

HOLBÆK KOMMUNEPLAN 2007

FORSLAG TIL ARBEJDSPLAN OG HOVEDTEMA

OPLÆG TIL TEMAMØDET D. 15.11. 2006

Notatet er udarbejdet som grundlag for indstillingen om igangsætning af kommuneplanarbejdet.

1. Baggrund

I henhold til Lov om planlægning skal kommunerne inden for de første 2 år af en valgperiode fremlægge

- dels et forslag til **planstrategi**, hvori byrådet bl.a. skal fremlægge hovedlinierne for revisionen af kommuneplanen
- dels en **Agenda 21-strategi**, hvoraf fremgår byrådets mål for en bæredygtig udvikling

Byrådet har stor frihed til at udforme (forslag til) planstrategien i den retning, byrådet finder relevant og hensigtsmæssigt; fx behandle overordnede budgetterings-, prioriterings- og/eller udviklingsstrategiske spørgsmål. Byrådets forslag skal fremlægges til debat i min. 8 uger og herefter vedtages, evt. med korrektioner.

På dette grundlag udarbejdes **forslag til kommuneplan**. Strukturreformen definerer sammen med planloven en ny og større bane for den kommunale planlægning. En række temaer skal overføres fra de hidtidige regionplaner, der får retsgyldighed som landsplandirektiver ind til der foreligger godkendte kommuneplaner. Det er primært det åbne lands planlægning, der er ”det nye stof”, og reformen lægger op til at skabe en bedre sammenhæng mellem planlægningen for byerne og de omgivende landskaber.

Strukturreformen udløser også et krav om at skabe helhed og sammenhæng i forhold til dels de statslige retningslinier, dels de regionale udviklingsplaner og erhvervsstrategier.

Ny Holbæks **vision, konstitueringsaftale** og de opfølgende **servicemål** forudsætter, at en langt større tilflytning end hidtil lægges til grund for en afbalanceret udvikling, der kan sikre bl.a. et attraktivt bymønster, skabelse og bevarelse af attraktive landskaber og en udbygning af infrastrukturen.

Der skal iflg. konstitueringsaftalen ske en fornyelse af visionsplanen i 2007 og udarbejdelse af rammelokalplaner/områdeplaner for alle 17 lokalcentre med henblik på en bæredygtig udvikling og optimal udnyttelse af den kommunale infrastruktur. Der skal gøres forsøg med bykvalitet og byforskønnelse, og planlægges for blandet boligbyggeri i alle lokalcentre.

Der følger også af visionen og af konstitueringsaftalen, at planlægningen skal ske med tidlig og størst mulig lokal inddragelse. Sundhedsaspektet skal indarbejdes i alle planprocesser.

På denne baggrund har forvaltningen udarbejdet nedenstående oplæg til overordnet tids- og arbejdsplan samt hovedtema for kommuneplanarbejdet:

2. Udgangspunkter

Som tilbagemelding på de indledende debatter om de lokale fora i Holbæk og kommunens 17 lokalområder, forår 2005¹ blev der – til den første dialogmøderække i uge 22 – tilvejebragt et oversigtsmateriale vedrørende kommunen og de 17 lokalsamfund foruden Holbæk by. Heri blev der givet -

- et overblik over den samlede kommunes planlægnings- og udviklingsmæssige forudsætninger, og forslag til politiske hovedsynspunkter på de store plan-temaer som boligudbygning, trafik og det åbne lands planlægning
- oversigter over de 17 + 1 lokalsamfund med opsamling af debatten, oversigt over den kommunale service og oplæg til planer for området

Materialet blev ikke formelt politisk behandlet – eller vedtaget – men blot samlet og publiceret i august 2005 under delprojektets titel, ”Visionsplan – kommuneplan”, - tilføjet betegnelsen debatoplæg. Det har til daglig blot været benævnt ”*Det grønne Hæfte*”.

Dets indhold har været benyttet ved de hidtidige dialogmøder, og indholdet er forventet rimeligt vel bekendt. Forslagene til de politiske udmeldinger er ikke blevet anfægtet i noget betydningsfuldt omfang – skønt altså aldrig formelt vedtaget.

