i kølvandet på kri-sen påvirker de danske kommuner. Ikke blot på de traditionelle parametre som befolknings- og erhvervsudvikling, men også i hvor høj grad den forskelligartede udvikling spiller sammen med grundlæggende livsvilkår målt på parametre som eksempelvis gennemsnitlig levealder, der varierer markant fra kommune til kommune.

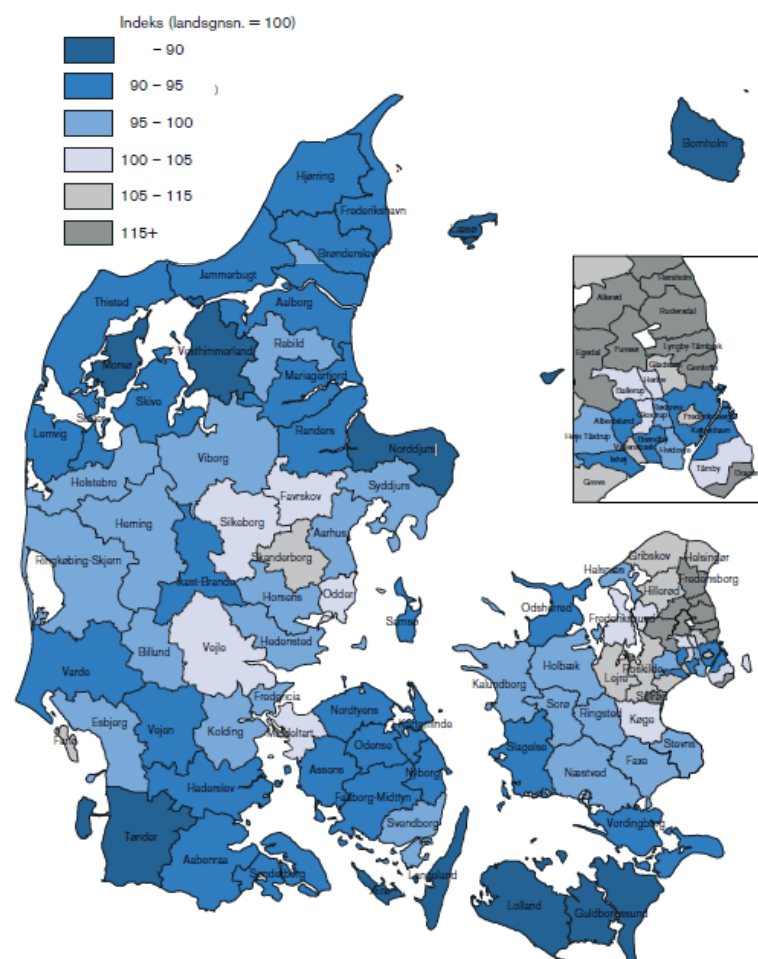
De forskelligartede, fysiske forhold og udviklingstræk i kommunerne påvirker ikke blot mulighederne for at tiltrække borgere, men også helt grundlæggende livsvilkår som eksempelvis middellevetiden.

Kilde: KL, "Danmark i forandring – udvikling i lokal balance"



Gennemsnitlig disponibel indkomst i 2012. Det fremgår tydeligt, at mange kommuner i Hovedstadsområdet – der er inde i en positiv udvikling – har langt højere indkomstniveau end resten af landet. Den geografiske og fysiske udvikling har stor betydning for levevilkår og muligheder lokalt.

Kilde: KL, "Danmark i forandring – udvikling i lokal balance"



KL har dermed taget en mere aktiv rolle i relation til at tegne et nuanceret billede af udviklingstendenserne og konsekvenserne af den øgede urbanisering. Et ”billede” der er væsentlig for den nationale og lokale debat om byernes og landområdernes udvikling. KL har måske reelt overtaget en del af rollen i forhold til at skabe debat om Danmarks geografiske udvikling. KLs initiativ rummer dog ikke egentlige, politiske udmeldinger, men synliggør udviklingstendenserne.

Det regionale niveau

Det regionale niveau i planlægningen blev ved en politisk beslutning i forbindelse med kommunalreformen nedtonet. Med seneste revision af planloven i 2013 skete der en yderligere reduktion af den regionale ”planlægning”, da den regionale udviklingsplan og den regionale erhvervsudviklingsstrategi blev samlet i en regional vækst- og udviklingsstrategi, der er indarbejdet i lov om erhvervsfremme og regional udvikling. De regionale udviklingsplaner og hovedparten af regionernes beføjelser er udgået af planloven.

Det betyder ikke, at regionale udviklingsinitiativer ikke har haft eller får betydning for den regionale udvikling. Eksempelvis lykkedes det flere regioner og kommuner i forbindelse med Infrastruktur-kommissionens arbejde at indsende koordinerede ønsker til infrastrukturinvesteringer, der i nogen grad spillede sammen med den fysiske udvikling. Ligesom flere regioner har gennemført analyse- og udviklingsprojekter, som påvirker den kommunale planlægning. Men en samlet, koordinerende planlægning på tværs af flere sektorer finder ikke længere sted på regionalt niveau. Dermed er der heller ikke en egentlig regional debat om den fysiske udvikling.

Det tværkommunale niveau – tegn på styrket dialog

Der foregår aktiviteter på det tværkommunale niveau, som er kendetegnet ved frivillighed, men som i sig selv kan få meget stor effekt på den fremtidige, fysiske planlægning i de enkelte kommuner. Ét fremtrædende eksempel er den tværkommunale beslutning om i fællesskab og sammen med staten og Region Hovedstaden at finansiere og etablere en letbane langs Ring 3 i Hovedstadsområdet. Beslutning om fælles finansiering af et væsentligt infrastrukturanlæg følges op af en koordineret indsats for at skabe et fælles videns grundlag for byomdannelse langs letbanen og ikke mindst en tværkommunal, politisk dialog om, hvordan kommunerne får skabt mest mulig værdi i byudviklingen i tilknytning til letbanen.

Det fælles plansamarbejde i Trekantområdet er et andet eksempel på en hvis tværkommunal dialog og koordinering af planlægning.

Men det kendetegner samtidig de tværkommunale planprocesser, at de langt fra er geografisk og tematisk dækkende for hele landet, og at de derfor ikke kan siges at have erstattet den regionale planlægning og debatten om den regionale udvikling.

Planstrategien – en integreret del af planlægningen

Processerne omkring de kommunale planstrategier er her ved ”4. runde” efter indførelse af planstrategien i planloven fortsat kendetegnet ved stort engagement og politisk opmærksomhed i mange kommuner. De meget få indholds- og procesmæssige krav synes at have bidraget til, at strategierne udformes meget forskelligt i de enkelte kommuner. Mange kommuner

har fokus på det politiske ejerskab i processen, og ofte med et tværfagligt fokus, der går langt ud over planafdelingens område. Et eksempel er Frederiksberg Kommunes ”Frederiksbergstrategi”, der sætter fokus på fire temaer: Klimabyen for fremtiden, Vidensbyen, Destination i Hovedstaden samt Livskvalitet i hverdagen. Med andre ord en tematisering, der rummer tydelige emner i relation til den fysiske udvikling såvel som bredere, politiske fokusområder.

Frederiksbergstrategien rummer fire tværgående, politiske temaer, men angiver samtidig, hvor den fremtidige, fysiske byomdannelse planlægges.

Kilde: www.frederiksberg.dk



Et svagt punkt i en række planstrategier er måske netop koblingen mellem de overordnede, politiske fokusområder og den efterfølgende fysiske planlægning, som i en række planstrategier er nedtonet i forsøget på at rette fokus på tværgående, politiske temaer. Risikoen er, at der med planstrategien ikke opnås en reel forbedring til den efterfølgende kommuneplanrevision. Der er dog også eksempler på, at det er lykkedes kommunerne at kommunikere, hvor de vil prioritere den fremtidige, fysiske planlægning. Et eksempel er Frederiksbergstrategien (se ovenfor), samt Aalborg Kommunes planstrategi, der angiver en ”vækstakse” for fremtidige investeringer, der bl.a. er koordineret med beslutning om en fremtidig letbane.

Overordnet set forekommer det, at der fortsat er ”liv” i planstrategierne.

Agenda 21-strategien har det svært

I modsætning til planstrategien synes Agenda 21-strategien – der blev indført samtidig med planstrategien – at have et svært liv i mange kommuner. Ofte integreres Agenda 21-strategien i planstrategien i ganske kort form, men en række kommuner har oplevet, at det er vanskeligt, da planlovens indholdsmæssige krav til Agenda 21-strategien enten ikke matcher eller i andre tilfælde blot gentager nogle af planstrategiens temaer. Agenda 21-strategien bliver ofte en form for appendix og dermed bliver der heller ikke nogen egentlig offentlig debat om Agenda 21-strategien.

Kommuneplanen – et stort arealbogholderi?

I forlængelse af kommunalreformen gennemførte kommunerne en meget stor øvelse med dels at integrere de fleste af regionplanernes temaer i kommuneplanerne, dels at integrere kommuneplanerne i sammenlagte kommuner. Det blev i forbindelse med Plan09-projektet skønnet, at der blev udarbejdet mere end 50.000 sider Kommuneplan 2009, som samtidig i mange tilfælde blev udarbejdet som digitale kommuneplaner.

Dermed er den samlede planlægning for by og land i løbet af relativt få år samlet i kommuneplanerne, og de digitale kommuneplaner har givet et forbedret indblik i, hvilke bestemmelser der er gældende i et område eller på den enkelte matrikel. Dette meget store ”arealbogholderi” er et helt centralt værktøj i reguleringen af arealanvendelsen i Danmark. Bagsiden af medaljen er dog, at kommuneplanerne i kraft af deres meget store omfang – og måske også i kraft af digitaliseringen – i mindre grad end tidligere giver et klart overblik over kommunens planlægning. I mange tilfælde er kommuneplanens styrke præcisionen på rammeområde eller matrikelniveau og svagheden det manglende overblik, der også gør den politiske og offentlige dialog vanskeligere. Måske vil vi i fremtiden se bestræbelser på at skabe et mere kortfattet, politisk overblik over kommuneplanens indhold - digitalt og på papir?

Lokalplanerne – en ny debat på vej?

Lokalplanværktøjet har på trods af, at det er det mest konkrete og meget betydende styringsredskab i plansystemet ikke de senere år undergået nogen større udvikling. Enkelte kommuner har arbejdet med at systematisere udarbejdelsen af digitale lokalplaner, mens andre har sat fokus på processen og eksempelvis arbejdet med ”startredegyrelser” som en form for politisk godkendelse af grundlaget for udarbejdelsen af et lokalplanforslag.

Det betyder dog ikke, at debatten om lokalplanens rolle er død. Senest er der med udvalget, som skal foretage et eftersyn af planloven signaleret, at der skal ses nærmere på lokalplaners bestemmelser om æstetik, bygningshøjde og bebyggelsesprocent med henblik på at vurdere, om bestemmelserne er hensigtsmæssige. Der er tale om helt centrale kommunale styringsredskaber, og udfaldet af denne del af udvalgsarbejdet kan derfor i princippet få meget stor betydning for den fremtidige planlægning i Danmark.

De uformelle planprocesser og midlertidige aktiviteter

Samtidig med at nogle af de processer, der er fastlagt i planloven, måske har mindre politisk og fagligt fokus end tidligere, er der i mange kommuner og hos en række arealudviklingsselskaber, projektudviklere, grundejere og investorer stigende fokus på de uformelle planprocesser, der ofte ligger før de formelle planprocesser i plansystemet. De uformelle planprocesser er i sigens natur ikke lovbundne, men fører ofte til, at der gennemføres flere processer og udarbejdes bedre planer, end hvis der alene blev udarbejdet de lovpligtige kommune- og lokalplaner. Udfordringen er at sikre, at der i de uformelle planprocesser sker en reel inddragelse af alle relevante parter, og ikke blot udvalgte aktører.

En af årsagerne til det øgede fokus på de tidlige faser i planprocessen er en erkendelse af, at bykvalitet skabes ikke blot ved en meget tidlig inddragelse af relevante aktører, men også ved i nye byudviklingsområder

meget tidligt at skabe byliv via midlertidige aktiviteter, som trækker besøgende til området ”før byen bygges”.

Et markant eksempel som byudviklingsprojektet Køge Kyst, der efter filosofien ”Livet før byen”, er et stærkt eksempel på, hvordan en langsigtet byomdannelse af et havneområde kan igangsættes ved en fokuseret satsning på kultur- og fritidsaktiviteter i området, som sikrer at området tages i brug af byens borgere og foreninger inden de første byggerier opføres. Dermed skabes der et grundlag for det liv mellem husene, der er så vigtigt for at byen opleves attraktiv, levende og tryk. Inddragelsen får således både karakter af borgerinddragelse og dialog om de fremtidige planer, men samtidig skabes der via aktiviteterne et byliv, der er en del af grundlaget for den fremtidige bydel. Eksemplet Køge Kyst viser, at det kræver en massiv og målrettet indsats at skabe.

*Filosofien bag ”Livet før byen”
– Køge Kyst.
Kilde: www.koegekyst.dk*



Etape 0 - Livet før byen

Fra begyndelsen har Køge Kyst gennem Etape 0 arbejdet målrettet med at integrere kultur som en vigtig del af udviklingen af Køges nye bydel. Det sker ud fra en overbevisning om, at byliv skal komme før byggeri og anlæg.

I Etape 0 - Livet før byen etablerer og afprøver Køge Kyst i samarbejde med lokale aktører løbende forskellige byrum, organiseringer og udfoldelse langs Tråden. Det liv, som de nye steder og forbindelser skaber, bliver brugt til at afprøve løsninger og udvikle sammenhængen mellem Køges gamle bymidte og havneområdet. Tråden fremhæves fysisk ved hjælp af byrum, steler, bænke, kunstværker og kulturhallen Gule Hal.

Etape 0 er ikke midlertidig underholdning, indtil de øvrige etaper etableres. De aktiviteter, organiseringer, netværk, traditioner og den viden, der er opstået, vil blive brugt i den videre udvikling. Ved at afprøve forskellige aktiviteter og fysiske strukturer gør Etape 0 os klogere på, hvad den fremtidige bydel skal rumme. Etape 0 er dermed et fundament for den fremtidige bydel.

Midlertidige aktiviteter i byomdannelsesområder kan blive et endnu vigtigere tema i fremtidens planlægning, da den kraftige koncentration af investeringer i de større byer kan betyde, at byomdannelsen i nogle områder i forstæder og provinsbyer mv. vil forløbe langsommere end forventet – og langsommere end eksempelvis byomdannelse på centralt beliggende havnearealer i større byer. Dermed får det liv, der skabes mens byomdannelsen er undervejs endnu større betydning for bykvaliteten, mens byen omdannes – og når byomdannelsen er gennemført.



*Der sker i disse år en koncentration af investeringerne i de større byer. Her bygger Danica nyt domicil til Microsoft i Lyngby – stationsnært ved den fremtidige letbane langs Ring 3 i Hovedstadsområdet.
Foto: Svend Erik Rolandsen*

*Mange erhvervsområder er præget af overflødige erhvervsarealer. Byomdannelsen kan tage mange år – derfor er det mange steder relevant at tænke i midlertidig anvendelse af eksisterende bygninger og udearealer i overgangsperioden.
Foto: Svend Erik Rolandsen*



DEBAT - OPLÆG 4

Jens Galsøe nævner, at tidligere skulle regionplanerne godkendes af staten. Det blev ændret til, at planerne skulle gennemgås af Miljøministeriet, og at ministeren alene skulle reagere, hvis planerne stred imod regeringens politik. I dag er landsplanredegørelserne alene en statusoversigt, ikke udtryk for en planlægning. Derudover har vi udmeldingerne om de statslige interesser i kommuneplanlægningen. Alt i alt var der tidligere tale om stærkere overordnede politiske udmeldinger, end tilfældet er i dag.

