

FORNYELSE AF PLANLÆGNINGEN



Realdania

medlemsdebat

PROLOG

Planlægningen står over for store udfordringer. Det nuværende plansystem har sine rødder i 1970'erne, 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 strukturereform 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.

Med støtte fra Fonden Realdania har Dansk Byplanlaboratorium udarbejdet denne rapport, der tegner et billede af vores nabolandes plansystemer vurderet på deres funktion, værdier og mål.

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 – praksis i andre lande” 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

Dansk Byplanlaboratorium
PLANSYSTEMET
– PRAKSIS I ANDRE LANDE
Fornyelse af planlægningen
1. udgave

©Realdania Medlemsdebat, 2004

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

ISBN 87-91643-03-1

Rapporten er udarbejdet for
Fonden Realdania af Dansk
Byplanlaboratorium ved Siv Ravn
Andersen, Ole Damsgård og Mads
Farsø Rasmussen.

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
– PRAKSIS I ANDRE LANDE”,
med angivelse af forfatter og kilde.

INDHOLDSFORTEGNELSE

PLANSYSTEMER UNDER FORNYELSE Indledning	7
KOMMUNALT PLANMONOPOL Det svenske plansystem	8
SMÅT ER GODT? Det norske plansystem	10
ÉN FYSISK-RUMLIG UDVIKLINGSSTRATEGI Det hollandske plansystem	14
FRA PLANLÆGNING TIL UDVIKLINGSKONTROL Det engelske plansystem	17



FÆLLES FOR DISKUSSIONERNE HAR VÆRET ØNSKET OM ET MERE ENKELT OG MINDRE ADMINISTRATIVT TUNGT PLANSYSTEM...

PLANSYSTEMER UNDER FORNYELSE

Gennem de seneste år har fornyelse af plansystemet og den offentlige administrative struktur stået på den politiske dagsorden i de fleste af vores nabolande.

Udgangspunktet for de andre landes diskussioner er selvfølgelig anderledes end det danske, fordi den konkrete lovgivning og den måde den offentlige sektor fungerer på, er forskellige.

Men fælles for diskussionerne har været ønsket om et mere enkelt og mindre administrativt tungt plansystem, en mere strategisk og handlingsorienteret planlægning og en mere aktiv inddragelse af borgerne og ikke mindst den private sektor i planlægningen.

Set i forhold til det danske plansystem og den udvikling der forventes i forbindelse med strukturreformen, er det interessant, at ingen af vore nabolande tilsyneladende har fundet det ideelle plansystem. Alle har de problemer med at finde den rette balance mellem statens, regionernes og kommunernes kompetencer og mandater. Alle har de problemer med at komme fra et traditionelt arealregulerende system til en mere udviklingsorienterende planlægning.

Det er også tankevækkende, hvorledes planlægning på det regionale niveau har været diskuteret i nabolandene. I Sverige beklages manglen af en egentlig regional udviklingsplanlægning. I Norge er der for nyligt indført regionale udviklingsprogrammer, som skal være vejledende for den kommunale planlægning. I Holland og England har man styrket både den regionale og den lokale udviklingsplanlægning til fordel for en mere central statslig styring.

Specielt i England bevæger man sig helt væk fra de traditionelle arealanvendelsesplaner. I stedet skal man i fremtiden arbejde med regionale udviklingsplaner og lokale udviklingsrammer. Dette har givet anledning til megen diskussion i fagkredse, men det er noget som vi i Danmark kan lade os inspirere af, når vi nu inden længe skal til at arbejde med regionale udviklingsplaner og regionale vækstfora.

KOMMUNALT PLANMONOPOL

DET SVENSKES PLANLÆGNINGSSYSTEM

Det svenske planlægningssystem kan betegnes som stærkt decentraliseret, hvor 289 kommuner har et næsten suverænt mandat over den fysiske planlægning. Kommunerne har med få undtagelser initiativ- og vetoret i alle planspørgsmål. Dette skyldes en svensk tradition for kommunalt selvstyre, hvor kommunerne har egen beskatningsret, stor handlefrihed og ret til at tage nye initiativer. En kendt svensk professor i geografi har derfor kaldt Sverige en ”statsføderation af selvstændige kommuner”.

