

FORNYELSE AF PLANLÆGNINGEN



PLANSYSTEMET
- HVAD BØR
FORNYES?

Realdania

medlemsdebat

PROLOG

Planlægningen står over for store udfordringer. Det nuværende plansystem har sine rødder i 1970erne, hvor opgaven primært var at regulere de fysiske rammer for et velfærds-samfund i samlet vækst.

I dag er udfordringerne præget af store forskelle fra landsdel til landsdel, fra kommune til kommune, og fra by til by. Nogle steder handler det fortsat om vækst, men andre steder om afmatning og afvikling. Desuden er vi i dag langt mere opmærksomme på kvaliteten i vores omgivelser, hvilket planlægningen også må beskæftige sig med.

Den forestående kommunale strukturreform vil også få væsentlig betydning for den videre udvikling af det nuværende plansystem. Det aktualiserer behovet for at gøre status over kommunernes hidtidige planpraksis og få klarhed over fremtidige behov i forhold til plansystemet.

På opdrag af Fonden Realdania har Niras Konsulenterne derfor udarbejdet denne undersøgelsesrapport på basis af individuelle og gruppebaserede interviews med en række centrale borgmestre og *developere*. Rapporten skal medvirke til at afdække synsvinkler på plansystemet og plankulturen.

Realdania ønsker med dette bidrag at være med til at styrke det faglige grundlag for fornyelsen af planlægningen, og dermed styrke politikernes og de kommunale embedsmænds faglige grundlag i debatten om planlægningen i Danmark.

”Plansystemet – hvad bør fornyes?” indgår sammen med fire andre rapporter som grundlag for Realdania Medlemsdebats debatmøde, der afholdes i Realdanias Byudviklingsforum torsdag den 18. november 2004.

Hans Peter Svendler
Direktør, Fonden Realdania

Henning Thomsen
Projektchef, Realdania Medlemsdebat

Fonden Realdania
Medlemsdebat
Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K
Telefon 70 11 66 66
medlemsdebat@realdania.dk

Niras Konsulenterne A/S
PLANSYSTEMET
– HVAD BØR FORNYES?
Fornyelse af planlægningen
1. udgave

© Realdania Medlemsdebat, 2004

Design: Niels Rinder, BOBLE.dk
Foto: Nana Heimers
Tryk: Hertz Bogtrykkergården A/S
Oplag: 1.500

ISBN 87-91643-05-8

Yderligere eksemplarer af rapporten kan rekvireres ved henvendelse til Realdania Medlemsdebat på medlemsdebat@realdania.dk eller telefon 70 11 66 66.

Det er tilladt at bringe uddrag af ”PLANSYSTEMET – HVAD BØR FORNYES?”, med angivelse af forfatter og kilde.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	7
1.1 Fase 1 – Arvesølv	7
1.2 Fase 2 – Fornyelsen	7
2. ARVESØLVET – KORT PRÆSENTATION	8
3. TVÆRGÅENDE ØNSKER TIL FORNYELSE	11
4. HOVEDRESULTATER FRA INTERVIEWENE	12
4.1 Plansystemet skal være en ramme	12
4.2 Konsekvenserne ved lovovertrædelserne bør øges	12
4.3 Strategisk arbejde uden for planloven bør smitte af på loven	14
4.4 Færre niveauer – behov for forenkling af kommunale opgaver	14
4.5 Udvikling af mere fleksible rammer for borgerinddragelse	15
4.6 Tydeligere arbejdsdeling og forenkling i forhold til naboområder	17
4.7 Behov for gentænkning af den fysiske regulering	17
4.8 Plankulturen skal fornys	18

DET POLITISKE
EJERSKAB ER
FORUDSÆTNINGEN
FOR PLANERNES
OG PLANLÆG-
NINGENS VÆRDI...



1. INDLEDNING

Fonden Realdania iværksatte i starten af 2004 et projekt om "Fornyelse af planlægningen". Dette er afrapporteringen af projektets fase 2.