Svend Erik Rolandsen finder det vigtigt, at miljøministerens oversigt over de statslige interesser i kommuneplanlægningen - som udsendes hvert 4. år - er så tydelige som muligt. Kommunerne har brug for at spejle sig i nogle generelle udviklingstendenser. Og der er kommuner, som bliver frustreret over, at de ikke forstår, hvorfor de får afslag på deres ønsker. KL-rapporten er god, fordi den er mere konkret. Men kommunerne er forskellige, og 98 borgmestre mener ikke det samme. Så der er et behov for at tydeliggøre, hvilke udfordringer vi skal forholde os til. Det gælder både for kommunerne som sådan og for de kommunalt ansatte.

Niels Boye Groth, KU tager udgangspunkt i den omtalte KL-rapport "Danmark i forandring – udvikling i lokal balance". KU har på et tidspunkt lavet en oversigt over de problemstillinger, som kommunerne beskæftiger sig med i planstrategierne. Der er ikke tale om 275 forskellige problemstillinger i de tidligere kommuner, men om vigtige temaer, som også i dag er aktuelle. F.eks. kan nævnes campus'er og universitetspolitik, som også er regionalpolitik. Der bør sikres et samspil mellem niveauerne, så staten i sin landsplanredegørelse - som bør fastholdes - forpligtes til at forholde sig til de problemstillinger, som kommunerne rejser.

Svend Erik Rolandsen finder det vigtigt, at der tegnes et nuanceret billede af udviklings-tendenser og konsekvenser af den øgede urbanisering. KL-redegørelsen er mere tydelig end landsplanredegørelserne, og viser f.eks. kort over forskelle i levealder, uddannelses-niveauer og behov for efteruddannelse i forskellige dele af landet. Sådanne kort har der aldrig været i landsplanredegørelserne. Det er vigtigt, at nogen tegner billedet med problemstillinger, som kan være udgangspunkt for en dialog med staten. **Niels Boye Groth** understreger, at det ikke er tilstrækkeligt med faktuelle oplysninger over udviklingen, men at der også bør rejses problemorienterede problemstillinger - som de kommer til udtryk i kommunernes planredegørelser.

Morten Siversen, Rudersdal finder, at selv om der i diskussionen er meget fokus på visioner og planstrategier, har vi brug for kommuneplanerne - og det er ikke normen, at de fylder tusindvis af sider. Men vi oplever, at der kommer stadig mere formelle krav til planerne, som gør det tungt at arbejde med kommuneplanlægningen. **Svend Erik Rolandsen** er enig, og nævner detailhandelsreguleringen

som eksempel. Man kan spørge, om de meget specifikke regler om detailhandelslokalisering og butiksstørrelser fungerer i praksis, og om de modsvarer det, der var formålet, nemlig at forhindre større centre uden for bymidterne.

Margit fra AAU finder det spændende med de midlertidige projekter, men efterlyser en uddybning af, hvordan det går med borgerinddragelsen i forhold til de mere almindelige projekter. **Svend Erik Rolandsens** vurdering er, at planlæggerne i dag lægger mere vægt på den tidlige involvering med uformelle processer omkring visioner og planstrategier, mens den senere planprocedure mere bliver en pligthandling, som man skal igennem. Omvendt kan den formelle del af processen ikke undgås, da de konkrete bestemmelser handler om byggemuligheder og ejendomsret. Men måske kan processen gøres mere fleksibel, afhængig af karakteren af den plan - eller planjustering - som skal gennemføres.

PLANLÆGGERNE – DERES VILKÅR OG MULIGHEDER

Jens Hedegaard, chefkonsulent, er civilingeniør i by- og trafikplanlægning fra DTU 1977. Han har bl.a. i en årrække været byplanlægger og senere byplanchef i Holbæk Kommune. I dag er han chefkonsulent i Faxe Kommune.

”Før var byplanfaget domineret af teknisk uddannede, og mange planer blev udarbejdet af konsulenter. Nu har mange en mere administrativ uddannelse, og hovedparten er kommunalt ansat. Har samfundsudvikling og ændret kompetencefordeling gjort det vanskeligere for planlæggere at forholde sig kritisk til planlægningen?”

Indledning og afgrænsning

Det er tvivlsomt, om det giver mening at tale generelt om planlæggernes vilkår og deres muligheder for at forholde sig kritisk til deres opgaver. Forskellene er alt for store og forudsætningerne alt for afhængige af både placeringen i hierarkierne, af politiske og administrative forudsætninger - kulturer såvel som enkeltpersoner – og af én selv som planlægger og person.

Jeg forsøger alligevel, fordi jeg blev opfordret til at tage afsæt i de personlige erfaringer og bruge dem som referencer: Altså at krydse den personlige fortælling med generelle træk i samfundsudviklingen, og forsøge at uddrage noget alment ud af de konkrete. Jeg har derfor i dette indlæg taget udgangspunkt i egne erfaringer kombineret med samtaler med en række kolleger og gode venner, som også har erfaringer fra egen krop med planlæggerrollen. Også Bent Flyvbjergs disputats ”Magt og Rationalitet” har været en god inspirationskilde.



Genstandsfeltet er byplanfaget og den fysiske og dermed beslægtede planlægning – der jo primært er udøvet af staten og via statslig regulering, i amterne i en periode fra 1970 til 2006, og af landets kommuner: Altså en lovreguleret, politisk ledet aktivitet, der forudsætter faglig viden og metode. Og problemstillinger er indkredset i rubrikken ovenfor.

Om Før versus Nu: En meningsfuld diskussion forudsætter en meningsfuld sammenlignelighed: At fællesbetegnelsen planlæggere giver mening, for det første, og for det andet, at deres vilkår før og nu er sammenlignelige: Jeg har – ud fra egne forudsætninger og grunde, der vil fremgå – valgt at lade ”før” gribe tilbage til 70’erne. Forrige kommunalreform blev implementeret i 1970, og den planlovgivning vi kender i dag, baserer sig på lovgivning fra slut 60erne og 70erne. Min forudsætning er altså, at vores diskussion skal spænde over et lille halvt århundredes samfundsudvikling. Til den dimension hører også, at der – det synes jeg trods alt, efter snakker med flere af de andre gamle i faget – godt kan lægges en nogenlunde fælles forståelsesramme ned over den første snes år. 1970 – 1990 i runde tal. Det vil jeg i hvert fald forsøge. Årene efter 1990 har vi både meget tæt på, og vidt forskellige forhold til, så om dem bliver fortællingen en anden.

Konsulenter versus kommunale planlæggere: Jeg har – igen ud fra de personlige forudsætninger og jf. de indledende betragtninger – valgt at lede primært efter nogle almene vilkår for de offentligt ansatte – primært de kommunale planlæggere, hvis univers jeg bedst forstår og kender. En skelnen

- mellem konsulenten, der står uden for den offentlige administration, og som ikke er underlagt ledelsesmæssig instruktion og så
- den kommunalt ansatte, der er permanent til stede, og direkte involveret,

kunne i virkeligheden tale for, at det var blevet lettere for planlæggeren som aktør at sætte sin kritik igennem. Men jeg mener, at billederne bliver for komplicerede til at folde emnet ud på dette grundlag.

Dog ligger der jo i denne afgrænsning, at jeg – også efter aftale med redaktørerne – fokuserer på de *politiske* vilkår og muligheder, på planlægningens funktion i den konkrete og politiske kontekst.

Endelig: en kommentar til dimensionen teknisk versus administrativt uddannede: Planlæggerfaget har jo ”alle dage” været befolket af både arkitekter, ingeniører, landinspektører, geografer, sociologer, antropologer osv. – endda med vidt forskellige specialiseringer. Skulle vi følge en typisk opfattelse, kunne man hævde, at netop ikke-teknisk/naturvidenskabeligt, men mere administrativt uddannede skulle have en bedre bagage med ind i fagets politiske og kritiske funktion – en bedre forståelse for det politiske og ledelsesmæssige rationale og for at kunne agere – også kritisk – i den politiske sfære.

Det kunne også være, at den øgede faglige kompleksitet med f.eks. globalisering, teknologiske udfordringer, klimaforandringer, energiomstilling, detailhandelsstrukturer som væsentlige nye drivkræfter – har stillet og vil stille nye krav til, og vilkår for fagligheden.

Om det tænker jeg, at den klassiske rolle, som interessesammenfattende, og helhedsskabende fortsat skal være den samme, selv om den ganske givet er blevet mere kompliceret; og at den opgave skal ligge i hænderne på dem, der kan skabe billederne af den virkelighed, der skal tilstræbes. Og selvfølgelig er arkitekterne - og nogen få andre :) - dem, der kan det – især hvis de kan holde sig fra det oversmarte....

Og så til det centrale spørgsmål i manchetten: Har samfundsudviklingen og en ændret kompetencefordeling gjort det vanskeligere for planlæggere at forholde sig kritisk til planlægningen? Mit svar er, som det vil fremgå, Ja. Og nej.

Grundlaget for dette ”både-og svar” er altså denne personlige case, som jeg trods svag hukommelse har et forholdsvis godt kendskab til.

Denne mand bliver færdig som ung civilingeniør fra DTU (DTH) med by-og trafikplanlægning som speciale i sommeren 1977. Efter en kort periode i Gladsaxe Kommune bliver han fra januar 1978 ansat som planlægger i Stadsingeniørens Kontor i Holbæk – i hvad vi kunne kalde en købstadskommune med dengang ca. 28.000 indbyggere.

I Holbæk går den unge mand på arbejde i slidte cowboybukser med lapper på bagen og bliver en del af en ung, dynamisk planafdeling. Der når han over godt 20 år at være kommune- og lokalplanlægger, byforny og boligforbedrer, trafik- og sektorplanlægger, afdelingsleder og chefkonsulent, byplanchef og planchef. Han påtager sig et ledelsesansvar en periode fra omkring 1990, og frasiger sig det igen, når han får muligheden fem år senere.

Han når også, inden for de sidste ti år af sin tid i Holbæk, at påklage sit eget planudvalg til Naturklagenævnet og tabe sagen, at få en tjenstlig advarsel og få den trukket tilbage som uberettiget, og endelig i marts 2010 at blive hjemsendt uden varsel og efterfølgende at få en fyring på en fabrikeret anklage, der måtte anerkendes som uberettiget og kompenseres tilsvarende.

Siden, har den nu halvgamle mand været ansat i Grontmij – og har faktisk stadig en kontrakt med det gamle Carl Bro; han har drevet egen lille eenmandsvirksomhed – Aksel og Bedstefar – som kommuneplankonsulent for Faxe Kommune, og har det seneste år været chefkonsulent i Faxe med erhvervsudvikling, turisme, symbiose/grøn omstilling, bosætningsstrategi og en række andre strategiske projekter som opgaver. Det er på denne baggrund, denne fortælling om planlæggerrollens udvikling siden 70erne skal forstås.

Baggrund og periodens begyndelse

Hvor kom vi fra – hvad er periodens bagved liggende forudsætninger?

- 1960 – 1973 Voksende boligbyggeri: Parcelhusene og de store almennyttige områder, en stærkt voksende offentlig sektor
- Kommunalreform 1970: 277 kommuner, 14 amter, Hovedstadsråd (5 amter)

- Planlovsreformens første dele: om by- og landzoner 1969/70, om lands- og regionplanlægning og regionplanlægning i Hovedstadsområdet 1973/74
- 1972: EU-afstemning, Perspektivplan II: Uaktuel kort efter sin udgivelse
- 1973: Boligbyggeriet topper, falder fra 55.000 boliger færdiggjort, til 20.000 i start 80'erne, 25.000 i snit i 80erne, men 15.000 i 1992
- 1973: Fremskridtsparti, første oliekrise: Energien som nyt planlægningstema.

Hovedtræk

Det korte stikord til periodens forudsætninger er jo 1968; men som Preben Wilhjelm har talt om, så er oprøret måske lidt oversolgt: På den ene side en tid med frisættelse og opgør i et (velfærds)samfund i vækst og velstandsudvikling, og en tro på samfundets pligt og evne til at løse både samfundets og den enkeltes problemer langt hen ad vejen. På den anden side kan vi vel også se, at der ikke bredt samfundsmæssigt skete afgørende magtmæssige eller værdimæssige skred.

I forhold til planlægningens funktion var det en tid med kraftige brud i byerne, og stigende byudvikling – både som store parcelhuskvarterer over det ganske land, som vi lærte at elske at hade, og i store almennyttige boligbebyggelser i hovedstadsområdet og provinsbyerne.

Planlægning af byudviklingen blev lokalt i høj grad varetaget af konsulenter: dispositionsplaner og byplanvedtægter. Den statslige styring skete via den kommitterede, der i fornødent omfang rejste ud og fik faget og de lokale politiske forventninger til at mødes.

Tesen:

Planlægningens funktion er knyttet til behovet for hensigtsmæssig regulering af udviklingen/væksten både centralt og forventningsvis i de nye 277 kommuner og amterne tilsvarende.

Der eksisterer en politisk anerkendelse af planlægningens nytte og nødvendighed, der er grundlaget for planlovene, og af fagets betydning og specialisering, baseret på den ideale forestilling om gode byer og boliger for alle.

Det er grundlaget for de statslige embedsmænds og konsulenternes virke. En teknisk/faglig disciplin, varetaget af arkitekter og ingeniører. Ekspertudvalget adskilt fra den politiske afgørelse

Tydelige ministerielle embedsmænd manifesterer behovet for, at den overordnede fornuft, som planfaget repræsenterer, sætter sig igennem og skaber orden i de nye/kommende kommuner og i væksten derude – nok mere end skønhed:

Plads til bilerne og tidssvarende dimensioner i butikker og erhvervsbyggeri.

Holbæk:

Et lille glimt der belyser forholdet – selv om det er den episode fra slut 70erne: En Holbækdelegation under ledelse af en dårligt gående borg-

mester – en radikaler, fra Tuse Næs, der var blevet valgt fordi han var den argeste modstander af kommunesammenlægningen - og med en grøn nyansat planlægger som bagtrop tager til Den Kommitterede i Holbergsgade for at påvirke én eller anden afgørelse, der var politiske vigtig for byrådet.

Man bliver mødt af smilende kontorchef. Delegationen bliver budt på kaffe, men må tage hjem med uforrettet sag. Embedsmanden, funderet juridisk i hierarki og teknik kunne uden vanskeligheder tilsidesætte den folkevalgte borgmester.

Fra 75 – 85: Planlæggernes guldalder - men også planlægningens?

Periodens kendetegn: Fra krise til krise

- Oliekriser og nye energipriser, 73-74, 78-ind i 80erne (Krig Iran Irak)
- 1973: Den kommitterede overgår til Miljøministeriet. Regionplanforslagene dukker op
- 1975: Lovgrundlag for kommune-og lokalplanlægning, §15 rammeaftaler, kommunernes planlægning i gang omkring 1980
- Lov om kommuneplanlægning (vedtaget 1975, ikrafttræden 1. februar 1977)
- §6: Initiere en bred debat. Det blev ved kommuneplanlovens vedtagelse bestemt, at kommunalbestyrelsen forud for kommuneplanens udarbejdelse skulle tilstræbe at inddrage kommunens borgere i udformningen heraf. Som et led heri skulle der udarbejdes en redegørelse i henhold til lovens § 6, der skulle fremstille de valgmuligheder og begrænsninger, der forelå for planens udformning
- Tre ud af fire kommuner vedtager deres første kommuneplan i perioden 1981 – 85. De sidste kom i mål 1990!

Fra krise til krise – men ikke krise for den fysiske planlægning. Når man ser på samlingerne af indkomne bemærkninger til de første regionplanforslag, § 6-debatter og de første kommuneplanforslag, så ser man i hvert fald i Vestsjælland/Holbæk, et meget stort materiale, der fylder mindst 2-3 ringbind pr. høring. Det vidner for mig at se om en stor tiltro til, at nu skal vi diskutere vores samfunds udvikling og skabe planer for, hvordan vi udvikler det. Regionplanlægningen, der jo kommer først, taler om alternative bymønstre, lokalsamfundsmodeller og udviklingsretninger, og kommuneplanernes debatoplæg rejser spørgsmål om alt fra himmel til jord. Perioden synes at stå i planlægningsbegejstringen og optimismens lys.