Kommunale oversiktsplaner

Planlægningen sker lokalt i form af udformningen af en *översiktsplan* (oversigtsplan) med et 20-årigt perspektiv, der i form og indhold svarer til de danske kommuneplaner. Oversiktsplanerne vedtages eller revideres hvert fjerde år af kommunalbestyrelsen ligesom i Danmark. Under den vejledende översiktsplan findes mere konkrete, uddybende og juridisk bindende planer, de såkaldte områdbestämmelser og detaljplaner (der svarer til de danske lokalplaner). Disse juridisk bindende planer skal sikre, at grundejernes interesser afvejes over for kommunens mål, som de står formuleret i översiktsplanen. En kommunal översiktsplan kan der ikke klages over, men detaljplanerne (lokalplanerne) kan indklages for en instans i det svenske miljøministerium, som svarer til det danske Naturklagenævn.

En översiktsplan kan imidlertid godt blive tilsidesat, hvis der senere udarbejdes detaljplaner og byggetilladelser, som afspejler andre målsætninger end beskrevet i översiktsplanen. Der skal i den forbindelse ikke som i Danmark udarbejdes kommuneplantillæg, der bringer planerne i overensstemmelse med hinanden.

Udfordringer i vente

”Det svenske system er et fleksibelt og ikke-hierakisk plansystem. Det rummer store muligheder for variation af planindholdet i forhold til lokalmiljøet”, understreger Ole Reiter. Ole Reiter er tidligere Stadsbyggnadsdirektör i Helsingborg og nu professor i byudvikling på Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) i Alnarp. Særligt bliver de svenske lokalplaners frihed fra at være i overensstemmelse med översiktsplanen fremhævet som en kvalitet af Ole Reiter. Dog mener han, at översiktsplanen ”er mere en fysisk udbygningsplan end en udviklings- eller handlingsplan”. Derudover peger han på, at det er en svaghed ved disse planer, at landdistrikterne, landbrugets og landskabets udvikling ikke er tænkt ind. Denne svaghed ses som den største udfordring i den nuværende svenske fysiske planlægning.

Ingen statslig fysisk-rumlig planlægning

Sverige er med sine 450.000 km² arealmæssigt mere end ti gange større end Danmark. En overordnet statslig svensk fysisk-rumlig planlægning findes ikke bortset fra, at kommunerne er pålagt at overholde Plan- og bygglagen (plan- og byggeloven) og Miljöbalken (en samling miljømæssige retningslinjer). Befolkningstætheden er lav med et gennemsnit på 20 personer pr. km², men der findes store regionale variationer fra cirka tre personer pr. km² i de nordlige områder til 95 og 248 pr. km² i henholdsvis Skåne og Stockholm län. Län er statens kontorer på det regionale niveau, primært med ansvar for sygehuse, skatter og veje.

DET SVENSKES SYSTEM ER ET FLEKSIBELT OG IKKE-HIERAKISK PLANSYSTEM. DET RUMMER STORE MULIGHEDER FOR VARIATION AF PLANINDHOLDET I FORHOLD TIL LOKALMILJØET...

Regioner og stat med svage mandater

Et regionalt planlægningsniveau er, bortset fra et frivilligt regionalt udviklingssamarbejde omkring Stockholm, reelt set ikke-eksisterende. 21 länsstyrelser fungerer som statslige regionale administrationer, der er pålagt at rådgive og overvåge kommunernes udvikling. Det er vigtigt at notere sig, at länsstyrelserne har begrænset bemyndigelse til at komme med indsigelser mod kommunernes fysiske planlægning. Derudover eksisterer der tre folkevalgte landsting på forsøgsbasis, som beskæftiger sig med planlægning. Det drejer sig om Stockholm, Region Västra Götaland og Region Skåne, der har fået til opgave at rådgive kommunerne i udviklingsspørgsmål. Resten af de 18 landsting beskæftiger sig udelukkende med opgaver inden for sundhedssektoren og i visse tilfælde offentlig transport. Landsting er regionale folkevalgte forsamlinger med begrænsede mandater. De svenske landsting og landstings-forsøgsordninger kan derfor bruges til at illustrere nogle af de problemstillinger, som diskuteres herhjemme i forhold til de kommende danske regioner.

Region Skåne som politisk eksperiment

Region Skåne og Region Västra Götaland er et forsøg på at skabe et regionalt udviklingsforum. I Region Skåne blev der eksempelvis valgt 360 mennesker. Den første opgave var at forsøge at koordinere den regionale fordeling af detailhandlen og nye storcentre. Resultatet var en fiasko, da de mange medlemmer ikke kunne opnå enighed og samtidig intet mandat eller ingen kompetence havde i forhold til kommunerne. I dag er der 30 storcentre på tegnebrættet, hvilket svarer til næsten én hos hver kommune. Og efter Ole Reiters mening kan der stilles spørgsmål ved, om regionale folkevalgte fora - uden mandat og kompetence i forhold til kommunerne - er den rigtige løsning til at koordinere kommunernes udvikling. I så fald kræver det færre medlemmer end i Region Skåne.