1.1

Fase 1 – Arvesølvet

Fase 1 i projektet blev gennemført i foråret 2004 med henblik på at identificere *Arvesølvet* i det danske plansystem. Dette skete via interviewene med borgmestre, kommunaldirektører, planchefer/planlæggere og erhvervschefer/tekniske direktører fra Sønderborg, Kolding, Holbæk, Svendborg, Rødovre, Aalborg og Nykøbing Falster kommuner.

Centrale problemstillinger fra disse interviews blev nærmere vurderet og diskuteret i projektets kernegruppe sammensat af borgmestre og planansvarlige fra Frederiksborg, København, Hillerød, Herning og Århus kommuner.

Resultatet af dette arbejde foreligger i form af en sammenfatning af hovedsynspunkter fra interviewene og workshops.

Arvesølvet repræsenterer den kerne i plansystemet, som langt de fleste betragter som umistelig – som et afgørende fundament for et kvalificeret plansystem, også i fremtiden.

1.2

Fase 2 – Fornyelsen

Med udgangspunkt i *Arvesølvet* er der i eftersommeren 2004 gennemført interviews og rundbordssamtaler med borgmestre, kommunaldirektører, planchefer og tekniske direktører fra følgende kommuner samt *developere*:

- Holstebro Kommune
- Roskilde Kommune
- Vejle Kommune
- Herning Kommune
- Københavns Havn
- Silkeborg Papirfabrik / Henton Ejendomme A/S
- Søtoftegaard A/S

Både kommuner og *developere* er valgt, fordi de i deres arbejde har søgt nye veje og undersøgt nye arbejdsmetoder i forbindelse med planlægning.

Interviewene har været baseret i to hovedspørgsmål:

1. Er du/I enig(e) i arvesølvet?
2. Hvordan bør et nyt plansystem se ud/virke?

I det følgende sammenfattes de synspunkter på behovet for fornyelse af plansystemet, som er kommet til udtryk i interviewene.

Formålet med sammenfatningen har været at fremdrage og systematisere de centrale emner, der går igen i interviewene. De interviewedes udsagn er udtryk for deres personlige synsvinkel på plansystemet, og derfor *kan* rapporten indeholde modsatrettede opfattelser af plansystemet. Sammenfatningen må ikke tolkes som en videnskabelig evaluering af plansystemet, men skal opfattes som et oplæg til debat.

Udsagnene er sammenfattet af NIRAS Konsulenterne A/S, der også har gennemført interviewene.

2. ARVESØLVET – KORT PRÆSENTATION

På tværs af interviewene i første fase kan følgende elementer fra plansystemet fremhæves som det, der ved en eventuel fornyelse – efter de interviewedes opfattelse – *ikke* må sælges ud af:

Ejerskabet

Planerne er aldrig bedre end ejerskabet til dem. Det politiske ejerskab er forudsætningen for planernes og planlægningens værdi. Mange har den erfaring, at hvis politikernes oplevelse af planlægningen er positiv, og de involverer sig i den, eksisterer ejerskabet. Hvis planlægningen er planlægnernes og bureaukratiets, reduceres ejerskabet betydeligt.

Retssikkerheden

Lokalplanen er en lokal ”lov”, der fortæller, både hvad der må ske på den enkelte grund, og hvad der ikke må ske på nabogrunden. Denne ”lov” udarbejdes inden for kommuneplanens rammedel, som den skal være overensstemmende med, og den skal tilvejebringes og beslutes efter dialog. Retssikkerheden beskriver således ikke alene den bestående tilstand, men også den fremtidige.

Dialogen

Sikkerheden for at kunne ytre sig i forbindelse med overvejelser om ændringer af bestående planer eller udarbejdelsen af nye. Sikkerheden for at kunne ytre sig i forhold til planer på alle niveauer.

Rammestyringen

Kravet om, at underliggende planlægning skal være i overensstemmelse med overliggende for at sikre, at eksempelvis nationale interesser vejer tungere end lokale. Samtidig sikrer rammestyringen en dialog mellem niveauerne via planlægningen.