Som en udmelding om de væsentligste kommunale planspørgsmål er Det grønne Hæfte en slags planstrategi ”i utide”. En række forhold skal opdateres og udbygges, primært boligudbygningsprogram og befolkningsprognose, jf. nedenfor, andre forhold har fortsat gyldighed.

Det grønne Hæfte er således et godt udgangspunkt for den nye planstrategi, og dets opbygning, med den fælles generelle del og opslag – 2 – 4 sider pr. lokalområder – tænkes gentaget.

Dialogsystemets centrale elementer er de to gange 18 årlige møder, og ønsket om at skabe rammer, muligheder og kompetencer i alle 18 lokalområder. Som nævnt har også tredje dialogrunde i september 2006 været baseret på (bl.a.) *Det grønne Hæfte*'s sammenfatninger og foreløbige udmeldinger fsv. angår planlægningen.

Imidlertid er der efter forvaltningens opfattelse behov for at opjustere det planlægningsmæssige grundlag for de lokale debatter snarest muligt.

- Den hidtidige debat i lokalområderne har vist stor interesse for at kunne indgå i dialog om lokalområdernes udvikling, og medvirke til at drøfte og udforme sammenhængen mellem de lokale centerbyer og de omgivende landskaber. Sådan dialog er til fordel for både den sammenfattende og den lokale planlægning, og bør nu, efter de første tre runder, tilføres ”nyt brændstof, ny inspiration”.
- Begrebet ”områdeplan” er udmeldt (i stedet for rammelokalplan) som en oversigt over ”de lokale planer og aftaler mellem kommune og lokalområde”. Ved at tilvejebringe først (forslag til) planstrategi til marts, dernæst (forslag til) kommuneplan til september, skabes den første generation af ”områdeplaner”, samtidig med at de lovpålagte planer bringes på plads.
- Befolkningsfremskrivningen i *Det grønne Hæfte* var baseret på kendte udviklingsforudsætninger. Der er behov for nye data, der indtænker og fordeler en større vækst. Der er behov for politisk stillingtagen til boligudbygningens fordeling på geografi (de 18 lokalområder) og boligtyper (ejerformer, bebyggelsestrukturer) som grundlag for en fortsat, samordnet lokal boligudbygning/lokalplanlægning

¹ Rammen for etablering af de lokale fora var fastlagt i ”Projekt 1: Visionsplan – kommuneplan”.

- Dette er en forudsætning for at bolig- og befolkningsudviklingen i de enkelte af lokalområderne kan samordnes med (udbygning af) kapaciteten i det kommunale serviceapparat, sådan at udvikling i fx børnetal og kapacitet i dagtilbud og skoler kan matche hinanden: At både overbelastning og ledig kapacitet begrænses.
- Kommuneplanen vil også kunne medvirke til fremme af vedtagne, tværgående temaer og sektorer, herunder sundhed, og der er brug for den samlede ramme for en række sektorplaner, hvoraf nogle er lovpålagte.

En samlet planlægning styrker også Holbæk i samspillet med naboer, region og de statslige interesser.

Der foreligger nu statslige udmeldinger til kommuneplanlægningen, og der er fra ministeriets og Real Dania's side stillet store midler til rådighed i projektet **Plan 09** til støtte for udvikling af nye plankulturer og –fremgangsmåder. En ”offensiv” planproces og Holbæks særkende - den decentrale forankring – skønnes at kunne være interessant som reference for andre kommuner.

Regionen har igangsat arbejdet med den **Regionale Udviklingsplan (RUP)**. Der er udsendt et debatoplæg, og gennemføres et startseminar 30. november. Et forslag skal være offentliggjort inden udgangen af 2007, dvs. at der kan opnås et positivt, ligeværdigt samspil, hvis Holbæk formulerer sine planmål og regionale perspektiver sideløbende.