Større kommunalt udviklingsansvar

Forvaltningsmæssigt er planlægningen i Sverige, som i Danmark, delt mellem den økonomiske og den fysiske planlægning. De svenske kommuner tager sig endvidere af en lang række opgaver, der i Danmark på nuværende tidspunkt hører under amter og stat. I Sverige er ansvaret primært delt mellem statens länsstyrelser og kommunerne, og kun offentlig transport og vejsystemet er forsøgt regionalt og statsligt-regionalt koordineret gennem henholdsvis landsting og regionale statsejede selskaber. Desuden ejer mange af de svenske kommuner store mængder jord, som bruges dels til offentlig byggeri, dels strategisk med henblik på et senere videresalg til udviklings- eller investeringsfirmaer.

Planlægningen ud i det private og civilsamfundet

Ifølge Ole Reiter er den største udfordring i de svenske kommuners udviklingsarbejde at få udviklet planlægningen, ikke bare indholdsmæssigt, men også i forhold til borgerinddragelse og borgernes aktive medvirken. Det vigtigste fokusområde i forbindelse med implementeringen af en dansk strukturreform, er efter hans mening at få flyttet planlægning fra det offentlige sfære og over i udviklings-samarbejder mellem offentlige og private aktører.

Fra myndighedsplaner til udviklingsplaner

”Hvis vi skal have mere planlægning – og ikke mindre – så må plansystemet blive bedre til at efterleve befolkningens interesser og behov i langt højere grad, end det gør i dag”, udtaler den tidligere stadsarkitekt Ole Reiter og fortsætter: ”Vi må bryde med et offentligt planmonopol. Derfor bør vi gå fra myndighedsplaner til udviklingsplaner, dvs. partnerskaber mellem private og offentlige organer. Udviklingsplaner vil fungere som *triggers* for myndighedernes planlægning og skabe en politisk debat om, hvad vi vil, hvad vi må og ikke mindst hvorfor”, afslutter Professor Ole Reiter fra Afdelingen for landskabsplanering på SLU Alnarp.

Læs mere

Deutsch-Swedisches Handbuch der Planungsbegriffe – Tysk-svensk handbok för planeringsbegrepp. Hannover: ARL, 2001.

Den nationale svenske myndighed for samfundsplanlægning, byplanlægning, byggeri og beboelse: www.boverket.se.

SMÅT ER GODT?

DET NORSKE PLANSYSTEM

Norge har 433 kommuner, som hver i gennemsnit har små 10.000 indbyggere. En tredjedel af kommunerne har under 3.000 indbyggere. Generelt er serviceniveauet højt, men effektiviteten er lav, og derfor har regeringen vedtaget på sigt at sammenlægge kommunerne og reducere antallet til omkring 100 kommuner. Regeringen har derfor siden 1995 opfordret til frivillige kommunale sammenlægninger. Planchef i Trondheim Kommune, Jon Hoem ønsker blandt andet, at ”det strategiske element i planlægningen i den forbindelse gøres tydeligere både på det regionale og det kommunale niveau. Det kan gøres gennem strategiske planprogrammer (som de nye danske kommunale plan-strategier), som kan videreføres i konkrete handlings-programmer. Desuden må der lægges op til færre og tyde-ligere prioriteringer, hvor alle kommunernes gode ønsker ikke automatisk skrives ind.” Parallelt til diskussioner i Danmark diskuteres det nu i Norge, om et regionalt niveau bestående af hele 19 fylker (svarende til de danske amter) er nødvendigt. Spørgsmålet er dels om antallet skal reduceres, dels hvor stor grad af kommunal selvstændighed, der frem-over bør være i planlægningsspørgsmål i kommunerne.

Planlægning som symbolpolitik, strategi eller jura?

En statslig planlægningskommission har foreslået en mere koordineret, omfattende og effektiv planlægning. Det synes dog at forblive symbolsk på papiret, da praksis viser en kom-munal virkelighed, hvor planlægning sker i form af budget-ledelse og den traditionelle fastlæggelse af arealanvend-else. Planchef Hoem ser det som en daglig problemstilling ”at finde skæringspunktet mellem den strategisk planlæg-ning og de juridiske virkemidler. Med andre ord at kunne ud-arbejde robuste planer, som ikke er for detaljerede, men samtidig er tilstrækkeligt styrende for den samfundsmæs-sige og fysiske udvikling.”