Decentraliseringen

Planer udarbejdes, diskuteres, justeres, vedtages og fortolkes af dem, der skal beslutte, administrere, udfylde og leve med dem. Decentraliseringen er en vigtig forudsætning for at opnå lokalt ejerskab.

Zonerne

Den klare adskillelse af by fra land, forebyggelse af uensigtsmæssig byspredning og tilfældigt forbrug af landskabelige værdier og naturressourcer er ikke en selvfølge. Sammenlignelige lande mangler denne klarhed, som i Danmark er en del af arvesølvet.

DEN KLARE ADSKIL-
LELSE AF BY FRA
LAND ER IKKE EN
SELVFØLGE, ANDRE
(SAMMENLIGNE-
LIGE) LANDE MANG-
LER DENNE KLAR-
HED, SOM I DAN-
MARK ER EN DEL AF
ARVESØLVET...

KONSEKVENSERNE VED LOV- OVERTRÆDELSE BØR SKÆRPES...

3. TVÆRGÅENDE ØNSKER TIL FORNYELSE

Interviewene om fornyelse har taget afsæt i de elementer i plansystemet, som bør bevares, dvs. arvesølv.

På tværs af interviewene kan følgende gennemgående forslag til og ønsker om fornyelse fremhæves:

Planlægningen skal være en ramme, som på en gang sikrer nationale interesser og rum for lokal udvikling.

Det er de interviewedes synspunkt, at staten skal sikre nationale interesser og kun dem. Samtidig skal systemet give rum for den lokale udvikling, for at forskellige lokalt betingede behov og vilkår kan omfattes af plansystemet.

Konsekvenserne ved lovovertrædelser bør skærpes.

De interviewede vurderer generelt, at en praksis, hvor der sker lovliggørende planlægning, og hvor konsekvensniveauet ikke stemmer overens med vindingen ved lovovertrædelser, er med til at udhule respekten for planlægningen. De interviewede ønsker en markant opstramning af konsekvenser ved lovovertrædelser.

Det strategiske arbejde – udviklingen af planberedskabet – udføres i vidt omfang uden for planloven. Det bør smitte af på loven.

Uanset de senere tilføjelser til plansystemet foregår meget store dele af arbejdet med udviklingsstrategi, vision og politikformulering uden for systemet. De interviewede peger på, at frem for at søge at skabe et system, der skal rumme alt, er der i højere grad behov for et specialiseret system og en mere afklaret arbejdsdeling med naboområder.

Færre niveauer – behov for forenkling inden for de kommunale opgaver.

De interviewede ser et behov for en revurdering af systemets mange lag. F.eks. kan et nyt hus – alene inden for den kommunale opgaveløsning – kræve:

- overordnede mål,
- strategi,
- hovedstruktur,
- rammebestemmelser,
- lokalplan og
- byggetilladelse.

Det foreslås at se kritisk på om lovlagen overlapper i såvel toppen som bunden af systemet, således at et revideret system baseres på færre lag.

Udvikling af mere fleksible rammer for inddragelse af borgerne – fleksible og enkle procedurer.

Procedurekravene opleves som både for omfattende og for ufleksible i en tid, hvor samarbejdet mellem offentligt og privat udvikler sig på helt nye måder. De interviewede efterlyser udviklingen af mere fleksible, differentierede procedurer, således at der skabes bedre harmoni mellem indsatsen og problemets størrelse.

Tydeligere arbejdsdeling og forenkling i forhold til naboområder.

Planloven er kompliceret væsentligt gennem de senere år, og sammen med opgavernes øgede kompleksitet øges risikoen for sammenfald og overlap med andre lovområder. Det foreslås i snitfladerne med nabolovgivning – f.eks. inden for bygge- og vejlovgivningen, det miljømæssige og udviklingspolitikkerne – at forenkle og skabe bedre sammenhænge mellem mål og midler.

Behov for gentænkning af den fysiske regulering.

