

Kommuneplanens rammedel

- dominerende træk og udviklingstendenser

Dette notat opridser dominerende træk og udviklingstendenser for rammedelens indhold og udseende mv. Notatet er dermed en form for status på rammedelen og bygger bl.a. på interviews med en række kommuner i maj/juni 2008.

Notatet er oplæg til workshop den 26. august 2008, hvor formålet er at udfordre den traditionelle tænkning om rammedelen og sætte fokus på nytænkning af rammedelens indhold, formidling og proces.

Indledning

Kommuneplanlægningen har i det seneste årti gennemgået en markant udvikling med øget vægt på den strategiske og sammenfattende planlægning. Rammedelen derimod har ikke fået den store opmærksomhed og har på mange måder været kommuneplanlægningens stedbarn.

Rammernes indhold er defineret i planlovens § 11b. Der er ved flere planlovsændringer gennem tiden kommet enkelte flere emner i rammedelen som f.eks. om detailhandel og byomdannelsesområder. Indholdsmæssigt er der dog kun sket beskedne ændringer siden 1970'erne.

I en hel del kommuner stammer en stor del af rammebestemmelserne stadig tilbage fra § 15-rammerne i 1970'erne, der byggede på bygningsvedtægten fra 1960'erne – altså over 40 år gamle bestemmelser. I efterfølgende kommuneplanrevisioner er rammerne blot ajourført for enkelte områder – typisk som opfølgning på udarbejdede kommuneplantillæg eller ved udpegning af nye områder til byudvikling eller omdannelse.

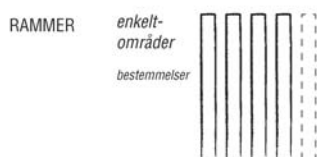
I flere kommuner opleves nu et behov for at gennemgå rammeområderne i forhold til de senere års nye krav og tendenser, fx i forhold til arkitekturpolitik, højhuspolitik, detailhandel og byliv, kulturmiljø og bevaring mv. Det gælder eksempelvis i tætbyområder med blandede anvendelser, hvor kommunerne ofte kan have store interesser i at bruge rammerne som administrationsgrundlag for byggesager og fx nedlægge forbud efter § 12.




De få variationer i indholdet afspejler sig også i opbygningen af rammerne. Rammerne er stort set opbygget på samme form i langt hovedparten af de gældende ca. 270 kommuneplaner i de 98 kommuner.

Der er i disse år øget fokus på digitale kommuneplaner, der giver nye muligheder for brugerne at søge information på. Netop rammedelen indbyder til flere nye måder at præsentere og opbygge indholdet på.

Rammedel – Indhold

De klassiske, fragmenterede rammer



			
	B 1.1	B 1.2	B 1.3
Anvendelse			
Bebyg.pct.			
Bebyggelse			
Etager			

Med den praksis, der har udviklet sig i de danske kommuner, består den "klassiske" rammedel af en skematisk visning af samtlige rammeområder med tilknyttede bestemmelser om anvendelse, bebyggelsesprocent, etageantal, bygningshøjde og evt. andre emner. Ofte suppleres med et sæt generelle rammebestemmelser om fx forsyning, parkeringsnormer etc.

Tilgangen er *fragmenteret* med fokus på enkeltområder, og nye rammeområder defineres typisk som følge af konkrete projekter, der medfører behov for et nyt sæt rammer, typisk på grund af en anden arealanvendelse. Tilgangen til rammerne har sin baggrund i den skarpt funktionsopdelte by.

I erkendelse af at rammebestemmelserne i de enkelte rammeområder ofte er meget ens for et stort antal rammeområder, vælger nogle kommuner at have et sæt tværgående bestemmelser for fx alle boligområder, erhvervsområder osv.

Den klassiske gengivelse af rammeområde efter rammeområde giver god mulighed for konkrete opslag på hvad der gælder i det enkelte område – en slags analog udgave af "hvad gælder for min ejendom?". Men den fragmenterede tilgang giver ikke baggrunden for bestemmelserne eller forståelse for sammenhængen til de tilstødende områder i byen/bydelen.