Dårlig sammenhæng mellem statslige visioner og lokale budgetter

Plan- og bygge-loven danner rammen for den norske plan-lægning, men der er intet overordnet nationalt koordiner-ende planorgan. I stedet bliver den fysiske politik formuleret af mange forskellige ministerier og styrelser. Den egentlige fysiske planlægning bliver udført af både fylkesråd (amts-råd) og kommuner, der opererer som to uafhængige institu-tioner. Fylkesrådenes planer har kun vejledende karakterer i forhold til kommunernes planer.

Mangel på klart definerede strategiske tiltag

Et generelt problem i denne opbygning er, at der er meget dårlig koordinering mellem den fysisk-rumlige planlægning og hvordan midlerne konkret fordeles i de kommunale bud-getter. Dette kommer også til udtryk i en manglende koor-dination mellem den nationale plan- og bygge-lov og de mange sektorplaner, der udarbejdes på nationalt niveau. Men særligt ses det på det kommunale niveau, hvor de politisk ambitiøse og helhedsorienterede kommunalplaner sjældent kan ses prioriteret eller afspejlet i kommunes budgettering. Trondheims planchef udtrykker den dårlige sammenhæng på følgende måde: ”Jeg ville, hvis det stod i min magt, etablere et norsk plansystem med en tydeligere strategisk profil: Større grad af målstyring og en myndighed til at samordne sektorerne på statsniveauet.”

Fem regionale sundhedsvirksomheder og 19 amtsråd

Hospitaler og sundhedsvæsen blev i 2002 flyttet til fem regionale statslige ’sundhedsvirksomheder’. Samtidig fik 19 fylkesråd ansvaret for den økonomiske og kulturelle udvik-ling på det regionale og kommunale niveau. Hvad ansvaret består i, er stadig ikke afgjort. ”Det regionale niveau funge-rer dårligt i Norge i dag med irrationelle forvaltnings-grænser, uklare ansvarsområder og en svag politisk styring – vi mangler en regional kraft. En ændret region-inddeling, dvs. færre og større regioner, og et større politisk mandat er nødvendigt,” konstaterer Planchef Hoem.

Statslig guvernør som appelinstitution og overvågende administration

En statslig udpeget guvernør har i hvert af fylkerne ansvaret for at instruere kommunerne i at implementere den statslige politik inden for landbrug og miljø. Guvernørens kontor over-våger derudover kommunernes budgetter, politik og tiltag inden for fysisk planlægning, uddannelse, social politik og sundhed. Kontoret er samtidig appelinstitution i klagesager mellem kommuner og borgere. Jon Hoem ser den største fremtidige udfordring på det kommunale niveau, som ”at kunne samarbejde om de private aktørers interesser og de offentlige niveauers interesser mod et fælles mål om god samfundsudvikling, og samtidig sikre en god og aktiv deltagelse af borgere. Dette betyder konkret, at vi bliver bedre til borgerinddragelsesprocesser, at vi i kommunalt regi får bredere beføjelser i forbindelse med byomdannelse og ejendomsændringer, og at det offentlige etablerer flere private samarbejder omkring udviklingen af eksempelvis infrastruktur.”

[DET ER] EN DAGLIG PROBLEMSTILLING AT FINDE SKÆRINGS-PUNKTET MELLEM DEN STRATEGISKE PLANLÆGNING OG DE JURIDISKE VIRKEMIDLER...



Kommuneplaner som fireårige handlingsplaner

Norges fremtidige plansystem består af vejledende planstrategier vedtaget på fylkesniveau. Herudfra skaber hver enkelt kommune en kommuneplan med en løbetid på 10-12 år. Samtidig udformer kommunen parallelt mere detaljeret arealanvendelses- eller zoneplaner. Kommuneplanen bliver suppleret med fireårige 'handlingsprogrammer' og kommunale budgetplaner, der enten kan være tematiske eller koncentreret omkring realiseringen af visse dele af kommuneplanen. Ifølge Jon Hoem er det største problem, at det norske system her "ikke giver stor nok mulighed for at rydde op i ejendomsforhold i centrale byområder. Det er ikke egnet til at løse omdannelse af byområder. Systemet er heller ikke egnet til at differentiere brugen af landbrugsområder i udkantsområder."

Delplaner som noget særligt norsk?