Det afspejler sig i planlæggernes betydning: Vi har et nyt lovgrundlag, vi løber efter borgernes aktive medvirken, vi skaber store administrative apparater og organiserer på tværs af forvaltninger. Debatter og borgerinddragelse er en central løftestang til at gøre planlæggerne til de vigtigste – og i hvert fald de mest politiske - embedsfolk ude i de nye kommuner. Der er ikke mange spørgsmål til, hvor udviklingsmotoren sidder, og hvor

pengene skal komme fra. Alle muligheder åbnes, men det åbenbares jo, at der ikke er megen vækst at fordele, at der ikke er råd til det hele.

Holbæk:

Hjemme i Holbæk: Den unge planlægger udarbejder sine skitser og forslag, går ind til sin leder, afd. ark. Frydendahl, tidl. amtsarkitekt, en følsom, venlig mand, som han kan tale om forslagene med, og som giver gode retningsanvisninger. Når tingene så er færdige de to imellem, tager Frydendahl teksten – først koncipieret i blyant på ternet papir, derefter renskrevet af en sekretær, rettet igen og så afleveret til Frydendahl - med op til Stadsingeniøren; hvorefter hele forløbet ikke sjældent kunne gentages forfra, nu ud fra ændrede retningslinjer. Til gengæld skændtes planudvalgsformand og stadsingeniør åbenlyst og højt på udvalgsmøderne.

Men hierarkiet stod for fald. Fra starten af 80'erne blev praksis en ganske anden: væk var Stadsingeniørens regime. Frydendahl, den gamle, erfarne, sad bagved og sikrede den administrative og forvaltningsmæssige orden og korrekthed for et hold af unge/ynge planlæggere, der satte dagsordenen og gik i direkte dialog med både udvalg og borgere. Kommuneplanarbejdet udløser faste årshjul med budget- og sektorkoordinering, seminarer og temaarbejder. Planafdelingen kører med klatten.

Om rolleforståelse og mulighedsopfattelse: Er det ikke rimeligt at sige:

Det var en tid med selvfølelse og faglig stolthed: Vi var vigtige! Vi var demokratiets fortalere og fortrop. Gennem planarbejdet var vi i direkte kontakt med borgere, og en del af konkurrencen mellem os planlæggere, når vi mødtes på tværs af kommuner eller amter - sjældnere på tværs af denne struktur - gik på, hvor høj en deltagerprocent der kunne fremvises. Med magten fulgte måske også selvovervurderingerne: Der kunne være en tendens til at se os selv som ”de sande repræsentanter for folkets interesser, de virkelige vogtere af den rigtige udvikling ...” Der var megen identitet forbundet med faget.

1985 – 1990: Men hvad skal det nytte?

Hovedtræk

- Poul Schlüters regeringsperiode: 1982 – 1993
- Væksten i den offentlige sektor stopper - Stagnation / reduktion
- Miljøministeriet/Planstyrelsen udgiver i 1991 en eksempel- og erfaringsopsamling. Ifølge den er der ”.. resignation at spore” i planlægningsarbejdet
- Erkendelse af behovet for at reformulere sig bliver til en ny planlov 1991/92. Samlet modernisering.

Lovgivningen fra 70'erne var syet sammen til at regulere en vækst, der aldrig kom. Regionplanerne blev et spørgsmål om at regulere det åbne land – byernes planlægning og udvikling skulle amterne bare holde fingrene fra. Ideen om at omfordele væksten faldt til jorden, for der var for lidt at omfordele.

Tesen:

De store planopfølgningssystemer viste sig ude af stand til at løse (lokal) samfundets problemer: Manglende kommuneplanrevision og opfølgning blev dagens orden – i Holbæk i hvert fald. Slut med brede debatter om kommune- og lokalsamfundsudvikling. Politikerne blev – for at sige det som Jannik Nyrop fra Odense har gjort det – ”pissetrætte af planlæggerne”. Sektorernes problemer bliver håndteret uden om det fysiske planlægningsarbejde. Lokalplanlægningen bliver et spørgsmål om at skrive det, der skal til for at skabe grundlag for at realisere projekterne, og planprocessen er ofte en besværlig og forsinkende faktor – hindring for vækst.

Styrkeforholdet mellem ledelse og planlæggere forskyder sig i forhold til hvem, der definerer planlægningens indhold, med politikere og topledelse på den ene side og planlæggerne på den anden.

Kommuneplanarbejdet tolkes i stigende grad ind i en strategisk sammenhæng: Hvor skal væksten komme fra? Lokalplanarbejdet styres af hvilke projekter, politikerne ser mulighed for at få realiseret i tæt samarbejde med developere, og begrebet projektlokalplan etableres. Informationerne selekteres, borgerinddragelsen nedprioriteres.

Holbæk:

I Holbæk går det ellers rimeligt godt i en vis forstand: Fortsat et betydeligt boligbyggeri, (næsten udelukkende almene boliger) og fortsat befolkningstilvækst. Men ganske symbolsk bliver Holbæk Kommune sat under administration, omkring 1990.

Og planafdelingens glørværdige æra er ude: Den bliver savet over i tre omkring 1990 – en enkelt bliver ansvarlig for kommuneplanarbejdet, nogle stykker for at skrive lokalplaner, mens administrationen/håndhævelsen overføres til byggesagsbehandlingen - og et par stykker får ikke deres ansættelse forlænget. 2. generations Kommuneplan 1989 -2000 vedtages 1992 som et pligt-papir - Forslag til den næste kommuneplan kommer i 1999.

Fra starten af 1990'erne: Faget tilbage på sporet

Hovedtræk

- 1991/92: Lov om planlægning, Lone Dybkjær
- 1993 - 2001 Nyrop-regeringerne 1 – 4. Svend Auken bliver miljøminister, og fra 1994 også energiminister, skaber en række miljø- og energipolitiske reformer og gør området til et af de mest centrale i dansk politik. Niels Østergård rigsplanlægger 1992 - 2004
- Den økonomiske vækst kommer snigende og med den byvæksten: Gang i parcelhusbyggeriet og boligforbruget
- Miljøet ind i planlægningen. Trafik- og miljøhandlingsplaner. Bymiljøerne, byfornyelse, boligforbedring, byomdannelse
- Opbrud i butiksstrukturen fortsætter og forstærkes – 1999: Detailhan-

Holbæk:

- får en ny kommunaldirektør ca. 1992, og fra 1994 ny borgmester – en periode landets eneste radikale. Det bliver et helt unormalt dygtigt og velfungerende lederskab, der sætter en ny retning for Holbæk Kommune de følgende tre byrådsperioder frem til 2006/07. Borgmester Jørn Sørensen tager også en fjerde periode for at lede sammenlægningen og den nye kommune gennem den første periode.

Eksempel fra ca. 1993: Byplanchefen, som han nu er blevet, skriver et notat til den nye kommunaldirektør efter at have hørt om konsulent Erik Agergaards analyser, der fører til, at Hillerøds kamp for at tilbageerobre sin detailhandel ikke bliver til et nyt center på bar mark, men til Slotsarkaderne. Til byplanchefens lettere overraskelse bliver resultatet, at Erik Agergaard kommer til et møde med byrådet. Det fører til, at planer om et nyt stort center uden for Holbæk Bymidte afmonteres. Siden 1980 har der været en skarp regulering af detailhandelen, og der er ny vilje til at beskytte og bevare butiksstrukturer og bymiljø i Holbæk. Ny samlet lokalplan for bymidten bliver vedtaget 1994.

En række store by-trafikprojekter gennemføres og hovedgaden renoveres. Trafikpuljestøtte: 2000: ny stationsplads-plan – pendlerparkering, trafik-sikkerhedsplan.

Grønt råd etableres i 1999. Holbæk bliver pesticidfri kommune.

Byrådet arbejder konsekvent med visionsplanlægning som politisk styringsværktøj: Det gamle byråd afleverer 1993 visionen ”Holbæk 2002” til det nye. En stribe postkort fra en tænkt fremtid. Etableret med kommunaldirektøren som drivkraft og planlæggerne som skribenter.

Måske fødes en ny selvtillid hos planlæggerne og ny tiltro til deres roller – ikke kun i Holbæk? Der skal orden i byerne og ordentlige forudsætninger for den spirende vækst, og nye planlægningstemaer opstår.

Men ordet *spindoktor* stammer også fra denne periode. Og *djøfisering*: Der er mange steder fokus på at tilpasse administrationen med vægten lagt på effektivitet, rentabilitet og overordnede, administrative regelsæt. Det er ikke den stil og kultur, planlæggeren typisk står for. Vi taler om den politiske embedsmand: Den politiske kamæleon, der kan gøre alt det, som politikerne ikke kan klare selv. (Citat Tim Knudsen ifølge Arne Post)

I Holbæk går det den modsatte vej: Forvaltninger bliver afmonteret, og ansvar placeret decentralt i institutioner og skoler, og en udviklingsenhed etableres som redskab for borgmester, kommunaldirektør og øvrige direktion.

I planlæggernes omverden er respekten for arkitektonisk forståelse, viden om æstetik og megen anden humanistisk og samfundsfaglighed lav: Man *Gør det selv. Man ved bedst selv, hvordan ens hus skal se ud. Kom ikke her, arkitekt, og prøv at lære mig noget.* Anders Fogh Rasmussen blåstempler fænomenet i sin nytårstale 2001/02: Slut med smagsdommeriet.

Fra 2001 – 2010+...

Hovedtræk

- Regeringsskifte 2001: Anders Fogh Rasmussen: Væk med smagsdommeriet. Skattestop, øget ulighed, liberal og nykonservativ værdikamp, og Dansk Folkepartis del i magten. Væksten og boligmarkedet eksploderer – alt kan lade sig gøre
- Fra 2003/04: Strukturreformen erobrer den kommunale dagsorden, i sommeren 2004 er brikkerne på plads: Amterne afskaffes og erstattes med regioner med en ikke hierarkisk bestemt planlægningsopgave. Arealplanlægningen overlades til kommunerne
- Statsligt iværksættes den store Plan09-øvelse for at hjælpe kommunerne til et løft i den fysiske planlægnings kvalitetsniveau
- Digitalisering af planlægningen, nye standarder for kommunikation og inddragelse
- Klimaforandringer: Tilpasning og konsekvensplanlægning, behov for en fornyet varme- og energiplanlægning.

Vi kender nok stort set alle sammen til de generelle forudsætninger, der definerer de sidste 12 – 15 års udvikling og fagets udøvelse - så forskellige vilkårene nu er for de mange kommunale planlæggere. Og hver enkelt af os har en fortælling og fortolkning som afsæt for diskussion af ændrede vilkår. Så i stedet for at tale meget om det generelle for denne periode har jeg derfor valgt at inddrage nogle Holbæk-fortællinger. Da mit Holbæk-tilknytningsforhold ophører ganske brat i 2010 har jeg valgt at sætte det årstal som ramme:

Gamle Holbæk Kommune 2001 -2004

Over præcist et år 2001/02 udarbejdes lokalplanen for det samlede, 25 ha store havneområde i Holbæk – med indbudt arkitektkonkurrence, offentlig debat om forslagene og om forslaget til lokalplan i 8 ugers høring.

*Nye boliger ved Holbæk Havn
Foto: Niels Helberg*



Et par år senere påklager planchefen endnu en dispensation fra lokalplanen til Naturklagenævnet. Det kan han gøre, fordi han i sin funktion ikke har noget med sagsforelæggelse og planadministration at gøre. Han profiterer altså af den juridiske opstramning, der blev gennemført i Holbæk 13-14 år tidligere. Efter et års tid falder afgørelsen – til fordel for byrådet/udvalget. Sagen får imidlertid den konsekvens, at der ikke bliver dispenseret efterfølgende. Sagen får ingen konsekvenser for planchefens velfungerende samarbejde med byråd, udvalg, kommunaldirektør og borgmester.

På dette tidspunkt har Holbæk over en periode brugt udtrykket ”Hos os er der højt til loftet”. Det slogan holder jo – og er også overskriften for visionen for den nye store kommune, sammenlagt af Holbæk og de fire oplandskommuner – de fire af de fem, der var med i Egnsplansamarbejdet.

Holbækegnen og Holbæk Egnsplanelægning

bliver begreber i 2001 -03: Den samtidighed i planarbejdet, der er en følge af kravet om planstrategierne, danner grundlag for, at et planfagligt fællesskab: PIO, Planlæggernetværket i Odsherred, får spurgt på et borgmestermøde i området, om der er interesse for noget plansamarbejde og koordineret kommuneplanlægning. Og det er der. Fra naboerne Tølløse Jernløse og Svinninge, Tornved slutter sig til, og det gør også Dragsholm undervejs. Et fælles værdigrundlag for et sæt fælles pejlemærker, og udmøntningsplan for 10 konkrete samarbejdsprojekter – inkl. bosætning, trafik, serviceområderne, erhvervspolitik, turisme - bliver vedtaget i januar 2003. Arbejdet ledes af en styregruppe, der består af de seks borgmestre og de seks kommunaldirektører. Planchefen har (lidt uden for kommunalfuldmagten) været konsulent på planstrategien ”Guldet og de grønne skove” i Tornved, og skrevet det meste af kommuneplanen for Jernløse. Så meget for konsulenterne! Det vigtige er: Kommunale planlæggere har leveret et politisk platformsarbejde, og de kvartalsvise samtaler mellem de 12 ledende figurer får følger på sektorområderne, men inspirerer også til at ville mere – for hele Nordvestsjælland.



Fokus på Nordvestsjælland.

Før strukturreformdiskussionen tager fart, har alle de tolv nordvestsjællandske kommuner – senere på året i 2003 - besluttet at udvide geografien for en fælles planlægningsmæssig samtale. Miljøministeriet gør sig til partner i et dialogprojekt, hvor Vestsjællands Amt også medvirker, og Roskilde amt sidder med på sidelinjen.

De 12 borgmestre mødes flere gange som led i projektet. På et tidspunkt, hvor resultaterne af en interviewrunde – som Niels Helberg vist har gennemført - bliver fremlagt i det forum, bliver flere af dem lidt oprevne over de udmeldinger, de bliver citeret for ...

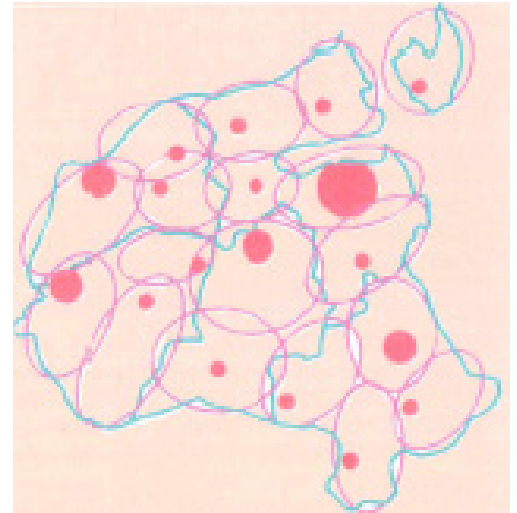
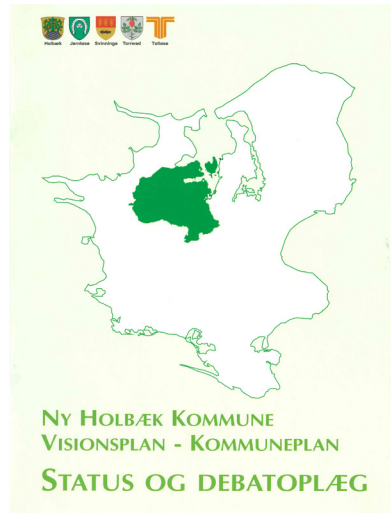
Men hen over diskussionerne om hvem der skal lægges sammen med hvem, bliver der etableret en politisk forståelse for en arbejdsdeling mellem de tre nye kommuner Holbæk, Odsherred og Kalundborg.

Ny Holbæk Kommune:

I kølvandet heraf udarbejdes et bykatalog for byerne i den kommende Ny Holbæk Kommune. Det har sin metode fra fokusprojektet, grundlaget for den bystruktur og lokalområdeinddeling, der bliver et bærende element i den nye Holbæk Kommune – baseret på visionen ”Hos os er der højt til loftet”.

