

Helsingør Kommune giver et bud:

Hvordan omsætter vi visioner om bæredygtig udvikling til lokalplanlægning?

Lokalplanen giver kun begrænsede muligheder for at introducere bæredygtighed, så det er især processen, der leder frem til lokalplanen, der har betydning for at understøtte bæredygtighed. Det handler om vilje til at sætte handling bag ordene, og det politiske ejerskab er derfor vigtigt.

Af projektleder, ph.d. Marie Leer Jørgensen, og byplanlægger Stine Ginsbak, BYLAB, Helsingør Kommune

I Helsingør Kommune ser vi byplanlægning og lokalplanlægning som centrale instrumenter, der kan og skal fremme bæredygtighed og den grønne omstilling lokalt. Lokalplanlægningen skaber mulighed for en tværfaglig og helhedsorienteret kommunal indsats for klima og bæredygtighed. Vi har en oplevelse af, at planloven og lokalplanværktøjet ikke giver os tilstrækkelige muligheder for at fremme bæredygtighed, og har derfor igangsat en undersøgelse af, hvilke muligheder og udfordringer vi har som kommunal planmyndighed. Vi må konkludere, at med de nuværende begrænsede muligheder i selve lokalplanen, er det især processen, der leder frem til lokalplanen, der har betydning for at understøtte bæredygtighed. Det handler om vilje til at sætte handling bag ordene, og at den politiske opbakning derfor er meget vigtig. Vi arbejder derfor videre mod et nyt bæredygtighedsværktøj, der skal styrke vores politiske mandat og sætte fokus på bæredygtighed i planprocessen.

Lokalplanlægningens betydning for bæredygtig udvikling

Lokalplanen skaber bindende rammer for arealanvendelse på en given lokalitet. Bestemmelserne har indflydelse på den miljømæssige, sociale og økonomiske udvikling i et område. Lokalplanens krav vil influere på ressource- og energiforbruget, de økologiske syste-

mer og biodiversitet på lokaliteten, håndtering af klima og affald, rekreative rammer, indeklima, mobilitet og transportmuligheder og erhvervsmæssige muligheder. Derfor er lokalplanen på mange måder et ideelt redskab til at udmønte ambitiøse bæredygtigheds- og politikker og visioner. Vores undersøgelse er baseret på interviews med eksperter, byplanlæggere og fagfolk, der normalt bidrager til lokalplanlægningen i Helsingør, Aalborg, Gladsaxe og Københavns kommuner.

I det følgende præsenterer vi lovgrundlaget og dernæst resultaterne fra vores undersøgelse. Vi præsenterer de faktorer, som vi kan konstatere, har stor betydning for, hvordan vi som kommunal planmyndighed kan fremme bæredygtighed med lokalplanlægning, andre virkemidler i planprocessen og politisk opbakning.

Lovgivningen

Planloven er hjemmelsgrundlaget og sætter rammerne for, hvad vi kan regulere i en lokalplan. Planlovens § 1 definerer lovens formål. Planloven skal sikre hjemmel til, at den fysiske planlægning kan medvirke til en bæredygtig udvikling, som tager hensyn til mennesker, natur og økonomi. Bæredygtig udvikling er således et lovligt formål i en planmæssig sammenhæng i det omfang, det kan relateres til arealmæssige dispositioner.

Lokalplanen regulerer lokale forhold.

Den stiller bindende krav til den fremtidige råden på den geografiske lokalitet, som planen vedrører. Lokalplanen kan fastsætte detaljerede bestemmelser om det konkrete område, bygning eller ejendom.

En lokalplan kan ikke regulere forhold, som reguleres i særlovgivning fx spildevand, støj eller forbud mod pesticidanvendelse på lokaliteten, idet disse opgaver forvaltes med udgangspunkt i anden lovgivning og skal i øvrigt respektere forvaltningsretlige principper som proportionalitet.

Målsætning

I Helsingør Kommunes plan for klima og bæredygtighed 2020-30 er målet for reduktion af CO₂-udledningerne sat til 1,7 ton pr. borger i 2030 og CO₂-neutralitet i 2045, som lever op til Parisaftalens 1,5 graders mål. Planen peger på lokalplanlægningen, som et af mange redskaber, der skal tages i anvendelse for at nå målet. På samme måde er det i Helsingør Kommunes Bosætnings- og Boligpolitikken fra 2019 er det overordnede mål at fremme en bæredygtig byudvikling, bl.a. ved at satse på bæredygtigt byggeri – eksempelvis ved at bruge certificeringsordninger og have fokus på valg af byggematerialer.

” Vi har en oplevelse af, at planloven og lokalplanværktøjet ikke giver os tilstrækkelige muligheder for at fremme bæredygtighed. Netop fordi begrebet bæredygtighed er dynamisk handler det også om løbende at afprøve gråzonerne i de konkrete lokalplaner, og få prøvet grænserne af i Planklagenævnet. Her er den politiske opbakning vigtig.

