

An aerial photograph of a sandy beach with several footprints leading away from the viewer. The sand has a wavy, rippled texture. The footprints are arranged in a loose line, with some being deeper than others. The overall scene is bright and clear.

Konferenceudkast

22 januar 2008

godt i gang med

Kommuneplan 2009

PLAN09
Miljøministeriet | Realdania

PLAN09

Plan09 er et partnerskabsprojekt mellem Fonden Realdania og Miljøministeriet om udvikling og fornyelse af plankulturen i kommunerne. Formålet er at bidrage til kvalificering af det fremtidige plangrundlag i landets 98 kommuner.

Visionen er at fremme en kommunal planlægning,

- der fokuserer på værdifulde bymiljøer, bebyggelser og attraktive landskaber,
- der bygger på politisk ejerskab og engagement,
- der er præget af fagligt professionelle og innovative planlægningsmiljøer.

Midlet er opbygning af et fagligt planlægningsnetværk med alle kommuner samt støtte til et antal visionære kommunale eksempelprojekter.

Læs mere på www.plan09.dk

INDHOLD

1	Indledning
2	Kommuneplanens rolle
4	Organisering
7	Fundament og analyser
10	Proces og målgrupper
12	Struktur og indhold
15	Fire kommuneplantyper

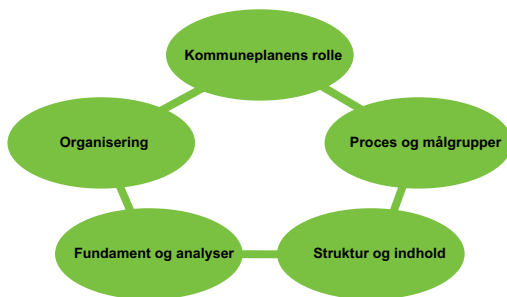
godt i gang med KOMMUNEPLAN 2009

De nye kommuneplaner lægger linierne for udviklingen i byerne og på landet mange år frem, og bliver dermed en af de vigtigste, politiske opgaver i de 98 kommuner i 2008-2009. Opgaven med at formulere politiske visioner for by og land og forene mange eksisterende planer i en sammenhængende plan bliver udfordrende og omfattende. Der skal tænkes nyt og træffes en lang række politiske til- og fravalg undervejs.

De fleste kommuner har gjort de første overvejelser i arbejdet med planstrategien, hvor der også er truffet beslutning om, hvordan kommuneplanen skal revideres. Enkelte kommuner har også tilrettelagt de næste par års arbejde med kommuneplanen i detaljer. Men mange står fortsat overfor at træffe de afgørende valg om organisering, proces, struktur og indhold i Kommuneplan 2009. For at sikre en god projektorganisering og -styring vælger flere og flere kommuner at udarbejde en køreplan eller et kommissorium for kommuneplanrevisionen, som godkendes politisk.

Et udkast

Folderen her er et udkast. Eksempler og forslag til emner, som bør belyses nærmere af Plan09, modtages gerne på plan09@blst.dk.



Plan09 har fulgt arbejdet i en række kommuner og indsamlet eksempler på køreplaner. Vores analyser viser, at selv for erfarne kommuneplanlæggere, der er vant til at tilrettelægge planprocesser, er kommuneplanprocessen mere kompliceret end sædvanligt. Både som følge af de mange nye opgaver og fordi der i sammenlagte kommuner skal der skabes en ny, fælles forståelse af hvordan kommuneplanrevisionen skal gennemføres.

Målet med denne folder er derfor at skabe overblik og give inspiration til de emner, der er relevante at overveje inden en køreplan besluttet og kommuneplanprocessen igangsættes. Vi har taget udgangspunkt i erfaringerne fra nogle af de kommuner, der allerede er nået langt i processen.

Plan09, januar 2008

Christina Hoffer
Planlægger

Svend Erik Rolandsen
Sekretariatsleder

KOMMUNEPLANENS ROLLE

Kommuneplanens rolle

De 98 nye kommuneplaner vil blive meget forskellige i forhold til organisering, proces og indhold. Det skyldes i høj grad, at plankulturen og formålet med kommuneplanlægningen er forskellig fra sted til sted. Erfaringerne viser, at mange vanskeligheder i forbindelse med kommuneplanprocesser udspringer af, at der ikke fra start har været fastlagt et klart formål og ambitionsniveau samt en god projektorganisering af arbejdet.

Planloven definerer de indholdsmæssige krav, som kommuneplanen skal opfylde, og de grundlæggende krav til inddragelse af offentligheden. Men hvordan planens udarbejdes og hvilke emner, der prioriteres højest er op til den enkelte kommune. En række kommuner vælger i forlængelse af en god planstrategi-proces at placere kommuneplanlægningen centralt i den kommunale organisation, politisk og administrativt. Andre vælger bl.a. af ressourcemæssige årsager at køre igennem på et ambitionsniveau, der blot sikrer at planlovens krav opfyldes.

Især for sammenlægningskommunerne er det vigtigt, at der bliver taget en drøftelse af, hvilken rolle den kommende kommuneplan skal spille, da traditionerne i de gamle kommuner har været vidt forskellige. Det grundlæggende spørgsmål er, hvordan kommuneplanen udvikles til på samme tid at være et overskueligt, politisk arbejdsredskab og et entydigt og præcist administrationsgrundlag for forvaltningen.

Fra kommune til kommune er der også store forskelle på det politiske ønske om, hvor meget kommuneplanens retningslinier og rammer skal styre den fremtidige udvikling. Er succeskriteriet, at kommuneplanen bliver en tværsektoriel og meget visionær, inspirerende plan, som ikke binder de fremtidige beslutninger for meget? Eller er succeskriteriet, at kommuneplanen bliver et præcist administrationsgrundlag, som ikke er til at tage fejl af? Er der tradition for, at kommuneplanen overholdes, eller politisk accept af mange kommuneplantillæg? Den politiske holdning til kommuneplanlægning er ofte vidt forskellig i tidligere kommuner, der nu er lagt sammen.

Hvilken rolle skal kommuneplanen spille i jeres kommune – hvad er ambitionsniveauet?

Kommuneplan 2009

Kommuneplan 2009 skal som minimum opfylde planlovens krav. Men de fleste kommuner vælger at tage mere med. Hvor skal indsatsen fokuseres?



Første Kommuneplan 2009 i høring

Gentofte Kommune har som første kommune sendt Kommuneplan 2009 i høring. Kommuneplan, budget og servicestrategi er samlet i et strategisk styringsværktøj kaldet Gentofte-Plan, der indeholder kommunens forskellige planlægnings- og styringsinstrumenter. Gentofte Kommune er dog speciel. Den er ikke sammenlagt med andre kommuner, rummer ikke landzonearealer og dermed heller ikke de planopgaver i det åbne land, som andre kommuner står over for at håndtere. Det giver mere overskud til at arbejde tværsektorielt og i sammenhæng med budgettet.