Kataloget beskriver en område-hovedstruktur dannet med afsæt i byplanforhold: Holbæk som Købstaden, centrum for sit historiske handelsopland og 17 lokalcentre, hver med en basisforsyning af dagtilbud, skoleidrætsfaciliteter og ældreservice, forsamlingshus, kirke mv. – selvfølgelig med et betydeligt spænd i bystørrelser, fra Jyderup og Tølløse ned til Hagested og Kr. Eskildstrup. Kataloget danner grundlag for den grønne plan - en planstrategi i utide - der diskuteres ved de kommuneforberedende møder i Holbæk og alle 17 lokalområder.

Planlæggerne medvirker stærkt og synligt i dette forløb, og har det nye byråds store tillid. Det er en nøglefaktor i det videre planarbejde i Ny Holbæk Kommune



Kommuneplanen 2007-08:

Planlægningen er igen blevet vigtig, og starter igen på en ny platform. Arbejdet bliver igangsat i 2006 – altså i regi af sammenlægningsudvalget: Kommuneplanen skal hurtigst muligt regulere/fordele boligtilvæksten (så politisk slagsmål undgås) og skabe et grundlag for en sammenhængende sektorplanlægning – spildevand, affald, miljø, stier, trafiksikkerhed osv.

Forankring sker i de 17 lokalområder/lokale fora via en meget direkte dialog mellem os planlæggere og byrådet i en tilstand af planlægningsmæssig konsensus: Der er politisk tillid til fornuften og rimeligheden og der er ingen ledelseshierarkiske eller forvaltningspolitiske trakasserier til at forsinke – derfor en meget hurtig proces og ny Holbæks kommuneplan bliver suverænt den første af sin slags i landet.

Sammenfatning - og hvad kan vi gøre fremadrettet?

Spørgsmålet var:

Har samfundsudviklingen og en ændret kompetencefordeling gjort det vanskeligere for planlæggerne at forholde sig kritisk til planlægningen? Mit svar er altså: Ja, og nej:

- **Ja:** Fra en relativt frisat periode, hvor planlægningsarbejdet havde noget pioneragtigt over sig, og hvor en del af den akademiske kultur var grundlæggende antiautoritær, er vi som planlæggere, sammen med vores fag gået til en driftspræget tilstand, hvor rammerne er fast-

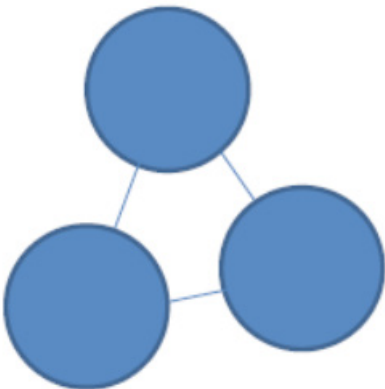
lagte og vel afprøvede, hvor djøfiseringsbølgen er rullet gennem den offentlige sektor, hvor smagsdommeri er blevet dømt ude, hvor konservative og populistiske kræfter er i offensiven i kulturkampen og den almene tolerance, åbenhed og fordomsfrihed efter en halvgammel mands mening er under pres. I sådan en udvikling ER det selvfølgelig blevet sværere at forholde sig kritisk ...

- Men **NEJ**: I en tid med afklarede forvaltningsretlige spilleregler, velfungerende faglige organisationer, med whistleblower-muligheder mange steder og udbyggede kommunikationskanaler, med en efter min mening til tider overskruet diskussion om ytringsfrihed, men først og fremmest fordi den konstruktive samtale og politik i sig selv er drevet af kritik, er der altid mulighed for, behov for, og pligt til – at bruge sin uddannelse og sin viden både loyalt og kritisk.

Og så til allersidst fremadrettet: Hvor og hvordan kan vi se de gode muligheder?

Ja, vi kan jo f.eks.:

- opsøge den faglige inspiration og det faglige udsyn: Den fysiske planlægnings diskussion må i stigende grad gå ud over kommune- og faggrænser. Vi må forholde os til fx DK2050 og de regionale Vækst- og udviklingsstrategier, Kattegatforbindelse og timemodel, udkantsproblemstillinger, klimaforandringer, energi, kommunikation, konkurrence
- skabe sammenhæng mellem vores erhvervsudviklingsfunktioner og vores planlægning i kommunerne: Det er fortsat IKKE en given ting
- udvikle den tværkommunale dialog: Eksempel: Fynsprojektet, der bruger den fysiske planlægningsmetode planstrategien til at etablere en fælles politisk samtale imellem ni (af de 10) fynske kommuner
- tænke nye strukturer som Anker Boye gjorde på Byplanårsmødet 2013 i Svendborg: At kommunesammenlægning ikke er på dagsordenen, men at de ni kommuners planlæggere jo godt kunne sidde sammen og skabe et stærkere fagligt miljø
- forstå vores rolle i forhold til politikere og offentlighed: Bruge den simple figur som model på en konstruktiv ubalance: Hvis alliancen mellem de to af parterne stivner og bliver endimensional, må den tredje instans gribe ind. Den folkelige kontrol med og indsigt i de planlægningsmæssige forløb i kommunerne er vigtig, og en svækket lokalpresse gør det vanskeligere for offentligheden at holde øje med magtens forvaltning. Der hviler derfor et særligt ansvar for de der har indsigten, med hvordan planlægningen udøves
- måske også se os selv, vores faglige ansvar og pligten til helhedssynet I forhold til ledelse og specialister illustreret med den samme trekant i konstruktiv ubalance
- gøre os umage med det lokale planarbejde: (gen)skabe den direkte dialog med borgerne i respekt for den konstruktive ubalances rolledeling, om lokalsamfundets udvikling - under afklarede forudsætninger,



i overensstemmelse med de ændrede lovgivningsrammer, og i en kontekst, hvor udvikling er afkoblet fra vækst.

DEBAT - OPLÆG 5

Peter Munthe-Kaas, AAU refererer til Jens Hedegaards omtale af det pionerarbejde, der tidligere blev udført i forbindelse med at udvikle en planlægningspraksis. Hvilken retning bør planlægningen tage i dag, og hvordan kommer vi væk fra den tidligere modernistiske planlægning?

Jens Hedegaard mener, at der blev udført et pionerarbejde, da planlovgivningen var bragt på plads i 1970-erne. Planlæggerne var aktivt med til at inddrage borgerne i planlægningen. Vi var grebet af opgaven og havde meninger om, hvor samfundet skulle bevæge sig hen - der var måske en tendens til selvfedme. Situationen er anderledes fra slutningen af 1980-erne, hvor væksten lå på et lavt niveau, og opgaverne blev mere driftsprægede. Magten skal ikke ligge hos planlæggerne, men de ambitioner og værdier vi havde, bør stadig anvendes og vedligeholdes.

På et opfølgende spørgsmål om, hvor der i dag ses tendenser til nyskabelse, nævner Jens Hedegaard det planstrategiske samarbejde, som de fynske kommuner har igangsat for at tiltrække mere vækst til Fyn, som ligger i klemme mellem Hovedstaden og det østjyske vækstområde. Derudover er der gode eksempler i både Peder Baltzers og i Svend Erik Rolandsens indlæg.

Arne Post har set mange dagsordener til kommunalbestyrelsesmøder, hvor kontroversielle projekter ukritisk anbefales, selv om de ikke er i overensstemmelse med nyligt vedtagne kommuneplaner, og selv om der er lokale protester. Synes planlæggerne, at de nye planer er bedre, eller har de undervejs i forløbet forsøgt at sige fra?

Jens Hedegaard finder, at det er et vanskeligt spørgsmål at svare på, og at muligheden for, at planlæggerne kan forholde sig kritisk til et projekt afhænger meget af det politiske klima i den enkelte kommune. Dette blev indirekte bekræftet, idet ingen i forsamlingen ville kommentere på et spørgsmål fra ordstyreren om, hvorvidt det er sværere at være kritisk planlægger i dag end tidligere.

BYOMDANNELSE OG DEN KOMMUNALE PLANLÆGNING

Louise Panum Baastrup er udviklingschef i Carlsberg Byen. Hun er uddannet cand. jur., ejendomsmægler, PRINCE2 certificeret projektleder og DGNB auditor. Louise Panum Baastrup har de sidste 12 år arbejdet med projektudvikling, siden 2012 i Carlsberg Byen, hvor en stor del arbejdet omfatter lokalplanarbejde. Har endvidere forestået Carlsberg Byens præcertificering på planniveau.

Med Carlsberg som eksempel beskrives lokalplanprocessen for udviklingsområdet Carlsberg Byen, hvor en rammelokalplan kombineres med byggeretsgivende lokalplan tillæg. Samarbejdet med Københavns Kommune belyses med eksempler, bl.a. om en fælles udbygningsaftale for tilgrænsende anlægsarbejder og om de modsatrettede interesser, der findes på enkelte områder. Inddragelse af borgerne i planlægningsprocessen beskrives med eksempler på de emner, der er særligt fokus på for områdets beboere.

Carlsberg-området

Området på Vesterbro har siden 1847 været brugt til bryggeriområde. Området omfatter 33 hektar, og er beliggende mellem 4 forskellige bydele – nemlig Frederiksberg, Vesterbro, Valby og Kgs. Enghave.

Carlsberg A/S ejer de 8 hektar, og udviklingsselskabet Carlsberg Byen P/S ejer de 25 hektar. Carlsberg A/S har solgt området med en rammelokalplan til en kreds af investorer, der omfatter Realdania, Pensam, Topdanmark og PFA.

Carlsberg A/S ejer fortsat 25 % af udviklingsselskabet, der blev oprettet den 1. maj 2012. Udviklingsselskabet skal forestå, at det tidligere bryggeriområde bliver planlagt, udviklet og bebygget, idet selskabet ikke på sigt skal have en ejendomsportefølje på stedet.

*Fredet bygning fra Carlsberg Byen:
Elefantporten. Bygningen er tegnet
af Vilhelm Dahlerup.
Fotograf: Marianne Wehlast.*



Hvis man går en tur rundt på området er det tydeligt, at det bærer præg af den store interesse, som bryggerne havde til bl.a. kunst og arkitektur. Mange af de eksisterende bygninger er fredet eller bevaringsværdige og vil blive bevaret i området. Det er bl.a. ved disse bygninger, at Carlsberg Byen (CBY) adskiller sig fra andre udviklingsområder.

Udvikling af Carlsberg Byen

Historien er kort fortalt, at Carlsberg A/S i 2006 traf en beslutning om at fraflytte Vesterbro og rykke produktionen til Fredericia, hvor der i forvejen er et stort produktionsapparat. Dette medførte så, at der var mulighed for udvikling af området på Vesterbro.

Der blev derfor udskrevet en international idekonkurrence kaldet ”vores by” – hvor der kom 221 forskellige forslag. Alle forslagene blev anonymiseret og udstillet på området, så offentligheden havde mulighed for at se dem. En dommerkomite bestående af bl.a. Ritt Bjerregaard og Klaus Bondam skulle kåre vinderen.

Vinderen af konkurrencen blev den danske tegnestue Entasis, der med deres masterplan tager udgangspunkt i den tætte middelalderby med snævre stræder, pladser og tårne. Masterplanen har siden vundet prisen for bedste masterplan 2009 i Barcelona.

*Masterplan udarbejdet af Entasis
opdelt i 20 byggeafsnit.*



Udarbejdelse af rammelokalplanen

På baggrund af Entasis' masterplan blev arbejdet med en overordnet rammelokalplan sat i gang. I den forbindelse begyndte en helt særlig proces, hvor offentligheden blev inviteret indenfor for at give så mange inputs som muligt til lokalplanen. Carlsberg Ejendomme inviterede derfor til dialogmøder, hvor naboer, interessenter m.fl. kunne deltage.

Formålet med dialogmøderne var at etablere en møderække, hvor der løbende kunne informeres og diskuteres om områdets udvikling, i takt med at planerne blev mere konkrete. Nøgleordene var tillid – involvering – medejerskab - accept.

Carlsberg Ejendomme oprettede et planværksted, hvor alle med spørgsmål til projektet var velkomne til at henvende sig med deres spørgsmål. I planværkstedet deltog ud over Carlsberg Ejendomme også Entasis. Der blev holdt 8 dialogmøder i perioden fra 2007 til 2009. Planværkstedet var en pavillon på Ny Carlsberg Vej, hvor man fra gaden havde mulighed for at komme ind. Pavillonen var ligeledes kontor for Carlsberg Ejendommens daværende medarbejdere, som var med på projektet. Ud over dialogmøder blev der holdt en række workshops, hvor rådgivere og eksperter deltog med viden om f.eks. bæredygtighed, trafik m.v.

Tegning af tårn fra afsnit 8, der er under opførelse, udarbejdet af Utopian City Scape



En af de ting, der blev særligt drøftet i rammelokalplanprocessen var de 9 tårne og deres placering. Tårnene rykkede en hel del rundt undervejs, dels for at tilgodese naboområderne, dels for at sikre at sol, skygge og vindforhold vil blive bedst mulige.

Mens planprocessen med rammelokalplanen var godt i gang – kom finanskrisen, og dette gjorde, at man måtte tænke lidt om mht. udviklingstakten. Der blev derfor iværksat en række initiativer til at åbne området, der tidligere var toldområde og derfor helt lukket for offentligheden.

Ligeledes gik man i gang med at leje ud, så i dag er alt, hvad der kan lejes ud, udlejet på midlertidige vilkår. Udlejningsforholdene vil ændre sig over det næste stykke tid. Kommunen har arbejdet meget med for at sikre, at de midlertidige tiltag har kunnet lykkes. Brandmyndighederne har også været meget åbne i deres tilgang til brug af området, og derfor har en række store og små events kunne løbe af stablen.

Vedtagelsen af rammelokalplanen

I januar 2009 blev rammelokalplanen vedtaget. Planen rummer mulighed for en samlet bebyggelse på op til 600.000 m² for hele området – dvs. inkl. Carlsberg A/S bygninger. Fordelingen er 45 % boliger, 45% erhverv og 10% kultur. Der kan opføres 3.000 boliger hvoraf 10% bliver almene. – Oprindeligt var de 10% afsat til såkaldt billige boliger.

CBY er for overskuelighedens skyld delt ind i 20 underområder – se ovenstående kort. Områderne ved den kommende Carlsberg station er meget tætte og har blandede anvendelser, – det er Carlsberg Byens ”down town”. Byggeafsnittene 2, 3, 4, 6, 7 og 17 er ”midtbyen” – der rummer en hel del boliger, men også mange af de fredede bygninger, der bl.a. tænkes anvendt til detailhandel og kultur. De nordlige områder er mere stille og har en stor boligandel.

Udbygningsaftale med kommunen

Sammen med rammelokalplanen indgik Carlsberg Ejendomme og Københavns kommune en udbygningsaftale. Udbygningsaftalen omfatter, at Carlsberg Byen skal etablere:

- Ny vej-, cykel- og gangbro over banen samt hævnning af Vigerslev Allé
- Cykelsti samt støjskærm langs J.C. Jacobsens Have
- Forplads til den nye s-togs station ”Carlsberg”

Herudover bidrager Carlsberg Byen til etablering af den nye station sammen med DSB og Transportministeriet.

Københavns Kommune skal i henhold til udbygningsaftalen etablere:

- Istandsættelse af Sdr. Boulevard mellem Enghave vej og Vester fælled Vej
- Etablering af signalregulerede kryds på Vigerslev Allé, Valby Langgade og Vester fælled vej (i alt 4 stk.)

De byggeretsgivende lokalplaner

Da rammelokalplanen ikke er byggeretsgivende er der siden 2009 udarbejdet en række tillæg til planen.

Carlsberg Byen arbejder for at få så stor fleksibilitet ind i de byggeretsgivende lokalplaner som overhoved muligt for at sikre, at de er konjunktur-robuste, og fleksible i forhold til de slutbrugere, som vi endnu ikke kender. Lokalplanerne, som vi arbejder med, er ret omfangsrige. Tillæg 4, der netop har været i høring, indeholder ca. 100.000 m², og det kommende lokalplantillæg 6 omfatter ca. 200.000 m².

Nogle vil måske mene, at der er en stor risiko ved at arbejde med så store lokalplaner, men det er vores erfaring, at arbejdet stort set er det samme, om lokalplanen er lille eller stor.

