Kandidatspeciale, Land management

Anna Fajstrup Graversen & Lisa Svenstrup Nielsen

Lokalplanen under lup

Fra visuel vildfarelse til klar kommunikation

Aalborg Universitet

Foråret 2021

Under vejledning af Lars Bodum

b

AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Aalborg Universitet
Det Tekniske Fakultet for IT og Design
Institut for Planlægning
Rendsburggade 14
9000 Aalborg
http://www.plan.aau.dk

Titel:
Lokalplanen under lup - Fra visuel vildfarelse til klar kommunikation

Projektmodul: Master's Programme (Cand.Geom.) in Surveying, Planning and Land Management

Tema:
Master's Thesis
(kandidatspeciale)

Projektperiode:
01.02.21 - 04.06.21

Forfattere:
Anna Fajstrup Graversen
Lisa Svenstrup Nielsen

Vejleder:
Lars Bodum

Antal sider: 108
Normal sider: 94
Bilag: A-F

Afsluttet:
04.06.21

Synopsis:

Specialet omhandler vigtigheden og kompleksiteten i den kommunikationsopgave, som lokalplanen er bundet af. Den initierende problematisering af emnet bygger på problemer, der er opstået med visualiseringer i lokalplaner. Ud fra dette udfoldes lokalplanens funktioner, dernæst hvordan disse funktioner fordrer et brug af forskellige visualiseringstyper, og en opstilling af de problemer, som dette visualiseringsbrug skaber i virkeligheden. Dette leder til en forståelse af, at lokalplanen har en generel funktion som medie, og projektets problemformulering: *Hvordan kan en forbedring af funktionen som medie styrke de andre lokalplanfunktioner, forståelsen af planen og dens visualiseringer?* På baggrund af dette belyses det, via en kommunikationsmodel for lokalplanen og en undersøgelse af misforståelser, at misforståelserne skyldes den almene borgers begrænsede erfaringsrum til at kunne forstå lokalplanen, og at lokalplanen er et komplekst medie med mange budskaber. Dette leder til forbedringsforslag på strategi-, format- og visualiseringsniveau, der kan styrke forståelsen af lokalplanen og dens visualiseringer, og dermed alle lokalplanens funktioner.

Rapportens indhold er tilgængeligt, men offentliggørelse (med kildeangivelse) må kun ske efter aftale med forfatterene.

Abstract

This master's thesis deals with visualizations in local plans and investigates the problems that occur, when local planning is to be communicated from the experienced planner to the unpractised stakeholders, and how these problems challenge the main functions of the local plan and its democratic aspects.

Visualizations are used to create clear communication of the messages in the local plans, but sometimes they do the opposite. They can cause confusion and lead to mistaken expectations in citizens and politicians. In the worst-case scenario, citizens and politicians feel deceived and feel that their democratic voice has been misled by confusing visualizations. This is the starting point for this thesis and its problem analysis based on the question: *Which problems arise with using visualizations in local plans?*. This leads to an investigation of which functions the local plan needs to fulfill and ends with establishing five functions: Regulation of areas, Implementation of politics, balancing of interests, inspiration, and inclusion of stakeholders. With these functions in mind, the project looks closer at the use of visualizations in local plans. It compiles a list of 13 types of visualization and through a questionnaire examines the use of these types in 56 different municipalities. It becomes clear, that it is especially the inspiring visualizations, that cause problems, and that the use of visualizations and the reflections on it are very different throughout the municipalities. This leads to an investigation of three examples of real-life problems, that are caused by visualizations. At the end of the problem analysis it is concluded, that there are many different problems, that can arise doe to visualizations i local plans, but that these problems also point to a sixth function: The local plan as a medium.

Based on the problemanalysis, the primary problem statement is formed: *How can an improvement of the function as a medium, strengthen the rest of the functions of the local plan, the understanding of the plan, and its visualizations?* The first step, is a closer look at the local plan as a medium, where theory of communication is used as a basis of build a communication model of the local plan. The model shows that the medium is a complex function, with many different messages and recipients. The many messages can cause noise, which makes it harder to comprehend.

Based on the communication model, the misunderstandings of the plan and it's visualizations can be examined. This is done through a questionaire directed at ordinary citizens, which asks them about their knowledge of local planning and their interpretation of different visualizations. It becomes evident, that the ordinary citizen has little to no knowledge of local plans, and that visualizations can be interpreted differently by each individual. When the ordinary citizen

tries to understand the visualizations without an understanding of the context, or with a wrong understanding of it, this can cause issues. This can lead to wrong decodings of the local plan and its visualizations, which lead to misunderstandings.

Based on the new knowledge on the medium and misunderstandings, it is possible to try to improve the problems, by clarifying the messages and accommodate the ordinary citizen. The improvements are presented and evaluated at three levels: Strategic, format, and visualizations. The improvements are e.g. internal guidelines, supplementary training in communication, to limit the use of professional words, to separate and clarify the different functions and messages, and to try and consider the perspective, level of detail, and colors of each different visualization to make sure, that they convey the correct message with the least amount of noise. In the final conclusion, it is determined that although not all of these improvements may be realistic in every planning department or for every local plan, there is an opportunity in most situations to create a greater focus on the final recipients and on separating the many messages of the local plan.

Forord

Denne rapport og projektet bag er et kandidatspeciale udarbejdet af Anna Fajstrup Graversen og Lisa Svenstrup Nielsen på 4. semester af deres kandidatuddannelse i Land Management på Aalborg Universitet. Specialets titel er *"Lokalplanen under lup - Fra visuel vildfarelse til klar kommunikation"* og er udarbejdet inden for rammen af de læringsmål, der er for kandidatuddannelsen.

Specialets emne udspringer af en undren omkring brugen af visualiseringer i lokalplaner. Gennem studiet har der været et fokus på lokalplanen som juridisk dokument og som en del af et større plansystem, der er tilpasset gennem skiftende regeringer og samfundsændringer. I den juridiske kontekst er der meget få krav om at bruge visuelt materiale, så hvordan skal det hyppige brug af visualiseringer forstås? Er det overhovedet nødvendigt? Visualiseringerne er planafdelingernes forsøg på at kommunikere lokalplanen ud til borgere og politikere, men nogle gange går det galt, og de bliver misforstået og rykker ved det demokratiske fundament. Der er derfor behov for en nærmere undersøgelse af visualiseringer i lokalplaner, og det er startskuddet for dette speciale, som er afslutningen og kulminationen på 5 års studie i landinspektørvidenskab og en sammensmeltning af den viden, som er tilegnet i løbet af denne årrække.

Specialet var aldrig gennemført uden inspirerende og styrende vejledning fra Lars Bodum. Tusind tak for det. Der skal også sendes en tak til fageksperter og kontaktpersoner, som har ydet deres støtte ved idégenering og samtaler om lokalplanen. Derudover skal der lyde en tak for besvarelserne fra kommunale planafdelinger og borgere på vores spørgeskemaer, som har skabt afgørende empiri til projektets analyser og konklusioner. Da projektet omhandler visualiseringer, har det været en stor hjælp, at både arkitektfirmaer, kommuner og privatpersoner har givet os lov til at bruge deres visualiseringer i rapporten. Der skal derfor afslutningsvis rettes en stor tak til dem.

Til sidst er der kun at ønske god fornøjelse!

Læsevejledning

Det anbefales at læse rapporten kronologisk for at få den størst mulige indsigt i projektets undersøgelser, og hvad de baseres på.

Som referencemetode er der i projektet benyttet Harvard-metoden, som er noteret ved (Efternavn, år). Ved angivelse af sidetal i kilden eller andre noter vil dette stå bagerst i parentesen, som (Efternavn år, s. X).

Projektets mange visualiseringer, som ikke ejes af projektgruppen selv, afsluttes med følgende kildehenvisning: (Rettighedshaver: X). X er den, der har

rettigheden over visualiseringen, og som har givet lov til at anvende visualiseringen i projektet. Hvis visualiseringen stammer fra en lokalplan eller et lokalplanforslag, vil henvisningen angives: (Visualiseringen er fra Lokalplan Y. Rettighedshaver: X). Y er en af forkortelserne fra tabellen herunder, som viser de lokalplaner, som der er brugt visualiseringer fra.

Forkortelse	**Lokalplannr. og navn**	**Kommune**
Lokalplan A	Lokalplan 2016 - 27 Centerområde, den sydlige bymidte i Horsens	Horsens
Lokalplan B	Lokalplan nr. 152-310 Den Tyske Skole, Løgumkloster	Tønder
Lokalplan C	Lokalplan 1088 - 27 Blandet byområde ved Olof Palmes Allé, Christiansbjerg	Århus
Lokalplan D	Lokalplan nr. 02-010-0004 For et boligområde ved Strandvænget	Esbjerg
Lokalplan E	Lokalplan 394 for Ericavej 161-165	Gentofte
Lokalplan F	Lokalplan 709 - Rammelokalplan og etape II for Randers Kaserne	Randers
Lokalplan G	Lokalplan 19-012 Centerformål, Vesterhavsvej, Hune-Blokhus	Jammerbugt
Lokalplan H	Lokalplannr. 538 Kvarter ved Bella Center Sydøst,	København
Lokalplan I	Lokalplan 23.01.L04 Boliger på Storegade 2-4 i Varde	Varde
Lokalplanforslag J	Forslag til tillæg 1 til lokalplan 524 Sundmolen i Nordhavn, Østerbro fra Teknik- og Miljøudvalgets møde d. 04-02-2019, Københavns Kommune	København
Lokalplanforslag K	Forslag til tillæg 1 til lokalplan 524 Sundmolen i Nordhavn, Østerbro fra Teknik- og Miljøudvalgets møde d. 18-03-2019, Københavns Kommune	København
Lokalplan L	Lokalplan 4-1-112 Boliger og erhverv, Kollegievej, Vejgård	Aalborg

Projektet har en lang række bilag, der afdækker projektets metoder og baggrundsdata som fx interviewreferater og spørgeskemaresultater. Disse er samlet i et separat dokument og kan også findes i den vedhæftede zipfil, som separate filer med filnavne, der svarer til deres overskrifter. Bilagene er angivet A, B, C osv., og henvises til gennem projektet, når de er relevante.

Der er gennem projektet refereret til retskilder og afgørelser. Disse angives enten med deres fulde navn i teksten eller med en forkortelse. Alle anvendte retskilder og afgørelser fremgår af tabellen herunder.

Retskilder		
Forkortelse	**Navn**	**Udgave**
PL eller Planloven	Lovbekendtgørelse om planlægning	LBK 2020-07-01 nr. 1157
L 2012 579	Lov om ændring af lov om planlægning (Klimalokalplaner og forenkling af loven)	L 2012-06-18 nr. 579
LFF 1994 191	Forslag til Lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse (Beskyttelse af kystområderne)	LFF 1994-02-04 nr. 191
BKG 2018 1191	Bekendtgørelse om det digitale planregister Plandata.dk	BKG 2018-09-24 nr. 1191

Afgørelser	
Forkortelse	**Navn**
U.2003.1979	Ø.L.D. 27. maj 2003 i sag 19. afd. nr. B-3555-00 Ved uoverensstemmelse mellem lokalplantekst og kortbilag gælder lokalplanteksten.
NMK-33-04570	Afgørelse i klagesag om Norddjurs Kommunes endelige vedtagelse af lokalplan nr. 077-707, Dronningens Ferieby i Grenaa
MAD2021.20	PKN afgørelse af 25. maj 2020, j.nr. 19/04505 En kommune havde efter nævnets opfattelse hjemmel i planloven til at fastsætte et forbud mod skorstene i en lokalplan, da planloven bl.a. havde til formål at forebygge forurening.

Indholdsfortegnelse

Titelside **i**

Abstract **iii**

Forord **v**

Læsevejledning v

Kapitel 1 Indledning **1**

Kapitel 2 Metodologi for problemanalysen **5**

Kapitel 3 Lokalplanens funktioner i dag **9**

3.1 Lokalplanens juridiske forudsætninger 10

3.2 Lokalplanens forskellige funktioner 11

3.2.1 Arealregulering 13

3.2.2 Politisk konkretisering 14

3.2.3 Interesseafvejning 15

3.2.4 Inspiration 16

3.2.5 Aktørinkludering 16

3.3 Sammenfatning 17

Kapitel 4 Brug af visualiseringer **19**

4.1 Visualiseringstyper 22

4.1.1 Oversigtskort 23

4.1.2 Fotos af eksisterende forhold 24

4.1.3 Illustrationsplan 25

4.1.4 Projekt- og eksempelillustration 26

4.1.5 Projekt- og eksempelmodel 27
4.1.6 Projekt- og eksempelskitse i relation til eksisterende forhold 27
4.1.7 Konceptvisualisering 28
4.1.8 Bindingskort 29
4.1.9 Teknisk konsekvensvisualisering 29
4.1.10 Principillustration 30
4.1.11 Referencebillede 31
4.1.12 Visualiseringskatalog 32
4.1.13 Kortbilag 32
4.2 Problemer, bygherrer og interne retningslinjer 33
4.2.1 Der *er* et problem 33
4.2.2 Krav til bygherre 34
4.2.3 Interne retningslinjer 35
4.3 Sammenfatning 36

Kapitel 5 Problemer i praksis 39

5.1 Lilli Gyldenkildes Torv i Horsens 40
5.2 Opelgrunden i Varde 42
5.3 BIG's hovedkontor i København 43
5.4 Sammenfatning 46

Kapitel 6 Afrunding på problemanalysen 47

Kapitel 7 Problemformulering og metodologi 49

Kapitel 8 Lokalplanen som medie 53

8.1 Behovet for at kommunikere 54
8.2 Den kommunikationsteoretiske vinkel 55
8.3 Samspillet med de andre funktioner 59

8.4 Sammenfatning 62

Kapitel 9 Misforståelserne tæt på 63

9.1 Den metodiske tilgang 64

9.2 Hvad er en misforståelse? 66

9.3 Lokalplan-literacy 67

9.4 Visualiserings-literacy 71

9.5 Samspil 74

9.6 Sammenfatning 79

Kapitel 10 Evaluering af forbedringsmuligheder 81

10.1 Strategi 82

10.1.1 Hvilket fokus skal de strategiske tilgange have? 83

10.1.2 Hvordan kan disse problemer løses? 83

10.2 Format 87

10.2.1 Opdeling af budskaber 87

10.2.2 Minimering af kulturforskelle 89

10.3 Visualisering 92

10.3.1 Én visualisering - ét budskab 92

10.3.2 Støjreduktion 93

10.3.3 Antal og placering 96

10.4 Sammenfatning 97

Kapitel 11 Diskussion 99

Kapitel 12 Konklusion 103

Kapitel 13 Perspektivering 107

Litteraturliste 109

Bilag A Lokalplanundersøgelse 119

A.1 Lokalplanundersøgelsens del 1 119

A.2 Lokalplanundersøgelsens mellemtrin 120

A.3 Lokalplanundersøgelsens del 2 121

Bilag B Spørgeskema til kommuner - Metode 123

B.1 Introduktion 123

B.2 Spørgsmål til visualiseringstyperne 124

B.3 De afsluttende spørgsmål 125

B.4 Det udsendte spørgeskema 126

Bilag C Spørgeskema til kommuner - Svar 145

C.1 Fordeling af svar-kommuner 145

C.2 Flere besvarelser fra samme kommune 146

C.3 Besvarelser på spørgskemaet 147

Bilag D Interview 171

D.1 Interviewguide 171

D.2 Referat af interview 173

Bilag E Spørgeskemaer til borgere - Metode 179

E.1 Spørgeskemaets udformning 180

E.2 Distribution 181

E.3 Det udsendte spørgeskema 184

Bilag F Spørgeskema til borgere - Svar 193

Kapitel 1

Indledning

Lokalplanlægning er en af kommunernes muligheder for at styre og skabe udvikling, både i de små lokalsamfund og i de store bymidter. Siden lokalplanens indførelse i plansystemet i 1976 har der været løbende diskussioner omkring dens funktioner og egnethed. I 2020 satte Byrummonitor lokalplanens funktion i dag under lup i artikelserien "Den svære lokalplan", hvor forskellige fagfolk og aktører gav deres bud på, hvorfor lokalplanen kommer til kort i dagens Danmark. De pegede bl.a. på, at lokalplaner er komplicerede og svære at forstå for almindelige borgere, at planlæggerne har et stort ansvar for at være *"meget præcise"* i deres kommunikation(Kristensen 2020), og at lokalplanprocessen er meget tids- og ressourcekrævende(Kraul 2020a). Dette skaber pressede planafdelinger, hvor der forsøges at kommunikeres komplekse lokalplaner ud til dens uvidende modtagere, samtidig med at ressourcer som tid og økonomi er knappe. Men hvorfor er forståelsen af lokalplanerne så vigtig?

Et hovedtræk ved lokalplanen er dens demokratiske aspekt. Der er juridisk krav om, at borgere inddrages i processen, og at lokalplanen vedtages af byrådet, således at lokalplanen afspejler kommunens almene interesser i området. Lokalplanen er således ligesom f.eks. kommunalvalg en vigtig del af den offentlige demokratiske proces. Derfor må lokalplanen også være omfattet af almene demokratiske principper, som bevirker, at lokalplanen ikke bare skal kunne læses, men også forstås, og at der ikke bare er en ret til at deltage i processen, men en faktisk mulighed for det. Det kræver at lokalplanens aktører ser lokalplanen og processen omkring, som et tilgængeligt forum for dem.