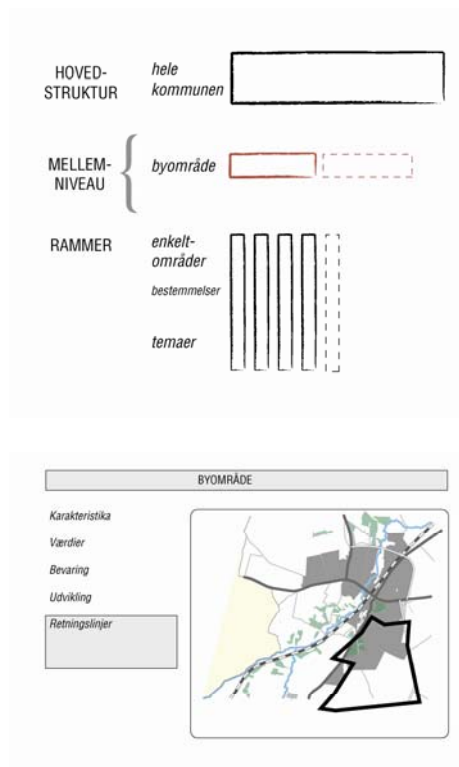
Oftest fastsættes i denne type rammer "standard-krav", der for mange områder ikke afviger fra bygningsreglementets byggeretsgivende krav. Man kan ofte klandre denne type rammer for ikke at være gennemarbejdede i forhold til konkret planfaglig vurdering af hvad det enkelte område kan eller bør rumme.

Hvordan kan den klassiske, fragmenterede rammedel håndtere de moderne byers mere blandede byområder?

Hvordan kan et rammeområdes indhold afspejle en større sammenhæng?

Hvilket detaljeringsniveau i rammebestemmelserne er egentlig velegnet for efterfølgende lokalplanlægning og sagsbehandling?

Områdeplanlægning



Flere og flere kommuner er i de senere år begyndt at arbejde med en områdebaseret tilgang i kommuneplanlægningen. Områdeplanlægningen giver mulighed for at tydeliggøre sammenhængen mellem hovedstrukturens politiske målsætninger og grundlaget for bebyggelses- og lokalplanlægningen.

Områdeplanlægningen udmønter sig på forskellig vis. Nogle kommuner laver en meget grundig beskrivelse af byområdets arkitektur, bindinger og udbygningsmuligheder, der udmøntes i et meget konkret administrationsgrundlag. Andre lægger vægt på en ”blødere” tilgang, der mere formidler et områdes værdier.

I flere tilfælde kører de områdebaserede planer (kvarters-, strukturplaner mv) som uformelle planer uden for plansystemet, som led i en involveringsproces af borgere, foreninger og politikere. Mange oplever nemlig, at ”mellemskalaen” er velegnet til at skabe vedkommende debatter og konkretisere overordnede mål og problemstillinger.

Det er karakteristisk, at en stor del af bevæggrunden for den uddybende områdetilgang, er et ønske fra kommunens (forvaltningens) side om at stå godt rustet i dialogen om konkrete projekter i lokalplanlægningen og byggesagsbehandlingen. Herved står planfaglige intentioner ofte stærkere over for privatøkonomiske interesser, hvilket flere forvaltninger har ønske om - både i forholdet til bygherrer, borgere og i forholdet til politikere.

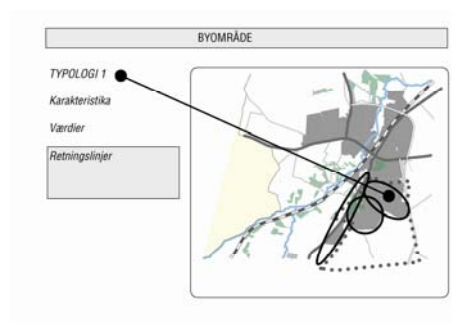
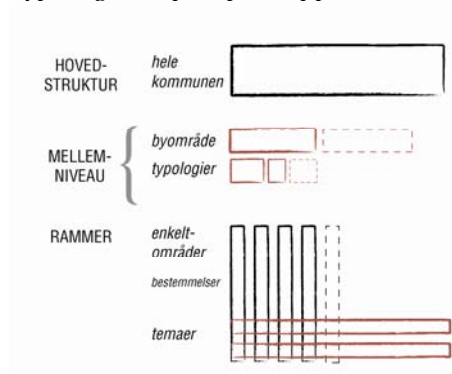
I den dialogbaserede tilgang til planlægningen er det dog væsentligt at være bevidst om rækkevidden af rammedelens juridiske holdbarhed.

På hvilke måder kan bydelstilgangen skabe sammenhæng mellem hovedstruktur og rammedel ?