Der er sket meget med byggebranchen inden for de seneste 30 år, og der er en generel oplevelse af, at der detailplanlægges for meget i lokalplanerne. Det foreslås at gentænke den fysiske regulering og udvikle den til det nødvendige.

Plankulturen skal fornys.

De interviewede peger på, at plankulturen forstærker opfattelsen af plansystemet som tungt og uigennemskueligt. Der efterspørges en fornyelse af plankulturen sideløbende med en fornyelse af lovgivningen – en fornyelse, der nytænker planlægningen og realiseringen af planer. Som et delelement konstaterer de interviewede et stort behov for uddannelse og faglig udvikling.

Fase 2 afdækker stærkt kritiske holdninger til såvel plansystemet som plankulturen. Samtidig viser interviewene en meget markant enighed om hvad arvesølv er.

Der er tilsvarende et meget markant ønske om, at plansystemet og plankulturen fornys gennemgribende efter ovennævnte forslag. Efter de interviewedes opfattelse, vil dette kunne ske, uden at arvesølv sættes over styr. Flere er endog af den opfattelse, at en sådan fornyelse kan føre til en revitalisering af arvesølv.

4. HOVEDRESULTATER FRA INTERVIEWENE

Hovedresultaterne fra interviewene beskrives i dette afsnit i forhold til de otte ønsker til fornyelse, som på de foregående sider er introduceret i overskriftsform.

4.1 Plansystemet skal være en ramme – som på en gang sikrer nationale interesser og rum for lokal udvikling

De interviewede ser i forbindelse med en fornyelse af planlægningen gennemgående en central statslig opgave i at sikre nationale interesser og herudover at skabe plads til lokal udvikling efter nærhedsprincippet.

De interviewede oplever, at der gennem de senere år er sket en udvikling, hvor der er indbygget flere og flere indholdsmæssige reguleringer i planloven. Oplevelsen er generelt den, at når der indbygges politisk ideologiske reguleringer i planloven, reduceres det lokalpolitiske engagement i planlægningen, og at når der i konkrete eksempler viser sig en uensartet administration af dispensationspraksis, taber man respekten for plansystemet.

Der er en fælles accept af og stolthed over det danske zonesystem, som markerer forskellen på by og land, og som beskytter særligt værdifulde områder, bygninger eller anlæg mod ødelæggelse eller forstyrrelse. Her er den overordnede interesse forklarlig og indiskutabel – selv når den giver meget stramme bindinger lokalt.

De interviewede i begge faser peger imidlertid konsekvent på to centrale forudsætninger, som skal være på plads i forhold til de nationale interesser: Dels opfattes begrebet 'national interesse' som noget, der er af så høj en kaliber, at det ikke ændrer sig på én valgperiode. Dels bør samme retningslinier fortolkes ensartet over hele landet – eller ud fra enslydende præmisser. Og gerne restriktivt.

Det foreslås i interviewene, at planloven forenkles til at fastlægge det system, der skal arbejdes indenfor, mens de indholdsmæssige diskussioner, der rækker ud over den stramme definition af nationale interesser, klares på anden vis, f.eks. via landsplandirektiver.

Når der fra centralt hold periodisk ses strategiske behov for at regulere vækst og udvikling, anbefales det, at reguleringen af markedskræfterne sker gennem f.eks. erhvervs-, uddannelses- og skattelovgivning, hvor direkte incitamenter til en ønsket adfærd kan skabes.

4.2 Konsekvenserne ved lovovertrædelserne bør skærpes

Den høje grad af enighed om arvesølv et er en enighed om nødvendigheden af såvel at regulere uhensigtsmæssige udviklingstendenser, som at skabe mulighed og ønsket udvikling og at basere dette på demokrati, ejerskab og dialog.

Hertil kommer det helt centrale element; retssikkerheden. Dette sidste element er – ifølge interviewene – ikke, hvad det har været. Her spiller den manglende eller betydningsløse konsekvens af overtrædelser en vigtig rolle.