Der er flere forskellige aktører med forskellige interesser og funktioner involveret i lokalplanprocessens mange led. Kommunikationen og forståelsen i mellem dem er essentiel, for at sikre at det demokratiske aspekt opretholdes, og politikerne og borgerne i sidste ende ved, hvad de tager stilling til. Et af de primære værktøjer, som kommunernes planafdelinger bruger til at kommunikere en ny plan til borgere og politikere, er visualiseringer af forskellig art. Også selvom der sjældent er et juridisk krav om dette. Men hvorfor bruger man dem så? Og hvor stor en rolle spiller de i beslutningen?

Lokalplaner er en rumlig regulering, og det kan derfor virke naturligt at visualisere lokalplanen på forskellig vis, for bedre at kommunikere planens forskellige funktioner. Der er nogle visualiseringer, der er direkte henvist til i bestemmelserne som kortbilag og principskitser, der er andre, der viser

områdets nuværende anvendelse gennem kort og fotos, men der er også nogle, der har en mere løs funktion, som fx illustrationsplaner, der viser eksempler på mulige placeringer og udformninger af området. Visualiseringerne kan skabe et nemt overblik, som er mere overskueligt end tekstedelen, og som gør at borgere og politikere måske ikke tager sig tiden til at læse lokalplanen fra ende til anden. Meget få visualiseringer er direkte lovbestemt, og juridisk set vægter lokalplanteksten højere end visualiseringen (jf. U.2003.1979 og NMK-33-04570). Visualiseringernes primære funktion må derfor forventes at være en bedre kommunikation af planens tekst, men alligevel kan de nogle gange føre til det modsatte. Men hvordan og hvorfor sker det?

Der er flere eksempler på, at visualiseringerne i højere grad skaber misforståelse end forståelse. Ét af dem stammer fra Horsens, hvor visualiseringen skulle vise et eksempel på en realisering, men blev opfattet som et præcist facit. Her misforstod politikerne, hvad de tog stilling til, og viceborgmester Martin Ravn *"ville ønske sig, at byrådet var blevet præsenteret for mere præcise illustrationer af det pågældende byggeri, for ellers er det at stikke politikerne blår i øjnene"*(Kraul 2020b). Citatet viser, at ikke nok med at politikerne misforstår lokalplanen, så føler de sig også vildledt, fordi de ikke forstår, hvad de godkender, og de ønsker derfor at visualiseringerne på bedre vis skal vise, det der bliver opført. Det ryster ved lokalplanen demokratiske grundlag. Som Byrummonitor beskriver det: *"når politikere landet over kritiserer nybyggerier, de selv har godkendt, er der vel noget, der ikke fungerer?"*(Kraul 2020a). Det, som viceborgmester henviser til fra lokalplanen, og det faktisk byggeri kan ses på figur 1.1.

Figur 1.1: Til venstre er vist et referencebillede fra lokalplanen, og til højre er vist et foto af det opførte byggeri.(Visualiseringen til venstre er fra: Lokalplan A. Rettighedshaver: Arkitema) (Visualiseringen til højre er fra rettighedshaver: Martin Ravn)

I modsætning til politikerne, har borgerne i de fleste tilfælde endnu mindre erfaring med lokalplaner, og derfor endnu mindre forudsætninger for at forstå lokalplanen. Så hvad sker der, når de skal forsøge at forstå de komplekse lokalplaner og deres visualiseringer? Forstår de det, de skal inddrages i og tage

stilling til? Ofte vil det være umuligt at lave de præcise visualiseringer, som Martin Ravn efterspørger, fordi lokalplanen sjældent har så detaljeret en regulering, så hvordan sikrer de pressede planafdelinger, at visualiseringerne viser det rigtige? Skal alt med, så politikere og borgere ikke bliver overraskede, når der efterfølgende opføres teknikskabe og cykelskure, som ikke var visualiseret? Eller er det bedre at undlade visualiseringerne helt, fordi de er for svære at aflæse? Kan visualiseringerne tilpasses, så de bedre skaber forståelse mellem planafdelingerne og de andre aktører?

Visualiseringer i lokalplaner er ikke et nyt fænomen, men i takt med digitale værktøjer og digitaliseringen af planerne, er det blevet mere tilgængeligt at lave dem. Der er lavet forskellige undersøgelser af digitaliseringen af lokalplanerne og brugen og mulighederne herved, se fx (Bodum 2000). Undersøgelserne fokuserer på digitaliseringen og visualiseringerne mhp. på at løse problemer, men når i mindre grad ind til at definere og forstå problemerne. Det bliver derfor i højere grad symptombehandling, end en reel behandling af kerneproblemet. Andre tilfælde på symptombehandling af problemerne med visualiseringerne er, at flere kommuner begynder at lave retningslinjer for deres eget brug af visualiseringer, fordi de netop har haft dårlige oplevelser med det. De ønsker at gøre visualiseringerne mere *"ærlige"* og fx reducere, hvor meget de fylder i planerne (Holgersen 2020, s. 55). Flere brancher som arkitektforeningen og byplanlæggerne peger enten på en kraftig reduktion eller direkte udelukkelse af visualiseringer i lokalplanerne(Kristensen 2020)(Kraul 2020a). Der er dermed en tydelig bevidsthed om visualiseringernes problemer i branchen. På trods af disse løsningsmuligheder mangler der stadig en egentlig undersøgelse af de problemer der opstår, og hvordan og hvorfor de opstår.

Ved at undersøge problemstillingerne omkring visualiseringer i lokalplaner vil det også potentielt hjælpe til at forstå, forklare og løse kommunikationsproblemer i andre situationer, hvor politikere, borgere, fagfolk og/eller bygherrer skal kunne tage stilling til og forstå samme produkt. Landinspektørfaget er et rumligt fag med skel, bindinger og opmålinger, der strækker sig på tværs af det ganske land. Når denne rumlighed skal formidles videre til kunder eller samarbejdspartnere anvendes ofte kort eller andet visuelt materiale, som eksemplificeret med figur 1.2.

Ved bedre at forstå, hvordan det visuelle opfattes af og kommunikeres til ikke-fagfolk, vil det også kunne bidrage til en mere effektiv proces i landinspektørfaget. Det gælder f.eks. i forhandlingen af en jordfordeling, hvor parterne skal kunne overskue deres ejendom set oppe fra, eller i forklaringen af, at det digitale matrikelkort ikke er gældende i en skelfastlæggelse. Gennem forståelsen af, hvordan kommunikation med visualiseringer opfattes af forskellige aktører og konsekvenserne herved, vil projektet kunne skabe et fundament for at løse disse problemer, ikke kun i lokalplanlægningen men også i andre plansituationer og andre dele af arealforvaltningen.

Figur 1.2: Eksempler på nogle af de typer af visualiseringer, som landinspektører beskæftiger sig med og bruger til at kommunikere med kunder, som ofte vil være almene borgere. Til venstre er en visualisering af det digitale matrikelkort og i midten er et udsnit at et historisk lavt målebordsblad. (Begge visualiseringer indeholder data fra Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering, Det Digitale Matrikelkort, DTK Skærmkort dæmpet og historisk kort - lave målebordsblade, hentet i maj 2021). Den sidste visualisering af en TIN-model stammer fra et af projektgruppens tidligere projekter, og er udarbejdet af gruppen selv(Graversen, Nielsen og Westergård 2018, s. 9)

På baggrund af disse overordnede tanker opstår der en række spørgsmål fra det helt konkrete: Skal der være krav om at vise teknikskabe på visualiseringerne? Til det mere abstrakte: Hvilke konsekvenser har brugen af visualiseringer i lokalplaner? Hvordan løses de problemer, der opstår, når der bruges visualiseringer til at kommunikere lokalplanens intentioner? Er det overhovedet en mulig opgave for de pressede planlæggere at kommunikere de komplekse lokalplaners mange funktioner og intentioner? Ryster visualiseringerne og misforståelserne af dem ved det demokratiske grundlag for lokalplanerne, og kan dette afhjælpes? Der er derfor mange potentielle problemstillinger, der knytter sig til misforståelserne af visualiseringerne. Dette projekt vil på den baggrund undersøge, hvordan lokalplanen kan bevæge sig fra visuel vildfarelse til klar kommunikation. For bedre at forstå vildfarelsen indledes projektet med en problemanalyse ud fra følgende initierende problem:

Hvilke problemer opstår der med visualiseringerne i lokalplanen?

Metodologi for problemanalysen

KAPITEL 2

Den indledende problemanalyse skal belyse det initierende problem, og formålet med problemanalysen er derfor at finde frem til problemstillinger med visualiseringer i lokalplanen. Dette skal danne baggrund for at kunne opstille en problemformulering, som skal undersøges i dybden i projektet. For at kunne belyse det initierende problem er der til problemanalysen udarbejdet en metodologisk tilgang. Med denne tilgang er der lagt en plan for problemanalysen, som skal være med til at sikre en velovervejet og velargumenteret struktur for projektets første del. Det vil sikre, at problemanalysen leder hen til en række reelle problematikker og resultater, som der er behov for at undersøge og løse i projektets hoveddel.

Første skridt for at kunne belyse det initierende problem, er at fastslå, hvad der i dette projekt forstås ved visualiseringer. Visualisering som begreb, er valgt, da det skal kunne rumme alle former for visuelle fremstillinger eller værktøjer, der bruges i en lokalplan. En visualisering (sb.) og at visualisere (vb.) er de grundlæggende begreber, som definitionen tager udgangspunkt i. At noget er en visualisering betyder i dette projekt, at det kan omfatte alt visuelt indhold i den endelige lokalplan fra fotos, tegninger, skitser, kort, mv. Dog inkluderer det ikke fx det fysiske layout af lokalplanen, valg af skrifttype, sidehoveder mv. Det inkluderer heller ikke eventuelle brochurer, plancher eller fysiske markeringer, som kan være brugt i forbindelse med fx høringsfaser. Det skyldes, at der i projektet er valgt at afgrænse "lokalplanen" til primært at betyde "lokalplandokumentet" for dermed at fjerne fokus fra lokalplanprocessen. Denne afgrænsning skal sikre, at projektet kan nå i mål inden for de opsatte rammer, ved at der er tid og plads til at gå i dybden med det. Denne definition af visualiseringer, som værende alt visuelt indhold i lokalplandokumentet, giver plads til at udforske emnet mere eksplorativt, end hvis der kun var defineret de visualiseringstyper, som forventeligt ville give problemer. På den måde indsnævres problemanalysen ikke, før der er et reelt vidensniveau at kunne gøre det på.

Definition spiller sammen med en bestræbelse på at holde hele problemanalysen eksplorativ, som betyder, at forudgående hypoteser og teorier ikke dominerer analysen. I stedet giver denne tilgang mulighed for at belyse det ukendte og skabe større forståelse og sætte begreber på et emne, som ikke før har været belyst, eller ikke er set fra den vinkel endnu (Farthing 2016, s. 76).

I dette tilfælde er det ubelyste emne visualiseringer i lokalplaner og problemerne ved dette. På trods af ovennævnte bestræbelse på at tilgå problemanalysen uden forudgående hypoteser, bygger emnet på to præmisser om, *at* der bruges visualiseringer i lokalplanprocessen, og *at* der opstår problemer ved dette. Disse præmisser eller hypoteser bygger dels på de artikler, sager, undersøgelser og udtalelser mv., som nævnes og beskrives i indledningen, og dels på den erfaring, som projektgruppen går ind til projektet med. Der er derfor enkelte underliggende hypoteser, som danner rammen for projektet, men inden for denne ramme tilgås projektet eksplorativt. Disse underliggende hypoteser kaldes i hermeneutikken en forforståelse(Holm 2018, s. 109)),

I alle situationer vil der være en forforståelse af emnet, som bygger på ens fortid. Som specialeskrivende landinspektørstuderende er der gennem undervisning, projektskrivning og praktikforløb tilføjet viden og erfaring til den bagage, eller forforståelse om emnet, som ellers ville blive betragtet som almindelig. Som et udtryk for den proces, det er at bruge og videreudbygge vores landinspektørbagage, er der på figur 2.1 en lille tegneserie, der illustrerer sammenhængen.

Figur 2.1: Blok 1: Vi træder ind projektrummet, med bagagen godt pakket med planfaglig viden. Blok 2: Vi pakker vores forforståelse ud, og finder ny viden frem. Blok 3: Vi undersøger den nye viden, bl.a. viden om lokalplanen. Blok 4: Vi forlader projektrummet med stop-fyldt bagage, som både rummer gammel og ny viden. (Rettighedshaver: Jam Aden)

Denne bagage kan også beskrives som en begrebsramme eller ontologi, som gør, at begreber som 'lokalplan', 'Planlov', 'plansystem', 'høringsfase' mv. antages

at være bekendte for læseren. Dog er formålet med dele af problemanalysen også at udvide denne fælles ontologi og begrebsramme til fx at inkludere forskellige visualiseringstyper og lokalplanfunktioner. Således vil læseren nemmere kunne tilgå projektet, selvom de kommer fra en anden faglighed, da den fælles ontologi defineres løbende. Bagagen og projektgruppens ontologi gør også, at dette projekt vil have en anden vinkel på emnet, end hvis det var skrevet af eksempelvis arkitekter, grafiske designere, kommunikationsspecialister, miljøteknikere eller jurister. Som landinspektører er udgangspunktet lokalplaner og deres funktion problematiseret gennem brugen af visualiseringer, fremfor at udgangspunktet er visualiseringer som kommunikation eksemplificeret i lokalplaner.

Ved valget af denne vinkel, er det dermed også nødvendigt at forstå lokalplaner og de funktioner, de har, før brugen af visualiseringer og problemerne ved det kan analyseres. Der er både et behov for at forstå og forklare den viden, som allerede er i bagagen om lokalplaner for at skabe et fælles forståelsesfundament og en fælles ontologi. Og der er samtidig et behov for at udvide denne bagage med ny viden i forhold til visualiseringsvinklen og i forhold til at forstå lokalplanen udover bare de paragraffer, der definerer den. Det første underspørgsmål i problemanalysen er derfor:

Underspørgsmål 1: Hvilke funktioner har en lokalplan i dag?

Spørgsmålet er opstillet med henblik på at definere 'funktioner'. Dette omfatter både de juridiske rammer, som lokalplanen arbejder under, men bevæger sig også udover dette og undersøger, hvordan lokalplanen bruges på forskellig vis inden for disse rammer. Dette vurderes relevant, da netop visualiseringer er én af de ting, som i begrænset omfang er lovmæssigt bestemt i forhold til hvor ofte, det bruges i praksis. Derudover er der også i spørgsmålet en tidslig dimension i, at funktionerne defineres *i dag*. Da det antages, at funktionerne i dag vil være svære at beskrive, uden referencer til, hvordan det ellers kunne være, vil der også være referencer tilbage til historien, og den udvikling der er sket. Modpolen kunne også have været referencer til fx andre lande. Det vurderes, at den historiske udvikling er mest relevant, da brugen af visualiseringer også har ændret sig i tidens løb, og derfor vil kunne hænges op, på hvordan lokalplanens funktioner generelt har ændret sig. For at belyse lokalplanens funktioner bruges litteraturstudier af forskellige kildetyper, der både dækker de juridiske rammer, tidligere undersøgelser af lokalplaner og fagbøger om dem. Dette vil være en let tilgængelig metode til at skabe overblik over funktionerne, men også hvordan den opfattes i dag og før, både juridisk og af fagpersoner.

Når lokalplanens funktioner er defineret, kan der fokuseres på visualiseringerne, fordi konteksten, de indgår i, er fastlagt. For at kunne beskrive hvilke problemer, der opstår med visualiseringer i lokalplanen, som er målet for problemanalysen, er det nødvendigt først at forstå, hvordan visualiseringer bruges i lokalplanen. Dette er derfor det 2. underspørgsmål:

Underspørgsmål 2: Hvordan bruges visualiseringer i lokalplanen i dag?

Spørgsmålet skal undersøge brugen af visualiseringer, både ift. hvilke typer af visualiseringer der bruges, hvornår og hvor de bruges, men også hvorvidt planlæggerne har nogle overvejelser om, hvorfor de bruger dem. Spørgsmålets formål er også at skabe en forståelses- og begrebsramme (ontologi) omkring visualiseringstyper og brugen af dem, som kan bruges fremadrettet i projektet. Spørgsmålet vil derfor analyseres i to dele. Først udføres en screening af lokalplaner mhp. at lave en kategorisering af de visualiseringstyper, der bruges i lokalplaner. Derefter analyseres kommunernes brug af disse visualiseringstyper på baggrund af kvalitative og kvantitative spørgsmål i et spørgeskema. Det kvantitative giver mulighed for nemmere at kunne beskrive brugen ift. hvad, hvor og hvem, og det kvalitative giver mulighed for at beskrive hvorfor. Sammen kan dette belyse, hvordan visualiseringerne bruges. Når det er fastlagt kan det også underbygge både udpegningen og forståelsen af de problemer, der kan opstå, som er formålet med tredje og sidste underspørgsmål:

Underspørgsmål 3: Hvordan opstår der problemer med visualiseringer i lokalplaner?

Underspørgsmålet er det sidste skridt på vejen til at kunne belyse det initierende problem. Hvor det initierende problem retter sig mod at opremse problemer, som kan danne grundlagt for en problemformulering, så er tredje underspørgsmål i højere grad et spørgsmål om at forstå forskellige typer af problemer. Undersøgelsen bygger derfor ovenpå forståelsen af lokalplanens funktioner fra underspørgsmål 1, og ovenpå forståelsen af brugen og typerne af visualiseringer fra underspørgsmål 2. Ud fra dette analyseres underspørgsmål 3 ved at opstille en række eksempler fra virkeligheden, der viser, hvor der kan opstå problemer og hvordan. Efter denne delanalyse, kan det initierende problem belyses endeligt ved at udpege og gå mere i dybden med hvilke problemer, der kan opstå med visualiseringer generelt.