Hvilket detaljeringsniveau er velegnet i områdeplanlægningen for at kunne udgøre et grundlag for rammebestemmelserne?

Hvordan fastholdes den juridiske holdbarhed i samspil med områdeplanlægningens arkitektoniske helhedsbilleder?

Typologier – planprincipper



Byområder omfatter ofte store geografiske områder med flere typer bymæssig bebyggelse, landsbyer og åben-land områder.

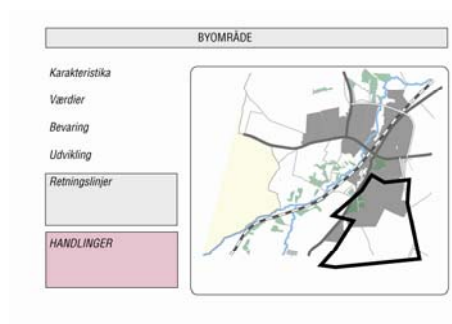
Nogle kommuner, bl.a. Odenses aktuelle Plan09-projekt, har fokus på, at man i virkeligheden bør forholde sig planfagligt til typologiske enheder, der fremtræder ved områder med fx ensartet byggeskik, samme anvendelse, en karakteristisk indfaldsvej eller et kulturmiljø. Opfattelsen er, at man herudfra kan fastsætte retningslinjer eller ”planprincipper”, der på hensigtsmæssig vis opfanger områdets værdier og konkrete muligheder.

Geografisk er disse enheder ofte forholdsvis små og kan endvidere overlappe hinanden, hvilket kan være en udfordring for brugernes muligheder for at bevare overblik over hvad der gælder i et område.

Hvordan kan planprincipper gå i spænd med rammedelens juridiske bestemmelser? - kan tværgående principper/temaer fx helt erstatte de klassiske fragmenterede rammeområder?

Hvordan ser den gode rammedel ud når planprincipper/bestemmelser overlapper hinanden, f.eks. når nogle områder indgår i flere typologier/kulturmiljøer?

Handlingsorienteret



I flere af de tidligere regionplaner tydeliggjorde amterne, at de selv kunne og ville gøre en aktiv indsats for at opnå de opsatte politiske mål og retningslinjer for de enkelte temaer – eksempelvis gennem naturpleje, skovrejsning, støtte til naturgenopretning eller lignende.

I lyset af at en del af kommuneplanens mål og muligheder skal realiseres af kommunen, overvejer flere kommuner at koble kommuneplanen mere direkte sammen med planlagte vej-, sti- eller naturprojekter mv. - dels som information for offentligheden og dels som grundlag for kommunens egne økonomiske prioriteringer.

Dette sker i en del kommuner allerede i byomdannelsesområder eller i forbindelse med landsbyplanlægning - her ofte som uformelle planer.

Da kommunerne her har overtaget en række nye kompetenceområder giver det måske mulighed for at

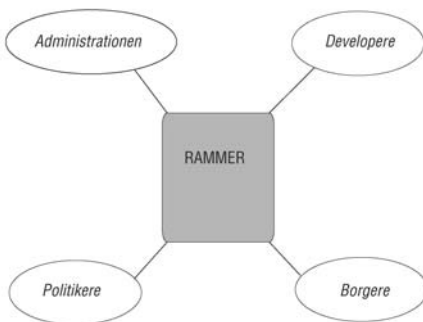
indarbejde en række nye tilknyttede oplysninger om realiseringen af kommuneplanens mål og handlinger.

Hvilke fordele kan der være ved et mere handlingsorienteret indhold i rammedelen (by/åben-land)?

***Hvilke handlinger kan være relevante at formidle?
- hvordan kan de indarbejdes som supplement til rammedelens bestemmelser?***

Rammedelen - Formidling

Formidling og målgrupper



Rammedelen er en fysisk og geografisk konkretisering af de politiske intentioner i kommuneplanens hovedstruktur. Kommunerne opfatter som sådan at rammerne henvender sig til alle, dvs forvaltning, politikere, borgere, developere og professionelle brugere.

Mange understreger dog, at den væsentligste bruger er forvaltningen, der anvender rammerne i den daglige planlægning og sagsbehandling.

God formidling relaterer sig til sin(e) målgruppe(r), og nogle kommuner har intentioner om at vurdere hvilken tilgang de forskellige målgrupper har til kommuneplanen, dvs at sætte sig ind i hvilke informationer, der efterspørges.