De norske kommunale delplaner kan fremhæves som et særligt helhedsorienterende planelement i forhold til andre landes plansystemer. Trondheim Kommune har eksempelvis udarbejdet kommunale bydelsplaner for fire af deres bydelsområder. Bydelsplanerne er et forsøg på at skabe klare rammer og betingelser for byudviklingen lokalt. Dette har betydet en større gennemsigtighed og forudsigelighed i planlægningen, og bydelsplaner har også vist sig effektive i at give borgerne en bedre forståelse af den kommunale planmyndigheds intentioner. Derudover er helhedstænkningen blevet styrket gennem bredt sammensatte lokale komiteer og udvalg. Trondheim Kommunes planlæggere mener dog, at vi i Danmark er nået et skridt længere end de norske bydelsplaner med Kvarterløfts-projekterne i København. De norske bydelsplaner er primært til at styre udviklingen og sikre kvalitet, hvorimod de danske projekter også inkluderer en høj grad af borgerinddragelse, der er mere konkret og omfattende, end det er tilfældet med de norske bydelsplaner.

Fra målstyring til konkret handling

Planchef Jon Hoem peger afslutningsvis på det særligt værdifulde i det norske plansystem: "Systemet giver en brugbar mulighed for at skabe sammenhæng fra overordnet målstyring til konkret handling. Men dette anvendes i høj grad ikke. Systemet giver også mulighed for en mere strategisk brug af de juridiske bestemmelser, men det forudsætter en mere kreativ brug af loven end normalt." Planchefen fra Trondheim afslutter med at bemærke, at "planlæggerne skal blive bedre til at vurdere konsekvenserne af deres planlægning parallelt med udarbejdelsen af planerne - men uden at planerne svulmer op til uigennemtrængelige udredninger."

Læs mere

Kommunal- og Regionaldepartementet
www.odin.dep.no/krd.

ÉN FYSISK-RUMLIG UDVIKLINGSSTRATEGI

DET HOLLANDSKE PLANSYSTEM

Det hollandske plansystem ligner det nuværende danske plansystem i sin opbygning med tre niveauer: én stat, elleve provinser (svarende til de danske amter) og 245 kommuner. Planmæssigt adskiller det sig dog ved at have en stærkere landsplanlægning og tværsektorelle regionale udviklingsstrategier. Sidstnævnte kan blive en inspiration for planarbejdet i de fremtidige fem danske regioner.

Gud skabte verden, men hollænderne skabte Holland
Arealmæssigt er Holland omtrent lige så stort som Danmark, men adskiller sig ved en høj tæthed på over 400 indbyggere pr. kvadratkilometer (til sammenligning med Danmarks 119), og ved at over 60 pct. af landets 16 millioner indbyggere bor bag diger i områder beliggende under havets overflade. Netop digerne er grunden til, at hollænderne har accepteret en høj grad af statslig planlægning og topstyret regulering. Gennem digebygning, en stram vandforvaltning og ny landindvinding har statsmagten sikret det enkelte individ, dets fysiske ejendom og nye udviklingsmuligheder. Eller som det hedder i Holland: "Gud skabte verden, men hollænderne skabte Holland".

Stigende decentralisering af planprocessen
De hollandske landsplanredegørelser, *Nota Ruimte*, gennemgår en offentlig debat, før de behandles i parlamentet. Ved den seneste debatfase blev der fra statens side foreslået færre regler og mindre statslig regulering, mere rum for regionale og lokale planinteresser, mere udviklingsplanlægning og mindre udviklingskontrolplanlægning. Resultatet blev, ifølge Planchef Matthijs Willemsen i Stadsdel Amsterdam Noord, "mere liberalisering og decentralisering af planlægningsprocessen uden en klar og solid helhedsorienteret politik for landets fysiske-rumlige udvikling." Efter hans mening bliver det dermed sværere at skabe kontinuitet i kommunernes daglige arbejde med lokalplaner og strukturplaner, der i form og indhold svarer til henholdsvis de danske lokal- og kommuneplaner.

Fra nationale planer til nationale strategier
Reelt set er den nationale plan gået fra at være en egentlig overordnet plan til nu at være et mere strategisk papir. Den hollandske stats rolle er altså på vej fra at være kontrollant til at blive en partner i udviklingen. Planloven er samtidig blevet revideret til en slags rammestyringssystem, hvor staten udstikker overordnede retningslinjer, provinserne detaljerer og omsætter disse i regionale udviklingsplaner, og kommunerne står med ansvaret for at realisere dem.