De mere specifikke metoder, som anvendes til de enkelte underspørgsmål og delanalyser, er beskrevet i den indledende del til de kapitler, hvor de behandles. Det er i hhv. kapitel 3, 4 og 5.

Lokalplanens funktioner i dag

KAPITEL 3

Dette første kapitel i projektets problemanalyse tackler spørgsmålet om, hvilke funktioner en lokalplan har i dag. Som det er beskrevet i kapitel 2, er formålet med underspørgsmålet både at præsentere projektgruppens eksisterende bagage med viden om lokalplaner som fælles vidensfundament, og samtidig at samle ny viden som bevæger sig udover det, der kommer til udtryk direkte af paragrafferne.

Det som er vigtigt indenfor denne ramme er, at det i projektet hermed anses for gyldigt, at en lokalplan er mere end blot et juridisk bindende arealregulerende planprodukt. Denne betragtning er vigtig for projektets indholdsmæssige ramme, fordi de fleste visualiseringer ikke har et juridisk opland, og det derfor oftest er udenfor lokalplanens bindende og arealregulerende elementer, at visualiseringerne spiller en rolle. For at underbygge denne påstand om lokalplaner, må fokus først være at få defineret lokalplanens funktioner, inden visualiseringernes indpas og rolle i den kontekst belyses.

Metodemæssigt tager undersøgelsen af underspørgsmålet udgangspunkt i litteraturstudier. Denne metode er valgt, da lokalplanen allerede er defineret i forvejen, blot i andre sammenhænge eller kontekster, end den dette projekt sigter efter. Litteraturstudier er derfor anvendeligt til at indsamle den relevante empiri og sammensætte det, der allerede er kendt, til ny viden i en ny kontekst. Selve undersøgelsen bygger på flere forskellige typer af litteratur. Dette er bl.a. lovstof som forarbejder, vejledninger, Planloven med kommentarer, mm. i forhold til den juridiske baggrund, og derudover også forskningsprojekter og rapporter om lokalplaner og lokalplanlægning, fagartikler og lignende publikationer, i forhold til en mere konceptuel tilgang. Viften er således bred og passer til, at underspørgsmålet vil belyse en bred forståelse af lokalplanens funktioner i dag. En udfordring med litteraturen kan være spørgsmålet om tid: Hvor nutidig kan litteraturen siges at være, og er den dermed repræsentativ for *i dag*? Selvom lokalplanen og lokalplanlægning er i konstant udvikling, bygger dele af emnet stadig på de samme forudsætninger som tidligere. Derfor er der i kapitlet anvendt såvel ny som gammel litteratur, fordi det på den måde bliver repræsentativt for den udvikling lokalplanen har været igennem, så det på den baggrund er muligt at udtale sig om det nuværende ståsted.

3.1 Lokalplanens juridiske forudsætninger

Der er mange måder at begynde en definition af lokalplanens funktioner, men i dette projekt tages der udgangspunkt i først at klarlægge lokalplanens juridiske forudsætninger, da det er disse, der danner rammen for lokalplanens indhold.

Lokalplaner kom ind i lovgivning med kommuneplanloven i 1975(Anker 2013, s. 342). Som det fremgår af projektets indledning, er lokalplan en af plantyperne i det danske plansystem, og må, som den lavest placerede plantype, på grund af rammestyringsprincippet ikke stride mod planerne højere oppe i hierarkiet. Det er igennem lokalplaner at kommunalbestyrelsen har mulighed for at fastsætte lokale bestemmelser for arealanvendelsen, og det er den eneste plantype, der kan indeholde bestemmelser, som har umiddelbar retsvirkning for borgerne. (Anker 2013, s. 19, 337) Planlovens lokalplanparagraffer åbner op for, at hver enkelt lokalplan kan tilpasses den konkrete sags både fysiske og politiske behov, formål og omstændigheder, når det kommer til såvel indhold som omfang og detaljering(Aunsborg m.fl. 1995, s. 7). Selvom der ikke direkte er nogle krav til lokalplandokumentets struktur i Planloven, er der indirekte igennem nogle af planlovens paragraffer dog visse krav til formen, der sammen med praksis i kommunerne betyder, at en lokalplan består af bestemmelser, redegørende tekst og mindst én visualisering i form af et kort, som lokalplanteksten henviser til (Miljøministeriet m.fl. 2009, s 23.).

Kommunerne har hjemmel til at udarbejde lokalplaner gennem Planlovens §13: Den såkaldte lokalplanret. Udover lokalplanret følger der af PL §13 stk. 2 også lokalplanpligten, som pålægger kommunerne at udarbejde lokalplaner, når det er nødvendigt.(Anker 2013, s. 346, 351) Planloven indeholder meget yderligere regulering ift. lokalplanlægning, herunder bl.a. indholdsmæssige krav, lokalplankataloget og høringsbestemmelserne. De indholdsmæssige krav er bl.a., at der i lokalplanen skal være defineret et formål, som knytter sig til en planlægningsmæssig begrundelse jf. PL §15, og at der er krav om en redegørelse for forskellige forhold jf. §16. Der følger en nærmere beskrivelse af de planlægningsmæssige begrundelser senere i kapitlet. Lokalplankataloget definerer de forhold, det er muligt at optage bestemmelser om i en lokalplan. Listen er udtømmende, men er blevet udvidet af flere omgange siden 1975 (Anker 2013, s. 379). Det blev f.eks. i 2003 muligt at optage bestemmelser om oprettelse af grundejerforeninger jf. Karnov noter, PL nr. 358, og i 2020 blev det som følge af MAD2021.20 også klarlagt, at det er muligt at have bestemmelser i lokalplanen, som fastsætter forbud mod skorstene pba. hensyn til forurening. Høringsbestemmelserne omfatter bl.a. de forskellige krav til lokalplanernes høringsperioder, og herunder også de forskellige muligheder for periodelængder hhv. 2, 4 og 8 uger, jf. PL §24 stk. 3-7.

Lokalplanens juridiske forudsætninger er mere komplekse end det, der fremlægges her, men samlet set belyser afsnittet, at lokalplaner og lokalplanlægning knytter sig til et juridisk udgangspunkt, som både sætter begrænsninger og

åbner muligheder. I det tilfælde at det er nødvendigt at uddybe det juridiske yderligere, vil det ske i de relevante afsnit.

3.2 Lokalplanens forskellige funktioner

Af det foregående afsnit kan der i første omgang udledes, at lokalplanen rummer en funktion som *arealregulering*, der igennem sine bestemmelser regulerer den private ejendomsret for et givent område. Hvilke funktioner lokalplanen ellers rummer, belyses i dette afsnit.

I den indledende del af dette kapitel opstilles præmissen om lokalplanen og dens funktioner, som noget bredere, end hvad der kommer af de juridiske forudsætninger. Denne præmis handler, om hvordan lokalplanens funktioner bevæger sig ud over det lovbundne, eller hvordan den lovbundne del spiller en anden rolle, end blot at være arealregulerende.

Selvom dette projekt er nyt i sin vinkling, er der andre i litteraturen, som tidligere har forholdt sig til, hvordan lokalplanen kan defineres.

I 1995 definerer Aunsborg et al. lokalplanen i arealforvaltningssammenhæng, og opstiller i den forbindelse fire forskellige lokalplantyper, som lokalplaner kan typificeres på baggrund af. De fire typer er:

- Projekt-/realiseringslokalplan
- Vedtægts-/bevarings-/adminstrationslokalplan
- ramme-/planlægningslokalplan
- temalokalplan

Det er således en typificering, der drejer sig om at kunne gå ind og definere hver enkelt lokalplan for sig.(Aunsborg m.fl. 1995, s. 24-25) I dette projektet er målet ikke at foretage en inddeling alle lokalplaner efter deres funktioner, men i stedet at se på alle lokalplaner og definere de funktioner som de kan have til fælles. Derfor anvendes definitionen fra Aunsborg et al. ikke videre i definitionen af lokalplanens funktioner, men bruges i stedet som en overordnet forståelsesramme for de kontekster, som lokalplanen kan indgå i.

Senere i litteraturen definerer arkitekt og forsker i lokalplanlægning Arne Post i 2011 kortfattet i rapporten *Lokalplanlægning i Danmark - sammenfattende rapport*, hvad han ser som værende lokalplanens anvendelsesområde. Han skriver:

"Brugt rigtigt er lokalplaner velegnede til at afklare forskellige interesser vedrørende anvendelse og bebyggelse mv. for et afgrænset område, samt til at konkretisere kommunalbestyrelsens mål for byers udvikling og omdannelse."
[(Post 2012, s. 6)]

Han får således udpeget mindst to af lokalplanens funktioner. Først en funktion som en slags *interesseafvejning*, der kan være med til at sikre balance imellem forskellige interesser i den lokale planlægning. Dernæst en funktion som *politisk konkretisering*, der underbygger virkeliggørelsen af kommunalbestyrelsens visioner for den fysiske planlægning.

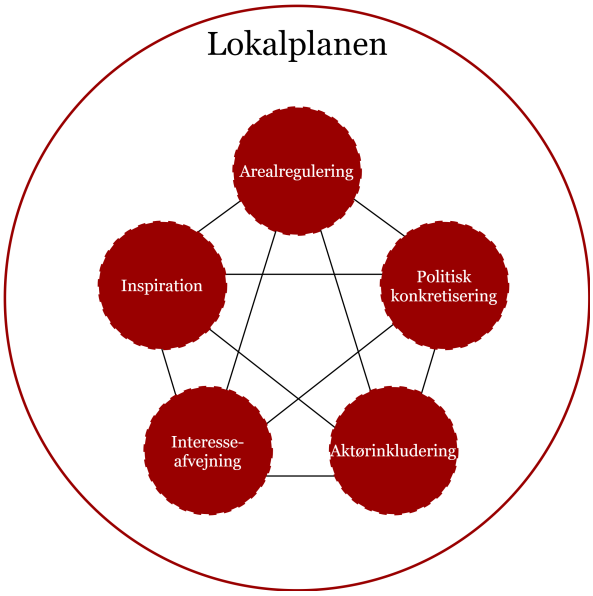
Lignende funktionsudpegninger foretager Kommunernes Landsforening (KL). KL udgiver i 2017 en rapport i forbindelse med ændringen af planloven samme år. Fokus i rapporten er på forbedring af lokalplanlægningen i kommunerne, og hertil er et afsnit med overskriften *"Lokalplanredskabet"* hvor KL skriver:

> *"En lokalplan er et politisk styringsredskab, hvor overordnede politiske strategier og mål udmøntes. Udvikling af et attraktivt erhvervsområde, varetagelse af landskabelige hensyn, eller sikring af rekreative stiforbindelser er pludselig ikke længere en flot politisk 'skåltale', men skal nu 'oversættes' til en helt konkret placering og fysisk udformning af bebyggelse og anlæg. Dette er på den ene side en planfaglig disciplin, der skal give et bud på konkrete funktionelle og arkitektoniske løsninger. Derudover er lokalplanlægning også en øvelse i at forhandle og balancere forskellige interesser til flertallets tilfredshed, og dermed også en disciplin i fremsynethed, demokrati og konsensus." [(KL 2017, s. 11)]*

Igen udpeges funktionen som politisk konkretisering, som de her omtaler som politisk styringsredskab, og funktionen som interesseafvejning i forhold til balancering af forskellige arealinteresser. Men KL udpeger også andre relevante funktionsområder. F.eks. kan der siges at ligge en funktion i, at KL skriver: *"Dette er på den ene side en planfaglig disciplin, der skal give et bud på konkrete funktionelle og arkitektoniske løsninger."* Dette peger på en funktion som *inspiration*, hvor der igennem lokalplanen bliver formidlet forslag og inspiration ift. de muligheder, som planen åbner op for. Derudover kan KL's fokus på konsensus og demokrati også siges at være en funktionsudpegning. Her har lokalplanen en funktion som *aktørinkludering*, hvor lokalplanen således sigter på at sikre en inklusion af relevante aktører, så det er muligt i lokalplanprocessen at arbejde hen imod *flertallets tilfredshed*. Det er således også denne funktion som kan understøtte lokalplanen demokratiske aspekter, der er introduceret i projektets indledning, og dermed afhjælpe de misforståelser som udfordrer målsætningen om flertallets tilfredshed.

På baggrund af det overstående kan lokalplanens funktion siges at bestå af flere delelementer, og har således funktioner som både arealregulering, interesseafvejning, politisk konkretisering, inspiration, og aktørinkludering. De fem funktioner fremgår af figur 3.1. Listen har ikke til formål at være udtømmende, men viser i stedet at lokalplanens funktioner favner bredt. Disse fem funktioner er udpeget separat, men som det også fremgår af figuren, er der et internt samspil mellem funktionerne, hvilket betyder at de også kan

være afhængig af hinanden. Efter denne udpegning af forskellige funktioner, uddybes det i de følgende, hvordan de hver især kan defineres, og hvilken rolle de spiller i lokalplankonteksten.



Figur 3.1: Figur som viser de udpegede funktioner i lokalplanen, og at funktionerne indbyrdes er afhængige af hinanden.

3.2.1 Arealregulering

Funktionen som arealregulering er allerede delvist belyst ved gennemgangen af de juridiske forudsætninger, men grundlæggende er det denne funktion, der omfatter lokalplanens grundelement; at være lokal lov for det lokale område. I denne funktion ligger kommunernes mulighed for at regulere og forvalte arealer og borgernes rådighed ved at optage bestemmelser som forholder sig til arealudviklingen fremadrettet. Samtidig er det denne funktion, der knytter sig til lokalplanen som retligt dokument for borgerne og administrativt dokument for forvaltningen.

At lokalplanen er arealregulerende, ligger i planens bestemmelser og retsvirkning. Det er således også det store udvalg af mulige bestemmelser i lokalplankataloget sat sammen med en gyldig planlægningsmæssig begrundelse, som er definerende for, hvad der er af muligheder med denne funktion. Hvad der er en lovlig planlægningsmæssig begrundelse, er afgrænset til:

- Miljøhensyn
- Æstetiske kulturelle hensyn
- Funktionelle hensyn
- Forebyggelse af forurening

- Klimatilpasning

[Karnov noter, PL nr. 324]

Miljøhensynsbegrundelsen har til formål at afværge eventuelle miljøkonflikter. Dette gøres oftest ved at afgrænse hvordan lokalplanens områder kan anvendes (Miljøministeriet m.fl. 2009). De æstetiske kulturelle hensyn kan f.eks. være ift. bevaringsværdi, og de funktionelle hensyn kan f.eks. handle om trafikale ændringer. De to sidste blev indskrevet som en del af PL §15 ved lovændringen L 2012 579, og i forarbejder til lovændringen begrundes det med, at det ift. forurening skal være muligt at sikre en passende placering af såvel bolig som erhverv, og at det skal være muligt for kommunerne at planlægge ift. konsekvenserne af klimaforandringer. Samspillet mellem disse begrundelser og lokalplankataloget er vigtigt, fordi det er lokalplankataloget, der afgrænser, hvad reelt er muligt at regulere indenfor de forskellige begrundelser. Som nævnt tidligere, er indholdet i lokalplankataloget blevet udvidet af flere omgange, og der er derfor også åbnet op for nye muligheder gennem tiden. I dag indeholder lokalplankataloget 29 punkter, hvilket sammenlignet med fx 2011, hvor den indeholdt 25 punkter og fx 1991, hvor der var 19 punkter, tydeligt viser, at den arealregulerende funktion er blevet udvidet. Tilføjelserne til lokalplankataloget knytter sig til mange forskellige hensyn, som eksemplerne fra tidligere også viser. Sammenholdt kommer det til udtryk, at der er en sammenhæng mellem politiske agendaer, samfundfundsmæssige ændringer og udvidelsen af kataloget. Det vil sige, at lokalplanens funktion som arealregulering er defineret af det råderum for arealreguleringen, der er skabt på baggrund af samfundsudviklingen, og funktionen er således den del af lokalplanen som både binder borgerne og skaber mulighederne.

3.2.2 Politisk konkretisering

Lokalplanens funktion som politisk konkretisering handler om lokalplanens evne til at understøtte politiske visioner, både de mere håndgribelige så som hvordan byer udvikler sig og med hvilket udtryk, og de mere strategiske som fx visioner for bosætning og miljøbeskyttelse.

Funktionen som politisk konkretisering understøttes på flere måder i lokalplansammenhæng. Indholdsmæssigt i lokalplanen er det igennem formålsbestemmelserne, at kommunalbestyrelsen skal fastlægge planens politiske mål. Det er disse mål som også senere fungerer som administrationsgrundlag i forvaltningen. På den måde bliver planen direkte et udtryk for de politiske visioner. Derudover kommer den politiske konkretisering bl.a. til udtryk ved, at det er kommunalbestyrelsen, der vedtager planen, og planen derfor kun kan være vedtaget, hvis der er politisk opbakning, og derfor må planen være en tilkendegivelse af de politiske målsætninger. Funktionen hænger også sammen med de juridiske forudsætninger: Lokalplanretten. I sammenhæng hermed har kommunalbestyrelsen mulighed for at nedlægge forbud jf. PL §14, hvis der

politisk ikke er opbakning til et projekt som ellers skulle være muligt inden for kommuneplanens rammer. Det er således også funktionen som politisk konkretisering, der sikrer, at de politiske visioner kan veje tungest.