Alle interviewede kan referere eksempler på projekter, der gennemføres i strid med gældende planer og bagefter lovliggøres, eller på konsekvenser, som vurderes som ude af trit med den vinding, der er opnået ved overtrædelserne. Der er en generel oplevelse af, at det er vanskeligt at opretholde respekten for den planlægning, der sker, når konsekvensniveauet ved overtrædelser vurderes som lavt og der samtidig er en udbredt praksis for at lave lovliggørende planlægning.

Oplevelsen af at plansystemet er uigennemskueligt, anvendes af nogle af de interviewede som en forklaringsmodel, der kan retfærdiggøre den beskrevne praksis – andre mener, at de to ting blot forstærker hinanden.

For at imødegå uigennemskueligheden peges der – som det også beskrives i det følgende – på en gennemgribende forenkling af systemet, hvad angår lag og procedurer.

Hvad angår konsekvenserne af overtrædelser af loven, giver de interviewede generelt udtryk for, at disse skal skærpes væsentligt, og i forlængelse heraf udtrykkes en forventning om, at hvis dette ikke sker, vil såvel planlægningens som plansystemets betydning fortsat vige.

Omdrejningspunktet for at øge tilliden må findes i balancen mellem det, man skal/ikke må, og det, der sker, hvis man ikke retter sig efter det. Denne balance omfatter balancen mellem den mulige gevinst ved at overtræde loven og den konsekvens, en overtrædelse skal medføre.



4.3

Det strategiske arbejde – udviklingen af planberedskabet – udføres i vidt omfang uden for planloven. Det bør smitte af på loven

Planberedskab og bindende planer ses i fornyelsesdiskussionen som supplerende størrelser.

De fleste involverede kommuner arbejder med at tilvejebringe visioner, temaplaner og strategier uden for plan-systemet.

Arbejdet med nye byområder, fornyelsen af bydele samt udviklingen af detailhandel, kultur, erhverv, midtby osv. foregår i en løbende dialog mellem mange parter. Rammen om dette udviklingsarbejde kan hedde masterplan, midtby-plan, havneplan, centerplan eller noget helt femte. Disse plantyper danner grundlag for analyse, dialog, idéudvikling og fælles ejerskab. Når og hvis bygge- og anlægsarbejdet kræver det, føres planen ind i plansystemet, dvs. i kommuneplan og lokalplaner.

De interviewede beskriver, at fremgangsmåden betyder, at man i udviklingsfasen kan tage fordelene og slippe for ulemperne – set fra lokalt politisk hold. Man slipper f.eks. for at forholde sig til formelle spilleregler om høringer og inviterer i stedet dem, man gerne vil i dialog med, under former, der passer til den enkelte opgave. En sidegevinst er, at man kommer uden om ”planlæggernes monopolområde” og får mange andre fagligheder i spil. Nogle steder er denne beskrivelse mere udtryk for ønsket om at gavne sagen mest muligt end for et bevidst fravalg i situationen – man gør ganske enkelt det, man synes tjener ens formål bedst.

I en stor del af interviewene i både første og anden fase af projektet beskrives det, at planlægningen mange steder har som forudsætning, at udvikling skal skabes, før den kan reguleres. Her gælder udsagnet: ”Businessplan before masterplan”. De interviewedes oplevelse er, at dette grundvilkår regulerer brugen af plansystemet i højere grad, end plansystemets ambitioner gør.

Det anbefales i interviewene, at denne virkelighed får afsmittende virkning på lovgivningen.

4.4

Færre niveauer – behov for forenkling inden for de kommunale opgaver

Ønsket om fornyelse og forenkling af plansystemet omfatter ønsket om at skabe et system med færre lag i den kommunale planlægning.

De forudgående afsnit beskriver, hvordan den politiske dialog om vision, mål og strategi hyppigt foregår uden for plansystemet som en fortløbende proces, der påvirkes af udviklingen i samfundet og lokalsamfundet. Afsnittene beskriver desuden ønsket om at påvirke udviklingen.