Lokalplanen er som det eneste dokument juridisk bindende, mens statens og regionernes plandokumenter er afgrænsende og vejledende. Samtidig optræder den hollandske stat dog stadig særdeles enerådende, når det gælder anlæg af national interesse som større lufthavne, havne, motorvejsforbindelser, naturparker og økonomiske udviklingszoner som Hoekse Ward og Moerdijkse Hoek.

NETOP DIGERNE ER GRUNDEN TIL, AT HOLLÆNDERNE HAR ACCEPTERET EN HØJ GRAD AF STATS- LIG PLANLÆGNING OG TOPSTYRET REGULERING...

Hollandsk statsplanlægning som europæisk regional planlægning
Hollænderne er meget bevidste om landets placering i europæisk sammenhæng, og der er forståelse for, at staten planlægger i et mere internationalt perspektiv. Forvaltningen omkring de store floders udløb og af Vadehavet tvinger hollænderne til at samarbejde med nabolandene på flere områder. Det gælder også udviklingen af mere transnationale opgaver som europæiske transportkorridorer, den økologiske infrastruktur og forbindelserne mellem vigtige havne og lufthavne. At løse vand- og transportproblemerne er efter planchef Matthijs Willemsen opfattelse en af de største udfordringer for fremtidig hollandsk planlægning. Der kan derfor argumenteres for, at den stærkere hollandske planstyring fra staten sker dels af nød, dels for at styrke, integrere og udnytte Hollands placering som et befolknings- og handelsmæssigt knudepunkt i Europa.

Én samlet fysisk-rumlig udviklingsstrategi
I forhold til Danmark er de hollandske landsplanredegørelser unikke, da de forsøger at forene og samordne fire ministeriers¹⁾ politikker og tiltag i én fysisk-rumlig udviklingsstrategi frem mod år 2030. Matthijs Willemsen ser det her som en særlig udfordring for Holland at "formulere nye koncepter for urbanisering, idet en fysisk-rumlig opdeling af by og land ikke er et bæredygtig grundlag for fremtidig udvikling". I den nuværende strategi er den kompakte by sat som mål, og 40 pct. af al fremtidig byudvikling skal ske inden for eksisterende byområder. Ifølge strategien skal der bygges omkring 400.000 nye boliger mellem 2010 og 2030. I Stadsdel Amsterdam Noord er planchef Matthijs Willemsens største daglige udfordring, "at arbejde med sådanne større mål, at få det koordineret arbejdet mellem de forskellige administrative niveauer, og at sikre at planprocessen og planer forbliver integreret".

Bureaukrati og prostitution
Matthijs Willemsen beklager sig dog over bureaukratiet i det hollandske plansystem. Provinserne (amtsniveauet) skal ikke kun, som i Danmark, føre tilsyn med kommunernes lokalplanlægning, men skal endvidere godkende alle lokalplaner, før de reelt kan træde i kraft. Ved uenighed mellem myndighederne træffer miljøministeren, ligesom i Danmark, den endelige afgørelse. Derudover påpeger Matthijs Willemsen, at Hollands konsensus-demokrati (det udtalte krav om, at alle interessenter gerne skal være enige før, at der kan besluttet noget endeligt) sløver dynamikken i planlægningen. Resultaterne bliver gerne pragmatiske med et kommercielt islæt. Et grotesk og på samme tid meget sigende eksempel på dette – og på hvordan hollænderne generelt arbejder rationelt med de begrænsede arealer til rådighed – er projektet 'Tolerance zonen for prostitution' i Rotterdam. Her har Rotterdams planafdeling anlagt en rundkørsel med bænke og skure til prostituerede og deres kunder samt 25 afskærmede parkeringsbåse til de relaterede aktiviteter.

Håndbog i den gode planproces
Planchef Matthijs Willemsen runder af med at fremhæve den gode beskrivelse af krav til planlægningen, der er i det hollandske plansystem. I Amsterdam er dette blevet omskrevet til en konkret håndbog for byens planforvaltningerne i en planprocedure kaldet 'Plaberum proces handbook'.

Læs mere
Ministeriet for Boliger, Fysisk-rumlig Planlægning og Miljø:
www.vrom.nl.

1) *Ministeriet for boliger, rumlig planlægning og miljø*, *Ministeriet for landbrug, natur og fødevarer kvalitet*, *Ministeriet for transport, offentlige arbejder og vandforvaltning* og *Økonomiministeriet*

UDFORDRINGEN ER AT GØRE PLANERNE OG PLANLÆGNINGEN TIL DET CENTRALE I DE POLITISKE BESLUTNINGS- PROCESSER OG BUDGET- FORHANDLINGER...