Lokalplanen som politisk konkretisering er samlet set kommunalbestyrelsens sikkerhed for, at der ikke sker omfattende arealudvikling, uden det stemmer overens med de kommunale visioner, og at det som vedtages, har politisk opbakning. På den måde kan lokalplanen som politisk konkretisering også være et udtryk for de politiske værdier som kommunens borgere har valgt ind i byrådet i forbindelse med kommunalvalg.

Når lokalplanen er politisk konkretiserende, vil det ofte hænge sammen med nogle af lokalplanens andre funktioner. Det kan fx være funktionen som arealregulering eller funktionen som inspiration. Som det er nævnt vil lokalplanens formålsbestemmelser afspejle de politiske visioner, hvilket vil sige at der er et meget direkte samspil mellem visioner og arealregulering. I forhold til funktionen som inspiration kan sammenhængen fx ses ift., at når lokalplanen er inspirerende, er det for at inspirere andre til at omsætte de politiske ønsker til virkelighed.

3.2.3 Interesseafvejning

Funktionen som interesseafvejning kan forstås på flere forskellige måder. Lokalplanen kan gennem funktionen som interesseafvejning være med til at sikre, at der sker en mægling mellem forskellige interesser inden for et lokalplanområde, og også at nogle interesser sikres for fremtiden igennem planlægningen. Når lokalplanen er interesseafvejende knytter det sig også til idéen om helhedsorienteret planlægning, da der igennem lokalplanen sker en afvejning af både store og små interesser helt ned på områdeniveau. På den måde adskiller lokalplanen sig også fra sektorlovgivningen ved at have områdets forskellige interesser i fokus, frem for enkelte specifikke interesser.

De forskellige interesser som kan afvejes igennem lokalplanen, er f.eks. interesser ift. støj, bosætning, natur, klima, infrastruktur og lignende, som kan have betydning for lokalplanområdets fremtidige muligheder. Når lokalplanen er interesseafvejende tages der således igennem lokalplanudarbejdelsen stilling til, hvordan der skal tages hensyn til forskellige interesser i udviklingen. Det kan f.eks. være en afvejning af, i hvilken grad bevaringsværdi og kulturmiljøer skal have betydning for byfornyelse i lokalplanområdet. Det kan også være en afvejning af, hvilken betydning vejstøj skal have for placeringen af en ny børnehave eller boligområde. Helt konkret kan interesseafvejningen komme til udtryk i planen ved f.eks. redegørelsens afsnit om forhold til anden lovgivning eller afsnit om eksisterende forhold. Her kan der f.eks. være inkluderet en række bindingskort, som viser den afvejning, som er fortaget ift. bl.a. støj, vind, natur mm.

Funktionen som interesseafvejning skal ofte ses i samspil med funktionen som

politisk konkretisering, da det ofte kan være i implementeringen af politiske visioner, at det er nødvendigt at foretage en afvejning af områdets faktisk interesser. Funktionen kan også ses i relation til lokalplanen som aktørinkluderende, da det i lokalplanudarbejdelsen ofte vil være i forbindelse med interesseafvejningen, at en dialog med aktører kan påvirke den endelige plan.

3.2.4 Inspiration

At lokalplanen har en funktion som inspiration knytter sig til idéen om at lokalplanen er mulighedsskabende. Lokalplanen bliver på den måde en inspiration til, hvad der er muligt inden for lokalplanens bestemmelser. Funktionen er ikke nødvendigvis lige så tydelig som de andre funktioner, der er udpeget, men når KL skriver *"give et bud på"*, indfanger de noget, som er en essentiel del i lokalplanens funktioner. Lokalplanen træder ofte udover det arealregulerende udgangspunkt ved fx i redegørelsen at præsentere eksempler på, hvad der *kunne* ske.

At lokalplanen er inspirerende, har flere formål. Det kan være for at imødekomme de begrænsninger som følger af lokalplankataloget, ved i stedet at lade lokalplanen inspirere til de forandringer, som det ikke er muligt reelt at optage bestemmelser om i planens bestemmelser. Det kan også hænge sammen med, at det kan være bedre at inspirere end at lave en lokalplan, som er alt for restriktiv. Hvis lokalplanens bestemmelser er for omfattende eller for begrænsende ift. de muligheder lokalplanen kan rumme, kan det betyde, at lokalplanens levetid bliver alt for kort, set ift. den mængde ressourcer, der er brugt på planen. Derfor kan det give mening i stedet at fokusere på lokalplanens funktion som inspiration, og lade visionerne for planen tale igennem inspirerende indhold.

I lokalplanen vil funktionen som inspiration ofte komme til udtryk igennem redegørelsesdelen, hvor fx fortællinger om planens kontekst og formål kan inspirere. Ofte vil visualiseringer i lokalplanens redegørelse også have karakter af inspiration, fx når der vises forskellige forslag til bebyggelsens udtryk, eller der anvendes visualiseringer, som viser en illustration af, hvordan lokalplanområdet kan komme til at se ud.

3.2.5 Aktørinkludering

Lokalplanens funktion som aktørinkludering er bred og dækker både over borgernes interaktion med planlægningen, men også over inkluderingen af andre aktører, som bygherre og andre interessenter. Det er således både inkludering af offentligheden og det private.

Den offentlighedsrettede del af funktionen har været en vigtig del af lokalplanlægningen, lige siden lokalplanen første gang blev en del af lovgivningen i 1975. På daværende tidspunkt var der en klar intention om, at lovændringen skulle resultere i bedre muligheder for inddragelse af borgerne og skulle sikre bedre

formidling af oplysninger til offentligheden. (Post m.fl. 2011, s. 10-11) I dag er der stadig flere bestemmelser i Planloven, som knytter sig til offentlighedens inkludering bl.a. PL §1 stk. 2 pkt. 6 om inddragelse af offentligheden i planlægning og høringsbestemmelserne for lokalplaner i PL §24. Der er flere forskellige argumenter for relevansen af aktørinkludering, herunder bl.a., at når lokalplanen er inkluderende, skabes der en mere demokratisk proces, et bedre beslutningsgrundlag og mere opbakning til planlægningen (Agger m.fl. 2006). Det er således igennem denne funktion, at der åbnes op for at offentligheden og andre interessenter kan få indflydelse og indsigt i lokalplanlægningen. Som det er præsenteret i indledningen, er netop indsigt og interaktion med planlægningen en essentiel forudsætning for, at de demokratiske principper bliver opfyldt. Derfor er funktionen som aktørinkludering også vigtig ift. at gøre lokalplanlægningen tilgængelig for diverse aktører. Funktionen er ikke begrænset af de krav, som stilles til offentlighedens inkludering, for som KL bl.a. skriver i førnævnte rapport, er kravene ikke definerende for, hvornår og hvordan offentligheden kan og bør inkluderes i lokalplanlægningen (KL 2017). Derfor kan inkludering også handle om at interagere med aktørerne i andre sammenhænge, end dem som planloven kræver.

Lokalplanens inkludering af private aktører handler både om inddragelse af developers i områdeudviklingen, men også om inddragelse af de private grundejere, for hvem en lokalplan har betydning både økonomisk og ejendomsretligt. Funktionen kan fx komme til udtryk ved den samarbejdsproces der kan foregå imellem kommunen og bygherre ifm. udarbejdelsen af lokalplanen. Funktionen kan også komme til udtryk igennem borgermøder med grundejere, og igennem lokalplanen, når pointer fra møderne bliver fremhævet.

Ligesom med de andre funktioner handler forståelsen af lokalplanen som aktørinkludering om også at forstå det samspil, der kan være med de andre funktioner. Opdelingen imellem funktionerne er dog ikke sort-hvid, og derfor vil samspillet også handle om overlap, når forskellen på funktionerne udviskes. Et eksempel på dette er politikerne og deres rolle i lokalplanen. Politikerne er hovedaktør bag de visioner, som lokalplanen bygger på; de er en del af det organ, som sender planen af sted. Samtidig er politikerne også borgere, med mange af de samme forudsætninger for at tage stilling til planlægningen som almen mand. På den måde kan politikerne i nogle tilfælde finde sig i et krydsfelt mellem at være en del af planens aktører, og i sidste ende at kunne bestemme, hvorvidt planen skal vedtages eller ej. Især politikere, som vælger at stemme anderledes end flertallet kan være svære at se repræsenterede i den politiske konkretisering, og bevæger sig derfor nok tættere på aktørerne og deres inkludering.

3.3 Sammenfatning

Udgangspunktet i dette kapitel har været at definere lokalplanen indefra. Dette er gjort ved at undersøge, hvilke funktioner lokalplanen har i dag, og

dermed hvilke forskellige funktioner, der kan underbygge en bred forståelse af lokalplanen. Til forskel fra Aunsborg et al. sigter dette projektet således på at definere lokalplanen og dens funktioner, som udgangspunkt for at forstå de delelementer af hver enkelt lokalplanen, som planerne kan have til fælles, frem for at forstå hvordan lokalplanerne kan adskilles fra hinanden.

Analysen har vist, at der kan udpeges flere forskellige funktioner som lokalplanen kan sige at have i dag. Udpegningen har haft til formål at vise lokalplanens funktionsmæssige bredde, og derfor er listen med funktioner heller ikke nødvendigvis udtømmende, men viser et overordnet billede af nogle af de funktioner lokalplanen sigter på at løfte, og hvordan disse interagere med hinanden. Der er udpeget fem mulige funktioner som er:

- Arealregulerende
- Politisk konkretisering
- Inspiration
- Interesseafvejning
- Aktørinkludering

Lokalplanen er arealregulerende, når der fx optages bestemmelser om byggefelter og stisystemer. Lokalplanen er politisk konkretiserende, når fx kommunalbestyrelsens visioner for bosætningen bliver til en konkret placering af nye parcelgrunde. Lokalplanen er inspirerende, når der fx vises eksempler på de facadetyper, som lokalplanen tillader. Lokalplanen er interesseafvejende, når der fx prioriteres støjværm omkring en ny folkeskole. Og lokalplanen er aktørinkluderende fx når en borger kan læse i lokalplanen, hvilken farve deres nykøbte hus må males i.

Funktionerne skal også ses i relation til hinanden. F.eks. vil funktionen som politisk konkretisering ofte være en underlæggende faktor ift. lokalplanens aktørinkluderende funktion. Hvis ikke der er politiske visioner om vindmøller, er der heller ikke nogen kontekst for borgerne af inkluderes i. På samme måde er der ikke nogen interesser at afveje, hvis ikke der fx skal optages nogle konkrete bestemmelser om områdets anvendelse.

Funktionerne viser hvordan lokalplanen er meget mere end det endelige plandokuments bestemmelser. Den omfatter også en interaktion med samfundet, interesser og aktører, som hver har en aktie i den lokale planlægning. Udpegning klarlægger, hvad lokalplanen bl.a. kan bestå af, og dermed også hvad det er, der skal være velfungerende, for at få en så god lokalplan som muligt. Derfor kan det også udledes, at hvis de funktioner, som lokalplanen i dag skal udfylde, ikke understøttes ordentligt, er der grobund for udfordringer.

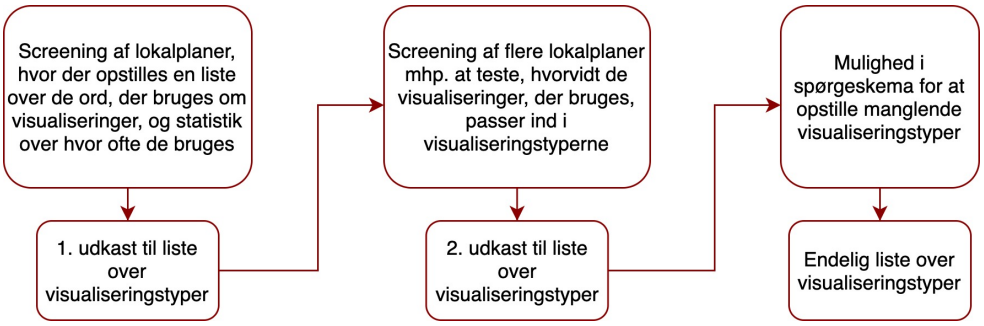
Kapitel 4

Brug af visualiseringer

Efter at have belyst lokalplanens funktioner og dermed den kontekst, som visualiseringerne agerer i, er det nu muligt at gå tættere på visualiseringerne og undersøge, hvordan de bruges i denne kontekst. Kapitlet vil derfor belyse det andet underspørgsmål i problemanalysen: *Hvordan bruges visualiseringer i lokalplanen i dag?* Spørgsmålet vil danne baggrund for at kunne udpege, forstå og forklare, de problemer, som problemanalysen søger at finde gennem projektet.

Som beskrevet i metodologien i kapitel 2, vil undersøgelsen opdeles i to. Første del vil skabe et overblik over hvilke typer af visualiseringer, der bruges i lokalplan, og den anden del vil undersøge, hvordan disse typer bliver brugt, hvor ofte, af hvem og hvorfor. Metodisk er de to delundersøgelser forskellige, hvilket beskrives i de følgende afsnit. Dog præsenteres resultaterne samlet, således at der i beskrivelsen af visualiseringstyperne også kan indgå beskrivelser af, hvor ofte de bruges, hvordan og hvorfor. Dette vurderes at give det bedste overblik.

Første delundersøgelse sigter efter at opstille en liste med et antal visualiseringstyper. Målet med listen er, at alle visualiseringer i alle lokalplaner skal kunne passes ind i én af listens typer. Kategoriseringen vil opdele visualiseringerne ud fra deres formål ift. lokalplanen, fremfor ud fra deres visuelle udtryk. Dog kan deres visuelle udtryk i nogle tilfælde ændre deres formål. Der er 3 trin til at udarbejde listen, som også er illustreret med figur 4.1.



Figur 4.1: Diagram over metoden til at opstille listen over visualiseringstyper

Første skridt er en screening af 20 nyere lokalplaner, som skal sikre, at undersøgelsen dækker det nutidige brug af visualiseringer, og dermed nutidige

problemer. På den måde sikres det også, at visualiseringstyperne ikke er forældede. Lokalplanerne gennemgås for alle de ord, der bruges om deres visualiseringer både som billedtekst og i lokalplanteksten. Disse ord skrives ind i et excelark, hvor der opstår en lang ordliste med angivelse af, hvor ofte hvert ord er brugt i hver af de udvalgte lokalplaner. Ud fra de 20 lokalplaner blev der fundet 92 ord. Ud fra denne ordliste og de visualiseringer, der er set ifm. screeningen, kategoriseres disse ord og visualiseringer i en række visualiseringstyper, hvor det sikres at alle ordene passer ind i én af typerne. Dette er første udkast til listen over visualiseringstyperne, og er vist i bilag A sammen med en nærmere beskrivelse af udarbejdelsen af listen.

Dette udkast testes efterfølgende ved endnu en lokalplanscreening, hvor der udvælges et antal andre nye lokalplaner. Her undersøges det, om de visualiseringer, der optræder i de nye screenede lokalplaner, også passer med typerne i listen. Typerne tilpasses løbende både i antal og beskrivelse, når der opstår tvivl. Nærmere beskrivelse af ovenstående proces, overvejelser omkring den og de forskellige udkast, er som nævnt tilgængelig i bilag A. Efter denne test er der det 2. udkast til visualiseringstyperne, som er det udkast, der bruges til at undersøge brugen af visualiseringer i et spørgeskema.

Efter at have opstillet det andet udkast til listen over visualiseringstyper, er der nu et begrebsgrundlag for at kunne undersøge brugen af visualiseringer i lokalplaner. For at undersøge dette, laves der en struktureret interview-undersøgelse i form af et spørgeskema. Spørgeskemaet udsendes med et link til alle landets kommuner og har til formål at skabe empiri til at kunne besvare, dels hvor ofte kommunerne bruger de forskellige visualiseringstyper, dels hvorfor de bruger dem eller ikke gør og dels at afklare nogle mere generelle spørgsmål ift. visualiseringer. Valget af et mere overordnet spørgeskema fremfor for eksempel en række interviews med enkelte kommuner er valgt, da det giver en bredere repræsentation af praksis, og da der i problemanalysen i højere grad er behov for at skabe overblik fremfor dybde. Spørgeskemaet er udformet som en vekslen mellem lukkede deskriptive spørgsmål med faste svarkategorier, der giver mulighed for sammenligning og kvantitative analyser, og mellem åbne fortolkende og forklarende spørgsmål, som "hvorfor" eller "hvordan". Dette giver mulighed for at få output på flere taksonomiske niveauer fra de redegørende statistikker til de mere forklarende og reflekterende kommentarer. Spørgsmålene til visualiseringstyperne er lavet i samme layout og med samme spørgsmål, så der kommer samme type af outputs tilbage om alle typerne. Som vist på figur 4.2 er der en overskrift, som er visualiseringstypens navn, efterfulgt af en mindre beskrivelse med nogle visuelle eksempler, og endeligt to spørgsmål.