Når resultater af dette arbejde skal oversættes til bindende planer som grundlag for bygge- og anlægsarbejder, tænkes der i hovedstruktur, rammebestemmelser, lokalplan, byggetilladelse osv.

Der er blandt de interviewede et udbredt ønske om at forenkle og skabe øget gennemsigtighed mellem kommuneplanen, lokalplanen og byggetilladelsen. Der er konkret peget på muligheden for at arbejde med én politisk, strategisk, overordnet plan, som udmøntes via byggetilladelser alene, eller mindre omfattende ændringsforslag, hvor et enkelt lag fjernes. Forslagene ligger i begge ender af den kommunale planskala, og to forslag går oftest igen:

- Enten at lade kommuneplanens rammebestemmelser udgå til fordel for en mere detaljeret hovedstruktur eller
- At lade lokalplanen udgå til fordel for mere detaljerede rammebestemmelser.

Til synspunkterne hører, at rammebestemmelserne opleves som et tungt, bureaukratisk, begrænsende værktøj, som (for) sjældent revideres med henvisning til, at det er tungt og ressourcekrævende arbejde.

Rammebestemmelserne anses blandt de interviewede som fortidige i den forstand, at de i høj grad afspejler første generations kommuneplaner fra sidst i 1970’erne.

Rammebestemmelserne kritiseres for at hvile på traditionen for fysisk regulering, mens behovet i dag i højere grad er funktion og inspiration. Kritikken vender naturligt mod kommunerne selv og rammer dermed plankulturen.

De nationale statistikker viser, at den langt overvejende del af lokalplanerne er projektkokalplaner. Det er særligt i den forbindelse, at der i interviewene er peget på muligheden for at lade lokalplan og byggesag være én ting.

4.5

Udvikling af mere fleksible rammer for borgerinddragelse – fleksible og enkle procedurer

Interviewene beskriver plansystemets opståen i 1970’erne som et system udviklet til at regulere fysisk vækst. Forudsætningerne i den periode, hvor systemet blev formuleret, var behov for nye bolig-, erhvervs-, institutions-, indkøbs- og rekreative områder samt etablering af en sikker og vel-fungerende infrastruktur. Plansystemet fik mulighed for at regulere væksten i mængde, hastighed og udseende efter tidens gældende sociale, økonomiske og smagsmæssige normer.

I takt med ændringer i samfundets udvikling har plansystemet i konkurrence med andre systemer søgt at skabe rammer for at håndtere samfundsudviklingen – efterhånden langt uden for den fysiske planlægnings rammer.

De interviewede beskriver, hvordan gennemsommeligheden i planlægningen er faldet – i takt med at nye og stadigt mere komplekse problemstillinger er inddraget. Brugere af systemet (politikere, erhvervsliv og borgere) er henvist til at spørge producenterne af planerne til råds, og rådene gives med afsæt i såvel en lokal plankultur som i plansystemet.

Som helhed opfattes demokrati, dialog, retssikkerhed og ejerskab af de interviewede som almindelige spilleregler, der også gælder andre sider af den kommunale verden, og ikke som noget særligt for plansystemet i dagens Danmark. Tværtimod fremhæves det, at plansystemets kompleksitet og uigennemsigthed udelukker ”almindelige borgere” fra

at forstå spillereglerne og dermed fra at komme til orde på rette tid og sted. Spillereglerne er blevet så komplekse, at kun planlæggere og ”professionelle borgere” behersker dem, siger de mest kritiske. Interviewene viser et stort spænd i vurderingen af disse forhold, og særligt i vurderingen af, om plansystemets demokratigrundlag er større eller mindre end andre forvaltningsområders.

De interviewede oplever som konsekvens af kompleksitet og uigennemsigthed både nationalt, regionalt og kommunalt en udvikling mod magtmonopolisering, som kan medføre begrænset tillid og ejerskab til såvel plansystem som plankultur og dermed planlægning.