Kommunen har en interesse i at udvikle en detaljeret lokalplan, og vi trækker i den anden retning. Det giver nogle udfordringer, som vi løbende drøfter med Københavns Kommune. Som konkret eksempel kan nævnes tårnene, og de udfordringer der kan være med vind. Her vil kommunen gerne have, at tårnene designs yderligere, og det er vi omvendt ikke interesseret i på lokalplanniveau.

Ligeledes har vi en række meget detaljerede bestemmelser om altaner – der indebærer en række begrænsninger i den størrelse altaner, som vi godt kunne tænke os, men som kommunen stædigt holder fast i. Ydermere tæller friareal på altaner ikke med i de samlede bestemmelser om friareal.

Status mht. lokalplanerne

På nuværende tidspunkt er der byggeretsgivende lokalplaner for byggeafsnit 8, 17 og 19, og tillæg 4 til lokalplanen forventes godkendt i begyndelsen af 2015.

Carlsberg A/S er i fuld gang med en lokalplan for byggeafsnit 1, så de kan etablere deres nye hovedsæde, og tillæg 6 til lokalplanen forventes ved udgangen af 2015.

Herefter mangler vi at udarbejde lokalplaner for byggeafsnit 2, 10, 14 og 15, og vi regner med at samtlige lokalplaner er på plads i 2017 for alle 600.000 m².

Tillæg 4, der netop har været i høring, trak mange mennesker til borgermødet. Denne lokalplan berører også mange af naboområdet Humleby, Kgs. Bryghus, Rahbeks Alle og Vesterfælledvej. I forhold til tidligere er der dog ikke så store muligheder for at ændre de forhold, der ligger i rammelokalplanen, og som tillæggene holder sig indenfor. Det, vores naboer har haft mest fokus på, er højder, trafik og sol/skygge.

Da lokalplanarbejdet har stået på i nogle år og fortsat vil sprede sig over en del år, giver det nogle udfordringer i forhold til nye ideer og tiltag i de byggeretsgivende lokalplaner. Et eksempel på dette er f.eks. skybrudssikring, som ikke har været tænkt ind tidligere.

Nu stilles der i tillæg 4 krav om et afløbstal. Forslaget til bestemmelsen har givet mange hovedbrud, da vi i princippet kan udføre al vores infrastruktur i henhold til rammelokalplanen, og nu er der nye krav til udformningerne, hvis vi skal tilbageholde regnvand, som skybrudssikringen tilsiger.

Endvidere er der ikke enighed mellem Københavns Kommune og HO-FOR, om hvad der kan kræves, og hvad der opnås medfinansiering for. Derfor har vi været nødt til at komme med en indsigelse til tillæg 4, da vi ikke mener, at kravet er entydigt nok.

Generelt kan man sige om samarbejdet med Københavns Kommune, at det helt overordnet er godt. Der er stor lydhørhed og samarbejdsvilje. Der, hvor vi har de største udfordringer, er detaljeringsniveauet i de byggeretsgivende lokalplaner, og de nye krav, der stilles til planerne.



Kortbilag der viser status pt. på de byggeretsgivende lokalplaner

Gule områder – Carlsberg A/S er i gang med en lokalplan for byggeafsnit 1. Carlsberg A/S ejer områderne 1, 18 og 20 (gule og grå områder). Område 19 er solgt til en nabo, der har en godkendt lokalplan for området. Der er endvidere godkendte lokalplaner for områderne 8 og 17 (røde områder).

Tillæg 4 (orange områder) omfatter byggeafsnittene 3, 4, 12, 13 og 16.

Tillæg 6 (grønne områder) omfatter byggeafsnittene 5, 6, 7, 9, 10.3 og 11.

DEBAT - OPLÆG 6

Hans Peter Therkildsen, Kolding Kommune vil vide, hvordan man sikrer værdierne fra konkurrenceprojektet og masterplanen i det videre arbejde. Foreløbig er de sikret gennem rammelokalplanen, som der tages udgangspunkt i, når de byggeretsgivende lokalplaner skal udarbejdes. Kan man modstå presset fra investorerne og fastholde de oprindelige intentioner? Investorerne kunne f.eks. ønske flere parkeringspladser eller flere altaner, som vil flytte de forudsatte gadeaktiviteter op i højden.

Louise Baastrup gør opmærksom på, at kommunen har en lang hukommelse og holder hårdt fast i intentionerne. F.eks. er det vigtigt med variation af byrummene, som skal kunne noget forskelligt, og der skal sikres plads til lokale institutioner. Det er i Carlsberg Byens interesse, at intentionerne fastholdes, idet det skaber bedre indtjening. Carlsberg Byen er et udviklingsselskab, og der skal skabes et overskud. Ved at etablere attraktive boliger og kontorlokaler har selskabet de bedste muligheder for at skabe en værdistigning. Aktuelt føres der drøftelser med kommunen om at øge andelen af boliger lidt på bekostning af erhverv, idet markedet i øjeblikket efterspørger boliger. Det giver selvfølgelig nogle udfordringer i forhold til højdegrænser og størrelsen af friarealerne.

Lisbeth Brorsen spørger til højhusene, som skal være punkthuse. Hvis de for at forbedre projektets økonomi bliver tykkere, kan det afgørende ændre hele områdets karakter.

Louise Baastrup oplyser, at det første højhus på 100 m, som er under opførelse, hele tiden har haft en grundplan på 25 x 25 m. Højhusene skal rumme 4 lejligheder pr. etage, så i dette hus bliver der tale om relativt store og dyre lejligheder, som der er et begrænset marked for. Der skal bygges yderligere et højhus på 25 x 25 m. De øvrige højhuse bliver 17 x 17 m og ca. 20 x 20 m. I det kommende lokalplanarbejde arbejdes der med at øge et par af tårnene fra ca. 20 til 21,5 x 21,5 m. I forhold til rammelokalplanen er der tale om ubetydelige justeringer.

På et spørgsmål fra salen om forskellen på By & Havns arbejdsmetode og Carlsberg Byens svarer Louise Baastrup, at By & Havn sælger byggeretter, mens Carlsberg Byen sælger nøglefærdigt byggeri, og kan indkassere en værdiforøgelse i alle led.

Erik Agergård kommenterer, at 10 procent af det samlede etageareal på 600.000 m² etageareal – svarende til 60.000 m² – forudsættes anvendt til kultur, idræt og institution. Det er et meget stort tal. Har Carlsberg Byen gjort sig nærmere tanker om indholdet?

Louise Baastrup oplyser, at der er for så vidt angår kultur er tanker om et biografanlæg, flere museer har udtrykt interesse, og der kan også blive tale om spillesteder. Der er et vist samarbejde med kommunen, og der kigges også på, hvad der mangler i de omkringliggende bydele. I puslespillet indgår også mulighederne for flytning af midlertidige

funktioner - f.eks. fra Tap 1, der skal rives ned – til andre lokaliteter i området.

Andrew Place, Schønherr a/s spørger om den fremtidige detailhandelsforsyning i området. **Louise Baastrup** oplyser, at der vil blive omkring 22.000 m² etageareal fordelt på 3 større dagligvarebutikker samt en relativ stor andel af mindre butikker. Huslejen vil være forskellig alt efter, hvor i området butikken er placeret, men der vil også blive tale om en graduering over tid, således at butikkernes husleje i de første år, hvor området udbygges vil være lavere. F.eks. har Rema 1000 som et midlertidigt supermarked på området selv betalt for deres ombygning, men betaler efterfølgende normal husleje.

Jens Galsøe spørger om biltrafikken kan afvikles og, hvor bilerne skal parkeres. **Louise Baastrup** henviser til, at trafikken ifølge den tidligere gennemførte VVM-redegørelse kan afvikles. Der arbejdes med parkeringsnormer på mellem 1 plads pr. 200 m² og 1 plads pr. 133 m². 95 procent af parkeringspladserne skal placeres i kældre, resten på terræn. 35 % af parkeringspladserne bliver private, mens de resterende 65 % bliver offentligt tilgængelige og kan benyttes mod betaling. Der ses i øjeblikket på, om man kan skal kunne købe en parkeringsplads sammen med en bolig. (Man kan ikke som Carlsberg-område beboer få beboerlicens på Vesterbro uden for Carlsberg-området).

Karin Kjærgaard, Assens Kommune vil gerne høre lidt mere om de midlertidige aktiviteter som f.eks. Dansehallerne.

Louise Baastrup fortæller, at man fra starten har etableret nogle netværk, som kunne være med til at finde midlertidige aktiviteter, idet det var væsentligt at få bygningerne i brug og lukke området op. Der har f.eks. været en virksomhed Boxland, der sidste år blev flyttet rundt på området, og som havde omdannet en overdækket cykelparkering til et sted, der sælger øl og kød, næsten som det kendes fra en tysk bierstube. Der er også et samarbejde med Settlementet på Vesterbro, hvor nogle af deres brugere er i erhvervspraktik som gartnere. De passer træerne i Ottilias Have - træer, som senere plantes ud i området. Der er også etableret en klatreskov med baner i træer, som nogle dage kan bruges gratis af institutioner, mens den op mod weekenden drives på et forretningsmæssigt grundlag. Der er flere aktiviteter, der ligesom Rema 1000 får billig eller gratis husleje i starten - og som efterfølgende reguleres.

REVISION AF PLANLOVEN?

Helle Tegner Anker er professor ved Det Natur- og Biovidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet. Hun er jurist og har en Ph.D. i miljøret. Helle Tegner Anker har fulgt miljø- og planlovgivningen både i Danmark og EU i mange år.

Planloven og den fysiske planlægning er en forudsætning snarere end en barriere for vækst. Det må sikres, at planloven er gennemskuelig for borgere, forvaltning – og ikke mindst lokal- og landspolitikere. Lappeløsninger på basis af enkeltsager er ikke vejen frem.

Planloven under beskyddning

Planloven er i disse år under kraftig beskyddning og ses af flere som en barriere for vækst. Den nye konservative partiformand er bl.a. citeret for, at "Planloven er blevet så restriktiv, at den kvæler al vækst – især i de mindre byer.... Planloven er håbløs at gennemskue både for forvaltnin-gerne og for helt almindelige mennesker. For sådan en som mig." (Søren Pape-Poulsen, JP 26.9.2014). I maj 2014 havde KL udsendt et notat "Bar-rierer for vækst i den fysiske planlægning" – også kaldet et "tåbeligheds-katalog." Denne debat blev i oktober 2014 fulgt af nedsættelse af et em-bedsmandsudvalg, der skal kigge på mulige vækstbarrierer i planloven.

Spørgsmålet er imidlertid, hvad der egentlig ligger bag dette syn på plan-loven som en vækstbarriere. Er det overhovedet planloven, det handler om? Eller er planloven for "uindviede" blevet et bekvemt synonym for de restriktioner, der i øvrigt måtte findes i arealanvendelseslovgivningen, herunder naturbeskyttelsesloven. Er ønsket en fri og uplanlagt vækst? Eller er det procedurerne, der er blevet for tunge, og restriktionerne for mange?

Er planloven og den fysiske planlægning en forudsætning snarere end en barriere for (bæredygtig) udvikling og vækst?

Planlovens formål

§ 1. Loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet.

Stk. 2. Loven tilsigter særlig,

- 1. at der ud fra en planmæssig og samfundsøkonomisk helheds-vurdering sker en hensigtsmæssig udvikling i hele landet og i de enkelte regioner og kommuner,*
- 2. at der skabes og bevares værdifulde bebyggelser, bymiljøer og landskaber,*
- 3. at de åbne kyster fortsat skal udgøre en væsentlig natur- og landskabsressource,*
- 4. at forurening af luft, vand og jord samt støjulemper forebygges, og*
- 5. at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlæg-ningsarbejdet.*

Styring af udviklingen

Grundlæggende handler planloven og plansystemet om at styre den fremtidige udvikling – ikke om at hindre den. Som angivet i planlovens formålsparagraf skal planloven sikre ”at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag...” Det er derfor en af planlovens fornemste opgaver at sikre grundlaget for en bæredygtig samfundsudvikling - eller vækst, om man vil. Samtidig er systemet baseret på en udstrakt grad af decentralisering, hvor kommunerne gennem kommune- og lokalplanlægning har stor frihed til at fastlægge den ønskede udvikling. Men der er dog visse rammer for den kommunale planlægning, herunder kravet om at offentligheden i videst muligt omfang skal inddrages for at sikre den fornødne legitimitet i planlægningen.

I lyset af den efterhånden vedholdende kritik fra såvel lokal- som landspolitisk hold er det dog relevant at spørge, om planloven og plansystemet er blevet for uigennemskueligt for såvel borgere som forvaltning og politikere? Planloven har gennem en årrække haft vokseværk og været genstand for adskillige lovændringer – og som et mere nymodens fænomen også ”tilbagerulninger.” Ændringerne ses sjældent udsprunget af grundlæggende overvejelser vedrørende plansystemet, men er derimod oftest rettet mod håndtering af særlige problemstillinger eller er en konsekvens af andre initiativer, f.eks. kommunalreformen. Et gennemsyn af planloven kan derfor være på sin plads. Men spørgsmålet er måske også, hvor skoen virkelig trykker – er det planlovens detailregulering og procedurekrav, eller er det måske mere selve plansystemet, de enkelte plantyper og ikke mindst den overordnede styring af den kommunale planlægning, der er det virkelige problem?

I KL's tåbelighedskatalog angår 2 ud af 9 sager planlovens bestemmelser i sig selv, mens de resterende 7 sager angår hhv. Naturstyrelsens indsigelsespraksis og Natur- og Miljøklagenævnets fortolkning af planloven. De 2 førstnævnte sager angår hhv. detailhandelsreglerne og kystplanlægningsbestemmelserne, dvs. den overordnede styring gennem planlovens landsplanbestemmelser. Endvidere må den styring, der ligger uden for planlovens bestemmelser, også tages i betragtning, selvom det ret beset ikke er et spørgsmål, der angår planloven. Det gælder ikke mindst naturbeskyttelseslovens bestemmelser, herunder strandbeskyttelseslinjen, og en række af de EU-retlige krav, der på forskellig vis sætter rammer for planlægningen, bl.a. EU's habitat-, VVM- og SMV-direktiver. Sidstnævnte vil ikke blive nærmere berørt i dette oplæg.

Fokus på enkeltsager

Det er symptomatisk, at kritikken af planloven synes at fokusere på enkeltelementer i planloven – ikke mindst detailhandelsreglerne – og udspringer af enkeltsager. Ud over detailhandels- og kystplanlægningsbestemmelserne efterlyses mere fleksibilitet i forhold til lokalplanlægningen, hvilket må antages primært at handle om procedurekrav. Derimod forholder kritikken sig ikke til plansystemet som sådant – måske bortset fra en (indirekte) kritik af Naturstyrelsens indsigelsespraksis. Et nærmere eftersyn af selve plansystemet og af planloven kunne blive aktuelt i forbindelse med arbejdet omkring en ny lovstruktur inden for miljø-



ministeriets område, som er igangsat i 2014. Et vigtigt element er også, hvilke hensyn der egentlig kan eller skal varetages under planloven. De planlægningsmæssige hensyn er ikke klart afgrænset i planloven, men er i et vist omfang udviklet gennem klage- og domstolspraksis. Senest blev det anset for nødvendigt ved en ændring af planloven i 2011 at præcisere, at klimatilpasning var et hensyn der kunne varetages under planloven, og der er nu en ændring på vej vedrørende muligheden for at planlægge for boligsammensætningen, navnlig almene boliger. Kritikken af planloven kan derfor – uanset hvor (u)berettiget den måtte være – ses som en anledning til at (gen-)overveje plansystemet som helhed. Det gælder ikke mindst i lyset af de mange mere eller mindre omfattende ændringer, planloven har været genstand for siden dens vedtagelse i 1991, herunder kommunalreformen i 2007.

Planlovens landzonebestemmelser og VVM-bestemmelser vil ikke blive nærmere berørt i denne præsentation, selvom de udgør en væsentlig del af planloven og naturligvis også må tages i betragtning ved en eventuel revision af planloven. Efter den seneste ændring af VVM-bestemmelserne synes en del at tale for, at VVM helt tages ud af planloven og i stedet reguleres i en samlet miljøvurderingslov, der både omfatter VVM og SMV.