Også samarbejdet med **nabokommuner**, primært det øvrige **Nordvestsjælland** om bl.a. erhverv, uddannelse, arbejdsmarkedsforhold, turisme, sundhed og kultur skønnes at kunne styrkes via en formulering af kommunens mål og forventninger.

Sammenfattende vurderer forvaltningen, at den nye kommune så at sige ”har brug for” den samlede plan. En høj grad af decentral kompetence forudsætter en klar markering af ”de fælles rammer” og ”det fælles almenvel”.

3. Koncept:

Det er således forvaltningens oplæg til Byrådet (Sammenlægningsudvalget) at arbejdet med kommuneplanlægningen baseres på følgende tre hovedpunkter:

- Forslaget til **planstrategi og A21-strategi** skal foreligge til dialoggrunden i **marts 2007**, for at kunne inspirere og forny den lokale (plan)dialog, og med henblik på at Holbæks synspunkter kan indgå tidligt i bl.a. udformningen af forslag til den regionale udviklingsplan.
- Forslag til **kommuneplan** skal foreligge til dialoggrunden i **september 2007** med henblik på at en ”basiskommuneplan” kan vedtages ved årets udgang, således at der foreligger fælles overordnede rammer for den nærmere, lokale planlægning og (bolig)udbygning, for udformning af sektorplaner og –politikker, fornyelse af visionen, og som grundlag for den eksterne dialog.
- Debatten baseres på et hovedtema, der spændes ud mellem på den ene side kulturarven og kulturmiljøværdierne, herunder landskabets benyttelse og beskyttelse, på den anden side et langsigtet (by)vækstperspektiv – fx ”2030”. Deraf følger forslaget til ”titel”: **”Fremsyn og Fortælling”**. Temaet skal dels inspirere de (kortfristede) debatter om strategier og planforslag, dels kunne udfoldes i et uddybende arbejde med rod i lokalsamfundene 2008 – 09.

Nedenfor uddybes og begrundes de tre hovedpunkter. Af hensyn til læseligheden og sammenhængen sker det i ”omvendt rækkefølge”.

4. Hovedtemaet

Hovedtemaets arbejdstitel ”*Fremsyn og fortælling*” er valgt for at markere de både fremadrettede og historiske aspekter, der kan indgå i selve temaet, i kommuneplanen og i planstrategien som skitseret nedenfor.

Fortælling: Mange aspekter kan indgå, afhængigt bl.a. af lokale forhold og prioriteringer: Guldet og det Grønne; Landskabskarakteranalyse; Kulturværdi-kortlægning; Kommuneatlas-opgradering; Kulturbegrebet bredere: Fælles værdier, Sundhed/bevægelse, (DGI-landsstævnet) Fritidsaktivitetsmuligheder

Fremsyn: Nye visioner, Potentiale og udfordringer i den langsigtede (by)udvikling: bæredygtighed, retningslinier for ny bebyggelse, stiforbindelser i det åbne land, rammer for fremtidens kulturlandskab ...

Flere forskellige elementer indgår i grundlaget for det foreslåede hovedtema:

- **Kulturmiljø**-begrebet er passende bredt og ”planfagligt” i sin karakter til at kunne opfange en flerhed af konkrete emner eller ”sidespor” – (snarere end fx ”Sundhed” som hovedtema), og det udgør en vigtig faktor for bedre sammenhæng mellem byudviklingsinteresser og det åbne lands planlægning.
- Det understøtter planlægningens udgangspunkt i ”det lokale” og sætter fokus på (eksisterende) værdier i lokalsamfundene; den lokale viden, de lokale fortællinger, det lokale ”guld”.
- Det opfanger de politiske ønsker om en tilvejebringelse/fornyelse af kommuneatlas-kortlægningen og forslag om at igangsætte bykvalitets- byforskønnelsesprojekter lokalt
- Det kan baseres på dels en omfattende kortlægning i amtsligt regi, dels det lokale kendskab til historiske og landskabelige forudsætninger, og temaet rummer således et element af formidling og viden, der ikke tidligere har spillet en markant rolle i planlægningsdebatterne
- Tydeliggørelse af de lokale værdier, øget forståelse og viden kan forventes at medvirke til en bredere og større respekt for kulturarven og dermed større opbakning til bevaring/beskyttelse/hensyntagen. Det vil forhåbentlig mindske behovet for detailregulering i lokalplanerne og kan lægge op til lokale initiativer i de lokale fora, både på kort og længere sigt.
- **Et langsigtede vækstperspektiv** – foreslået 25 år – kan skabe en ”spænding” i forhold til den historiske dimension, og skabe debat gennem at der tegnes tydelige (evt. provokerende ?) billeder af byudviklingen frem til 2030: Skitser, der viser vækstens placering, omfang, evt. servicemæssige forudsætninger - i hvert enkelt lokalområde.
- Inddragelsen af det åbne lands planlægning i kommuneplanlægningen, og den forventede, stærke vækst i kommunen, gør det relevant at se længere frem end kommuneplanens lovfæstede 12-årige tidshorisont. Det kan fx særligt gælde spørgsmål om erhvervsinvesteringer, landbrugets strukturudvikling og skovrejsning