Planarbejdet på nettet

Rebild Kommune har lagt et kortfattet kommissorium for kommuneplanprocessen på nettet, så borgerne kan få et hurtigt overblik. Her findes også referater af borgermøder i kommunens 12 byzonebyer, som gennemføres frem mod marts 2008.



Læs mere på www.plan09.dk

Her finder du eksempler på køreplaner for kommuneplanprocessen, baggrundsanalyser og eksempler på de første forslag til Kommuneplan 2009 – eller lad dig inspirere af temaerne om borgerinddragelse, arkitekturpolitik, det åbne land, højhuse og bydelsplanlægning.

ORGANISERING

Mange kommuner har de senere år professionaliseret planafdelingernes arbejde gennem øget projektorganisering. Her fastlægger generelle projektstyringsværktøjer spillereglerne for styre-, projekt- og følgegrupper, som giver en god ramme om organiseringen af kommuneplanopgaven. Men der skal også træffes en række specifikke valg, som knytter sig til kommuneplanlægningens særlige udfordringer.

De mange nye planopgaver, som går på tværs af faggrænser, understreger behovet for projektorganiseret samarbejde mellem planlæggere, miljø- og naturmedarbejdere. Skal kommuneplanen have et bredere fokus som en tværgående, strategisk plan må den tilsvarende bygge på en bred forankring i hele organisationen.

Organisering med klar ansvarsfordeling

Nogle kommuner nedsætter meget brede projektgrupper med alle forvaltninger repræsenteret som "medredaktører" på kommuneplanen. Men flere kommuner har erfaringer for, at det ikke er en hensigts-

mæssig organisering. De vælger i stedet en smallere arbejdsgruppe med eksempelvis 2-3 personer, der skriver planen, men samtidig bruger en bred sparringsgruppe med alle forvaltninger repræsenteret. Omvendt kan det være svært at skabe ejerskab i sparringsgruppen, hvis den ikke har et konkret medansvar for at formulere og bidrage aktivt til produktet.

Placeringen af det organisatoriske ansvar er i en række kommuner "delt" mellem en central udviklingsafdeling, som laver hovedstrukturen, og teknisk forvaltning, som laver rammedelen. Det kræver et stærkt samarbejde at skabe sammenhæng. I den nye kommuneplan skærpes udfordringen yderligere, da nogle retningslinier kan indgå i hovedstrukturen i sammenhæng med de overordnede, politiske mål, mens andre hører mere naturligt hjemme i rammerne for lokalplanlægning eller i et særskilt dokument. Indarbejdelsen af retningslinierne i kommuneplanen stiller derfor yderligere krav til tæt samarbejde, klar ansvarsfordeling og afklaring af snitflader mellem afdelingerne.

Løbende justeringer af organiseringen

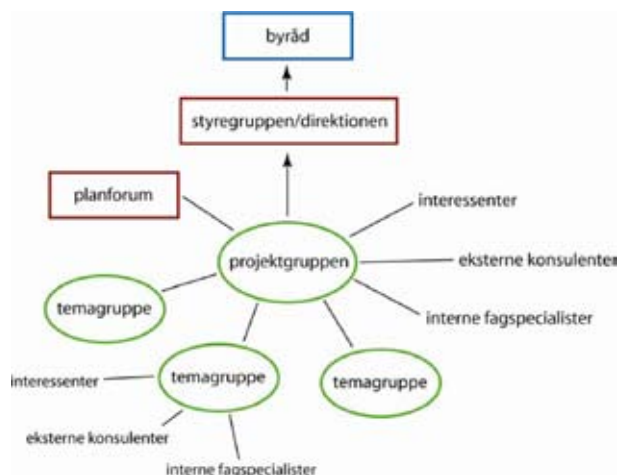
Samtidig er det vigtigt at holde for øje, at organiseringen er tilpas smidig, så at ændringer i kommuneplanens temaer kan indpasses. Der kan ske mange forandringer i de 1-1½ år kommuneplanprocessen er i gang, og nye temaer eller nye drøftelser kan få større betydning for indholdet end forudset fra starten af.

Der kan også opstå nye planlægningsbehov, eksempelvis hvis et stort byomdannelsesområde kommer i spil tidligere end forventet. Nogle større planopgaver løses bedst i område- eller temaplanprocesser, som kører sideløbende, men koordineret med den egentlige kommuneplanrevision.