Når meget af udviklingsarbejdet, som beskrevet, foregår uden for plansystemet, betyder det, at mange planforhold er grundigt drøftet i offentligheden, inden plansystemet tages i anvendelse. Dette påvirker de interviewedes oplevelse af plansystemets formelle krav til omfanget af den offentlige debat.

Da det samtidig er de interviewedes generelle erfaring, at der høstes langt større gevinst af et målrettet samarbejde end af de åbne høringsprocesser, tilkendegiver flertallet, at nytteværdien af de formelle høringer i hvert fald på de overordnede planniveauer opleves som værende meget lille.

Modsat er der stor respekt for høringerne værdi, når det gælder de ejendomsretslige planniveauer, som har betydning for den enkelte grundejer. Her går de interviewedes svar samlet set i retning af, at det ville være hensigtsmæssigt at have forskellige procedurer til planer af forskellig vægt. Dette begrundes blandt andet i, at alle ser høringsfristernes længde som et potentielt incitament til at udnytte dispensationsmulighederne helt ud til grænserne, hvilket er en udfordring for retssikkerheden.

Endelig følges ønskerne om færre lag i den kommunale del af plansystemet af en påpegning af behovet for forenkling og gennemsommelighed i processer i forhold til enkeltprojekter, der kræver planlægning på flere niveauer samtidig. Et projekt kan i de mest ekstreme tilfælde kræve alle de følgende plandele samtidig: Lokalplan, revision af rammebestemmelser, hovedstruktur, regionplan, SMV og VVM. Hvert af niveauerne har egne høringsprocedurer tilknyttet.

Flere af de interviewede har foreslået, at én sammenhængende planopgave bør kunne håndteres i én sammenhæng og i ét dokument, så berørte får en mulighed for at forstå sammenhængen, at ytre sig i forhold til helheden og at have sikkerhed for at blive hørt alle de relevante steder. Ifølge de interviewede findes en sådan sikkerhed ikke i dag.

SPILLEREGLERNE ER BLEVET SÅ KOMPLEKSE, AT KUN PLANLÆGGERE OG ”PROFESSIONELLE BORGERE” BEHERSKER DEM...

4.6

Tydeligere arbejdsdeling og forenkling i forhold til naboområder

De interviewede efterlyser en fornyet, smal skelnen mellem regulering, der skal være en del af planloven, og andre former for regulering.

Det oftest nævnte eksempel er detailhandelslovgivningen, som efter de interviewedes opfattelse regulerer resultater og ikke årsagerne bag dem. Det giver store frustrationer, at man ikke generelt ser de valgte værktøjer som hensigtsmæssige til at løse den stillede opgave med. Spørges der til, hvad de rette værktøjer kunne være, falder svarene i et helt andet regi.

Flere af de interviewede vurderer, at et øget fokus på, at mål og midler overbevisende skal følges ad, kræver:

- tydeligere arbejdsdeling med andre beslægtede områder som vej-, miljø- og byggelovgivning, der alle nævnes direkte, og
- tydeligere arbejdsdeling med de markedsafhængige udviklingspolitikker.

I interviewene er det bl.a. konkret foreslået, at såvel VVM, Agenda 21 som SMV af faglige årsager kan overvejes koblet til miljølovgivningen. Dette ses som en vej til at fastholde planlovens formålsparagraf om at planlægge under hensyn til helheden. Formålet pålægger kommunerne at skabe en balancering af de mange forskellige sektorhensyn, der skal gå op, og kritikerne mener, at miljøhensynet har fået en uforholdsmæssig stor vægt i den sammenhæng.

4.7

Behov for gentænkning af den fysiske regulering

Byggeriet har udviklet sig væsentligt i de 30 år, der er gået siden lokalplanen blev udviklet som redskab. Dengang var økonomi, kvalitet og marked anderledes, hvilket skabte stort behov for at regulere bebyggelsernes kvalitet.

De interviewede påpeger, at byggebranchen ser væsentligt anderledes ud i dag, at kvalitet på store dele af markedet er en forudsætning for salg. Dette opleves ikke at afspejle sig i en tilsvarende udvikling af lokalplanlægningen.