Udfordringer i plansystemet

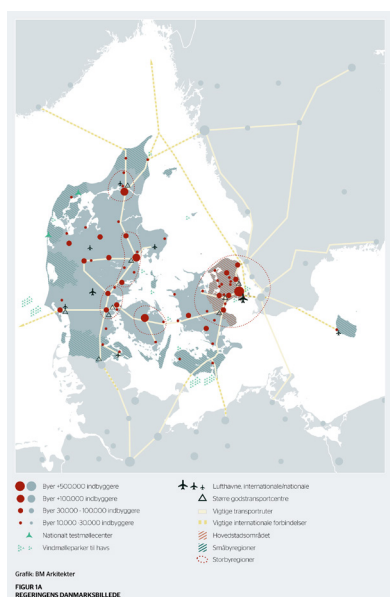
Vores plansystem i dag udgøres af landsplanlægning, der under et beteges som den statslige styring af den kommunale planlægning, og af kommune- og lokalplanlægning. Det regionale element er ved en af de seneste lovændringer gledet helt ud af planloven og erstattet af regionale vækst- og udviklingsstrategier under lov om erhvervsfremme og regional udvikling. I det følgende redegøres kort for væsentlige udfordringer i de enkelte dele af plansystemet.

Landsplanlægning

Landsplanlægningen omfatter både planlovens landsplanbestemmelser, herunder detailhandels- og kystplanlægningsbestemmelserne, udarbejdelsen af landsplandokumenter i form af landsplanredegørelser, landsplandi- rektiver og oversigten over statslige interesser i kommuneplanlægningen samt anvendelsen af indsigelses- og vetobeføjelserne i planloven. Fælles for udøvelsen af disse forskellige landsplanbeføjelser er, at de ifølge planlovens bestemmelser skal være båret af nationale interesser. Særligt for de i planloven indarbejdede landsplanbestemmelser er der et bredt råderum for Folketinget til at fastsætte rammerne, hvilket bl.a. er udmøntet i detailhandelsbestemmelserne.

Detailhandel

Planlovens detailhandelsbestemmelser har som bekendt været genstand for en række ændringer siden deres indføjelser i planloven i 1997. Reglerne har været genstand for en betydelig politisk bevågenhed, hvilket bl.a. er kommet til udtryk i nedsættelse af et ”detailhandelsudvalg”, der afgav rapport i 1996 og en betænkning i 2006. Der er i dag tale om et særdeles detaljeret og komplekst regelsæt, der fastsætter nogle ganske snævre rammer for planlægningen for butikker uden for bymidten. Der er



også en ganske righoldig praksis fra Natur- og Miljøklagenævnet om detailhandelsreglerne. Med den høje detaljeringsgrad i reglerne er der ikke umiddelbart meget spillerum for nævnet med hensyn til at fastlægge en mere eller mindre restriktiv praksis. Den kritik, der er rejst, synes derfor primært at være forbundet med reglernes detaljerede og restriktive karakter. Der har været gentagne forsøg på at ændre detailhandelsreglerne. Det er der dog sjældent kommet en mere enkel lovgivning ud af. Hvis der politisk ønskes en reel forenkling af detailhandelsreglerne må det derfor nøje overvejes, om det er nødvendigt at have så detaljerede og specifikke regler for forskellige butikstyper og -størrelser. Eksempelvis kan det nævnes, at den oprindelige formulering om en særlig planlægningsmæssig begrundelse for planlægning for større butikker i planlovens detailhandelsbestemmelser gav en vis fleksibilitet, der dog var styret gennem amternes regionplanlægning og gennem en restriktiv indsigelsespraksis i Miljøministeriet. Endvidere må opmærksomheden henledes på, at EU-rettens krav om fri etableringsret, kan være til hinder for bestemmelser, der uden særlige samfundsmæssige begrundelser begrænser mulighederne for etablering af store butikker.



Foto: Finn Byrum

Kystplanlægning

Kystplanlægningsbestemmelserne har i de seneste år været genstand for ændringer, der afspejler en vis politisk uenighed om graden af styring i forhold til kommunerne. Det gælder navnlig kravet om en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse ved planlægning for anlæg inden for 3 km kystnærhedszonen – især i de såkaldte yderområder. Kritikken af planlovens kystplanlægningsbestemmelser synes i et vist omfang at bero på en opfattelse af, at der er tale om en forbudszone i lighed med naturbeskyttelseslovens 300 m strandbeskyttelseslinje.

Der er dog i planloven alene tale om et særligt begrundelseskrav for planlægning i kystnærhedszonen. Spørgsmålet er derfor, om kritikken snarere drejer sig om praksis end om bestemmelserne i sig selv. Der foreligger en relativt omfattende praksis fra Natur- og Miljøklagenævnet, som dog ikke generelt kan betragtes som meget restriktiv. Efter nævnets praksis er det først og fremmest afgørende, om der foreligger en rimelig begrundelse af behovet for kystnær lokalisering, herunder bl.a. at der ikke er egnede placeringer uden for kystnærhedszonen. Dette ses også bekræftet af Højesteret i en sag fra Langeland (Peløkke/Rudkøbing), hvor Højesteret accepterede, at hensynet til Langelands særlige befolkningsmæssige situation kunne tillægges vægt (U2009.1151H). Det må antages, at Naturstyrelsens praksis mht. indsigelser er på linje med nævnets praksis. Det er dog vanskeligt at vurdere uden en nærmere gennemgang af indsigelsespraksis. Den statslige oversigt kan tyde på en forholdsvis restriktiv udlægning, bl.a. fremgår det, at ”byudvikling skal som hovedregel drejes væk fra kysten for at sikre så lange åbne strækninger som muligt. Hovedprincippet kan fraviges i ganske særlige tilfælde, hvor hensynet til kystlandskabets topografi eller tilgrænsende naturområder klart kan begrunde det.” Den kommunale planpraksis synes med udgangspunkt i klagesager til Natur- og Miljøklagenævnet i et vist omfang at have været præget af, at kystplanbestemmelserne ikke altid ofres tilstrækkelig opmærksomhed – hverken med hensyn til begrundelse eller med hensyn til opfyldelse af de særlige visualiseringskrav ved lokalplanlægning i kystnærhedszonen eller de kystnære dele af byzonen. Med en god planlægningsmæssig begrundelse og en fyldestgørende visualisering har kommunerne faktisk et betydeligt råderum i kystnærhedszonen.

*Kystnærhedszone,
Foto Niels Helberg*



Statslige interesser

For så vidt angår den statslige styring i øvrigt gennem landsplanredegørelse, landsplandirektiver, oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen og indsigelsesbeføjelser, synes landsplandirektiverne at være relativt uproblematisk. Tilsvarende gælder Landsplanredegørelsen, der som udtryk for en national planstrategi udstikker nogle overordnede pejlemærker for den fremtidige udvikling og planlægning.

Derimod er oversigten over de statslige interesser i kommuneplanlægning udtryk for en mere direkte og detaljeret styring af den kommunale planlægning. Oversigten danner også grundlag for Naturstyrelsens indsigelser mod planforslag. Ifølge lovforarbejderne er der tale om et overblik over de interesser og hensyn, som stammer fra politisk vedtagne beslutninger i form af lovgivning, handlingsplaner, sektorplaner, landsplanbeslutninger samt aftaler. Nogle af disse krav vil være retligt bindende i kraft af lovgivningen, men oversigten er ikke i sig selv retligt bindende. Det angives i Oversigten for Kommuneplanlægning 2013, at der (alene) er tale om krav, som kommuneplanerne skal opfylde. Det er imidlertid ikke alle ”bestemmelser” i Oversigten, der er udtryk for egentlige lovkrav. Eksempelvis fremgår det, at kommuneplanens retningslinjer for landzoneadministration skal sikre, at spredt bebyggelse til boliger og erhverv i det åbne land undgås. Der er imidlertid ikke noget lovkrav om, at kommuneplanerne skal indeholde nærmere retningslinjer for landzoneadministrationen.

Landzoneadministrationen skal følge de hovedprincipper, der gælder for landzoneadministrationen, herunder at undgå spredt og uplanlagt bebyggelse. Det er således ikke efter planloven udelukket at planlægge for erhverv i landzone og det kan måske i visse tilfælde give god mening. Et andet eksempel er ”kravet” til kommunerne om at udarbejde klimatilpasningsplaner. Dette ”krav” fremgår ikke af 2013-oversigten, da det er en opfølgning på en senere Økonomiaftale med KL i 2013. Men Naturstyrelsen har udsendt både et orienteringsbrev og en vejledning, hvori det angives, at kommunerne skal udarbejde klimatilpasningsplaner som en del af kommuneplanlægningen. Det er imidlertid ikke et krav, der følger af hverken planloven eller anden lovgivning. Samtidig kan det påpeges, at der netop for så vidt angår klimatilpasning er tale om et noget komplekst samspil med lov om styring af risiko for oversvømmelse fra vandløb og søer samt kystbeskyttelsesloven.

Kommuneplanlægning

Kommuneplanlægningen har ikke været genstand for særskilt kritik i den offentlige debat. Ved kommunalreformen blev væsentlige dele af regionplanlægningen overført til kommuneplanerne – navnlig i form af kravet om udarbejdelse af kommuneplanretningslinjer. En kommuneplan skal herefter ifølge planloven indeholde en hovedstruktur, retningslinjer og rammebestemmelser. Dertil kommer den tilhørende redegørelse. I praksis synes der at være ganske stor variation i håndteringen og præsentationen af disse delelementer i kommuneplanerne. Strukturen i kommuneplanerne er derfor ikke entydig i den kommunale planpraksis. Dette kan naturligvis give anledning til en vis forvirring, hvis man skulle driste sig til at tage et nærmere kig på flere kommuneplaner.

Der er noget, der tyder på, at udformningen af kommuneplanretningslinjer giver visse udfordringer, herunder i forhold til afgrænsningen til eller sammenfald med rammebestemmelser. Spørgsmålet er, om sondringen er klar? Mens rammebestemmelserne fortrinsvis er rettet mod forskellige former for benyttelse, er retningslinjerne rettet både mod beskyttelse og benyttelse. For så vidt angår benyttelse kan der derfor ofte være et sammenfald mellem retningslinjer og rammebestemmelser. Rammebestemmelserne vil dog typisk have en mere præcis og specifik karakter, mens retningslinjerne kan have en mere overordnet karakter. Meget detaljerede

rammebestemmelser vil ofte afføde behov for kommuneplantillæg i forbindelse med udarbejdelse af lokalplaner.

Der synes at være behov for at tage sondringen mellem retningslinjer og rammebestemmelser op til nærmere overvejelse. En mulighed kunne være at nøjes med en ny form for retningslinjer, der både kan udgøre retningslinjer for beskyttelsesinteresser og retningslinjer/overordnede rammer for benyttelse. Alternativt kan der sondres mellem retningslinjer for beskyttelse og overordnede rammer for benyttelse. Det kunne muligvis indebære en forenkling af kommuneplanlægningen.

Københavns kommuneplan 2012.

Rammeområder i Sydhavn / Kgs.

Enghave.

*Mørk brun er boliger og
serviceerhverv.*

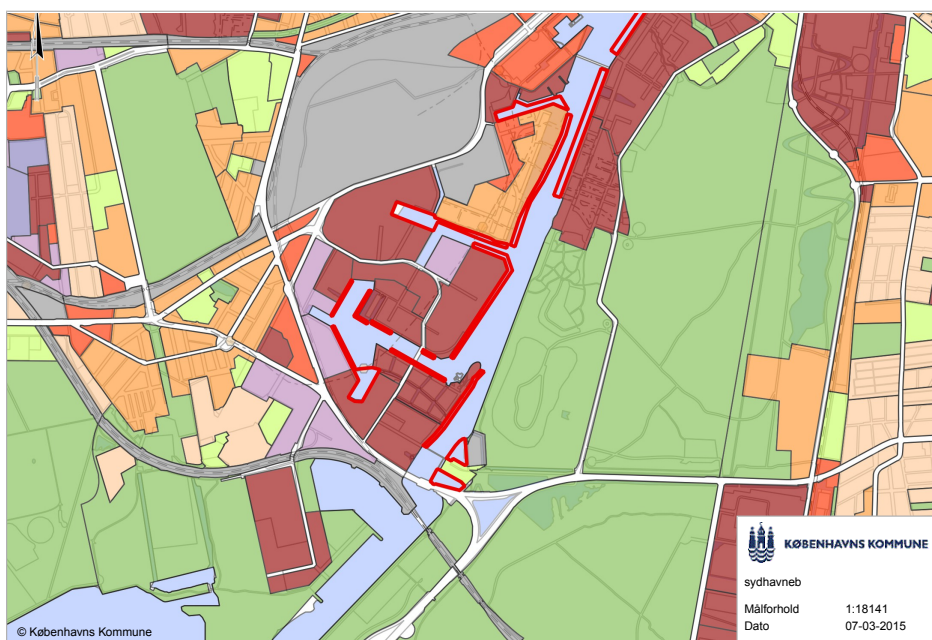
Lysere brun er serviceerhverv.

Violet er blandet erhverv.

Lysere gule er boligområder.

*Muligheder for husbåde er
markeret med rødt.*

*Rammeområderne har også
bestemmelser om bygningshøjde,
bebyggelsesprocent, om de er en
del af et byomdannelsesområde
m.v.*



Kommuneplaners retsvirkning

Kommuneplanernes retsvirkning – eller mangel på samme – synes også at volde nogle kvaler i den kommunale planpraksis. I nogle tilfælde afspejler formuleringen af kommuneplanretningslinjer en betydelig usikkerhed med hensyn til, hvad der rent faktisk kan reguleres i en kommuneplan. En forklaring kan muligvis findes i forarbejderne til lov om udmøntning af kommunalreformen, hvoraf det fremgik at kommuneplanen skulle blive ”det fysiske dokument, der indeholder de begrænsninger af arealanvendelsen, som er et resultat af kommunens egne beslutninger og de begrænsninger, som følger af regionale eller statslige beslutninger.” En fuldstændig uoverkommelig opgave, hvis den skulle tages på ordet – og set fra et borgersynspunkt ganske uheldigt, hvis der på denne måde sker en sammenblanding af kommunens retningslinjer og lovgivningens bindende krav. Resultatet synes i nogle tilfælde netop at have været en sådan sammenblanding, eventuelt blot med afskrift af eller henvisninger til anden lovgivning, i værste fald med omskrivninger af anden lovgivning. Tilsvarende er der også eksempler fra Natur- og Miljøklagenævnets praksis på at nogle kommuner forsøger at fastlægge borgernes retsstilling umiddelbart med udgangspunkt i kommuneplanen. Ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt kan der også stilles spørgsmål ved, om kommuneplanerne overhovedet er tilgængelige (eller endog læsbare) for borgerne. De digitale kommuneplaner synes ikke i alle tilfælde at have gjort kommuneplanerne mere overskuelige.

Kommuneplanproceduren kan også trænge til et gennemsyn ikke mindst i forhold til samspillet mellem kommuneplanstrategi og kommuneplan. Dertil kommer det ikke helt ubetydelige antal af temaplaner, masterplaner mv., der både kan have en formel karakter i form af kommuneplantillæg og en uformel karakter. Et centralt spørgsmål er, hvilket formål kommuneplanlægningen egentlig tjener og hvem den retter sig mod? Handler kommuneplanlægningen primært om at fastsætte de overordnede pejlemærker for udviklingen i kommunen, herunder bolig- og erhvervsudbygning mv. Hvor høj en detaljeringsgrad er der i givet fald behov for i kommuneplanlægningen? Er der behov for en særskilt kommuneplanstrategi efterfulgt af en mere detaljeret kommuneplan? Eller er der måske snarere behov for et samlet kommuneplandokument, der kombinerer de strategiske overvejelser med en vis – men dog ikke for detaljeret – konkretisering vedrørende den fremtidige udvikling. Dette kunne muligvis mindske behovet for de mange kommuneplantillæg.