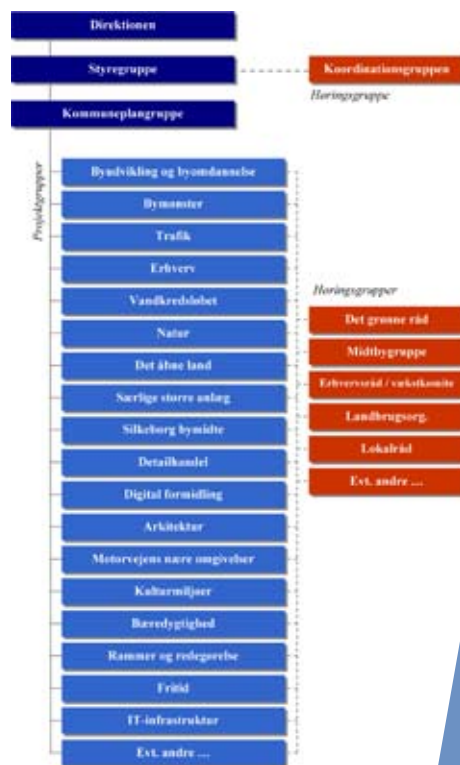
Organisation Roskilde

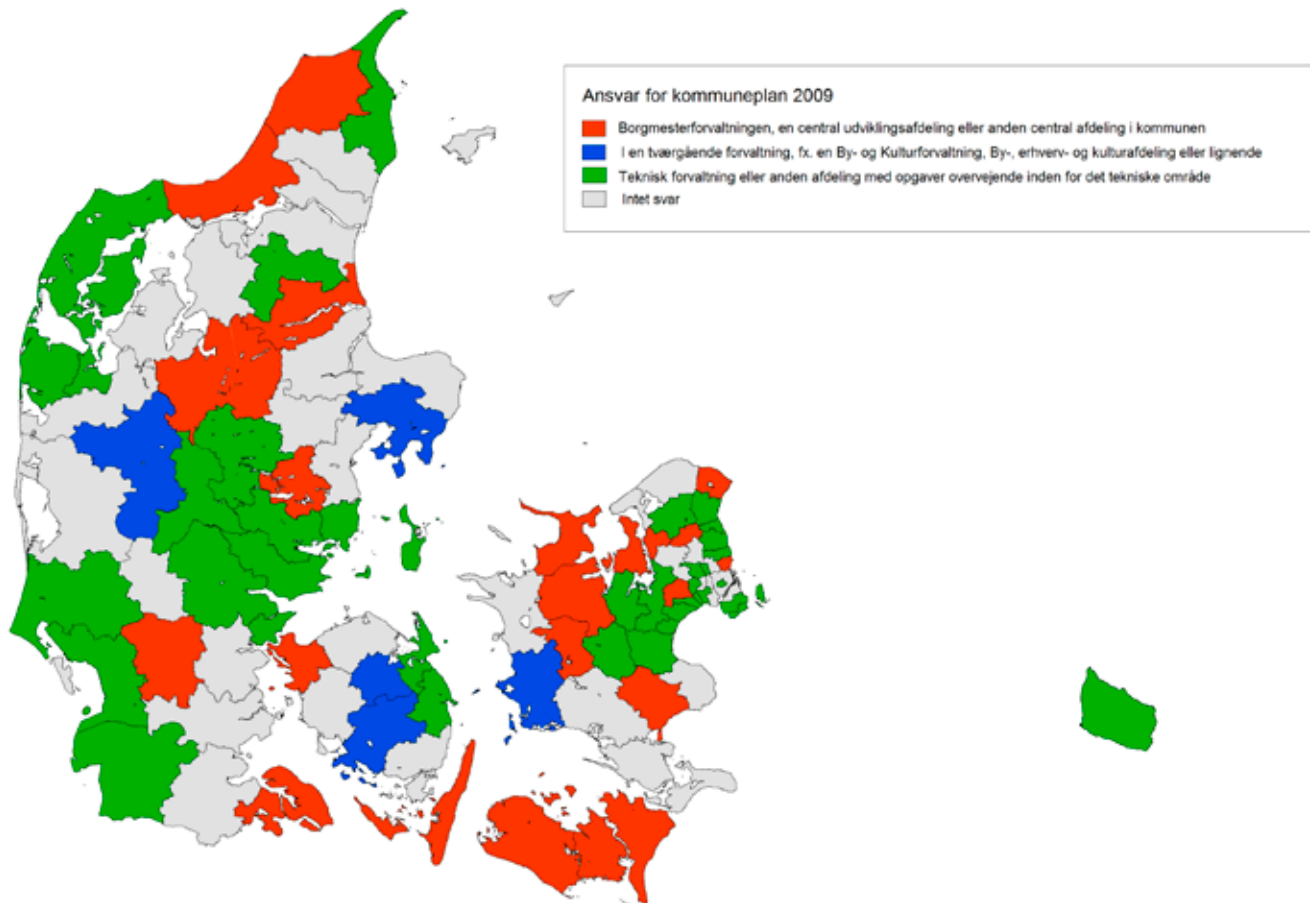
Kommuneplanprocessen i Roskilde Kommune er planlagt til at tage 1½ år. Arbejdet er organiseret omkring en projektgruppe, der består af 3 medlemmer som primært arbejder med kommuneplanen: En erfaren regionplanlægger, en kulturgeograf og en erfaren kommune/lokalplanlægger. Projektgruppen nedsætter en række temagrupper for hvert emne, der skal belyses nøjere. Projektgruppen er ikke repræsenteret i alle temagrupperne, men der vil som minimum være en planlægger fra Plan- og Byggesagsafdelingen i hver enkelt temagruppe. Planforum er det tværgående diskussionsforum med ledere fra de andre forvaltninger, der skal sikre, at processen bliver helhedsorienteret, og at de enkelte sektorområder bliver repræsenteret og diskuteret. Styregruppen består af hele direktionen i Roskilde Kommune og er ansvarlig for kommuneplanen over for byrådet.



Organisation Silkeborg

Silkeborg Kommune har defineret en styregruppe bestående af ledergruppen i Teknik- og Miljøafdelingen (5 personer), en repræsentant fra Forsyningsafdelingen og en repræsentant fra Ejendomme og Intern Service samt en projektkoordinator. Kommuneplangruppen består af teknik- og miljøchefen, sektionslederen for Plan og Byg, projektkoordinatoren, en medarbejder fra Strategi og Udvikling samt delprojektlejere. Inddragelsen af interne og eksterne parter er også anderledes end i Roskilde. Her har styregruppen ansvaret for kontakten til en allerede eksisterende, intern koordinationsgruppe, mens de enkelte projektgrupper selv kan etablere eksterne høringsgrupper efter aftale med styregruppen. Silkeborg Kommune har desuden skønnet ressourcebehovet til køb af digital kommuneplan og konsulentydelse til 1 mio. kr. i alt i 2008 og 2009.





Sådan organiseres kommuneplanarbejdet

Plan09 har spurgt det elektroniske netværk om hvordan kommuneplanarbejdet organiseres. Hovedparten af de adspurgte kommuner har organiseret kommuneplanarbejdet traditionelt i enten en borgmesterforvaltning/central udviklingsafdeling eller i teknisk forvaltning. Der er dog enkelte kommuner, der har valgt at organisere kommuneplanarbejdet i en tværgående forvaltning/afdeling, som både rummer kultur og planlægning. I Odense Kommune er der for eksempel gode erfaringer med at koble kulturstrategi og planlægning. I Syddjurs Kommune giver den nye organisering bl.a. fordele i arbejdet med turisme og sommerhusområder.

Hvilken organisering passer bedst til formålet og indholdet i jeres kommuneplanproces?

FUNDAMENT OG ANALYSER

Den nye kommuneplan får relation til mange andre politikområder og eksisterende planer. Mange kommuner har derfor et behov for at indlede arbejdet med at skabe overblik over gældende planer og politikker. Det gælder både den nye planstrategi, eksisterende kommuneplaner og kommuneplantillæg, andre kommunale politikker og eksisterende regionplaner. Kommunen mødes også med mange forventninger fra borgere, interesseorganisationer, statslige myndigheder, nabokommuner mv., som har betydning for tilrettelæggelsen af kommuneplanprocessen.

Et samlet overblik vil give mulighed for at foretage en grundig vurdering af hvilket fundament Kommuneplan 2009 skal bygge på. Det er også vigtigt tidligt at skabe et overblik over, hvilke mangler der er i materialet set i forhold til de nye opgaver kommunerne skal varetage efter kommunalreformen.