FRA PLANLÆGNING TIL UDVIKLINGSKONTROL

DET ENGELSKE PLANSYSTEM

Det engelske plansystem er for nylig blevet reformeret til et mere simpelt system med færre niveauer, regional rammestyring og en mere udviklingsorienteret og borgerinddragende lokalplanlægning. Det tidligere system med hele fire niveauer²⁾ blev særligt kritiseret for sin mangel på gennemsigthed i forbindelse med planbeslutninger, manglende mulighed for indsigelser, langsom sagsbehandling, mangel på offentlig adgang til kvalificeret rådgivning og en generel opfattelse af, at plansystemet favoriserede den økonomisk bedre stillede del af befolkningen.

At gøre planer til fremtidig omdrejningspunkt

Det sidste skal ses i sammenhæng med, at Thatcher-regeringens nedskæringer og markedsorienterede politik op gennem 1980'erne og 1990'erne tvang de lokale myndigheder til at være mere markedsorienterede. Dette reducerede planlægningen til en slags udviklingskontrol. "Den store udfordring er nu at få kravet om borgerinddragelse, der er indskrevet i den nye planlov, ført ud i praksis", bemærker professor Robin Thompson, som er planrådgiver for Londons borgmester. Han uddyber: "Men den største udfordring er fremover at gøre planerne og planlægningen til omdrejningspunktet i politiske beslutningsprocesser og budgetforhandlinger."

20.000 planlæggere og en utidssvarende planstruktur

"Plankulturen i Storbritannien tegnes i dag af et stærkt etableret system med The Royal Town Planning Institute i spidsen som central interesseorganisation for 20.000 statsautoriserede planlæggere", understreger Professor Thompson. Der er dog små forskelle mellem det engelske, walisiske og skotske plansystemer, som planlæggerne alle bliver uddannet til at håndtere. Robin Thompson bemærker, at "det engelske system især er blevet domineret af, at over halvdelen af professionen dagligt arbejder som kontrolinstans og detalje-regulatorer."

At beskytte naboer mod naboer

Den konservative regering fra 1979-97 omstrukturerede planlægningen til at handle om at beskytte gamle bygninger, at beskytte et smukt landbrugslandskab og sidst at beskytte naboer fra deres naboers udbygningsambitioner. Resultatet er, ifølge professoren, "at mange engelske planlæggere har isoleret sig fra at tænke i nye ideer og se planlægningen i et helhedsperspektiv. De er blevet specialister i regulering og har bevæget sig væk fra at formulere politik og udviklingsstrategier. Planlæggerne er også blevet anklaget for at medvirke til at forøge inflationen og huspriser på grund af deres manglende åbenhed over for ny by- og boligudvikling."

Tilladelser i stedet for planer

Noget særligt for de britiske plansystemer er, at planer kun er vejledende og ikke juridisk bindende. I stedet styres udviklingen gennem juridisk bindende tilladelser, der bliver vurderet særskilt i hver enkelt tilfælde. Derfor har kun planlæggere autoriserede af The Royal Town Planning Institute ret til at udstede plan- og byggetilladelser, på vegne af den myndighed, som de er ansat hos.

Ingen national fysisk-rumlig plan

På nationalt niveau er der ingen overordnet fysisk plan for Englands udvikling, men 25 Planning Policy Guidance Notes (redegørelser for planlægningspolitik) udstikker retningslinjer og værdier for den regionale og lokale planlægningen. Statslige Regional Planning Bodies (regionale planlægningskontorer) skal i samarbejde med de lokale counties og Regional Development Agencies (regionale udviklingsråd) formulere Regional Spatial Strategies (regionale fysisk-rumlige strategier). Disse er strategiske rammeplaner for den lokale planlægning af mere udviklingsmæssigt karakter end de nuværende danske amters regionplaner. Samtidig skal disse engelske Regional Planning Bodies overvåge udviklingen i den enkelte region.

Counties udgår som strategisk planniveau

De engelske counties – der tidligere var et selvstændigt administrativt niveau i den strategiske planlægning under regionerne – er i det nye system blevet sat uden for reel indflydelse. Counties skal fremover assistere Regional Planning Bodies i udarbejdelse af Regional Spatial Strategies. De engelske counties vil dog bevare ansvaret for råstof- og affaldshåndtering.