Udover at undersøge brugen af visualiseringstyperne, bruges spørgeskemaet også som endnu en mulighed for at evaluere listen. Dette gøres eksplicit, ved at der stilles et spørgsmål om, hvorvidt der mangler nogle visualiseringstyper, således at kommunerne direkte opfordres til at forholde sig til typerne. Der

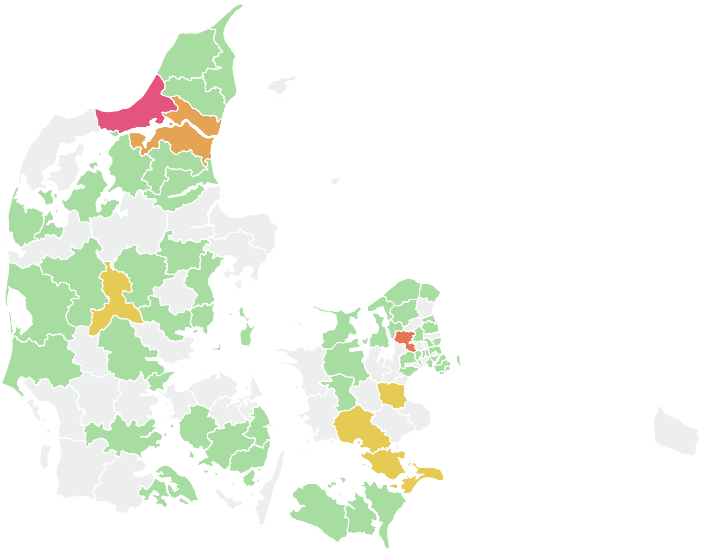
var også et spørgsmål om, hvilke visualiseringstyper kommunerne brugte i lokalplanprocessen, men dette gennemgås ikke nærmere, da det har vist sig irrelevant med projektets fokus på dokumentet. Samtidig blev spørgsmålet misforstået af kommunerne, og besvarelserne var derfor ikke brugbare. Endeligt er der spurgt ind til, hvorvidt de stiller krav til bygherre om visualiseringer, om de har oplevet problemer med visualiseringer, og om de har interne retningslinjer for deres brug af visualiseringer. Disse spørgsmål er også stillet som lukkede spørgsmål med ja/nej-svar og derefter mulighed for at uddybe i prosatekst. Selve udarbejdelsen af spørgeskemaet og tankerne bag spørgeform, layout osv., er beskrevet nærmere i bilag B, hvor det endelige spørgeskema også er vist.

Figur 4.2: Udklip fra spørgeskemaet, der viser layoutet for spørgsmål til visualiseringstyperne. (Visualisering er fra lokalplan B. Rettighedshaver: Tønder Kommune) (Visualiseringerne i midten og til højre er fra lokalplan C. Rettighedshaver: Århus Kommune)

Spørgeskemaet udsendes til alle kommunale planafdelinger, fordi alle lokalplaner skal gennem planafdelingen, og de derfor vurderes som de oplagte respondenter. Spørgeskemaet har fået 72 gennemførte besvarelser fordelt på 56 kommuner, hvilket er illustreret med kortet på figur 4.3. I bilag C er der beskrevet nærmere om, hvorfor disse vurderes repræsentative, og der er vedhæftet svar og statistikker for samtlige spørgsmål. I dette kapitel gennemgås kun de resultater, der vurderes at være relevante og interessante. Der medtages kun gennemførte besvarelser, hvilket vil sige, at respondenten er nået hele vejen igennem spørgeskemaet. Dette valg er også beskrevet nærmere i bilag C.

Herfra følger en gennemgang af de 13 visualiseringstyper, der er blevet ka-

tegoriseret og evalueret gennem de ovenstående analyser. Gennemgangen af visualiseringstyperne følges af en række ekstra pointer fra spørgeskemaet, som knytter sig til brugen af visualiseringer mere generelt.



Figur 4.3: Kommunekort, der viser, hvor mange i hver kommune, der har svaret. I de fleste kommuner er der 1 besvarelse (grøn). Ikast-Brande, Næstved, Køge og Vordingborg har svaret 2 gange (gul). Aalborg har svaret 3 gange (orange). Egedal har svaret 4 gange og Jammerbugt har svaret 5 gange (rød).

4.1 Visualiseringstyper

Visualiseringstyperne er vist i tabellen herunder. Som beskrevet herover er visualiseringstyperne projektgruppens eget bud på en opdeling af visualiseringerne i lokalplaner. Typerne er derfor også tilpasset denne kontekst, og der er derfor andre måder, som de kunne være kategoriseret på, fx ud fra farver, perspektiv eller motiv. Selvom ovenstående udarbejdelsesproces er tilrettelagt så robust, som muligt inden for projektet ressourcer, så er der stadig risiko for, at der mangler en kategori eller lignende. Dog vurderes det, at den følgende undersøgelse stadig vil give et indblik i brugen af lokalplanernes forskellige visualiseringer, som kan bruges fremadrettet. Det er derfor også projektgruppen, der har valgt hver types navn ud fra de mange synonymer og ord, der skulle passes ind i hver kategori. Navnene er valgt ud fra at være dækkende for hele kategorien, og ud fra at de ikke skal forveksles med de andre kategorier. Derfor er flere af navnene også meget lange, så kommunerne ikke antager, at de ved, hvad de dækker, hvis vores beskrivelse er anderledes. På den måde er det sikret, at de ikke svarer på det forkerte. Under hver visualiseringstype i de følgende afsnit beskrives visualiseringstypens motiv, udformning, typisk funktion i lokalplanen jf. underspørgsmål 1, placering i lokalplanen, synonymer, kommunernes overordnede kommentarer, hvor ofte de bruges og nogle eksempler på typen. For øvrige eksempler på de forskellige visualiseringsty-

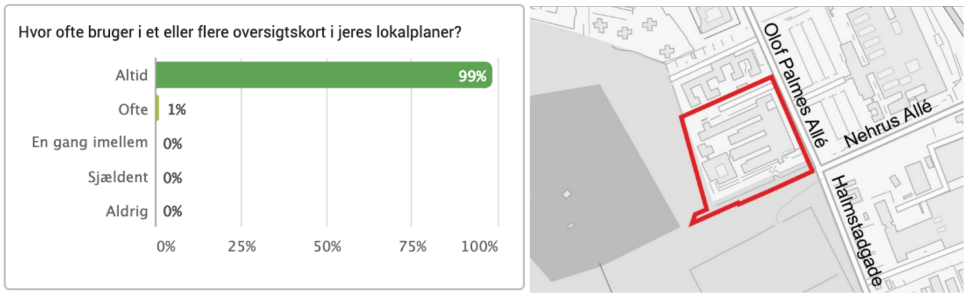
per, se udprint af spørgeskemaet i bilag B. Informationen stammer derfor fra forskellige dele af analyserne, hvor fx synonymerne stammer fra ordlisten fra den første lokalplanscreening, og kommentarerne og procentsatserne stammer fra spørgeskemaet. Visualiseringstyperne præsenteres i den rækkefølge som de ofte ville opstilles i en lokalplan med redegørelse, bestemmelser og kortbilag.

De 13 visualiserings-typer	Kort definition
Oversigtskort	Kort, der viser lokalplanområdets afgrænsning og/eller placering i området
Fotos af eksisterende forhold	Fotos af området før lokalplanen
Illustrationsplan	2D-visualisering af områdets fremtidige disposition ovenfra
Projekt- og eksempelillustration	3D-illustration af et eksempel på projektet med tilføjet liv som fx mennesker
Projekt- og eksempelmodel	Enkel model af et eksempel på projektet i simple figurer eller snit
Projekt- og eksempelskitse i relation til eksisterende forhold	Visualisering af et eksempel på projektet vist i relation til de eksisterende forhold
Konceptvisualisering	Abstrakt visualisering af de idéer og strukturer, som lokalplanen bygger på og ønsker at realisere
Bindingskort	Kort over eksisterende bindinger i området, som fx vejstøj eller kommuneplanrammer
Teknisk konsekvensvisualisering	Visualisering af konsekvenser i området, som fx vindstudier, skygger og støj
Principillustration	Bindende illustration, der direkte henvises til i en bestemmelse
Referencebillede	Eksempel fra et andet projekt, der viser intentionerne i lokalplanens bestemmelser
Visualiseringskatalog	Større samling af visualiseringer i bilag, som fx en designmanual
Kortbilag	Kort, der er vedhæftet i bilag og refereres til i en bestemmelse

4.1.1 Oversigtskort

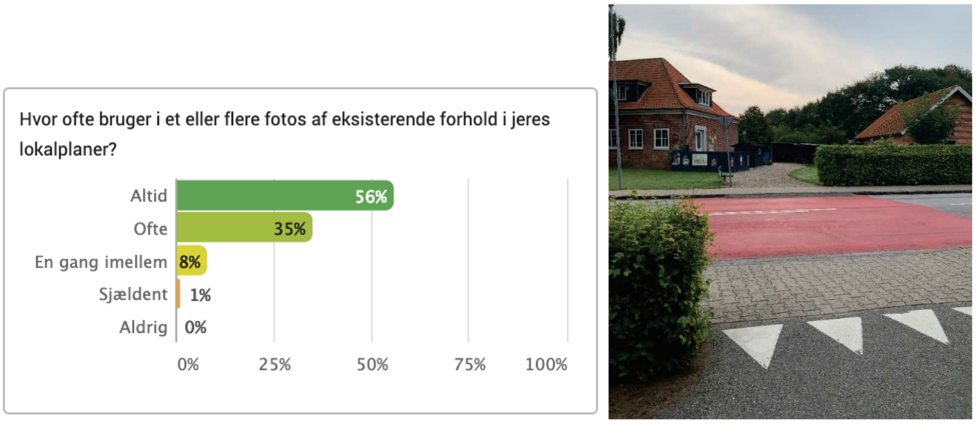
Oversigtskortet er en visualisering af lokalplanens afgrænsning og placering i det omkringliggende område eller hele kommunen. Afgrænsningen vil ofte være vist ovenpå et topografisk kort, matrikelkort eller et ortofoto. Det bruges ofte som forside i lokalplanen og i starten af redegørelsen, og det kan også bruges til at vise eksisterende forhold, hvis der er zoomet langt ind på området. Kortet er ofte suppleret af tekst, der beskriver placering og afgrænsning. Oversigtskort beskrives også som afgrænsningskort, luftfotos, områdekort mv. Kommunerne beskriver, at oversigtskortet er vigtigt, da det sikrer, at lokalplanen opfylder de juridiske krav til en tydelig afgrænsning, og da det samtidig er nemt at aflæse for borgere og politikere. Dette afspejles også i, at 99% af respondenterne har skrevet, at de altid bruger et oversigtskort i deres

lokalplaner. En enkelt har svaret *"ofte"*, som vist på figur 4.4. Der er en risiko for ud fra kommunernes beskrivelse af oversigtskortet juridiske funktion, at de har opfattet oversigtskortet som det typiske kortbilag 1. Det kan være derfor, at svarprocenten er så høj, som den er. Dog er der ikke i screeningerne stødt på en lokalplan uden oversigtskort, og det vurderes derfor, at det er realistisk, at oversigtskort næsten altid bliver brugt. Oversigtskortet vil ofte have en funktion som arealregulering, da det kan bruges til at definere afgrænsningen af lokalplanen, ligesom eksempelvis kortbilag.



Figur 4.4: Eksempel på oversigtskort og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan C. Rettighedshaver: Århus Kommune)

4.1.2 Fotos af eksisterende forhold

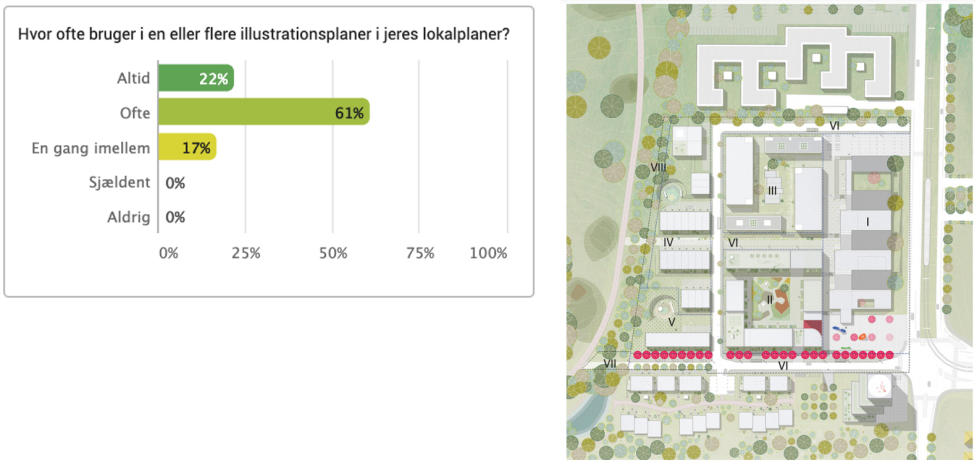


Figur 4.5: Eksempel på fotos af eksisterende forhold og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan B. Rettighedshaver: Tønder Kommune)

Fotos af eksisterende forhold viser forskellige relevante elementer i og omkring lokalplanområdet og vil ofte indgå i beskrivelsen af eksisterende forhold. I billedteksten vil der ofte stå en tekst som: Bebyggelsen set fra vest eller Den markante allé langs Vestergade, og vil fx underbygge en pointe i teksten, som fx et bevaringsværdigt element. Fotoene viser på den måde lokalplanområdet set i øjenhøjde, og de vil altid være fotografier. Kommunerne bruger jf. undersøgelsen forholdsvist ofte fotos af eksisterende forhold, som vist på figur

4.5, og de beskriver, hvordan det hjælper især mindre områdekendte læsere med at forstå området. Nogle påpeger også fotos som vigtige som historisk dokumentation og til at vise, hvad udgangspunktet for lokalplanen er. Dette pointerer de, især kan være relevant, når området ændres, så sagsbehandlere forstår lokalplanens kontekst. Fotos af eksisterende forhold kan understøtte funktionen som interesseafvejning, da de kan vise nogle af de elementer, der skal tages højde for i lokalplanen.

4.1.3 Illustrationsplan



Figur 4.6: Eksempel på en illustrationsplan og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan C. Visualiseringen er udarbejdet af Sleth Arkitekter. Rettighedshaver: Århus Kommune)

En illustrationsplan er en visualisering af, hvordan området potentielt vil komme til at se ud i fremtiden, ofte set fra oven i 2D. Det betegnes også som en bebyggelsesplan, anvendelsesplan, situationsplan, masterplan mv., og dens primære funktion vil være at vise et bud på, hvor forskellige elementer kan være placeret i følge lokalplanen. Den har derfor en funktion som inspiration. Den kan også vise delområder og byggefelter, men det vil ikke være her, de er reguleret. Dens udformning vil ofte være i neutrale farver, og der vil ikke være tilføjet liv i form af mennesker og lignende. Illustrationsplanen vil ofte optræde i redegørelsen ifm. fremtidige forhold eller lokalplanens formål, men den kan også vedhæftes i et ikke-bindende kortbilag. Kommunerne bruger forholdsvist ofte illustrationsplaner, se figur 4.6. De beskriver, at brugen ofte afhænger af, at det er en projektlokalplan, at den mulige områdeændring har en vis størrelse, og at bygherre eller de selv har ressourcerne til udforme den. Fordelene ved illustrationsplanen er derfor i følge kommunerne, at den på en hurtig måde giver et indblik i lokalplanens intentioner, især for lægmænd. Nogle beskriver det endda som en af de vigtigste visualiseringer i lokalplanen. Flere kommuner påpeger dog, at illustrationsplanen kan være vildledende og give falske forventninger, da borgere og politikere kan låse sig fast i den visualisering,

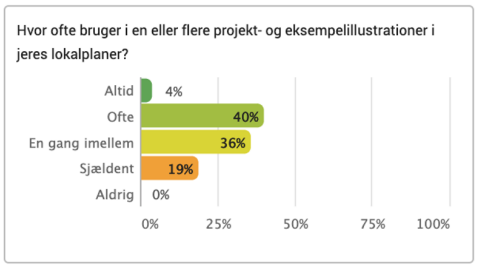
selvom den kun er et eksempel. Dette forsøger nogle at imødekomme ved tydeligt at angive dem som eksempler eller *bud* på en realisering.

Projekt- og eksempelvisualiseringer

De følgende tre visualiseringstyper har samme motiv og funktion som inspiration, men adskiller sig i deres udformning. De starter derfor alle med ´´Projekt- og eksempel...", fordi de viser et eksempel på det projekt, lokalplanen søger at realisere eller skabe mulighed for.

4.1.4 Projekt- og eksempelillustration

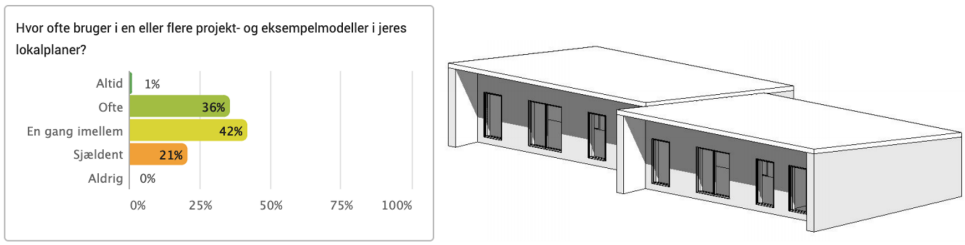
Projekt- og eksempelillustrationen er et still-billede i 3D, der ofte vil være computerlavet. I projekt- og eksempelillustrationen vises et indkig i projektet (ofte i øjenhøjde), og der vil være tilføjet liv i form af fx mennesker, dyr og detaljeret beplantning. Denne type visualisering betegnes også som projektskitse eller illustrationsskitse. Visualiseringen vil ofte være i redegørelsen under fremtidige forhold, på forsiden eller i et ikke-bindende bilag. Projekt- og eksempelillustrationen bruges meget varierende i kommunerne, som vist på figur 4.7. Et fåtal bruger det *"altid"* mens andre bruger det *"sjældent"*. På samme måde som illustrationsplanen påpeger kommunerne, at det afhænger af projektet og ressourcerne. Dog beskriver de, at der er et endnu højere krav til størrelsen på projektet, da det skal stemme overens med den mængde ressourcer, det kræver. Grundet ressourcerne vil de derfor ofte være udformet af bygherrer, eller valgt til, fordi bygherre havde udformet dem, og nogle kommuner stiller det som et krav til bygherre, hvis det giver mening ift. projektet. Fordelene ved projekt- og eksempelillustrationerne er, i følge kommunerne, at de kan give en fornemmelse af skala og materiale, så borgere og politikere bedre kan forestille sig det, da de er mere realistiske i deres udtryk. Dog påpeger nogle, at de er påpasselige med at bruge det, da de *"mimer en virkelighed, som aldrig findes eller vil blive skabt"* og på den måde skaber de et *"falsk indtryk"* og giver forkerte *"forventninger"*, der kan skabe en følelse af at blive *"snydt"*. Andre påpeger også, at bygherrer bruger det som *"markedsføring"* overfor politikere og borgere.