Kommunens geografi og byernes udviklingsmuligheder

Der kan være behov for nye analyser, der eksempelvis skaber overblik over de geografiske sammenhænge kommunen og mellem kommunerne. Rollefordelingen mellem kommunens byer, relationen til byer i andre kommuner og relationen mellem by og land er centrale, politiske emner, som kan kvalificeres gennem analyser af byernes udvikling og roller. Livsformsanalyser, der sætter fokus på det lokale liv og sociale netværk i de enkelte dele af kommunen, samt analyser af borgernes forventninger til byernes fremtidige servicetilbud kan også kvalificere diskussionen.

De nye opgaver kan også skabe behov for mere viden om andre aspekter af byernes udvikling. Eksempelvis har kommunerne fået et øget ansvar for planlægningen af den kollektiv trafik, og dermed også ansvaret for at fastlægge det serviceniveau, der ønskes lokalt.

Med en øget koordinering af den fremtidige byudvikling med den kollektive trafik kan der opstå et behov for at analysere den kollektive trafik og trafikmønstrene nærmere end tidligere. Der kan være behov for et overblik over byggemulighederne i byomdannelsesområder eller serviceeftersyn af udlæg til erhverv – lever områderne op til fremtidens krav?

Viden om det åbne land

I det åbne land kan kommuneplanen i vidt omfang bygge på det omfattende vidensgrundlag, som blev opbygget i regionplanlægningen. Men nye politiske visioner for det åbne land kan medføre behov for nye analyser. Flere kommuner er i gang med at gennemføre landskabskarakteranalyser, som skal afløse regionplanernes gamle landskabsanalyser. Nogle regionplaner mangler også registreringer af kulturmiljøer. Andre steder kan der være behov for en mere nuanceret kortlægning af naturkvaliteterne.

Vurderingen af behovet for evt. nye analyser i det åbne land kræver en grundig gennemgang af region-



planens indhold, og af de planer og analyser, som ligger til grund for regionplanen. Nogle kommuner har sat vurderingen grundigt i system i planstrategiprocessen. I Hovedstadsområdet skal det samtidig vurderes hvilke retningslinier i Fingerplan 2007, der gælder i kommunen.

Miljøcentrene opbygger også ny viden i forbindelse med statens vand- og Natura 2000-planlægning – en viden, som måske kan kvalificere kommuneplanlægningen allerede i 2008. Der er også viden at hente i Miljøportalen (www.miljoeportal.dk).

Grundlaget for miljøvurderingen

Endelig kan det i forbindelse med miljøvurderingen af den nye kommuneplan være relevant at gennemføre nye analyser – for eksempel hvis der udpeges helt nye byvækstområder, eller hvis følsomme naturområder berøres af en ændret anvendelse af det åbne land. Den indledende screening i forbindelse med

miljøvurderingen vil give et fingerpeg om behovet. En ambitiøs kommuneplan bygger på et stærkt vidensgrundlag. Men tid og ressourcer sætter også begrænsninger på hvor mange – og hvor detaljerede – analyser der kan gennemføres. Nogle kommuner vurderer eksempelvis, at analyserne skal ligge færdige medio 2008, hvis de skal nå at indgå i grundlaget for et kommuneplanforslag i foråret 2009. Andre kommuner vælger en længere tidshorisont, eller at gennemføre analyser sideløbende med eksempelvis en revision af rammedelen.

Eksempler

Til inspiration har Plan09 samlet en lang række eksempler på baggrundsanalyser i kommuneplanlægningen. Se eksemplerne på www.plan09.dk/analyser.

Hvilket vidensgrundlag bygger I kommuneplanen på?



Støjbelastede arealer

Vejle Amt gennemførte i forbindelse med Regionplan 2009 en støjkortlægning og indarbejdede en planlægningszone for støj i Regionplanen.

Kortlægningen har opdateres med ændringer i virksomheder, trafiklæng og vindmøller.

Planlægningszonen har justeres som konsekvens af bl. a. nye ventetale til nye anlæg.

Støjniveauet for vigtige fritidsområder etc. Der er bl. a. dannet mulgret del af zonen.

Kommunens mål

- Ingen udsættes for væsentlig negativ sundhedspåvirkning på grund af støj i bolig-, sommerhus- og friluftområder.
- I det åbne land skal det være muligt at opleve naturens stilhed.
- Der skal i kommunen være mulighed for placering af støjende friluftsanlæg.

Behovet for planlægning

- Regionplanens støjkortlægning opdateres.
- Regionplanens planlægningszone for støj justeres og overføres til Kommuneplan 2009.
- Der skal planlægges for støjende fritidsanlæg som en sammenhængende del af planlægningen for byområder i kommuneplan 2009.
- Der skal som led i en landskabsplan planlægges for stilleområder i det åbne land.

Kommunens mål

- Ingen udsættes for væsentlig negativ på grund af støj i bolig-, sommerhus- og friluftområder.
- I det åbne land skal det være muligt at opleve naturens stilhed.
- Der skal i kommunen være mulighed for placering af støjende friluftsanlæg.

Behovet for planlægning

- Regionplanens planlægningszone for støj justeres og overføres til Kommuneplan 2009.
- Der skal planlægges for støjende fritidsanlæg som en sammenhængende del af planlægningen for byområder i kommuneplan 2009.
- Der skal som led i en landskabsplan planlægges for stilleområder i det åbne land.

Kommunens mål

- Ingen udsættes for væsentlig negativ på grund af støj i bolig-, sommerhus- og friluftområder.
- I det åbne land skal det være muligt at opleve naturens stilhed.
- Der skal i kommunen være mulighed for placering af støjende friluftsanlæg.

Behovet for planlægning

- Regionplanens planlægningszone for støj justeres og overføres til Kommuneplan 2009.
- Der skal planlægges for støjende fritidsanlæg som en sammenhængende del af planlægningen for byområder i kommuneplan 2009.
- Der skal som led i en landskabsplan planlægges for stilleområder i det åbne land.

Kommunens mål

- Ingen udsættes for væsentlig negativ på grund af støj i bolig-, sommerhus- og friluftområder.
- I det åbne land skal det være muligt at opleve naturens stilhed.
- Der skal i kommunen være mulighed for placering af støjende friluftsanlæg.

Behovet for planlægning

- Regionplanens planlægningszone for støj justeres og overføres til Kommuneplan 2009.
- Der skal planlægges for støjende fritidsanlæg som en sammenhængende del af planlægningen for byområder i kommuneplan 2009.
- Der skal som led i en landskabsplan planlægges for stilleområder i det åbne land.

Kommunens mål

- Ingen udsættes for væsentlig negativ på grund af støj i bolig-, sommerhus- og friluftområder.
- I det åbne land skal det være muligt at opleve naturens stilhed.
- Der skal i kommunen være mulighed for placering af støjende friluftsanlæg.