Lokalplanlægning

Lokalplanen – og lokalplanlægningen – står i sin grundform uændret siden planlovens vedtagelse i 1991. Ikke desto mindre kan der i dag konstateres en række udfordringer i den kommunale lokalplanpraksis, der navnlig vedrører lokalplanernes indhold og retsvirkning. Lokalplanprocedurer og navnlig spørgsmålet om ”råderummet” for fravigelse af eksisterende lokalplaner opfattes tilsyneladende som en barriere for vækst eller for realisering af nye eller ændrede projekter. En del af de frikommuneforsøg vedrørende planloven, der blev vedtaget ved lov nr. 550/2012 om frikommuner, angår således muligheden for at undgå lokalplanpligt eller konkrete dispensationssager. Ligeledes indebærer det nyligt nedsatte udvalgsarbejde vedrørende planloven en analyse af lokalplanbestemmelser om æstetik, bygningshøjde og bebyggelsesprocent. Selvom disse kritikpunkter forekommer ganske specifikke, synes en nærmere diskussion af lokalplaninstrumentet at være på sin plads – også i lyset af de udfordringer, der tilsyneladende er med at overholde planlovens bestemmelser i den kommunale planpraksis.

Lokalplaners indhold

For så vidt angår lokalplaners indhold er det bl.a. dokumenteret, at der i en lokalplan gennemsnitligt er 7 problematiske (muligvis ulovlige) eller overflødige bestemmelser (Post et.al., 2010). Dette omfatter både upræcise bestemmelser, problematiske kompetencenormer, bestemmelser om handlepligt – og i visse tilfælde også varetagelse af hensyn, der falder uden for kredsen af planlægningsmæssige hensyn. Navnlig i forhold til afgrænsningen af planlægningsmæssige hensyn synes der at være et behov for en mere generel diskussion af, hvad der skal kunne reguleres ved en lokalplan og hvad der ikke skal. For så vidt angår brugen af kompetencenormer og spørgsmålet om handlepligt synes der umiddelbart at mangle en vis opmærksomhed omkring disse spørgsmål i den kommunale lokalplanpraksis. Der er også nogle emner, der særligt volder problemer. Det gælder bl.a. håndtering af støjhensyn i forbindelse med byomdannelse samt anvendelsen af udbygningsaftaler i forbindelse med byudvikling. For så vidt angår byomdannelse og støjhensyn er der for så

vidt ganske klare regler og lovbemærkninger. Det fremgår således klart af lovbemærkningerne, at det ikke var hensigten med de lempede støjregler, at byomdannelse skulle tvinge igangværende virksomheder bort fra et område. Derfor kræver planlægning for byomdannelse en særlig opmærksomhed omkring håndteringen af støj. At det ikke altid lykkes i praksis er lokalplanen for Enghave Brygge et eksempel på. Her havde Københavns Kommune ikke udtrykkeligt i lokalplanen betinget ibrugtagning af, at den fremtidige anvendelse var sikret mod støjgener. Natur- og Miljøklagenævnet ophævede herefter lokalplanen som ugyldig i juni 2014 (MAD2014.179). For så vidt angår udbygningsaftaler tilvejebragte hverken indføjelser af bestemmelsen om udbygningsaftaler i planloven i 2007 eller ændringen af reglerne i 2012 tilstrækkelig klarhed over aftalernes anvendelsesområde. Resultatet er formentlig en vis usikkerhed i den kommunale praksis – og en deraf følgende stor variation mht. anvendelse af udbygningsaftaler.



Lokalplanforslaget for Enghave Brygge i København affødte mange indsigelser og klager til Natur- og Miljøklagenævnet på grund af indsnævringen af havneløbet. Men alene en klage vedrørende støjforholdene mellem eksisterende erhverv og nyt boligbyggeri medførte i juni 2014, at NMN ophævede kommuneplantillægget og lokalplanen, idet man ikke anså planlovens § 15a for opfyldt. (En lokalplan må kun udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen ... kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener.) Kommunen har efterfølgende præciseret lokalplanens støjbestemmelser og efter en kort høringsperiode vedtaget lokalplanen i november 2014.

Lokalplaners retsvirkning

Problemet med upræcise lokalplanbestemmelser er navnlig, at de ikke kan håndhæves og dermed ikke kan få den tilsigtede retsvirkning. Spørgsmålet om lokalplaners retsvirkning giver anledning til et ganske betydeligt antal sager hos Natur- og Miljøklagenævnet. Ud over de upræcise lokalplanbestemmelser er spørgsmålet om dispensation fra lokalplaner ofte omstridt. En dispensation er nødvendig, hvis et forhold ikke er i overensstemmelse med lokalplanen. Lokalplanens detaljeringsgrad kan derfor have ganske stor betydning for, om en dispensation er påkrævet eller ej. Snævre og detaljerede lokalplanbestemmelser øger således sandsynligheden for, at en dispensation er påkrævet. Behovet for at fastsætte detaljerede lokalplanbestemmelser bør derfor overvejes nøje i forbindelse med lokalplanlægning. Endvidere kræver formuleringen af formåls- og anvendelsesbestemmelser, dvs. lokalplanens principper, særlig opmærksomhed. Ønskes et forhold, der er i strid med lokalplanens principper tilladt, kræver det således udarbejdelse af en ny lokalplan. Baggrunden skal findes i, at en videre dispensationsadgang kan gøre kravet om offentlighedens inddragelse i lokalplanlægningen illusorisk og dermed undergrave lokalplaninstrumentets legitimitet.

Natur- og Miljøklagenævnet bliver i nogle tilfælde beskyldt for at have en restriktiv praksis for så vidt angår dispensationer fra lokalplaner. Det kan ikke afvises, at der kan findes eksempler, hvor der kunne være anlagt en mere lempelig fortolkning af dispensationsmulighederne. Det må imidlertid haves for øje, at det jo er kommunerne selv, der har ansvaret for formuleringen af lokalplanbestemmelserne og dermed har mulighed for selv at afgrænse råderummet både for, hvornår en dispensation er påkrævet og hvornår en ny lokalplan er påkrævet. Det kan derfor anføres, at der i et vist omfang er tale om selvskabte problemer i den kommunale lokalplanpraksis – muligvis pga. manglende opmærksomhed ved formuleringen af lokalplanbestemmelser. Nogle problemer kan dog også skyldes gamle og utidssvarende lokalplaner.

Lokalplanprocedure

Lokalplanprocedurerne er også genstand for kritik. Indtrykket er, at kommunerne vil gøre meget for at undgå at udarbejde en lokalplan. Det rejser spørgsmål om, hvad der udløser krav om en lokalplan, dvs. lokalplanpligten. Selve kriteriet, der efter praksis forstås som ”væsentlige ændringer i forhold til det bestående miljø” synes ikke at være genstand for kritik. Men der er fremført synspunkter om en restriktiv praksis i Natur- og Miljøklagenævnet, bl.a. i KL’s tåbelighedskatalog. Der kan naturligvis være uenighed om, hvad der skal anses som en ”væsentlig ændring” og givetvis findes eksempler, der går både i den ene og den anden retning. Generelt synes nævnets praksis dog ikke at være særligt restriktiv. Alternativet i form af mere detaljerede regler for lokalplanpligt forekommer ikke tillokkende, hverken fra et kommunalt eller borger synspunkt. At kommunerne i flere tilfælde helst vil være fri for at udarbejde lokalplan skyldes formentlig, at proceduren for vedtagelse af lokalplanen anses for besværlig. Umiddelbart vil det være vanskeligt at udarbejde en lokalplan uden naboorientering og inddragelse af offentligheden, men det kan ikke afvises, at procedurerne kan forenkles. En pointe i den sammenhæng kunne være, at en tidlig borgerinddragelse kan være mere konstruktiv end en 8 ugers høringsperiode, når der foreligger et lokalplanforslag. I samme

forbindelse kan det også være relevant at se på mulighederne for ændring eller evt. ophævelse af gældende lokalplaner, herunder mulighed for udarbejdelse af lokalplantillæg. Der synes at være behov for en mere klar stillingtagen hertil i planloven. Ophævelse af lokalplaner kan i særlige tilfælde ske ved en konkret beslutning, bl.a. ved tilbageførsel af et areal til landzone. Denne mulighed blev udvidet i 2012, hvorefter utidssvarende lokalplaner i byzoner og sommerhusområder også kan ophæves ved en konkret beslutning.

Hvad skal planloven kunne?

Samlet set kan der være mange gode grunde til en revision af planloven – eller i det mindste en grundlæggende diskussion af plansystemet. Hvad skal planloven – og plansystemet – kunne? Her må man holde fast i, at planloven – og plansystemet – hverken kan eller skal kunne regulere alt. Det er vigtigt at fastholde plansystemets fokus på styring af den fremtidige arealanvendelse og udvikling. Her må der så tages stilling til, om vi har de rette plantyper til at håndtere de udfordringer, vi står overfor i dag og om samspillet mellem plantyperne fungerer. I tilknytning hertil er det et centralt spørgsmål, om der er den rette balance mellem statslig styring og lokalt råderum? Det er også nødvendigt at have fokus på, om planprocedurerne fungerer. Er planerne – og plansystemet – tilgængeligt for borgerne? Og sker der en meningsfuld inddragelse af offentligheden på et tidspunkt, hvor der rent faktisk er mulighed for at få indflydelse på planerne?

Lappeløsninger på basis af enkeltsager er ikke vejen frem. Det må sikres, at planloven er gennemskuelig både for borgere, forvaltning – og ikke mindst for både lokal- og landspolitikere!

DEBAT - OPLÆG 7

Niels Østergård finder, at Helle Tegnens foredrag er en skarp og politisk interessant analyse af problemstillingen. Det er vigtigt at gøre sig klart, at der skete et afgørende brud på vores plansystem ved den seneste kommunalreform. Spillereglerne var, at man ikke måtte ændre lovgivningens substans, men alene opgavefordelingen mellem de politiske niveauer. Det førte til noget mismask med planloven. Når amterne forsvandt med deres regionplaner som en betydningsfuld midterakse i det gamle system, kunne vi ikke gøre det bedre end at flytte de kompetencer, amterne havde på det detaljerede niveau over til kommunerne, mens det mere overordnede blev flyttet til staten.

Da vi skulle nyskrive loven, måtte vi fastholde de gamle lovbestemmelser om retningslinjer og rammer. Opgaven var, hvordan kommunerne med et snuptag kunne tage kompetencen for regionplanerne over i eget regi, idet regionplanbestemmelserne dog skulle forblive i statsligt regi, indtil man havde skrevet dem ind i den nye kommuneplan. Det nye system var - og er - ikke tænkt færdigt. Der var en forventning om, at man satte et

revisionsarbejde i gang.

Vi fik ikke løst kompetencedelingen i forhold til det, der går ud over kommunegrænsen på en ordentlig måde, og vi har i dagens indlæg fået understreget den gamle sandhed, at planlægning er politik. Det er blevet sagt flere gange, at landsplanlægning er mere end landsplanredegørelsen. Det er, hvad staten med miljøministeren som ansvarlig for planloven, står for. Den overordnede landsplanlægning skulle styrkes, var et argument bag kommunalreformens planlov.

Men den overordnede landsplanlægning er ikke blevet styrket. Det gælder hverken planlægningens indhold eller dialogen mellem de politiske niveauer om de overordnede helhedsløsninger. Da amterne styrede meget i forhold til kommuneplanlægningen, var der dialog mellem de enkelte amter på politisk niveau og ministrene. Der var også politisk dialog og aftaler mellem Amtsrådsforeningen og miljøministeren forud for udsendelse af statslige udmeldinger.

Det var en god tankegang, at de to til tre betydende ministre på planområdet tog en dialog med borgmestrene som indledning til en ny kommunal 4-års periode om statens udmeldinger på planområdet inden kommunerne tager fat på planstrategierne. Hvordan får vi genskabt disse rutiner i statens korridorer? Efter kommunalreformen er Folketingets Plan- og Miljøudvalg reelt blevet et miljøudvalg. Det er også den sprogbrug, man bruger blandt Miljøministeriets embedsmænd. Politikerne har glemt, at de også har ansvaret for planloven. Nu har vi flere andre ministre, som hver for sig taler mere om planloven end den minister, som har ansvaret for loven. Og deres dialog sker med andre folketingsudvalg.

Niels Østergård lægger afslutningsvis vægt på, at inden vi sætter fokus på det, Helle Tegner efterspørger, må vi have en grundlæggende diskussion om den politiske dimension - som er mindst lige så vigtig som juraen - for hvis den ikke er i orden, så får vi altid problemer med de juridiske detaljer.

Helle Tegner anbefaler, at politikerne sendes på kursus, hvis de ikke kan gennemskue planloven. Der er kappet nogle forbindelser, og der er i dag en manglende forståelse for systemet og sammenhængene i systemet.

Hans Peter Therkildsen mener, at planstrategien kan fungere godt, hvis der opnås et politisk ejerskab til den, og hvis den fysiske og geografiske dimension er med. Så kan strategien overføres til kommuneplanens hovedstruktur. I kommuneplanen er der også retningslinjer, der fastlægger en række overordnede planlægningshensyn. De omfattende kommuneplanrammer er ikke noget problem, de kan bruges meget selektivt (et lokalt område / den enkelte matrikel) og er nemt tilgængelige.

Helle Tegner konstaterer, at der udarbejdes mange kommuneplantillæg med ændrede rammebestemmelser i forbindelse med nye lokalplaner og spørger, om er det nødvendigt med meget detaljerede kommuneplanrammer. Der er stor sandsynlighed for, at de skal ændres,

når der laves en lokalplan, fordi de alligevel ikke passer.

Måske kunne man arbejde med kommuneplaner, der var lidt mere overordnede, og som gradvist blev fyldt ud af rammelokalplaner, som efterfølgende kan uddybes gennem tillæg. Systemet med rammelokalplaner og efterfølgende tillæg er ikke i dag en del af planloven, men det kunne måske være meget fornuftigt at fastslå den mulighed i loven. Og især i en digital tidsalder, hvor det er nemt at gå ind i den gamle lokalplan og markere, hvad der er ændret i forhold til den gamle plan. Så undgår man at administrere efter bestemmelser i kommuneplanens rammedel, som er vanskelige at overskue for borgerne.

Omdannelsen af Carlsbergområdet er et eksempel på denne tankegang.

Niels Helberg spørger, hvad det vil betyde for vores offentlighedsinddragelse. Skal vi så have en ny 8 ugers borgerinddragelse i forbindelse med tilvejebringelse af tillæg til lokalplaner?

Helle Tegner finder, at dette må overvejes. Hvis man skal gå efter en tidlig borgerinddragelse, så er det ikke det rette tidspunkt i processen. Der vil næppe være mange borgere og politikere, der er begejstrede for en sen 8 ugers høringsperiode, hvor der skal tages stilling til mindre ændringer i forhold til tidligere fastlagte principper.

Men der er også nogle internationale forpligtelser om borgerinddragelse, som skal respekteres. I andre lande dog typisk med en kortere offentlighedsperiode. Måske er der også andre måder at inddrage borgerne på og i en tidligere fase.

Solveig Øster kommenterer spørgsmålet om lokalplaner og lokalplantillæg. Tillæg kan være en udmærket idé, selv om begrebet ikke findes i planloven. Man kan tage en offentlig høring om det, der konkret skal ændres, og ikke om alt det andet. Og i den digitale tidsalder, kan det gøres lettere at lægge den gamle lokalplan sammen med tillægget på en overskuelig måde. Denne procedure kan gennemføres uden ændring af planloven.

Helle Tegner er enig i, at det skal være nemt at finde rundt i dokumenterne, men mener også, at hvis man mere generelt vil arbejde med tillæg til lokalplanerne, må det overvejes principielt, hvordan man gør det, og om det forudsætter en lovændring.

Helge Müller, Fåborg-Midtfyn Kommune advarer mod tendenser til, at kommuner går i politisk selvsving. Har flere gange fået at vide af lokale politikere, at noget ikke kan lade sig gøre efter planloven, selv om det faktisk kan lade sig gøre. Mange af de statslige udmeldinger er blevet for detaljerede i stedet for at handle om overordnet planlægning. Meget burde lægges ud til kommunerne, fordi de kender de lokale områder bedre end staten. Men der er selvfølgelig nogle landspolitiske ting, der skal varetages. Her bør staten melde klarere ud.