Figur 4.7: Eksempel på en projekt- og eksempelillustration og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan D. Rettighedshaver: Esbjerg Kommune)

4.1.5 Projekt- og eksempelmodel

Hvor projekt- og eksempelillustrationen er en detaljeret visualisering med liv, er projekt- og eksempelmodellen mere simpel i sit udtryk. Det kaldes også en klodsmodel eller en snittegning, og viser ofte den nye bebyggelse i simple figurer med få detaljer, ofte for at vise skala. Det vil ofte være i gråtoner. Modellen optræder tit i redegørelsen, men kan også indgå i bestemmelserne, dog ikke som bindende princip (se i stedet principillustrationer). Kommunerne bruger projekt- og eksempelmodellerne forholdsvist jævnt fordelt mellem *"ofte"* og *"sjældent"*, som vist på figur 4.8. Igen er brugen afhængig af, om det er en projektlokalplan, og hvilke ressourcer der er til rådighed, men kommunerne er ikke enige om, hvorvidt den er mere eller mindre hensigtsmæssig ift. projekt- og eksempelillustrationen. Nogle påpeger, at modellerne i mindre grad *"vildleder"*, da de er mere abstrakte, og at de også er bedre til at formidle volumen og højder. Andre påpeger at det højere abstraktionsniveau gør, at borgere og politikere har sværere ved at læse dem.



Figur 4.8: Eksempel på en projekt- og eksempelmodel og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra D. Rettighedshaver: Esbjerg Kommune)

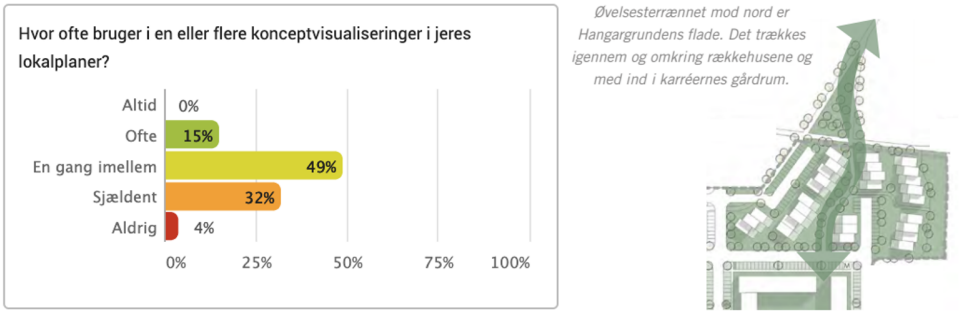
4.1.6 Projekt- og eksempelskitse i relation til eksisterende forhold

Projekt- og eksempelskitser i relation til eksisterende forhold er skitser sat ind i konteksten af de eksisterende forhold. Det kan være udformet som en eksisterende 3D-bymodel eller anden skitse af det eksisterende miljø, hvor den tiltænkte bebyggelse er sat ind, eller det kan være en skitse sat ind på et foto. Der vil ikke være indsat liv, men kan være indsat enkelte mennesker og biler for at vise skala. I modsætning til projekt- og eksempelmodellerne viser den konteksten for projektet uden for lokalplanområdet. Projekt- og eksempel skitserne bruges ikke i ligeså høj grad som de 2 andre projekt- og eksempeltyper (se figur 4.9). Igen pointeres det, at de bruges i projektlokalplaner, og ofte kun hvis bygherre stiller dem til rådighed. Nogle stiller det som et direkte krav til bygherre, og andre påtænker at gøre det til et krav. Der er nogle, der mener, at den er bedre end de ovenstående, da den giver kontekst, og at den er nemmere for borgere og politikere at forholde sig til, da den tydeligt viser skala og volumen. Der er også enkelte, der påpeger ulemper ved denne visualiseringstype, som ligesom ved ovenstående påpeger, at det er *"farligt"*, hvis der ændres lidt

på byggeriet senere, fordi det skaber forventninger. Derudover er der mange, der peger på, at det kræver mange ressourcer, hvilket netop er grunden til, at de kun bruger det, hvis bygherre udformer dem. Nogle kommuner beskriver dem som værende *"overflødige"*, og at de i højere grad bruges senere ifm. byggesagsbehandlingen.

Figur 4.9: Eksempel på en projekt- og eksempelskitse i relation til eksisterende forhold og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan E. Rettighedshaver: Atrium Ejendomme)

4.1.7 Konceptvisualisering



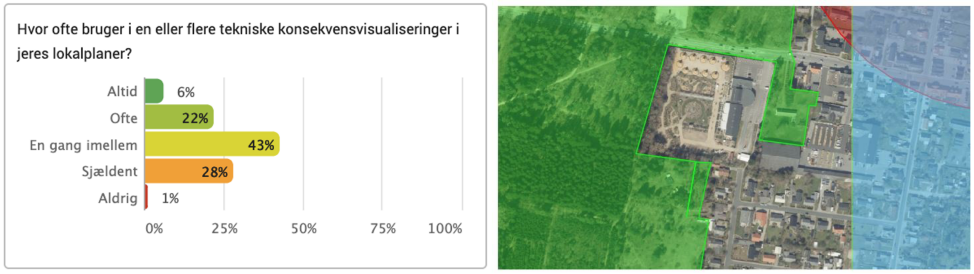
Figur 4.10: Eksempel på en konceptvisualisering og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan F. Rettighedshaver: Randers Kommune.)

En konceptvisualisering viser de overordnede linjer, idéer, strukturer og koncepter, som planen bygger på. Det kan fx være fra kommuneplanens hovedstruktur, eller en visualisering af de tiltænkte bevægelsesmønstre. Konceptvisualiseringerne indgår ofte i redegørelsen, hvor de understøtter tankerne bag planen. Udformningen vil ofte være en skitse med større pile eller bredere strøg på et kort over området. Kommunerne bruger primært konceptvisualiseringerne *"En gang i mellem"*, som vist på figur 4.10. De påpeger, at de primært bruges, hvis lokalplanen er en del af realiseringen af en uformel masterplan, en hovedstruktur eller en arkitektkonkurrence. Det er derfor primært ved større udviklingsprojekter eller lignende, enten i rammelokalplanen eller projektlokalplanen. De beskriver videre, at visualiseringerne ofte stammer fra en

anden plan, der gengives i lokalplanen, og sjældent bliver udarbejdet specifikt til lokalplanen. Konceptvisualiseringerne bruges i følge kommunerne til at visualisere koncepter, der er svære at forklare på andre måder, og kan bruges som begrundelse for de valg, der er truffet i planen. De kan derfor også understøtte funktionen som politisk konkretisering, da de viser, de overordnede mere strategiske tanker bag, og den udvikling, der ønskes i området.

4.1.8 Bindingskort

Bindingskort viser de eksisterende bindinger i området, som lokalplanen skal forholde sig til. Det vil ofte placeres under forhold til anden lovgivning, og kan fx vise kommuneplanrammer, tinglysningsrids, eksisterende støj, jordforurening, naturbeskyttelse mv. De udformes som kort, hvor bindingen er indtegnet i relation til lokalplanområdet, og der vil næsten altid være en understøttelse af teksten. Bindingskortene benyttes ofte af kommunerne, som vist på figur 4.11, og de pointerer, at de ligesom fotos over eksisterende forhold viser baggrunden for lokalplanen, da bindinger kan begrænse anvendelsen i nogle dele af lokalplanområdet. Derfor viser de også tydeligt, lokalplanens funktion som interesseafvejning mellem fx drikkevandsområder og udvidelse af byens boligmasse. Kommunerne påpeger også, at det ofte er på bindingskortene, at det er tydeligt, om der skal søges dispensationer eller tilladelser fx ved en skovbyggelinje. Nogle pointerer, at bindingerne er hurtigere at aflæse på et kort, mens andre mener, at det kun giver mening, hvis dele af området er omfattet. Hvis en binding gælder i hele området, kan det beskrives fyldestgørende i teksten. Ulempen ved kortene er, at de kan være *"forvirrende"*, hvis bindingerne ændrer sig over tid.

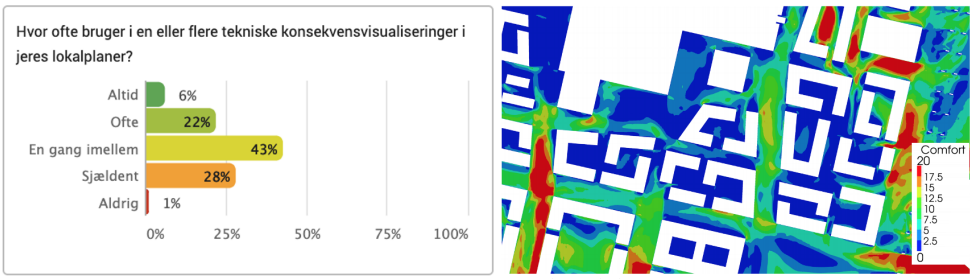


Figur 4.11: Eksempel på et bindingskort og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan G. Rettighedshaver: Jammerbugt Kommune)

4.1.9 Teknisk konsekvensvisualisering

Tekniske konsekvensvisualiseringer viser, hvilke konsekvenser det nye projekt vil have i fremtiden. Det kan være skyggekort, vindstudier, regnvandshåndtering, støjkort over kommende støj eller visualiseringer ifm. kystnærhedszonen. De vil ofte indgå under fremtidige forhold, forhold til anden lovgivning eller under de relevante bestemmelser om fx støjværn. Denne type visualisering er normalt et krav ved planlægning i kystnærhedszonen (jævnfør LFF 1994

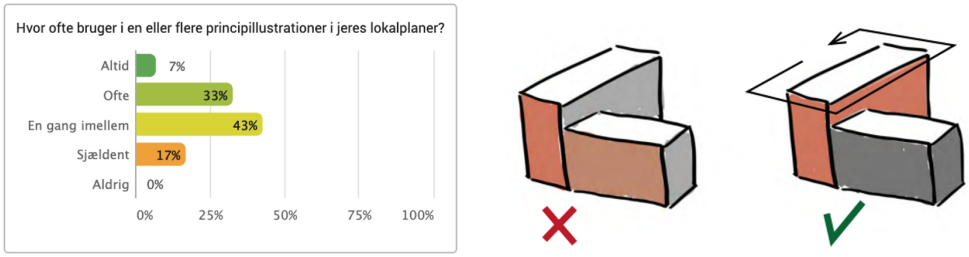
191, side 22), og i de tilfælde vil de dermed altid blive brugt. Ellers er brugen fordelt over de 5 kategorier, og bliver mest brugt *"en gang imellem"*. Tekniske konsekvensvisualiseringer bruges som udgangspunkt af kommunerne, hvis der er noget at vise. En del kommuner bruger det derfor ved højhusbyggerier med skyggekort og vindkort. Andre bruger det også ved vindmøller og solenergianlæg, eller hvis der er problemer med nedbør og oversvømmelse. Det afhænger derfor af projektet og området, og hvis der er tvivl om konsekvenserne. I nogle kommuner er det primært i miljøscreeningen inden lokalplanen udformes eller ved borgermøder, hvor de bruger visualiseringerne, og de har det ikke nødvendigvis med i selve planen. Igen stilles det i nogle tilfælde som et krav til bygherre, og opfattes af kommunerne som ressourcekrævende. De tekniske konsekvensvisualiseringer understøtter funktionen som interesseafvejning, da de viser den påvirkning, som lokalplanen vil have på området.



Figur 4.12: Eksempel på en teknisk konsekvensvisualisering og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan H. Rettighedshaver: Rambøll)

4.1.10 Principillustration

En principillustration er en bindende visualisering, der knytter sig direkte til en eller flere bestemmelser. Der henvises derfor til visualiseringen i bestemmelsesteksten, og figuren vil derfor ofte placeres i siden af bestemmelsesdelen. Derfor vil visualiseringen have en funktion som arealregulering. Udformningen kan fx være simple stregskitser af bygningstypologier, jordfarveskalaer, fotos af facader og andre elementer i bestemmelserne, som kan visualiseres. I udformning kan denne visualiseringstype derfor minde om nogle af de andre, men adskiller sig, da den henvises til i bestemmelsesteksten. Visualiseringstypen kaldes også for principskitser, principsnit eller bare principper. Principillustrationerne bruges primært *"en gang imellem"* eller *"ofte"* af kommunerne, som vist på figur 4.13. De beskriver, at illustrationerne kan underbygge en bestemmelse, som i tekst er svær at forstå, men som nemt kan aflæses i en visualisering. Nogle kommuner beskriver derfor også, at de kan være rettede mod kommende byggesagsbehandlinger o.lign, hvor principillustrationerne tydeligt viser sagsbehandleren intentionen. På den måde bliver lokalplanen *"forståelig for eftertiden"*. De er ikke i kommunerne enige om, hvilke lokalplantyper, denne visualiseringstype bruges i. Nogle skriver i projektlokalplaner, andre i temalokalplaner og andre igen i bevarende lokalplaner.



Figur 4.13: Eksempel på en principillustration og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan H. Rettighedshaver: Cobe og Vilhelm Lauritzen Arkitekter)

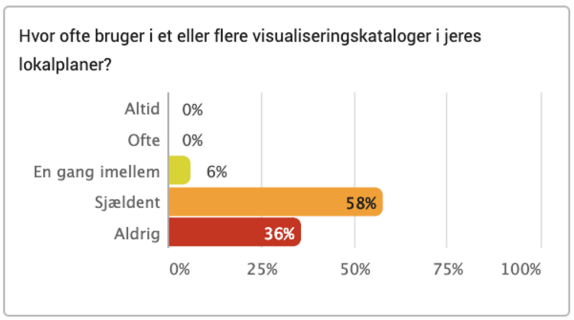
4.1.11 Referencebillede

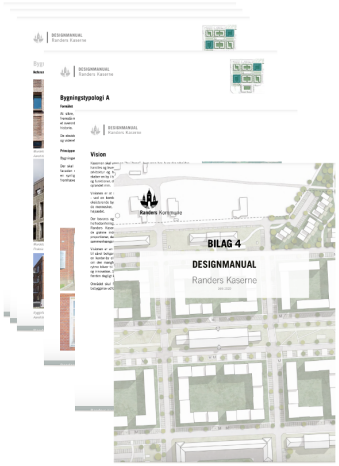
Et referencebillede viser et eksempel fra virkeligheden på, hvad der ønskes, der kommer til at ske i lokalplanområdet. Det kan være belægningstyper, belysning, opholdsmuligheder, facader mv. Udformningen kan både være en form for computermodel, skitse eller et billede, og de kan ofte være samlet i en collage. I modsætning til principillustrationen, er der ikke refereret direkte til visualiseringen i bestemmelsesteksten, men den vil alligevel ofte optræde i den del af lokalplanen eller i redegørelsen. De vil derfor også understøtte den inspirerende funktion, fremfor den arealregulerende. Kommunernes brug af referencebilleder er blandede, hvor nogle altid bruger det og andre aldrig bruger det (se figur 4.14). Dem, der bruger det, pointerer, at det kan hjælpe til at tilføje en forklaring til en bestemmelse eller konkretisere dem, især hvis de lægger op til fortolkning. Nogle bruger dem i åbne lokalplaner uden et konkret projekt, fordi de kan vise den atmosfære og stemning, som er tiltænkt med planen. Andre pointere, at de i højere grad bruger dem som baggrundsmateriale. I følge kommunerne, er ulempen ved denne type visualiseringer, at de kan give et '*"forkert indtryk"* af, hvad der bliver reguleret i lokalplanen, da de kun er inspiration. Dette kan *"forvirre"* læseren og kan igen skabe forventninger, som ikke bliver indfriet. Samtidig påpeger de, at sådanne visualiseringer kræver, at kommunen har rettigheder til billederne, som ofte kan stamme fra arkitektfirmaer og andre kommuner.