Ingen af de interviewede betvivler at den juridiske binding på enkeltejendomme er en altafgørende faktor, når det gælder retssikkerheden.

De interviewede peger derimod generelt på, at der i mange lokalplaner detailplanlægges alt for præcist i forhold til at opnå de ønskede kvaliteter. Samtidig peger nogle af de interviewede på, at der langt fra altid er sammenhæng mellem de mål, der ifølge den enkelte plan skal opnås, og de midler, der via bestemmelserne bringes i anvendelse. Den eksisterende praksis medfører mange unødvendige dispensationer eller 'revisioner' af lokalplaner, samt uhenigtsmæssig reduktion af bygningsarkitekternes faglige spillerum.

I interviewene peges der på, at dette problemfelt er et af dem, hvor plankulturen spiller en meget stor rolle. Om det skyldes den enkelte planlæggers lyst til at præge omgivelserne konkret efter sine egne kvalitetsbilleder, politikeres angst for at slippe kontrollen og give plads til noget, der er anderledes, eller den udvikling, der gennem årene er sket omkring de juridiske aspekter, er der mange forskellige bud på. Det gennemgående ønske er, at den fysiske regulering gentænkes grundigt i en fornyelse af planlægningen.

4.8
Plankulturen skal fornys

Når de politiske og administrative niveauer vælger at place-re centrale strategiske planlægningsopgaver uden for plan-systemet, er det også en kritik af plankulturen. Ikke mindst den del, der er udviklet i kommunerne.

Øget tillid og ejerskab til planer og plansystem må udvikles via en indsats i planlæggerkredsen – via en fornyelse af plankulturen.

De interviewede efterspørger en fornyelse med fokus på følgende elementer:

- Planlægningen skal tage direkte afsæt i det, der er behov for at regulere, og en accept af, at det politiske målsætnings- og visionsarbejde i meget vidt omfang foregår uden for systemet.
- Plankulturen skal tilføres en øget respekt for samfundets foranderlighed og tilfældets magt, hvilket fordrer beredskab frem for endegyldige planer.
- Der skal gøres en indsats i arbejdet med såvel plan-systemet som plankulturen for at søge at tilvejebringe rammer for de ønskede udviklingsmuligheder frem for at søge at *design*e den ønskede udvikling.
- Endelig skal der arbejdes med en øget respekt for, at det at kvalificere, udfylde og realisere planer fordrer mange andre fagligheder end de traditionelt plan-tekniske.

Mange af de interviewede konstaterer et stort behov for uddannelse, efteruddannelse og faglig udvikling. Hvem, der skal løfte opgaven, er det svært at finde svar på.

Det konstateres i interviewene, at i takt med at

- planlægningsbehovet øges,
- planlægningen bliver mere kompleks,
- vilkårene løbende ændres,
- krav til koordinering og tværfaglighed stiger, og
- interesserne professionaliseres

er uddannelserne af planlæggere nedprioriteret på de fleste af de læreanstalter, der traditionelt har uddannet planlæggere. Mens behovet for planlæggere både af kvalitative og kvantitative årsager forventes at stige, er uddannelserne reduceret til specialer eller efteruddannelser.

Forskning i planlægning, evalueringer af plansystemet og undersøgelser af brugernes syn på planlægningen er sam-tidig stærkt begrænset.

Behovet for udvikling af plankulturen understreges, mens spørgsmålet om, hvem der skal tage ansvaret for, at dette kan ske, ikke har fundet svar.



FORNYELSE AF PLANLÆGNINGEN

PLANSYSTEMET – HVAD BØR FORNYES?

The logo for Redaldania, featuring the word "Redaldania" in white text on a red, wavy rectangular background.

Redaldania

Fonden Redaldania
Medlemsdebat
Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K

T: 70 11 66 66

F: 32 88 52 92

W: www.redaldania.dk

ISBN 87-91643-05-8