Behovet for planlægning

- Regionplanens planlægningszone for støj justeres og overføres til Kommuneplan 2009.
- Der skal planlægges for støjende fritidsanlæg som en sammenhængende del af planlægningen for byområder i kommuneplan 2009.
- Der skal som led i en landskabsplan planlægges for stilleområder i det åbne land.

Kommunens mål

- Ingen udsættes for væsentlig negativ på grund af støj i bolig-, sommerhus- og friluftområder.
- I det åbne land skal det være muligt at opleve naturens stilhed.
- Der skal i kommunen være mulighed for placering af støjende friluftsanlæg.

Behovet for planlægning

- Regionplanens planlægningszone for støj justeres og overføres til Kommuneplan 2009.
- Der skal planlægges for støjende fritidsanlæg som en sammenhængende del af planlægningen for byområder i kommuneplan 2009.
- Der skal som led i en landskabsplan planlægges for stilleområder i det åbne land.

Kommunens mål

- Ingen udsættes for væsentlig negativ på grund af støj i bolig-, sommerhus- og friluftområder.
- I det åbne land skal det være muligt at opleve naturens stilhed.
- Der skal i kommunen være mulighed for placering af støjende friluftsanlæg.

Behovet for planlægning

- Regionplanens planlægningszone for støj justeres og overføres til Kommuneplan 2009.
- Der skal planlægges for støjende fritidsanlæg som en sammenhængende del af planlægningen for byområder i kommuneplan 2009.
- Der skal som led i en landskabsplan planlægges for stilleområder i det åbne land.

Kommunens mål

- Ingen udsættes for væsentlig negativ på grund af støj i bolig-, sommerhus- og friluftområder.
- I det åbne land skal det være muligt at opleve naturens stilhed.
- Der skal i kommunen være mulighed for placering af støjende friluftsanlæg.

Behovet for planlægning

- Regionplanens planlægningszone for støj justeres og overføres til Kommuneplan 2009.
- Der skal planlægges for støjende fritidsanlæg som en sammenhængende del af planlægningen for byområder i kommuneplan 2009.
- Der skal som led i en landskabsplan planlægges for stilleområder i det åbne land.

Kommunens mål

- Ingen udsættes for væsentlig negativ på grund af støj i bolig-, sommerhus- og friluftområder.
- I det åbne land skal det være muligt at opleve naturens stilhed.
- Der skal i kommunen være mulighed for placering af støjende friluftsanlæg.

Behovet for planlægning

- Regionplanens planlægningszone for støj justeres og overføres til Kommuneplan 2009.
- Der skal planlægges for støjende fritidsanlæg som en sammenhængende del af planlægningen for byområder i kommuneplan 2009.
- Der skal som led i en landskabsplan planlægges for stilleområder i det åbne land.

Kommunens mål

- Ingen udsættes for væsentlig negativ på grund af støj i bolig-, sommerhus- og friluftområder.
- I det åbne land skal det være muligt at opleve naturens stilhed.
- Der skal i kommunen være mulighed for placering af støjende friluftsanlæg.

Behovet for planlægning

- Regionplanens planlægningszone for støj justeres og overføres til Kommuneplan 2009.
- Der skal planlægges for støjende fritidsanlæg som en sammenhængende del af planlægningen for byområder i kommuneplan 2009.
- Der skal som led i en landskabsplan planlægges for stilleområder i det åbne land.

Kommunens mål

- Ingen udsættes for væsentlig negativ på grund af støj i bolig-, sommerhus- og friluftområder.
- I det åbne land skal det være muligt at opleve naturens stilhed.
- Der skal i kommunen være mulighed for placering af støjende friluftsanlæg.

Behovet for planlægning

- Regionplanens planlægningszone for støj justeres og overføres til Kommuneplan 2009.
- Der skal planlægges for støjende fritidsanlæg som en sammenhængende del af planlægningen for byområder i kommuneplan 2009.
- Der skal som led i en landskabsplan planlægges for stilleområder i det åbne land.

Kommunens mål

- Ingen udsættes for væsentlig negativ på grund af støj i bolig-, sommerhus- og friluftområder.
- I det åbne land skal det være muligt at opleve naturens stilhed.
- Der skal i kommunen være mulighed for placering af støjende friluftsanlæg.

Behovet for planlægning

- Regionplanens planlægningszone for støj justeres og overføres til Kommuneplan 2009.
- Der skal planlægges for støjende fritidsanlæg som en sammenhængende del af planlægningen for byområder i kommuneplan 2009.
- Der skal som led i en landskabsplan planlægges for stilleområder i det åbne land.

Kommunens mål

- Ingen udsættes for væsentlig negativ på grund af støj i bolig-, sommerhus- og friluftområder.
- I det åbne land skal det være muligt at opleve naturens stilhed.
- Der skal i kommunen være mulighed for placering af støjende friluftsanlæg.

Analyse: mulige plantemaer 1

Hedensted Kommune har i kommuneplanstrategien gennemført en analyse af revisionsbehovet. Temaerne i kommuneplankataloget bliver gennemgået et for et. Under hvert tema er der en beskrivelse af temaet, en opstilling af de nationale mål samt kommunens mål. Endelig er der en beskrivelse af behovet for analyser og planlægning indenfor temaet.

Temaer som revideres i kommuneplanen

Tema	ja	overvejes	nej
Udvikling af et nyt bymønster med tilhørende byprofiler for de største byer		x	
Revision af eksisterende udlæg til byudvikling	x		
Vurdere muligheder for at forbedre større sammenhængende sommerhusområder af hensyn til turismen og friluftslivet		x	
Revurdere den hidtidige strategi for erhvervslokalisering		x	
Fastlæggelse af en lokal politik for hoteller, modernisering af hoteller og omdannelse til individuelt ejede ferieboliger		x	
Revision af detailhandelsområder i byerne	x		
Revision af udlæg til nye infrastrukturanlæg og tilhørende støjkonsekvensområder, idet infrastrukturanlæg skal vurderes i forhold til stigende vandstand, stilleområder, økologiske forbindelseslinier, landskabelige værdier og kulturmiljøer.	x		
Betjening af nye byområder og sommerhusområder med kollektiv trafik		x	
Vurdering af udlæg af arealer til vindmøller i forhold til landskabs-, natur- og kulturhistoriske interesser samt i forhold til internationale beskyttelsesområder (særlig redegørelse kræves ved planlægning for nye møller inden for 500-800 m)		x	
Samlet langsigtet planlægning med systemansvarlige virksomheder om højspændingsnettet for sikring forsyningsikkerheden, indpasning af af vedvarende energi og beredskabsmessig hensyn. Vurdering i forhold til landskabelige og naturmæssige interesser.			x
Vurdering af udlæg til beliggenhed af deponeringsanlæg og genbrugspladser i forhold til natur, miljø og drikkevandsinteresser.		x	
Vurdering af ændringer i varmeplanerne jf. udbygning af flisfyrede fjernvarmeanlæg og byudviklingsretninger, som ikke var forudsat ved varmeplanlægningen i 1980'erne			x
Revision af udlæg til virksomheder med særlige beliggenhedskrav (rensningsanlæg, motorbaner, skydebaner, forsvarsøvelsesplaner, havbrug, transporttunge virksomheder)		x	

PROCES OG MÅLGRUPPER

Efter kommunalreformen er det nye plansystem baseret på tæt samarbejde og dialog på flere niveauer: Myndighedsdialogen med nabokommuner, region og statslige myndigheder, ikke mindst miljøcentret, og dialogen med interessegrupper, erhvervsliv, borgere mv. i kommunen.