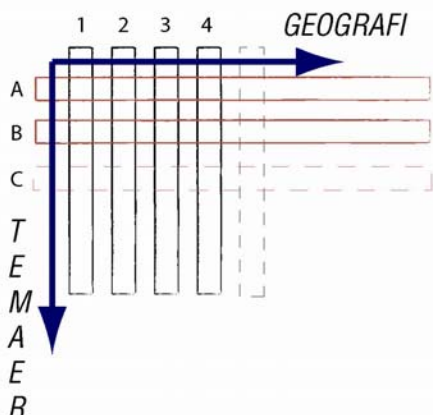
Hvilke målgrupper er i fokus for rammedelen? - og hvordan skal de i givet fald prioriteres?

Hvordan ser den ideelle rammedel ud, hvis den skal tilgodese den enkelte/alle brugernes behov?

Digitale løsninger

Flere og flere kommuner udarbejder digitale kommuneplaner, hvor rammedelen vises i webGIS-baserede kort og skemaer.

Den digitale form giver nye muligheder for visning af rammedelen og flere kommuner overvejer at videreudvikle de nuværende web-GIS-løsninger med flere funktionaliteter, fx øget visning af bindinger, kombinationer med åben-land i sammenhæng med tilknyttede retningslinjer og andre tematiserede visninger.



Med mange rammeområder og mange temaer er spørgsmålet hvilken visning der egner sig bedst formidlingsmæssigt.

Den digitale udgave af kommuneplanen er på mange måder en udfordring formidlingsmæssigt, bl.a. fordi kommunikationen skal foregå direkte og kortfattet. Men det giver også frihedsgrader til at skabe forskellige indgange til de mange oplysninger, og til at "linke" relevante oplysninger sammen.

Dermed er der øgede muligheder for at kommunikere med flere målgrupper på én gang. En af de grundlæggende gevinster er, at den digitale opbygning af de mange oplysninger giver frihed til at søge såvel geografisk (horisontalt) som temamæssigt (vertikalt).

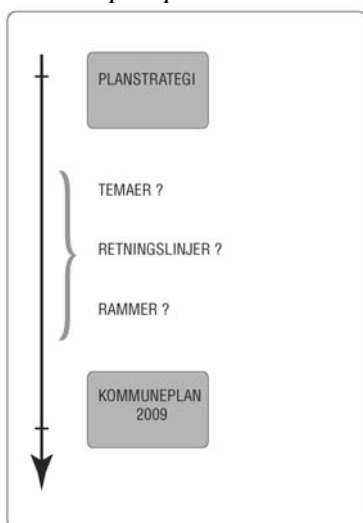
Hvordan kan en temamæssig og en områdemæssig tilgang til retningslinjer/rammer kombineres?

Hvordan kan områdeplanlægning formidles på interaktiv, digital form, fx som sammenbinding af hovedstruktur og rammer?

Hvilke digitale visningsmuligheder kan med fordel overvejes indarbejdet i sammenhæng med rammedelen ? – til hvilke målgrupper?

Rammedel - Proces

Tilrettelæggelse af kommuneplanproces



Næsten alle kommuner kan berette, at rammedelen bruges flittigt i administrationen, ikke bare i planafdelingen, men også i afdelinger inden for miljø, natur, vej og byggesag. Men alligevel er rammedelen mange steder udelukkende planlæggerens ansvar, mens andre faggrupper/afdelinger kun involveres på spredt ad hoc baseret basis.

I de senere år har flere tilkøbt GIS medarbejdere og flere kommuner fortæller om at rammerne er blevet omlagt og redefineret på baggrund af indberetningskravene til plansystemet. Rammerne er nogle steder blevet GIS-medarbejderens opgave.

Det er karakteristisk, at revisionen af rammerne ikke har en fremtrædende rolle i kommuneplanprocessen, og kun få kommuner sammentænker revisionen meget tæt til revisionen af hovedstrukturens temaer, fx om byudvikling, byomdannelse

Plan09 projekt : Fornyelse af kommuneplanens rammer for lokalplanlægningen

mv.

Hvordan kan rammedelens indhold bidrage konstruktivt til kommuneplanprocessen? - og i forhold til hvilke parter i processen?

Hvordan vil det styrke rammedelen, hvis arbejdsgruppen omkring rammedelen nytænkes?

Hvilke kompetencer er de væsentligste at inddrage ?