Som følge af bredden og karakteren skal det ikke forventes, at ”kulturtemaet” kan færdiggøres til en vedtagelse af kommuneplanen i 2007. Der skal derfor ske en konkretisering, således at arbejdet med temaet tilrettelægges i et flerfaset forløb: Dels i forhold til planstrategien, dvs. primo 2007; - dels i arbejdet med kommuneplanforslaget, ultimo 2007, og dels i en uddybende fase 2008 -09.

I denne konkretisering kan indgå, at der vil være mulighed for at søge midler til særlige opgaver fra miljøministeriets og RealDania’s Plan 09-projekt. Dette skal selvfølgelig samarodnes med et budget for kommuneplanarbejdet, herunder evt. tilkøb af kortlægninger og analyser.

5. Kommuneplanen:

Den første generation af kommuneplanerne rummer generelt en række **store udfordringer** for kommunerne. Som noget nyt skal de opfange de nye relationer til de statslige udmeldinger og overordnede interesser, samt danne samspil med de regionale udviklingsplaner, hvortil forslag skal være fremlagt inden udgangen af 2007. De skal desuden formulere de første, samlede rammer og fordelingsprincipper for bolig- og befolkningsudviklingen, samle de mange forskellige kommuneplanrammer fra de gamle kommuneplaner, medtage de nye temaer fra regionplanlægningen, og skal endelig fungere som ramme for nye sektorplaner.

De nye relationer til de overordnede interesser via de statslige miljøcentre forventes præget af **øget råderum og dialog-betoning**. Tilsvarende gælder, at den regionale udviklingsplan og regionale erhvervsstrategi er under formulering, og at "afhierarkisering" og praksisorientering bør være vigtige pejlemærker for samspillet. Endelig er der, i forlængelse af dialogprojektet *Bykvalitet og Bymønster i Nordvestsjælland*, påbegyndt sept. 2003, genoptaget et strategisk samarbejde med de to andre nordvestsjællandske kommuner om overordnede fællesinteresser:

Overordnede **temaer** som erhverv, beskæftigelse, uddannelse, turisme, sundhed og kultur kan behandles i disse sammenhænge. Der er særskilt behov for at planerne for eksisterende erhvervsområder og evt. fremtidige behov for nye erhvervsarealer vurderes nærmere i den nye geografiske sammenhæng.

Som det fremgår af *Det grønne Hæfte* kan der i høj grad tages udgangspunkt i gældende regionplanbestemmelser for så vidt angår **det åbne lands planlægning**. Men det vil være ønskeligt at afprøve de lokale og kommunalpolitiske holdninger til de hidtidige amtslige målsætninger. Det bærende **kulturarvstema** skal introduceres som en langsigtet opgave, hvor også perspektiver ud over kommuneplanens 12-årige tidshorisont kan tages op.