Endelig skal lokalplanerne respektere EU-retten. Her er det særligt de regler, der harmoniserer betingelser for markedsføring af byggevarer og forbuddet mod at begrænse varenes frie bevægelighed i traktaten, da de kan forhindre et stigende ønske om at stille krav om bæredygtige byggematerialer, fx krav til PVC-indhold, genbrugsmaterialer, miljømærkning, krav til kvalitet og produktion af byggematerialer eller bæredygtigheds certificering af hele byggerier. Retsstillingen på dette punkt er ikke afklaret.

Disse lovmæssige forhold sætter begrænsninger for, hvad vi kan regulere og sikre i en lokalplan, på sigt håber vi på at få udvidet lokalplankataloget med muligheder for at regulere bæredygtighedsfremmende initiativer, så vi kan blive endnu bedre til at bruge lokalplanredskabet og supplere med andre instrumenter. Det vil vi komme ind på i det følgende.

Lokalplaninstrumentet og processen

Selve udformningen og formuleringerne i lokalplanen har betydning for planens implementering. Vi kan fx være skarpe på at lave præcise og klare formuleringer, der har betydning både for den efterfølgende sagsbehandling i andre afdelinger og for, hvorvidt der kan dispenseres fra planen efterfølgende. Det kan også være tydeliggørelse af de begreber, der anvendes. Et eksempel kan være at beskrive et friareal som et grønt område og ikke parkering. Det kunne også være at tydeliggøre, hvad der forstås ved vild natur med beskrivelse af plantearter.

Netop fordi begrebet bæredygtighed er dynamisk, handler det også om løbende at afprøve gråzonerne i de konkrete lokalplaner og få prøvet grænserne af i Planklagenævnet. Her er den politiske opbakning vigtig.

Involvering af de relaterede fagområder tidligt i forløbet

Vi har identificeret et behov for en tidligere og mere målrettet inddragelse af fagpersoner fra andre sektorer og afdelinger i lokalplanprocessen, end hvad der er kutyme.

Tidlig involvering muliggør, at særlige forhold af betydning for lokaliteten og fagspecifik viden kan komme i spil og medvirke til, at projektets styrker og svagheder belyses tværfagligt inden projektet tager form. Det kan være aspekter som vandforhold, affald, varmeforsyning og trafik. Dette vil sikre en helhedsorienteret tilgang til planlægningen og dermed øge muligheden for at udvikle bæredygtige projektløsninger.

Projektets opstart

Projekter opstår ofte længe før, selve lokalplanarbejdet sættes i gang. Det kan være i forbindelse med salg af kommunale ejendomme til nybyggeri. Det kan være udbud af opgaver, hvor kommunen er bygherre. Det kan være, når en udvikler/investor/bygherre henvender sig med en projektidé til udvikling på privat ejendom.

I disse tidlige faser forsøger nogle kommuner gennem dialog, med dialogværktøjer eller krav om fx certificeret byggeri at påvirke de fremtidige renoveringer og byggeri på ejendommen i en bæredygtig retning. Det viser nye måder at fremme bæredygtig byudvikling på, som vi kan undersøge, udvikle og tage i brug. Da vi her bevæger os en retslig gråzone, er den politiske opbakning alfa og omega.

Politisk opbakning

Den politiske opbakning bag bæredygtighedsvisionerne er vigtig for, hvor ambitiøse krav embedsværket kan stille til bygherre/investor. Dette vedrører både de helt tidlige stadier i processen, der går forud for en egentlig lokalplan-



Sommariva

Sommariva er det gamle stadionområde i Helsingør. Området skal danne rammerne om en ny bæredygtig bydel med direkte adgang til skov, strand og by. De kommende lokalplaner for området er et resultat af omfattende arbejde og en helhedsplan, hvor den politiske opbakning har været en essentiel forudsætning for den ambitiøse målsætning om bæredygtig byudvikling. I de to kommende lokalplaner for området er landskabet det bindende element. Der er fokus på klimatilpasning og bynatur. Lokalplanen for boligbebyggelserne skal muliggøre, at der etableres fællesskaber og en oplevelse af at det nye boligområde understøtter en bæredygtig livsstil med sociale aktiviteter og nem adgang til natur og attraktive byrum. Foto: Vandkunsten



Værftshallerne

Værftshallerne er andet eksempel på, at det ikke kun er lokalplanlægningen, der er afgørende for at sikre bæredygtighed. Værftshallernes omdannelse skal i høj grad tilskrives den politiske beslutning om at bevare det unikke industri-kulturmiljø, som Værftshallerne udgør, og at transformationen af bygningerne sker med respekt for de arkitektoniske og kulturhistoriske værdier. De gamle lagerhaller får nye funktioner, hvor den "særlige" ånd bevares. I og med at der ikke vil blive bygget, mindskes byggeaffaldet og produktion af nye materialer.

proces fx ved udformning af helhedsplaner, i salgs- og udbudsfaserne eller i opstarten og forhandlingen af lokalplanen. Derfor skal vi have den politiske opbakning.