Udviklingsvisioner, strategier for lokalmiljø og specifikke handlingsplaner

Det tredje og nederste niveau er distriktet eller det lokale myndigheds niveau, der svarer til det kommunale niveau i Danmark. Her udarbejdes en Local Development Framework (lokal udviklingsramme), der erstatter de tidligere lokalplaner og strukturplaner. Disse Local Development Frameworks indeholder som noget nyt et klart formuleret mål for, hvordan og efter hvilke spilleregler den lokale forvaltning skal styre udviklingen. Derudover formuleres en Community Strategy (strategi for lokalsamfundet), der beskriver hvordan lokalbefolkning skal inddrages i vigtige beslutninger og implementering af et Local Development Framework. Til sidst skal der formuleres meget specifikke Action Plans (handlingsplaner), der enten er område-, kvarter- eller landsbyplaner, som definerer konkrete tiltag. Action Plans ligner i form en dansk lokalplan, men er dog mere handlingsorienteret og betydeligt mindre regulerende.

2) De fire niveauer er stat, regioner, counties (en lidt større udgave af vores nuværende amter) og districts (en større udgave af en gennemsnitlig dansk kommune)

Fremtidens udfordringer

Ifølge professor Robin Thomson står eller falder fremtidens planlægning med, om planlæggerne bliver bedre til at arbejde strategisk og tværsektorelt. "Planlæggerne bliver nødt til at overbevise stærke sektorer som sundhed og uddannelse om, at fysisk-rumlig planlægning er vigtig i forhold til den enkelte sektors langsigtede mål, som det blandt andet sker i London i øjeblikket", lyder det fra London-borgmesterens rådgiver. Han uddyber: "Den største svaghed i England i øjeblikket er, at der ikke er nogen overordnet national fysisk-rumlig plan, når den voksende regionale ulighed skal diskuteres og håndteres. England ville måske have gavn af en strukturplan for de store byregioner, der kunne blive et forbindelsesled mellem den nationale planlægning og den lokale planlægning."

Regionale fysisk-rumlige strategier som katalysator for dialog

Cliff Hauge, professor i planlægning og fysisk-rumlig udvikling ved Heriot Watt University i Edinburgh og præsident for The Commonwealth Association of Planners, udtaler om fremtidens planlægning, at "opgaven for planlæggerne er at producere Regional Spatial Strategies (regionale fysisk-rumlige strategier) i dialog med aktører fra den offentlige og private sektor og civil samfundet (eksempelvis miljøbevægelser). Disse Regional Spatial Strategies skal være markedsorienterede, idet størstedelen af den nye udvikling og infrastruktur er skabt af den private sektor. Strategierne kan skabe sikkerhed på langt sigt for udviklingsmålsætninger, og de kan være en katalysator for en proces, hvor forskellige aktører kan mødes."

Planer som integrationsværktøj

"Ligeledes er Local Development Framework (lokal udviklingsramme) tænkt som et integrationsværktøj for en række lokale aktører inden for og uden for den lokale forvaltningen, der sammen og ved hjælp af rammen, Local Development Framework, skal skabe en fysisk-rumlig plan. Dette må blive gjort ved at inddrage lokale aktører mere aktivt end tidligere. Planlæggere bliver nødt til at blive bedre til at forhandle og skabe fælles visioner. Dette kræver andre kompetencer end 1950-1960'ernes arkitekter og ingeniører – såsom at kunne arbejde med mennesker, forstå markeder og at tænke eller designe i en bredere forstand."

Målet er at forandre planlægningskulturen

"Udfordringen er at få systemet til at virke. Regeringen melder ud, at den vil forandre planlægningskulturen. De vil gøre den mere påvirkelig i forhold til brugerne og borgerne – og mere strategisk. Problemet er, at mens nogle planlæggere allerede arbejder på denne måde, er de fleste planlæggere ikke meget for forandringer, og de ville undvære dem, hvis de kunne. Jeg frygter lidt, at planlægningen vil blive omformet til en form for lokalt zoneringsystem udført af administratorer og ikke af fagpersoner med sans for det fysiske miljø."

Planlægning som en måde at få ting til at ske på

"Planlægningen skal opfattes som en måde at skabe jobs og gode høj kvalitets-omgivelser på. Men især skal planlægningen være et omdrejningspunkt for udviklingsambitionerne blandt lokale politiske ledere. I øjeblikket bliver planlægning i England set af lokale politikere som en måde at stoppe ting på. I stedet skal planlægning fremover være en måde at få ting til at ske på."

Læs mere
Royal Town Planning Institute: www.rtpi.org.uk.



FORNYELSE AF PLANLÆGNINGEN

PLANSYSTEMET – PRAKSIS I ANDRE LANDE

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 87-91643-03-1