Som noget helt centralt skal kommuneplanen tilvejebringe en samlet ramme og fordelingsprincipper for **bolig- og befolkningsudviklingen**, som i samspil med planlægningen for de kommunale serviceområder – ikke mindst dagtilbud, skoler, fritidsfaciliteter og ældreservice – skal medvirke en god, afbalanceret udvikling og gunstige rammer for dagliglivet i alle dele af kommunen.

Behovet for nye, samlede **sektorplaner** undersøges, men der forventes behov for nye samlede planer for bl.a. vand, spildevand og kollektiv trafik, men også varmeforsyning, evt. vindmøller, en parkerings- og trafikplan for Holbæk by, og temaer som sundhed og fornyelse inde for de kommunale servicesektorer.

Der bliver altså "nok at se til". Forvaltningen har, med forslaget om den **relativt korte tidsramme** for tilvejebringelse af et kommuneplanforslag, lagt vægt på

- at **der foreligger et godt grundlag** for udarbejdelse af kommuneplanen – både i form af statslige retningslinier, gældende regionplanlægning over en lang periode, gældende kommuneplaner, en klar vision for nykommunen, retningstilkendegivelser fra de lokale fora samt et dialogsystem, hvor "scenen" for plan-debat og –samarbejde allerede er sat.
- at der hurtigst muligt bør tilvejebringes **en overordnet helhed**, der afspejler de væsentligste politiske prioriteringer og det nye byråds retningslinier for kommunens samlede udvikling, ikke mindst en ny plan for boligudbygning med tilhørende befolkningsprognose(r)
- at der fortsat gives frirum til videre dialog om den nærmere lokale planlægning, sektorplanlægningen og dialogen med eksterne parter, således at **planprocessen**, snarere end "en færdig plan" gives prioritet.

Den sidste pointe er ikke den mindst vigtige. Frem for at sætte en tidsplan efter at få "det hele med" i en første udgave, fokuseres på, hvad vi kan nå at få på plads inden for en given tidsramme: Ikke en discount-kommuneplan, men en **"basiskommuneplan"** som grundlag for uddybning og tilføjelser.

6. Forslaget til planstrategi samt Agenda 21-strategi

Planstrategien tænkes opbygget efter samme model som *Det grønne Hæfte*, dvs. med et overblik over kommunens samlede udvikling, samt opslag for Holbæk By og hvert af de 17 lokalområder.

Værdigrundlaget foreligger i form af visionen fra september 2004, baseret på ideen om kommunen som Byen og dens naturlige opland, og noget man evt. kunne karakterisere som *Dialog og Service som kommunalt brand*?

De centrale emner forventes overordnet behandlet: Den planlagte boligtilvækst og dens fordeling på geografi og boligtyper, konsekvenser for befolkningsudvikling, de afledte planer for serviceudbygning, temaer som sundhed, erhvervsforhold og beskæftigelse osv..

Agenda 21-temaerne – dvs. lovens krav om redegørelse for byrådets politiske målsætninger mht. mindskelse af miljøbelastning, fremme af bæredygtig byudvikling og byomdannelse, øget biologisk mangfoldighed inddragelse af befolkningen og fremme af ”helhedstænkningen” – tænkes indføjet, således at det indgår i sammenhæng med de ”traditionelle” planlægningsmæssige emner.

Hovedtemaet skal naturligvis præsenteres særligt, både tværgående og som ”bærebølge” i de enkelte afsnit/opslag for Holbæk og lokalområderne:

Holbæk By: Den kraftige vækst betoner naturligt behovet for *fremsyn* i planlægningen: Fokus på -

- Byudviklingen og dens grænser: De langsigtede perspektiver og problemstillinger i byens vækst (Boligudbygning 2030², nye erhvervsområdebehov?) og befolkningens rekreative interesser i forhold til de erhvervmæssige interesser. Der kan fx lægges op til en ny dialog med jordejere i byens randzoner.
- Byomdannelse og byfornyelse: Potentialer og udfordringer i ”indre byvækst”, behov for nye eller ændrede byfunktioner ...?
- Bymidstens udvikling: Bebyggelse, detailhandel, trafik og parkering.