Tøger Nis Thomsen, Københavns Kommune rejser en problemstilling i forhold til bestemmelserne i den første lokalplan for Carlsberg-

området, hvor man i dag er oppe på tillæg nr. 6. Der er problemer i forhold til, at man i tillæggene kun ændrer bestemmelser for et konkret område. Der er i den første lokalplan bestemmelser om f.eks. støj, som er forældede i dag. I dag bruges der nye grænseværdier. Der hænger vi fast i de bestemmelser, der står i rammelokalplanen. Sådanne problemstillinger må vi også forholde os til, hvis vi skal arbejde videre med rammelokalplaner og tillæg.

Morten Elle, AAU, København finder, at der er behov for en diskussion om, hvad planlægningen skal kunne regulere. Carlsberg er et godt eksempel på, at der er en kamp, der skal tages om, hvordan et område påvirker sine omgivelser. F.eks. vil developeren have så mange parkeringspladser som muligt, gerne under jorden, så de ikke skæmmes området. Men når bilerne kommer ud at køre, belaster de vejnettet i den omgivende by. Dette er en problemstilling i den kompakte by, som vi er nødt til at tage stilling til i lokalplanerne. Der er mange andre ting - f.eks. klimatilpasning. Hvordan påvirker man omgivelserne med den aktivitet, man har i et givet område.

Sara Berg arbejder med plantilsyn i Naturstyrelsen, som nogen gange siger nej til kommunale planforslag. Sara Berg har tidligere arbejdet konkret med kommuneplanlægning i en kommune. Sara Berg mener, at man som planchef har den borgmester eller politiker, som man betjener – og omvendt – det handler om et gensidigt tillidsforhold. Planlæggerens rolle er at vejlede politikerne om, hvad planlægning handler om. Planlæggerne skal ikke selv være politikere, men vejlede politikerne, så de kan få en bedre forståelse for, hvad det handler om.

Sara Berg kan godt gennem sit arbejde i plantilsynet genkende den problemstilling, som Arne Post rejste, at et nej fra en overordnet myndighed kan være gunstigt for det, som de kommunale politikere og planlæggere gerne vil – nogen gange i modstrid med aktuelle bygherreønsker.

Helle Tegner er glad for, at Naturstyrelsen er på banen. Det er også godt at få samlet udfordringerne i forhold til det at lave en lokalplan – f.eks. et områdes påvirkning af det omkringliggende byområde. Vi skal finde frem til, hvad det er, der er svært at håndtere i det gældende system. En diskussion om ændringen af plansystemet må definere nogle problemer og udfordringer.

Der er kommuner, der har erfaringer med at prøve grænser af - Københavns Kommune er én af dem. De erfaringer skal udnyttes.

Det må være i planlæggerkredse, at man starter diskussionen om ændring af plansystemet - det bliver næppe i politikerkredse, at man tager diskussionen om plansystemet som helhed op til overvejelse. Der kører man alene efter enkeltsager. Det kan ikke bruges i diskussionen om, hvordan man får det bedste plansystem.

Arne Post kommenterer spørgsmålet om, hvorvidt offentlighedsfasen er hindrende for planlægningen: Der sker faktisk ganske mange ændringer i forbindelse med den endelige vedtagelse af en lokalplan - så den

offentlige proces har en betydning.

Med hensyn til kommuneplantillæg viser hans undersøgelse, at ud af 60 tillæg med tilhørende lokalplanforslag var det højst en trediedel, som kunne betegnes som mindre justeringer. Der var mange, hvor der var forudgående foroffentlighed og mange, hvor der burde have været det.

Men spørgsmålet er, hvad dette fører til. Dagen har vist - at der er behov for en grundlæggende diskussion af plansystemet, både loven og den måde, den bliver brugt på. Denne diskussion bør føres videre. Der er behov for en offensiv både over for lokalpolitikere og folketingspolitikere. De skal forstå, hvor stor nytte de har af planlægning. Fysisk planlægning burde være populært. Er det noget, som Byplanlaboratoriet vil tage op – hvem skulle ellers gøre det?

Sara Berg takker, fordi Byplanlaboratoriet har sat gang i dagens debat. Det er godt, hvis nogen professionelle vil videreføre debatten. Hvis man ser, hvem der er med i det planudvalg, der er nedsat for at diskutere planloven og et barriere-katalog, så har vi Miljøministeriet for bordenden. Der sidder også 4 andre ministerier, som er Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Ministeriet for By- Bolig- og Landdistrikter, og så sidder der Kommunernes Landsforening, som er borgmestrenes organisation - ikke kommunerne bredt.

Der er behov for et forum, hvor de, der arbejder med planlægning, kan få en samtale på baggrund af de mange erfaringer, der faktisk ligger. Og uden at blive fanget af retoriske politiske vinde,

Ellen Højgaard Jensen, direktør for Dansk Byplanlaboratorium oplyser, at bestyrelsen har besluttet at gå ind i debatten, og bidrage til at løfte diskussionen fra enkeltsager til et mere principielt niveau. Det vil Byplanlaboratoriet gøre ved at invitere så mange parter som muligt til et debatmøde i starten af det nye år.

Niels Helberg glæder sig over den konstruktive afslutning.

AFSLUTNING

Michaela Brüel, formand for Byplanhistorisk Udvalg, takker for en dejlig dag, med syv flotte oplæg og en god konstruktiv diskussion.

Michaela Brüel vil ikke specielt fremhæve Sven Erik Rolandsen, men han sagde noget vigtigt, som har været gennemgående: Proces, dialog og midlertidighed - med referencer til Køge Kyst. Det handler om at skabe livet før og samtidig med byen og byomdannelsen. Det er vigtigt i Køge og også i Carlsberg-byen, hvor vi p.t. har eksemplet med Dansehallerne - som har været i området i 5 år, men som nu måske presses ud.

Tidlig indsats og dialog er meget vigtig. Som tidligere ansat i Københavns Kommune - jeg sluttede for 2 år siden - arbejdede jeg med at lave hovedstruktur. Det hed tidligere i København generalplan. Det var de overordnede strukturer. Siden blev jeg lokalplanlægger, og der lærte jeg, at der ikke er nogen handlepligt knyttet til en lokalplan. Det handlede udelukkende om at muliggøre kommende byggerier. Og det var da fint, at vi sad og muliggjorde en hel masse. Men også lidt kedeligt.

Rigtig sjovt blev det i begyndelsen af 1990-erne, hvor der ikke var mange penge, og hvor der ikke var mange bygherrer, der kom og bejlede til noget i Københavns Kommune. Så fik vi tid til at kaste os over byfornyelse, og der havde vi en spændende proces i forbindelse med fornyelsen af Indre Vesterbro, hvor der var et godt samarbejde med de to store byfornysselselskaber, København og SBS. Der skulle laves det nødvendige plangrundlag for at kunne lave en byfornylsesbeslutning for en karré – det var en lokalplan.

Der var et godt samarbejde mellem byfornylsesselskaberne og kommunen. Der var lagt op til en intens borgerdialog med mange møder. Men det var ikke kommunens lokalplanforslag, der blev debatteret. Det var forslaget til byfornylsesbeslutning, for den indebar – modsat lokalplanforslaget - handling. Det var som byplanlægger dejligt at være med til en proces, hvor tingene også skete, og at man ikke bare sad og lagde planer.

Sådanne aktive ting burde på én eller anden måde styrkes i planlovgivningen. Det handler om bl.a. om en tidlig dialog og forudgående høringer. Disse processer bør der lægges mere vægt på i de kommende års planlægning. Det er ikke nok med mange ord.

Det seneste tillæg for Carlsberg har netop været ude i offentlig høring. Det er på mere end 100 sider. Der er mange flotte bestemmelser om byrum og om, hvordan man skaber byliv ved aktive kantzoner m.v. Det er et flot dokument, men hvor mange læser det. Selv en gammel planlægger som jeg havde svært ved at stave mig igennem, og finde essensen.

Forenkling er nok et andet krav, hvis man vil have en ordentlig borgerdialog.

Mange tak til Byplanlaboratoriet for tilsagnet om at ville medvirke til at føre debatten videre!

Deltagerliste i 31. byplanhistoriske seminar, november 2014

Kommune / Firma	Navn	Stilling
Advokatfirmaet Energi & Miljø	Jens Flensborg	Advokat (H)
Allerød Kommune	Karen Meelsen	Planlægger
Arkitekt	Niels Thougaard	Arkitekt
Assens Kommune	Karin Kærgaard	Kommuneplanlægger
Assens Kommune	Ann-Mett Sepstrup	Planlægger
Assens Kommune	Mette Brogaard	Planlægger
Assens Kommune	Anders Dam	Planlægger
Assens Kommune	Peter Rask	Arkitekt
Assens Kommune	Peter Nielsen	planchef
Assens Kommune	Mona Nielsen	planlægger
Assens Kommune	Pia Damkjær Pedersen	Planlægger
Banedanmark	Dorte K. Christiansen	Landinspektør
Billund Kommune	Kirsten Schaldemose	Byplanlægger
BoBo by Borg&Bojesen	Aleksander Borg	Studerende
BoBo by Borg&Bojesen	Sophus A. J. Bojesen	
Boye Skammelsen A/S	Trine Skammelsen	Partner
Brønshøj	Henrik Witthøft	Arkitekt
Byplanhistorisk Udvalg	Ole Christiansen	Geograf
Byplanhistorisk Udvalg	Sven Illeris	
Byplanhistorisk Udvalg	Peder Boas Jensen	Arkitekt, professor
Byplanhistorisk Udvalg	Jens Clemmensen	Arkitekt, byplanlægger
Byplanhistorisk Udvalg	Hans Kristensen	
Byplanhistorisk Udvalg	Niels Helberg	Sociolog
Byplanhistorisk Udvalg	Michaela Brüel	
Byplanhistorisk Udvalg	Grethe Silding	Arkitekt
Byplanhistorisk Udvalg	Inge Alstrup	Arkitekt
Byplanhistorisk Udvalg	Karsten Jørgensen	Arkitekt
Byplanhistorisk Udvalg	Poul Sverrild	Museumsleder
Byplanhistorisk Udvalg	Annemarie Lund	Redaktør
Byplankonsulent	Arne Post	
Carlsberg Byen P/S	Louise Panum Baastrup	Udviklingschef
Charlottenlund	Ebbe Keld Pedersen	
COWI	Svend Erik Rolandsen	Civilingeniør
COWI	Michael Knørr Skov	Vice President
Danmarks Naturfredningsforening	Peder Agger	Prof.em.
Dansk Arkitektur Center	Lars Fjendbo Møller	Projektleder
Dansk Byplanlaboratorium	Ellen Højgaard Jensen	Direktør
Dansk Byplanlaboratorium	Charlotte Sjølland	Kommunikationsmedarbejder
Den danske Landinspektørforening	Henning Elmstrøm	Formand
Danmarks Naturfredningsforening	Nina Larsen Saarnak	Kulturgeograf
Egedal Arkiver og Museum	Rolf Kjær-Hansen	arkiv- og museumsleder
Egedal Kommune	Jens Engelking	Byplanarkitekt
Egedal Kommune	Michael Boel Winther	kommunearkivar

Deltagerliste i 31. byplanhistoriske seminar, november 2014

Kommune / Firma	Navn	Stilling
Erik Agergård aps	Erik Agergård	Konsulent
Esbjerg Kommune	Ole Beck Andersen	Leder af kommuneplan og klima
Faxe Kommune	Jens Peter Hedegaard	Chefkonsulent
Forstadmuseet	Lisbeth Hollensen	Museumsinspektør
Fredericia Kommune	Tove Stockmarr	Planlægger
Faaborg Midtfyn Kommune	Helge Müller	Planlægger
Glostrup Kommune	Rasmus Hansen	Byplanlægger
Glostrup Kommune	Susanne Nørgaard	Planlægger
Haderslev Kommune	Poul Jørgen Christensen	Planlægger
Haderslev Kommune	Klavs Busch Thomsen	Strategisk Planlægger
Haderslev Kommune	Mikael Kjær-Jensen	Teamleder
Helsingør Kommune	Morten Jepsen	Områdeleder
Herning kommune	Anders Madsen	Politiker
Hvidovre Kommune	Jana Eger Schrøder	Plan- og Miljøchef
Høje-Taastrup Kommune	Klaus Torsbjerg Møller	Udviklingschef
Høje-Taastrup Kommune	Dorte Færregaard Jensen	Udviklingskonsulent
Høje-Taastrup Kommune	Linda Sønderkov	Udviklingskonsulent
Hørsholm Kommune	Anna Thun	Teamleder
Ishøj Kommune	Mette Lund Norre	Byplanlægger
Kalundborg Kommune	Laila Christensen	Planlægger
Kolding Kommune	Lene Ohlmann	Byplanarkitekt
Kolding Kommune	Signe Beck	Landinspektør/planlægger
Kolding Kommune	Hans Peter Therkildsen	Landinspektør / byplanlægger
Kolding Kommune	Paul Georg Unna	arkitekt, planlægger
KU	Helle Tegner Anker	Professor
København	Niels Østergård	Landinspektør, adj. professor
København Ø	Louise Molin Jørgensen	
Københavns Kommune	Tøger Nis Thomsen	Arkitekt / Planlægger
Københavns Universitet	Niels Boje Groth	seniorforsker
Køge	Freddy Avnby	Arkitekt
Lisbeth Brorsen	Lisbeth Brorsen	arkitekt
Mariagerfjord Kommune	Ane Nørholt Foghmar	Arkitekt
Mariagerfjord Kommune	Vibeke Kjær Christensen	Landinspektør
Mariagerfjord Kommune	Jesper Vraa Andersen	Afdelingsleder
Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	Pedram Yosefipor	Studertermedhjælper
Naturstyrelsen	Hanne Krag Kaasgaard	landinspektør
Naturstyrelsen	Helle Ejning	Landinspektør
Naturstyrelsen	Lone Møller	Fuldmægtig
Naturstyrelsen	Sara Berg	Landskabsarkitekt
Naturstyrelsen	Birgitte Wendelboe	Fuldmægtig
Nyborg Kommune	Jesper Larsen	Arkitekt
Nyborg Kommune	John Lundgreen	Arkitekt
NærHeden	Lene Madsen	Chefkonsulent
Odense Kommune	Dorthe Harbo	Byplanchef

Deltagerliste i 31. byplanhistoriske seminar, november 2014

Kommune / Firma	Navn	Stilling
Odense Kommune	Heidi Hauschild Jensen	Teamchef
Pensionist	Solveig Øster	
Plannetværket	Inge Lise Enevoldsen	konsulent cand jur
Rebild Kommune	Per Schriver	Centerchef
Ringsted	Mikkel Winther Jensen	Planlægger
Rudersdal Kommune	Charlotte Kristensen	Arkitekt
Rudersdal Kommune	Morten Siversen	Arkitekt
Rødovre Kommune	Jesper Kort Andersen	Arkitekt
Rødovre Kommune	Lene Rothe	Byplanlægger
Rødovre Kommune	Bjarne Rieckmann	Stadsarkitekt
Schönherr A/S	Andrew Place	Fagansvarlig Planlægning
Selvstændig Pensionist A/S	Jens Galsøe	Arkitekt
Silkeborg Kommune	Peter Magnussen	Byplanlægger
Silkeborg Kommune	Anne-Mette Lade	
Skanderborg Kommune	Inger Espersen	Landinspektør/planlægger
Skanderborg Kommune	Bente Hornbæk	Stabchef
Slagelse Kommune	Gry Mylov	planlægger
Stevns Kommune	Lilian Schmidt	Kommuneplanlægger
Stevns Kommune	Lone Wind	Plankonsulent
Viborg Kommune	Malene Lauge Nielsen	Byplanarkitekt
Aalborg Kommune	Peder Baltzer Nielsen	Stadsarkitekt
Aalborg Universitet	Stig Enemark	Professor
Aalborg Universitet	Lise Schrøder	Lektor
Aalborg Universitet	Peter Munthe-Kaas	PhD fellow
Aalborg Universitet	Line Hvingel	Lektor
Aalborg Universitet	Christian Aunsborg	Lektor
Aalborg Universitet	Maj-Britt Quitzau	Post Doc
Aalborg Universitet	Olav Emil Nissen	Stud. geom.
Aalborg Universitet - København	Morten Elle	Lektor
Aarhus Kommune	Birte Gersbøll	
Aarhus Kommune	Ninna Møller	