Figur 4.14: Eksempel på et referencebillede og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet stammer er fra lokalplan C. Visualiseringen er udarbejdet af Sleth Arkitekter. Rettighedshaver: Århus Kommune)

4.1.12 Visualiseringskatalog

Et visualiseringskatalog er et bilag med en større samling af visualiseringer, som fx en designmanual, arkitekturpolitik, eksempelsamling eller stilblad. Det formidler en generel retning, som ønskes i området/byen/kommunen, og kan fx indeholde eksempler og principper. Visualiseringskatalogene er derfor oftest inspirerende. Kommunerne bruger sjældent visualiseringskataloger (se figur 4.15), da de ifølge dem selv er tidskrævende at udforme, og sjældent er nødvendige eller relevante. For andre ligger de som separate administrationspraksis, der refereres til, men som ikke indgår direkte i planen, da opdatering af dem ville være en tung proces. Nogle påpeger, at den store arbejdsbyrde i at udforme et katalog, betyder at de ofte kun bruger dem ved større omdannelsesområder eller bevaringsværdige historiske bymidter. Andre pointerer, at de ikke bruger det, da det ikke er juridisk bindende, og derfor ikke forventes at gøre en forskel, da det ikke giver hjemmel til senere sagsbehandling. På samme måde som flere af de andre visualiseringstyper kan visualiseringskataloget ifølge kommunerne skabe misforståelser.



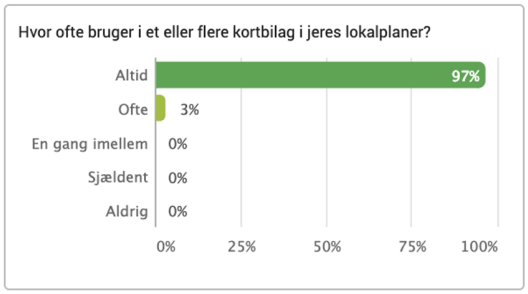


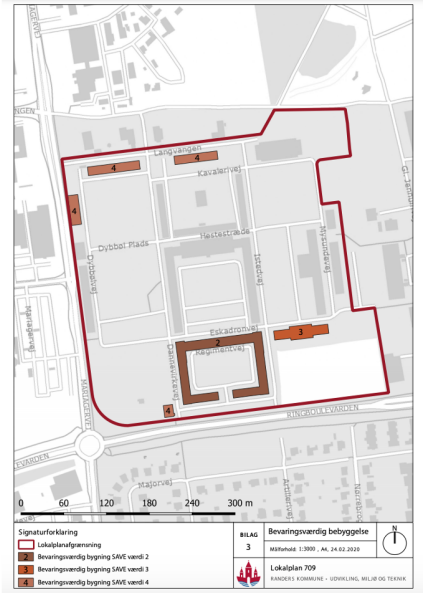
Figur 4.15: Eksempel på et visualiseringskatalog og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er opbygget af udklip fra lokalplan F. Rettighedshaver: Randers Kommune. Visualiseringen er sat sammen af projektgruppen selv)

4.1.13 Kortbilag

Kortbilagene er de bindende kort, der viser fx afgrænsning af lokalplanområdet, delområder, byggefelter og andre arealanvendelser, som er fastlagt i bestemmelserne. Det kan også være udpegning af elementer til bevaring i bestemmelserne, som fx bygninger eller beplantning. De er derfor arealregulerende ift. lokalplanens funktioner. Kortbilagene vil altid være udformet som kort, der ses ovenfra. Kommunerne bruger næsten altid kortbilag i deres lokalplaner, som vist på figur 4.16, og pointerer selv, at det bidrager til at stedfæste bestemmelserne. Samtidig pointerer mange det som nødvendigt for at opfylde kravet om en tydelig afgrænsning. Deres simple udformning gør

dem i følge kommunerne nemme at læse, og de giver et hurtigt overblik over lokalplanens kontekst, karakter og vigtigste elementer.





Figur 4.16: Eksempel på et kortbilag og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan C. Rettighedshaver: Århus Kommune)

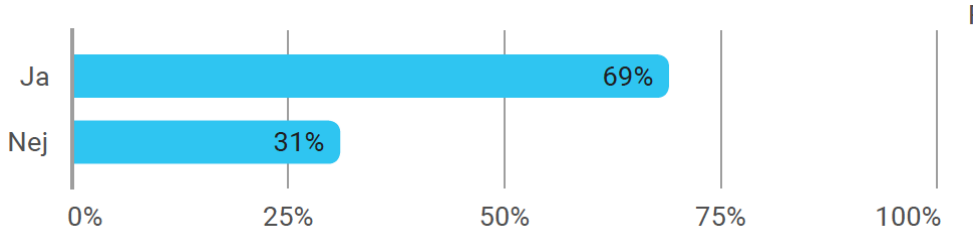
4.2 Problemer, bygherrer og interne retningslinjer

Udover afdækningen af brugen af de forskellige typer af visualiseringer, er der også i spørgeskemaundersøgelsen spurgt ind til andre elementer i brugen af visualiseringer. Der er spurgt ind til problemer med visualiseringer, krav til bygherrer og interne retningslinjer. Pointerne fra disse spørgsmål fremlægges her.

4.2.1 Der *er* et problem

I spørgeskemaet spørges der ind til om kommunerne har: oplevet misforståelser, uenigheder eller problemer ifm. brug af visualiseringer i lokalplaner. Her svarer 69% ja, og dette bekræfter projektets overordnede tese om, at der er problemer med visualiseringer i lokalplaner (se figur 4.17). I de uddybende kommentarer beskriver de forskellige måder, hvor på de har oplevet problemer. Mange forklarer på forskellig vis, hvordan borgere og politikere opfatter visualiseringerne *"meget bogstavelige"*, at de *"låser sig fast"* på eksemplet, og at det skaber forventninger, der ikke altid realiseres, hvilket skaber utilfredshed. Nogle af kommunerne forsøger at løse dette ved tydeligt at angive visualiseringerne som eksempler, men de oplever de samme reaktioner alligevel. Nogle beskriver også problemstillingen som, *"Når visualiseringerne er for ringe giver det udfordringer i høringen. Hvis de er for deltaljeret giver det udfordringer i byggesagen"*. Det er dermed en afvejning af forskellige hensyn ift. lokalplanens funktioner,

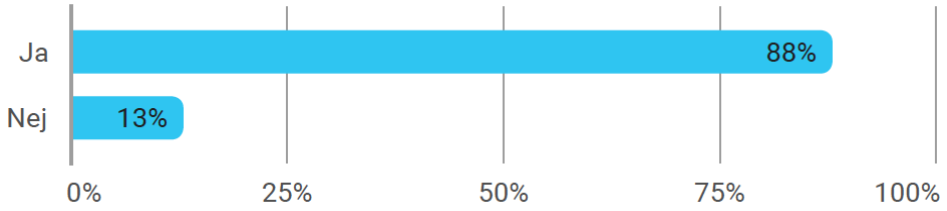
fra inspiration til arealregulering. Der er også eksempler på problemer, når visualiseringerne er forkerte og fx angiver en forkert højde, som ikke stemmer overens med bestemmelserne. Derudover oplever de også, at visualiseringerne fra bygherrer har til formål at sælge lokalplanen, og derfor skal de som administration i selve screening og udarbejdelsesprocessen være opmærksomme på, at de ikke bliver *"manipulerede"*. Undersøgelsen bekræfter derfor, at der er et problem med visualiseringerne, og samtidig at det ikke er et entydigt problem.



Figur 4.17: Statistik over, hvordan kommunerne besvarede spørgsmålet: Har I oplevet misforståelser, uenigheder eller problemer ifm. brug af visualiseringer i lokalplaner?

4.2.2 Krav til bygherre

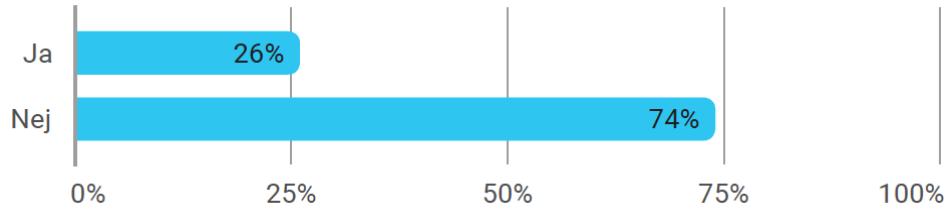
Udover at flere kommuner under bestemte visualiseringstyper har beskrevet, at de stiller det som krav til bygherre, så er der også stillet et specifikt spørgsmål om: Hvis bygherre ønsker at få udarbejdet en lokalplan, stiller I så krav om, at bygherre får udformet visualiseringer af projektet? Her svarede 88% ja, som vist på figur 4.18. I kommentarerne uddyber flere med, at det afhænger af projektet, og det generelt er meget forskelligt, hvordan kommunerne forholder sig til det. Nogle stiller altid krav om en illustrationsplan, andre også om snit, andre til en mere tredimensionel visualisering, hvor andre igen vurderer hvilken visualiseringstype, der er nødvendig, fra gang til gang. Det påpeges af flere som et krav fra politikerne at få visualiseringer fra bygherre af projektet, og at det hjælper bygherre med at sælge projektet til politikerne. Der er også nogle, der kræver tekniske konsekvensvisualiseringer, som fx skygge- og støjdiagrammer eller visualiseringer af kystpåvirkning. Visualiseringerne fra bygherre bruges ikke nødvendigvis i planen, men bruges til at skabe enighed om, hvad der skal stå i planen i udformningsfasen. Under flere af visualiseringstyperne ovenfor, som projekt- og eksempelillustration, -skitse og -modeller, afhænger brugen af dem af, om bygherrer har udformet sådan en skitse. Hvis de har, kommer de med, hvis ikke, undlades de. Kommunerne har derfor forskellig praksis og forhold til bygherre. Nogle stiller krav til, at de udformer alt visualiseringsmaterialet, fordi det kræver store ressourcer, hvis kommunen skulle gøre det, hvor andre er mere skeptiske ift. visualiseringer fra bygherre, da de opfatter dem som markedsføring og vildledende.



Figur 4.18: Statistik over, hvordan kommunerne besvarede spørgsmålet: Hvis bygherre ønsker at få udarbejdet en lokalplan, stiller I så krav om, at bygherre får udformet visualiseringer af projektet?

4.2.3 Interne retningslinjer

I forbindelse med projektet er der læst en lang række artikler, kronikker mv., der problematiserer emnet om visualiseringer i lokalplaner. I flere af dem beskrives det, at nogle kommuner har opstillet interne retningslinjer omkring brugen af visualiseringer (se fx (Holgersen 2020, s. 55)). På baggrund af de artikler er der i spørgeskemaet spurgt ind til de interne retningslinjer for at afdække, hvor typisk det er, og hvad de indeholder. Spørgsmålet er formuleret: Har I interne retningslinjer i afdelingen til jeres brug af visualiseringer? og derefter: Hvis ja, hvilke og hvorfor?. 26% har svaret ja til, at de har interne retningslinjer (se figur 4.19). De fleste af de 26% har retningslinjer for at skabe et samlet visuelt udtryk i kommunen, så layoutet på fx kortbilag stemmer overens. Andre har krav til skyggediagrammer ved byggeri over et vist etageantal og en enkelt har en retningslinje om ikke at bruge *"referencebilleder i bestemmelserne - kun principdiagrammer"*. En enkelt har også en retningslinje om eksplicit at skrive i lokalplanen, om en visualisering er bindende eller forklarende. Der er også en anden kommune, der beskriver, at de ikke vil have visualiseringer, *"der ikke kan lade sig gøre jf. lokalplanen"*. Flere vurderer, at de burde have nogle retningslinjer, eller at de burde udvides. De mener, at de interne retningslinjer ville skabe *"den bedst forståelige og mest retvisende lokalplan"*. Retningslinjerne optræder ofte som en del af enten en lokalplanskabelon/paradigme eller en konsulentvejledning, så det sikres, at visualiseringer rekvireret eksternt har samme udtryk, som dem der er udformet internt. Ud fra statistikken er interne retningslinjer for visualiseringer ikke normen endnu.



Figur 4.19: Statistik over, hvordan kommunerne besvarede spørgsmålet: Har I interne retningslinjer i afdelingen til jeres brug af visualiseringer?

4.3 Sammenfatning

Efter to delanalyser og en større mængde empiri fra kommuner og lokalplaner, er det blevet tydeligt, at brugen af visualiseringer i lokalplanprocessen i dag ikke kan defineres ens for alle kommuner. Dog kan det konkluderes, at oversigtskort og kortbilag *"altid"* bruges af 99% af kommunerne, og at disse for mange kommuner opfattes som næsten lovpligtige for at kunne opfylde kravet om tydelig afgrænsning af området. Disse visualiseringstyper understøtter lokalplanen som arealregulering, da den har stor juridisk værdi for definitionen af lokalplanens geografiske rammer. For de resterende 11 visualiseringstyper, der er defineret i dette projekt, er det mere broget. På figur 4.20 er visualiseringstyperne opdelt efter hvor ofte de bruges. Opdelingen er karikeret, da der fx er nogle kommuner, der altid bruger nogle af visualiseringstyperne i kategori 3. Opdelingen skal derfor bruges som et simpelt overblik. Hvorfor og hvordan visualiseringstyperne bruges, er også meget forskelligt.

Hvor nogle i høj grad bruges til at vise konteksten for beslutningerne, og hvordan planen fungerer som interesseafvejning og politisk konkretisering, som fx fotos af eksisterende forhold, konceptvisualiseringer og bindingskort, så bruges andre visualiseringer til at understøtte funktionen som inspiration for, hvad der kan ske, som fx projekt- og eksempelvisualiseringer, referencebilleder og illustrationsplanen. Det er især ved de inspirerende visualiseringer, at kommunerne på forskellig vis beskriver dem som både ideelle og problematiske, da de skaber nogle forkerte forventninger, som kommer af misforståelser. Nogle kommuner styrer væk fra mere tekniske visualiseringer, som projekt- og eksempelmodeller, da de er sværere at læse for politikere og borgere. Andre vælger i stedet aktivt det højere abstraktionsniveau til for at undgå at skabe falske forventninger. Hensynet til borgere og politikere stammer fra lokalplanens funktion som aktørinkludering, da funktionen afhænger af, i hvor høj grad planen er tilgængelig og forståelig for dem. Ved de mere livagtige projekt- og eksempelillustrationer eller referencebilleder skabes der nemmere falske forventninger, da de viser elementer, som ikke reguleres i en lokalplan, som fx mennesker.

Der er derfor forskellige holdninger til, hvordan skellet mellem at skabe høje forventninger ved stor detaljeringsgrad og at skabe forvirring over højere abstraktionsniveau skal håndteres. Nogle har fx valgt at sætte en retningslinje om ikke at bruge referencebilleder, netop for at undgå disse problemer, mens andre i stedet tilføjer *"eksempel"* i billedteksten. Udover overvejelserne om forventninger og vildledelse i funktionen som inspiration, er ressourcebrug også et parameter for, hvordan kommunerne bruger visualiseringer. Flere visualiseringstyper er dyre at udforme, og derfor afhænger deres brug af, om en bygherre stiller dem til rådighed frivilligt eller på baggrund af et krav fra kommunen. Ellers kommer de ikke med. Bygherrer er derfor i mange tilfælde afsender gennem kommunen på visualiseringerne, hvilket nogle kommuner også påpeger som potentiel manipulation og markedsføring, da lokalplanen på

den måde vægter de private interesser højere end de almene. Der kan derfor sættes spørgsmålstegn ved, om det er den rigtige måde at vælge og udforme visualiseringerne. Generelt bruges visualiseringerne til at understøtte teksten i lokalplanen, og dermed at understøtte lokalplanens forskellige funktioner, men det er tydeligt, at dette ikke altid lykkes, fordi der opstår misforståelser. Dette er der derfor behov for nærmere undersøgelse af.

Figur 4.20: Inddeling af visualiseringstyperne i hvor ofte de bruges. 1 betyder, at de næsten altid bruges, og 5 betyder, at de næsten aldrig bruges.

Kapitel 5

Problemer i praksis

Efter at have belyst, hvad lokalplanens funktioner er i dag, og hvordan visualiseringer spiller sammen med og bruges til at understøtte disse funktioner, er det nu muligt at begynde at problematisere denne brug mere konkret. Dette kapitel er derfor en undersøgelse af tredje underspørgsmål: *Hvordan opstår der problemer med visualiseringer i lokalplaner?*

Der er mange mulige metoder til at belyse dette spørgsmål, som fx ekspertinterviews, spørgeskemaer, litteraturstudier, casestudier mv. Hver metode har fordele og ulemper, og der er i dette projekt valgt at lægge fokus på, at dette er en problemanalyse, som skal opstille og opridse nogle problemer, i modsætning til undersøgelsen af den kommende problemformulering, hvor problemet skal undersøges i dybden. På den baggrund fravælges en større caseanalyse og ekspertinterviews på dette tidspunkt i projektet, da ressourcerne og spørgsmålets fokus er et andet sted. Valget falder i stedet på en selvdefineret metode, som skal ende i en eksempelsamling, og som kombinerer de ovennævnte metoder.

Eksempelsamlingen skal beskrive virkelige problemer, der er opstået med visualiseringer i lokalplanprocessen. Den adskiller sig fra casestudiet, da det er en mere overfladisk gennemgang mhp. at skabe overblik, men tager ligesom casestudiet udgangspunkt i en situation i virkeligheden. Eksemplerne udvælges dels ud fra arktikelsøgning på infomedia, da det forventes at problemerne vil skabe mediedækning i fx lokalaviser eller fagblade, og derudover vælges eksemplerne med hjælp fra ekspert-kontaktpersoner fra praksis. Ekspert-kontaktpersonerne er en planlægningskonsulent og en landinspektør fra syddanmark, som er udvalgt grundet deres mange års erfaring med planlægning. Eksperten, der er landinspektør, er den, der i første omgang præsenterede projektidéen på et idéseminar og derfor byggede idéen på en række eksempler fra praksis, og eksperten, der er konsulent, har været faglig vejleder ifm. et tidligere praktikforløb og har mange års erfaring og eksempler fra eget arbejdsliv at vælge mellem. Disse personer har derfor stor erfaring med lokalplanprocessen, og de forventes som beskrevet også at være stødt på relevante eksempler, og samtidig kunne udpege nogle eksempler, der er typiske og ikke enkeltstående tilfælde. På den måde inddrages ekspertviden og dens validitet uden det dybdegående ekspertinterview.