Nogle kommuner vælger at supplere køreplanen eller kommissoriet med en egentlig kommunikationsplan, som beskriver de primære og sekundære målgrupper for arbejdet, og giver overblik over hvilke kommunikations- og inddragelsesformer der skal anvendes. Der skal tages højde for, at ikke alle interessenter vil være lige involverede på samme tid, og det kan være en idé at overveje om kommuneplanens forskellige dele skal have forskellige målgrupper.

Den vanskelige dialog med nabokommunerne

Mange kommuner oplevede i arbejdet med planstrategien, at det var vanskeligt at komme i dialogen med nabokommunerne – der var ganske enkelt ikke tid. I kommuneplanprocessen bliver de fysiske sammenhænge mere synlige, eksempelvis når det gælder infrastruktur, ådale, skovrejsningsområder og vindmøller. Nogle kommuner tager efter arbejdet med planstrategien en rundtur til nabokommunerne og miljøcentret, hvor strategien og kommunens tanker om kommuneplanrevisionen diskuteres, inden det egentlige arbejde med kommuneplanen igangsættes. Dermed kan der både træffes aftaler om hvordan analyser koordineres – eller udarbejdes i fællesskab – og hvordan kommunerne varsler hinanden, hvis der for eksempel ændres i arealudpegninger til byvækst og skovrejsning, som har betydning for nabokommunerne. Flere kommuner opfatter dialogen mellem de mange nabokommuner som kommuneplanprocessens vanskeligste udfordring, fordi der er behov for både politisk og teknisk koordinering og dialog.

Miljøvurderingen forudsætter også en tidlig dialog og høring af berørte myndigheder, da vurderingen af miljøkonsekvenser og belysningen af mulige alternativer skal foregå, mens planerne er under forberedelse.

Politikernes rolle

Politikernes rolle har afgørende betydning for processens forløb. Nogle kommuner gennemfører ét større, politisk temamøde, mens andre lægger mere vægt på en løbende dialog i form af 2-4 kortere temamøder i løbet af kommuneplanprocessen. Dermed er der bedre mulighed for en løbende afklaring efterhånden som de politiske dilemmaer i forhold til for eksempel detailhandel og trafik identificeres.

Nogle kommuner har særlig fokus på meget konfliktfyldte, politiske valg, som er udsendt fra planstrategien til kommuneplanprocessen, for eksempel den fremtidige rollefordeling mellem kommunens byer og dermed den fremtidige by- og erhvervsudvikling. Brug af alternativer i kommuneplanforslaget kan løse op for konflikter.

Andre politiske forhold kan også spille væsentligt ind på proces og tidsplan. I nogle kommuner er der et politisk ønske om, at Kommuneplan 2009 er endeligt vedtaget inden sommerferien 2009, så kommuneplanen ikke ender som et sprængfarligt emne i valgkampen.

Nærdemokrati og nye interessegrupper

I mange af de nye, større kommuner er der særlig opmærksomhed på dialogen med lokalområderne og de nye lokalråd, som er oprettet mange steder. I kommuner, hvor nærdemokratiet og dialogen med lokalområderne prioriteres meget højt, kan det være en god ide at arbejde med en kommuneplan baseret på områdeplaner, som bygger på en særskilt dialog med

hvert enkelt lokalområde. Det er samtidig en meget ressourcekrævende arbejdsform, som kan trække fokus væk fra helheden og fra andre emner. Andre kommuner lægger derfor mere vægt på en bred inddragelse af interesseorganisationer gennem nedsættelse af en ekstern følgegruppe.

Der er også andre nye, organiserede parter på banen. I mange kommuner er lokale aktionsgrupper meget aktive i landdistrikterne. Her er der et særligt behov for at koble arbejdet med landdistriktspolitik med kommuneplanprocessen, da begge processer har fokus på de fysiske rammer. I nogle af byerne er der også opstået nye behov for inddragelse, eksempelvis at koble boligforeningernes arbejde med meget store helhedsplaner sammen med kommuneplanens mål for udvikling og fornyelse af eksisterende boligområder.

Faldgruber i inddragelsesprocesser

Der eksperimenteres meget med borgerinddragelse i kommuneplanlægningen. Alligevel er der mange faldgruber, som kan køre kommuneplanprocessen af sporet. Erfaringerne fra projektet "Fornyelse af planlægningen" viser, at hyppige årsager til problemer i planprocesser er manglende fokus på "skjulte" konflikter i kommuneplanprocessen, at spillerummet for offentlighedens indflydelse i en høringsfase ikke har været formuleret klart nok, eller at der eksempelvis ikke har været enighed mellem politikere og planlæggere om hvorfor borgerne blev inddraget i planprocessen.

Forudgående høring om udvalgte emner

Med planstrategiens offentlighedsfase opfylder kommunerne planlovens krav om, at borgerne skal inddrages tidligt i kommuneplanlægningen. Næste lovpåkrævede høring finder sted når kommuneplanforslaget

offentliggøres. Men springet fra de overordnede visioner i planstrategien til kommuneplanens rammebestemmelser kan være stort. Det kan være relevant at overveje en frivillig, forudgående høring - eksempelvis om særligt konfliktfyldte eller højt politisk prioriterede emner - inden kommuneplanforslaget udarbejdes. Men der er ikke krav om det i planloven.

Forudgående høring

I et Plan09-eksempelprojekt planlægger Viborg Kommune en forudgående høring med særlig fokus på de bynære områder, hvor der er mange beskyttelses- og benyttelsesinteresser. Her præsenteres analyser, alternative hovedstrukturskitser og "prototyper" på retningslinier og rammer for områderne. Debatten vil blive koordineret med andre væsentlige planspørgsmål. Indholdet i debatten ligger endnu ikke fast. Følg projektet på www.plan09.dk/viborg

Hvem er de vigtigste målgrupper for jeres kommuneplanarbejde, og hvordan inddrages de?