Men måske kan sommeren debat om byen planlægning også ses som et ønske om ”at få *fortællingen*” – historien, bevaringshensynene, de folkelige værdier osv. – med, i større omfang.

For *de 17 lokalområder* er det særlig vigtigt, at forslaget til planstrategien fungerer som et fornyende grundlag for dialogmøderne: Det kan fx ske ved -

At *Fremsynet* illustreres ved at benytte ØRIB:modellens³ boligfremskrivning til (fx) år 2030 fordelt lokalt, dvs. med en visualisering af det forventede arealforbrug

At *Fortællingen* introduceres som oplæg til en nærmere planlægningsmæssig dialog og et opfølgende arbejde om de lokale kulturmiljøværdier og landskaber.

Desuden skal andre aktuelle, lokale temaer og projekter, samt naturligvis aktuelle lokalplaner indgå i dels planstrategien, dels dialogmødet.

² I samarbejde med NYP (Netværk for Yngre Planlæggere) gennemførtes i 2005 en workshop under betegnelsen *Holbæk 2030*, der kan indgå som inspiration. Her blev en række muligheder for Holbæks byvækst frem mod år 2030 illustreret. Desuden er der, i forbindelse med Fælled-lokalplanen, udarbejdet skitser til langsigtet byvækst øst og sydøst for Holbæk By. De fremgår p.t. kun af lokalplanredegørelsen.

³ ØRIB – ØresundsRegionen, Infrastruktur og Byudvikling: Et interreg-projekt, som ”Gl. Holbæk” som repræsentant for Nordvestsjælland er deltager i, og hvor forskellige langsigtede scenarier helt frem mod 2045 for byvæksten og dens fordeling i regionen har været undersøgt. Projektet blev startet i 2005 og det hidtidige forløb afrapporteres ved en konference i København d. 21.11. 2006. Det forventes, at projektet videreføres med styrket statslig deltagelse, og at Ny Holbæk fortsætter som deltager.

7. Processen:

Det foreslåede forløb kan i stikord skitseres således:

| | |
|--------------------------|---|
| November 2006: | Vedtagelse af notatet: Beslutning om hovedelementer. |
| Februar 2007: | Vedtagelse af forslag til Planstrategi og A21-strategi i Byrådet |
| Marts 2007 dialogrunden: | Forslag til plan- og A21strategi – præsentation og debat |
| 1.kvartal 2007: | Ansøgning, Plan 09 om ”eksempelprojekt-støtte” |
| 1. og 2. kvartal: | Udarbejdelsen af forslag til ”basiskommuneplan” Supplerende kortlægninger og analyser efter nærmere beslutning, - evt. med projektstøtte fra Plan 09. |
| August 2007: | Vedtagelse af kommuneplanforslaget i Byrådet |
| September, dialogrunden: | Forslag til kommuneplan – præsentation og debat |
| 2. og 3. kvartal: | Fortløbende dialog om Hovedtemaet <i>Fremsyn og Fortælling</i> |
| December 2007: | Vedtagelsen af kommuneplanen i Byrådet |
| 2008 (- 2009?) | Fortsat arbejde med hovedtemaet og ”afledte spor” |

På baggrund af drøftelserne i Sammenlægningsudvalget og med eksterne parter forventes udarbejdet et særskilt **budgetoplæg** vedr. evt. tilkøb af særlige analyser forelagt primo 2007 og finansiering af andre særlige udgifter til kommuneplanarbejdet.

På baggrund af opgavens karakter foreslås, at Sammenlægningsudvalget drøfter **den politiske ansvarsfordeling**.

Som det er skitseret, kan dialogudvalgene – som fagligt og politisk tværgående, som ansvarshavende i forhold til lokalområderne – ganske hensigtsmæssigt engageres i planprocessen. Samtidig vil centrale politiske valg være naturlig hjemmehørende i hele byrådets tematiske drøftelser, evt. med indstilling primært fra Økonomiudvalget.

En nærmere fastlæggelse heraf vil ske efterfølgende i samklang med styrelsesvedtægten.

2006-11-03 / Plangruppen

2006-11-08 / Endelig