Den politiske opbakning kan findes dels i de generelle planer og politikker som fx klima- og bæredygtighedsplan, kommuneplanen, planstrategi, biodiversitetsplan osv. I Helsingør Kommune betød involvering af politikerne i processen med udviklingen af Bosætnings- og Boligpolitikken (2019), at vi har et rigtigt godt mandat i forhandlinger med bygherrer.

Det er inspirerende, at nogle kommuner også har politisk opbakning til anvendelse af forskellige bæredygtigheds- eller dialogværktøjer, der skal sikre, at der tænkes bæredygtighedshensyn ind i de tidligere faser i dialogen med bygherrer/udvikler.

Sammenfatning og opfordring til at styrke det tværkommunale samarbejde

For Helsingør Kommune har vores undersøgelse givet en afklaring, som er vigtig for vores videre arbejde for bæredygtighed. Det er blevet klart, at det politiske mandat er helt centralt for, at vi kan prøve lokalplanernes grænser af og for, at vi kan integrere bæredygtighed på alle stadier i et bolig- eller byudviklingsprojekt. Fremadrettet betyder det, at vi vil igangsætte arbejdet med at udvikle et procesværktøj i samspil med politikerne.

For at blive endnu skarpere på at fremme bæredygtighed i lokalplanlægningen vil vi gerne tale for et øget samarbejde på tværs af kommunerne både i forhold til at blive klarere på lokalplaninstrumentets grænser og muligheder, samt hvilke ønsker vi kan have til en kommende planlovsændring. Men også for at opbygge viden og kompetencer om bæredygtighed og omsætningen af disse mål i konkrete instrumenter, der kan fremme bæredygtighed på forskellige stadier i projekt- og planfasen.

I BYLAB, Helsingør Kommune, udveksler vi meget gerne erfaringer og ideer med andre.

Bæredygtig lokalplanlægning

Bæredygtig udvikling handler om, at samfundet lokalt og globalt skal stile efter en udvikling, hvor der er balance mellem natur og miljø, det sociale liv og økonomien, således at nutidige generationer får dækket deres behov, uden at det sker på bekostning af fremtidige generationers muligheder. Den fysiske planlægning spiller en aktuell og central rolle, fordi den fysiske planlægning baner vejen for, at vi kan indrette vores byer, infrastruktur, bosætningsmønstre på måder, der fremmer og muliggør reduktioner i forbruget f.eks. energi- og materialeforbruget i byggeriet, reducere transportbehov, fremme kollektiv transport, biodiversitet, grøn rekreation, grønne fællesskaber i byer og i det hele taget skaber rammerne for, at borgerne kan leve et bæredygtigt hverdagsliv.



Boligliv i højden

Indenfor den sidste måned har man både kunnet høre og læse om forskningsresultaterne i rapporten Boligliv i højden, der har haft til formål at belyse, hvordan beboerne i 8 nye danske højhuse opfatter deres boligliv, naboliv og hverdagsliv. Hensigten har været at bidrage med ny viden, erfaringer og inspiration, som kan bruges af kommuner, developere og rådgivere, der ønsker at bygge højt. Her er et par af de opmærksomhedspunkter, som forfatterne Mette Mechlenborg og Katinka Hauxner har formuleret til de aktører i branchen, der planlægger at bygge højt.

Udsigten

Fokuser på det frie udsyn, der ifølge beboerne er det bedste ved at bo højt og den primære motivation for boligvalget. Derfor bør kommunen allerede i planlægningen være opmærksom på højhuses beliggenhed i forhold til hinanden. Boligkvaliteten forringes væsentligt, hvis det frie udsyn forsvinder, derfor konsulterer de fleste kommende beboere den gældende lokalplan. Derfor skal lokalplanen skabe forudsigtelighed og være til at forstå.

Vinduer og vindgener

Arkitektonisk er det en fordel at understøtte ønsket om det frie udsyn med store vinduespartier fra flere sider og så mange beboelsesrum som muligt. Vindens styrke i højden undervurderes af de fleste beboere, muligheden for at finde læ på tagterrasser, det er oplagt at tænke eksempelvis elevatorårne, installationskure etc. ind i designet som naturlige læhegn.

Trappen og elevatoren

Skab rum for de uforpligtende sociale møder både ude og inde, som kan understøtte den sociale overskuelighed. Placer fællesarealer og fællesfunktioner, hvor beboerne naturligt færdes, f.eks. ved indgangen eller ved adgangsvejen til p-kælderen. Placeringen er vigtig, fordi det har stor betydning for beboernes tilfredshed med fællesskabet.

Find flere gode råd i rapporten, hvor du i første del kan finde en gennemgang af Boliglivet i de otte forskellige højhuse efterfulgt af Erfaringer på tværs i anden del. Boligliv i højden kan findes på sbi.dk/Pages/Boligliv-i-hoejden.aspx.