Mere om borgerinddragelse

Du kan finde inspiration om borgerinddragelse på www.borgerinddragelse.dk eller i bogen "Bedre interessentinddragelse, inspiration til byudviklingsprojekter" af Lise Gamst.

STRUKTUR OG INDHOLD

Kommuneplanen 2009 skal indeholde en hovedstruktur, retningslinier, rammer og redegørelse. Men vægtingen og sammenhængen mellem de forskellige dele vil afhænge meget af, om den fysiske kommuneplan udbygges med mere tværgående temaer. Uanset hvilken rolle kommuneplanen spiller, stiller de nye udfordringer i kommuneplanlægningen forskellige krav til de enkelte dele af planen.

Vores analyser viser, at kommunerne allerede griber arbejdet med at integrere hovedstruktur, retningslinier, rammer og redegørelse vidt forskelligt an – og mange er i tvivl om hvordan der skabes en god struktur i den nye kommuneplan. Her følger nogle foreløbige overvejelser.

Hovedstrukturen – det politiske overblik

Her findes som hidtil overblikket og de overordnede, politiske mål for udviklingen. Men strukturen bør overvejes på ny. Måske skal nogle af regionplanens retningslinier indarbejdes i hovedstrukturen, så sammenhængen mellem de overordnede politiske

mål og de konkrete retningslinier synliggøres. Hvis der arbejdes med en 100% digital kommuneplan er det desuden hensigtsmæssigt at skrive den direkte til nettet fra starten. Det kræver en ny disponering og måske kortere tekster end i den traditionelle hovedstruktur.

Retningslinierne – mange niveauer

Retningslinierne kan indarbejdes på forskellige niveauer. Sammenhængen mellem politik og administrationsgrundlag bliver synliggjort, hvis retningslinierne indarbejdes i hovedstrukturen og vises i sammenhæng med de politiske mål. Dvs. samme princip som blev anvendt i en række regionplaner. Der er ofte mange niveauer i retningslinierne. Nogle er meget politiske og overordnede knytter andre sig til meget konkrete arealudpegninger, og hører derfor måske mere naturligt hjemme i rammedelen. En anden mulighed er derfor at lave et særskilt dokument med retningslinier. Men her er der en risiko for, at det politiske ejerskab mistes, og at der dermed ikke skabes det politiske overblik og indblik i åben land-planlægningen, som er vigtigt i enkelt-sagsbehandlingen. Det er også vigtigt at have fokus på sammenhængen med nabokommunernes retningslinier. I Trekantområdet arbejdes der for eksempel med at formulere fælles retningslinier for alle seks kommuner, med mulighed for at hver kommune kan supplere med "lokale" retningslinier.

Rammedelen – behov for nytænkning

Rammedelen er i mange sammenlagte kommuner den måske mest ressourcekrævende udfordring. Rammerne skal opfylde Plank2-standarden og behovet for "harmonisering" og digitalisering af rammer fra forskellige, tidligere kommuner kan være meget stort. Samtidig er det dog værd at overveje, om der bør ske en planfaglig modernisering af rammerne, for



eksempel for at styrke formidlingen. En mulighed er at arbejde med "planprincipper", der skal understøtte en bedre forståelse af de arkitektoniske sammenhænge i byen.

Redegørelse og miljøvurdering – særskilt eller integreret

Kommuneplanens redegørelse har traditionelt været sammenskrevet med hovedstrukturen i mange kommuneplaner. Med de mange nye redegørelseskrav i planloven overvejer nogle kommuner at udarbejde en særskilt redegørelse. Fordelen er, at planens forudsætninger kan læses i sammenhæng. Til gengæld mistes muligheden for at underbygge de politiske mål i hovedstrukturen med relevante facts og analyser. Et alternativ er at skrive bemærkninger til retningslinierne sammen med retningslinierne og udgive baggrundsanalyser i et særskilt dokument.

Det samme gælder miljøvurderingen, som kan udgøre et særskilt dokument eller integreres i for eksempel hovedstruktur eller redegørelse. I screeningen skal der også tages stilling til, om miljøvurderingens skal indeholde alternativer.

Nye sammenhænge i den digitale plan

Endelig er det værd at overveje strukturen set i lyset af kommuneplanens øgede omfang og digitalisering. Digitaliseringen giver bl.a. mulighed for at koble informationer fra hovedstruktur, retningslinier, ramme og redegørelse på nye måder. Eksempelvis ved at illustrere rammernes bestemmelser om bebyggelsesprocenter som temakort i hovedstrukturteksten. På trods af digitaliseringen foretrækker nogle, at kommuneplanen også kan læses som trykt plan, men det kan give væsentligt dobbeltarbejde. Et kompromis kan være at supplere den samlede kommuneplan med en pixiudgave eller et politisk overblik.

Kommuneplan by og åbent land

Holbæk Kommune har netop offentliggjort det første forslag til en kommuneplan, der både omfatter byerne og det åbne land. Den samlede plan omfatter 462 sider, og kommunen har derfor valgt at opdele planen i en række dokumenter. Hovedstrukturen skaber det politiske overblik og rummer samtidig redegørelsen. Et særskilt dokument om det åbne land redegør for de overordnede, lokalpolitiske mål for det åbne land og samler alle retningslinier. For hvert lokalområde er der ét dokument, som rummer de politiske mål og overordnede planer for lokalområdet samt alle rammebestemmelser. Og endelig er der særskilte dokumenter med miljøvurdering og en detailhandelsanalyse. Kommuneplanen skal efterfølgende digitaliseres.



Hvordan strukturerer I jeres kommuneplan – hvordan skabes der sammenhæng fra overordnede, politiske visioner til konkrete rammebestemmelser?

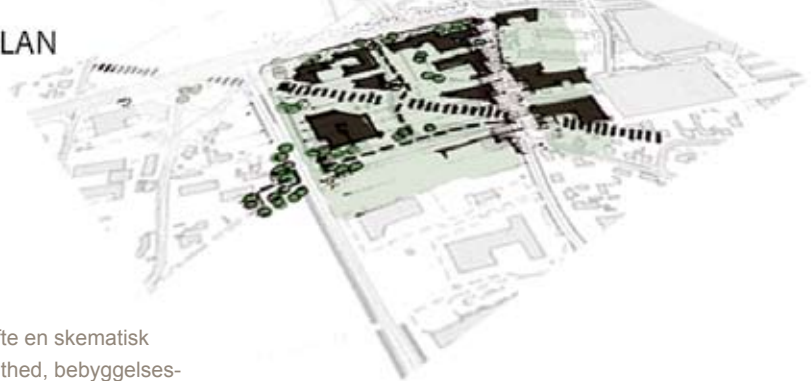
KOMMUNEPLAN



PLANPRINCIPPER



LOKALPLAN



Plan09 eksempel Odense

Kommuneplanens rammedel er ofte en skematisk oversigt over arealanvendelse, tæthed, bebyggelse-højder mv. Den er ofte svær at formidle til borgere. Derfor har Plan09 og Odense Kommune igangsat et eksempelprojekt, hvor planprincipper skal inspirere til en fornyelse af kommuneplanrammerne. Følg projektet på www.plan09.dk/odense.

Kilde: Dennis Lund, Møller & Grønborg.

FIRE KOMMUNEPLANTYPER

Den nye kommuneplan har mange relationer til andre, kommunale, tværkommunale, regionale og nationale politikområder, og der er i høj grad behov for at træffe politiske valg om hvor hovedvægten skal ligge. Plan 09 har valgt at beskrive fire principielle kommuneplantyper.

Den "klassiske" kommuneplan

– nu for både by og land

Basismodellen rummer de klassiske kommuneplanemner som for eksempel bymønster, bolig, erhverv og trafik, som suppleres med de nye emner i det åbne land: Landskaber, natur, landbrug osv. De fleste kommuner forankrer arbejdet i en planafdeling i teknisk forvaltning.

Fordelene ved modellen er, at tid og ressourcer kan rettes mod kommuneplanlægningens kerneopgaver og mod at arbejde grundigt med at skabe et godt administrationsgrundlag. Opgaven er ofte mindre ressourcekrævende end en stor, tværsektoriel kommuneplanproces. Det er dog i sig selv er en stor opgave at sammenskrive de mange planer, herunder at harmonisere og digitalisere kommuneplanrammerne i sammenlagte kommuner, samtidig med at der tages stilling til hvordan regionplanens retningslinier indarbejdes.

Ulemperne er, at den "klassiske" kommuneplan ofte kritiseres for ikke at være handlingsorienteret og fokuseret på de fordele, der er ved at tænke tværsektorielt og tage udgangspunkt i borgernes behov. Der er en risiko for, at kommuneplanen ikke bliver tilstrækkelig interessant for politikere og borgere, og dermed mest bliver et administrationsværktøj i planafdelingen.

Den fysiske kommuneplan

med fokus på natur, kulturmiljøer og landskab

En anden mulighed er at benytte kommuneplanrevisionen til at sætte mest fokus på de nye, kommunale planopgaver i forhold til natur, kulturmiljøer og landskaber. Det kan eksempelvis være aktuelt i kommuner, hvor de gældende kommuneplaner er relativt opdaterede. Processen kan fokuseres mod at udvikle politiske visioner for det åbne land, eventuelt ved at udarbejde en temaplan for det åbne land. Modellen forudsætter et tæt, fagligt samarbejde mellem planafdelingen og miljøafdelingen – og måske også eksterne parter som eksempelvis museer, som har viden om kulturmiljøer.

Fordelene ved modellen er, at planlægningen i det åbne land kan nuanceres og dermed ses i samme skala som byernes planlægning. Politisk og administrativt kan der skabes et stærkt grundlag for den fremtidige planlægning og enkeltstatsbehandling i det åbne land, og processen kan give et politisk indblik i forudsætningerne for de fremtidige, kommunale handleplaner i det åbne land. Ulemperne er, at det åbne land ses løsrevet fra byernes udvikling. Nogle beslutninger om den fremtidige arealanvendelse i det åbne land må desuden afvente statens vand- og Natura2000-planer, som er under udarbejdelse i 2008. En tidlig dialog med miljøcentret er en forudsætning for sammenhængen mellem de to planprocesser.

Den strategiske og handlingsorienterede kommuneplan

Mange kommuner har gennem en årrække arbejdet med en meget strategisk, handlingsorienteret kommuneplan, som for eksempel omfatter alt fra overordnede mål for byernes udvikling til konkrete mål for dagsinstitutionerne. De mest ambitiøse kommuner kobler planlægning og budget i en årlig cyklus. Opgave-

ven er typisk forankret på borgmesterkontoret, i en central udviklingsafdeling, eller måske i en ny plan- og kulturafdeling. Mange kommuner har i denne model delt ansvaret for kommuneplanen, så hovedstruktur og redegørelse ligger i en central forvaltning, mens rammedelen ligger i teknisk forvaltning. Det stiller store krav til proces, tidsplaner og organisering at koordinere kommuneplan- og budgetlægning. Hvis forslaget til Kommuneplan 2009 skal indgå i grundlaget for Budget 2010 skal forslaget typisk offentliggøres i starten af 2009.

Fordelene er åbenlyse og velkendte: Med en strategisk kommuneplan sættes der fokus på gevinsterne ved tværsektorielt samarbejde samt at omsætte politiske visioner til konkrete handlinger. Der kan sættes fokus på de tværgående emner, der har størst politisk interesse – for eksempel sundhed eller klimaforebyggelse.

Ulemperne kan være, at arbejdet er meget omfattende i en kommuneplanrevision, hvor der samtidig

er mange nye emner på banen og mange kulturforskelle, særligt i de sammenlagte kommuner. Erfaringerne fra de tidligere kommuneplaner viser også, at der er risiko for, at udfordringer i den fysiske kommuneplanlægning – for eksempel trafikproblemer – overses når der arbejdes meget strategisk og tværsektorielt.

Den områdebaserede kommuneplan

Et stigende antal kommuner tager udgangspunkt i bydelen eller lokalområdet i kommuneplanlægningen ved at udnytte planlovens muligheder for at arbejde med områdeplaner. Nogle kommuner overvejer også at arbejde med områdeplaner i det åbne land. Opgaven kan være forankret centralt eller i teknisk forvaltning.

Fordelene ved modellen er især, at debatten bliver mere vedkommende og konkret end en overordnet kommuneplandebate, men samtidig mere åben og med større muligheder for indflydelse end når der ligger et meget konkret lokalplanforslag på bordet.

Ulemperne er, at der er risiko for at miste overblik og sammenhæng mellem de enkelte områder. Nogle kommuner har derfor arbejdet med en "overordnet hovedstruktur" som paraply over områdeplanerne.



godt i gang med

Kommuneplan 2009

Udgivet af | Plan09

Fotos | By- og Landskabsstyrelsen

Layout | Tegnestuen Jens V. Nielsen

Tryk | Vilhelm Jensen & Partnere

ISBN | 09 978-87-92256-05-8

© Plan09 januar 2008



PLAN09

Sekretariatet
Haraldsgade 53
2100 København Ø
T +45 39 47 20 00
plan09@blst.dk
www.plan09.dk



MILJØMINISTERIET
By- og Landskabsstyrelsen