Efter udpegningen undersøges og vurderes eksemplet og dets relevans for

projektet gennem litteratursøgning på den relevante lokalplan, artikler og eventuelle andre relevante sagsdokumenter mv. Ud fra denne søgning vurderes eksemplernes relevans pba. parametre om nutidighed, om problemet hovedsageligt stammer fra visualiseringen, og om eksemplerne til sammen viser forskellige typer af problemer. Herefter følger et mere dybdegående litteraturstudie af de samme dokumenter som før, men hvor der nu er fokus på at forstå:

- Hvor problemet opstår
- Hvad problemet består i
- Hvem der er involveret
- Hvordan problemet opstod

Resultaterne af litteraturanalysen uddybes med og understøttes af svar og kommentarer fra spørgeskemaundersøgelsen fra underspørgsmål 2. Kommunernes svar fra spørgeskemaet forholder sig mere generelt til problemer med visualiseringer, og dette kan derfor bruges til at se på problemerne mere generelt. Ud fra dette vil underspørgsmålet kunne besvares for hvert eksempel. Sammen med tilføjelsen af mere generelle betragtninger fra praksis, vil underspørgsmålet i sidste ende også kunne besvares mere generelt.

Der er udvalgt 3 eksempler fra Horsens, Varde og Københavns Kommune. Eksemplerne viser forskellige former for problemer, der kan opstå med visualiseringer. De viser, hvordan både politikere, borgere og bygherrer kan rammes af og indblandes i problemerne, og de viser også, hvordan forskellige typer af visualiseringer kan skabe problemer. Samtidig repræsenterer eksemplerne også i høj grad de forskellige former for problemer, som kommunerne har påpeget i spørgeskemaet fra underspørgsmål 2. På baggrund af ovenstående vurderes de 3 eksempler derfor at give en bred indsigt i de problemer, der kan opstå. Dog vil 3 eksempler aldrig kunne vise alle nuanceforskellene i forskellige situationer og problemer med visualiseringer, og derfor skal disse også kun ses som overordnede eksempler, hvoraf der kan være forskellige varianter og omstændigheder. Valget af kun 3 eksempler skal også forstås som en ressourceafvejning af, hvad delanalysen skal bidrage med, og hvad ressourcerne også skal bruges på fremadrettet i resten af projektet.

5.1 Lilli Gyldenkildes Torv i Horsens

Lilli Gyldenkildes Torv i Horsens er et eksempel på, hvordan de politikere, der skal kunne tage stilling til lokalplanerne, nogle gange misforstår dem, og i sidste ende fortryder deres stemme. Det viser dermed, hvordan visualiseringer kan udfordre lokalplanens funktion som politisk konkretisering, da politikerne ikke ved, hvad de realiserer. Eksemplet blev også præsenteret kort i indledningen.

I Horsens skal der opføres et nyt byggeri på en central plads i byen, der betegnes Lilli Gyldenkildes Torv. Der udformes en lokalplan for byggeriet, hvori der indgår mange forskellige visualiseringstyper. Særligt én type, som i dette projekt ville kategoriseres som referencebilleder, bliver den, der skaber misforståelsen og utilfredsheden for viceborgmester og formand for Plan- og Miljøudvalget i Horsens Kommune, Martin Ravn. I en artikel til byrummonitor, udpeger han én bestemt visualisering, som værende den vildledende. Det er en skitse af et andet byggeri, Schades Have i København, som er udformet af arkitektfirmaet Arkitema ifm. opførelsen af det københavnske byggeri. Han sammenholder visualiseringen med det byggeri, der er ved at blive bygget på baggrund af lokalplanen, og mener at brugen af visualiseringen er at *"stikke politikerne blår i øjnene"*(Kraul 2020b). Visualiseringen og fotoet fra det virkelige byggeri er vist på figur 5.1.

Figur 5.1: Til venstre er vist referencebilledet fra lokalplanen, og til højre er vist et foto af det opførte byggeri. (Visualiseringen til venstre er fra lokalplan A. Rettighedshaver: Arkitema) (Visualiseringen til højre er lånt af rettighedshaver: Martin Ravn)

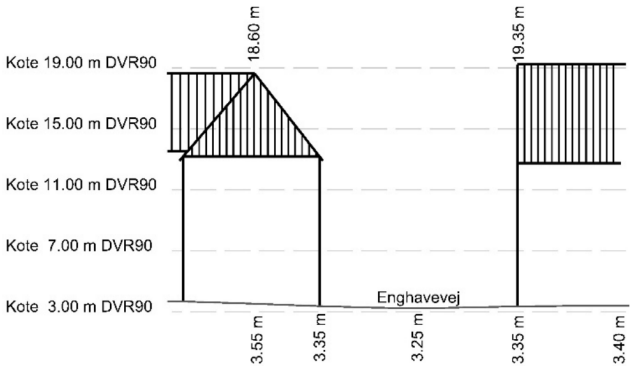
Som beskrevet i afsnit 4.1.11, så er funktionen af referencebilleder at vise eksempler fra andre steder på, hvad der kunne ske i det pågældende område. Den er derfor en del af lokalplanens funktion som inspiration til udviklingen af området. Men Martin Ravn formulerer i stedet, at visualiseringerne er *"den eneste måde, vi kan se, om det endelige byggeri lever op til det, vi har vedtaget"*(Kraul 2020b). Lovmæssigt ville man forholde sig til bestemmelserne, som beskrevet i indledningen, og da et referencebillede ikke er henvist til i bestemmelserne, har det ingen juridisk værdi. Der er derfor rent juridisk ikke noget galt med forskellen på de to visualiseringer herover. Problemet er i stedet, at politikere som Martin Ravn misforstår, hvad han siger ja til, og at lokalplanens funktion som politisk konkretisering derfor udfordres. Som han selv formulerer det: *"Vi har ikke truffet beslutningen om det byggeri på et oplyst grundlag i byrådet"*(Kraul 2020b). Denne sag peger derfor på, hvordan der kan opstå problemer i selve vedtagelsesfasen af en lokalplan, fordi politikerne ikke forstår, hvad de tager stilling til. Denne misforståelse blandt politikere pointeres også flere gange i spørgeskemaundersøgelsen som en udfordring ved brugen af nogle visualiseringstyper, som fx referencebilleder, projekt- og

eksempelillustrationer, -skitser og -modeller. Eksemplet i Horsens er derfor ikke et enkeltstående tilfælde.

5.2 Opelgrunden i Varde

Opelgrunden i Varde er et eksempel på, at en borger pointerer, at en visualisering ikke stemmer overens med bestemmelserne. Sagen viser også, hvordan visualiseringer rent faktuelt og juridisk kan være forkerte og dermed vildlede, og samtidig hvordan borgere kan opfatte potentielle fejl som bevidst manipulation fra kommunen.

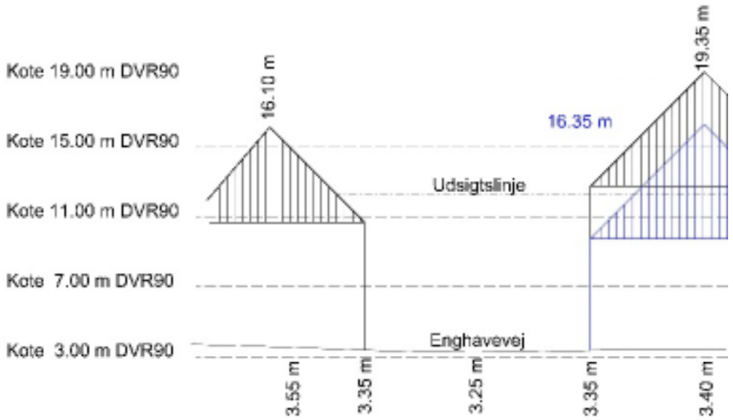
Opelgrunden ligger i centrum af Varde og skulle omdannes fra erhverv til boligområde. Med dette formål udformes der i 2016 et lokalplanforslag. Under høringsfasen påpeger en borger, der er nabo til byggeriet, at en af visualiseringerne er forkerte. Det er en visualisering, der viser det nye byggeris potentielle højde ift. de omkringliggende byggerier. Visualiseringen viser en forskel på 75 cm, selvom der i lokalplanen gives mulighed for en forskel på 3 meter ift. det eksisterende byggeri. På den baggrund og grundet fejl i høringsprocessen skal lokalplanen gå om.(Reintoft 2016b). I den ændrede lokalplan, bliver der ikke ændret i visualiseringen fra den oprindelige plan (se figur 5.2), men der tilføjes flere visualiseringer, som tydeliggør den mulige bygningshøjde. Blandt andet visualiseringen vist på figur 5.3.



Figur 5.2: Visualisering af forskel på bygningshøjder fra det første lokalplanforslag. (Visualiseringen er fra lokalplan I. Rettighedshaver: Varde Kommune)

I artiklen, hvor naboen Jakob Theilgaard Jepsen påpeger fejlen, beskriver han, hvordan det føles, som om processen er meget uigennemskuelig og hemmelighedsfuld: *"Det er som om, det skal luskes igennem."*(Reintoft 2016a). Han beskriver også visualiseringerne som *"misvisende"* og at *"naboerne manipuleres til at undervurdere konsekvenserne"*(Jepsen 2016). Det er derfor tydeligt, at han som nabo har en mistillid til kommunen og deres hensigt overfor ham som nabo. Han opfatter ikke lokalplanen som aktørinkluderende, men i stedet som en lukket proces, og aktørinkludering som pro forma. Dette er kritisk ift. at

lokalplanen skal være demokratisk, og derfor skal være et reelt tilgængeligt forum for borgerne og ikke kun pro forma. Efter påpegningen af forskellen mellem bestemmelserne og visualiseringen på 75 cm og 3 m, skaber det også forvirring ved politikerne. De vil ikke sige ja, hvis byggeriet blev 3 m, som der står i bestemmelserne, men troede ud fra visualiseringen, at det kun blev 75 cm højere.(Reintoft 2016c). Funktionen som politisk konkretisering udfordres derfor også pba. en enkelt visualisering.



Figur 5.3: Visualisering af forskel på bygning, der blev tilføjet i det endelige lokalplanforslag udover den vist på figuren ovenfor.(Visualiseringen er fra lokalplan I. Rettighedshaver: Varde Kommune)

Sagen viser derfor, hvordan en faktuel forkert visualisering kan skabe misforståelser om, hvad lokalplanens bestemmelser er. Det viser også, at både politikere og borgere i nogle tilfælde kun forholder sig til det visuelle materiale, selvom det ikke nødvendigvis er bindende, hvilket også understøtter, at eksemplet i Horsens ikke står alene. De faktuelt forkerte visualiseringer fylder ikke meget i spørgeskemaundersøgelsen, men enkelte påpeger dem, som beskrevet i afsnit 4.2.1. Sagen i Varde viser derfor på mange måder, hvordan en enkelt fejl i en visualisering kan skabe forvirring og mistillid til kommunen fra borgere, og udfordre flere af lokalplanens primære funktioner.

5.3 BIG's hovedkontor i København

Det sidste eksempel omhandler en sag, hvor bygherre måtte ændre sine visualiseringer for at få et projekt godkendt i byrådet. Eksemplet viser, hvor vigtige visualiseringernes udformning kan være i godkendelsesprocessen, og hvordan bygherre kan komme i klemme i denne proces. Det viser også, hvordan samspillet mellem funktionen som politisk konkretisering, aktørinkludering og inspiration kan skabe problemer.

I februar 2019 nedstemte Teknik- og Miljøudvalget i Københavns Kommune et forslag til et lokalplantillæg i Nordhavnen i København. Forslaget omhandlede et nyt hovedkontor til arkitektfirmaet BIG, som selv var bygherre for

projektet. Forslaget blev afvist med begrundelsen: *"Partierne mener ikke, at bygningen er æstetisk tilfredsstillende og ønsker yderligere et mere klimavenligt materialevalg."*.(Københavns Kommune 2019a). Det må antages, at æstetikken er vurderet ud fra den visualisering af projektet, som var en del af forslaget til tillægget. Denne visualisering er vist på figur 5.4.

Figur 5.4: Visualiseringen af projektet fra afviste forslag til tillægget til lokalplanen. (Visualiseringen er fra lokalplanforslag J. Rettighedshaver: BIG - Bjarke Ingels Group)

Visualiseringen har karakter af en projekt- og eksempelskitse i relation til eksisterende forhold, og er forholdsvist udetaljeret med enkle mennesker primært til at vise skala. Måneden efter blev der fremsat et nyt forslag, hvor der var sket både tekstmæssige og visualiseringsmæssige ændringer. Både antallet og udformningen af visualiseringerne havde ændret sig, og den oprindelige visualisering, som vist ovenfor, var ikke længere en del af forslaget. Der var tilføjet mere liv til ovenstående visualisering, så den blev en projekt- og eksempelillustration (som vist på figur 5.5), og derudover blev der indsat flere af denne type illustrationer, en illustrationsplan og en projekt- og eksempelmodel af bygningens snit. Ændringen fordoblede derfor antallet af projekt- og eksempelvisualiseringer fra 3 til 6. Udover ændringerne i visualiseringerne, blev der også uddybet bl.a. materialevalg, så byggeriet blev mere bæredygtigt. Efter disse tilføjelser, blev forslaget godkendt.(Københavns Kommune 2019b)

Hvad der præcis gjorde forskellen fra afslag til godkendelse er ikke entydigt. Enhedschef Lena Kongsbach fra Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltningen beskriver visualiseringsændringerne som essentielle i godkendelsen, da visualiseringen af omgivelserne på den første visualisering var for *"skrabet"*(Holgersen 2020). Flere politikere peger i stedet på, at de ved første udvalgsmøde ikke havde nok oplysninger fra forvaltningen, og det i stedet var deres skyld, da de ikke har *"klædt politikerne godt nok på"*(Rebensdorff 2019). Dog havde BIG også efterfølgende fremført flere oplysninger om byg-

geriets mere bæredygtige tiltag, så kritikken om manglende bæredygtighed ikke længere var relevant.(Rebensdorff 2019) Claus Mygind fra SF peger dog på, at de nye visualiseringer, var en af grundene til, at han skiftede mening, da det grønne er blevet tydeligere og bygningen har *"mere spræl"* end på den foregående visualisering.(Blindkilde 2019) De nye visualiseringer ændrede derfor politikernes holdning til bygningens æstetik, på trods af at bygningens udformning og mange af bestemmelserne omkring dette forblev de samme. Det er derfor ikke entydigt, om visualiseringerne var den største grund til godkendelsen, men de havde en indflydelse.

Figur 5.5: Visualiseringen af projektet fra det godkendte forslag til tillægget til lokalplanen. (Visualiseringen er fra lokalplanforslag K. Rettighedshaver: BIG - Bjarke Ingels Group)

Sagen peger på, hvordan der internt i kommunen mellem forvaltning og politikere er en usikkerhed om, hvordan visualiseringer i lokalplaner skal udformes. Det oprindelige forslag var et af de første eksempler på, at Københavns Kommunes forvaltning havde skiftet skabelon til deres lokalplaner. Skabelonen blev ændret på baggrund af et politisk ønske om at undgå den store mængde af dispensationsansøgninger ved at lave lokalplanerne mindre detaljerede, inklusiv visualiseringerne. Derfor var der meget få visualiseringer i det oprindelige forslag, som Bjarke Ingels også selv beskriver: *"Når [projektet] ikke blev præsenteret mere omfattende, skyldes det dels, at man i København har frabedt sig for mange klædelige illustrationer for ikke at blive forført."* Det er derfor forvaltningens skabelon, som blev udfærdiget på baggrund af et politisk ønske, som i sidste ende er en af grundene til, at projektet afvises.(Heltoft 2019). Efterfølgende har Københavns Kommune udarbejdet interne retningslinjer for visualiseringer, som skal forsøge at finde en mellemvej mellem *"glansbillederne"* og den oprindelige minimalistiske visualisering i dette projekt.(Holgersen 2020)

Sagen om BIG's hovedkontor viser derfor, hvordan bygherre kan blive fanget

mellem forvaltningen og politikernes ønsker til visualiseringer, allerede når forslaget skal udformes. Det viser tydeligt, hvordan samspillet og kommunikationen mellem bygherre, forvaltning og politikere ikke altid er optimal, og at præcis hvor misforståelserne opstår, ikke er entydigt. Den viser også, at disse misforståelser kan opstå ved visualiseringerne, og at visualiseringer kan spille en afgørende rolle i, hvorvidt en lokalplan afvises eller godkendes. På trods af at Københavns Kommune er bevidst om, hvordan bestemte visualiseringstyper med stor detaljerigdom kan være misvisende, så viser eksemplet samtidig, at de også kan være for enkle.

5.4 Sammenfatning

Eksemplerne viser, at problemerne med visualiseringer kan opstå af forskellige grunde, mellem forskellige aktører og på baggrund af vidt forskellige visualiseringstyper. De kan opstå mellem politikere og planafdeling, mellem borger og planafdeling og mellem bygherre, planafdeling og politikere. Planafdelingen er derfor ofte centrum i processen. Eksemplerne peger på, at problemerne især opstår ved brugen af de mindre konkrete visualiseringstyper, som projekt- og eksempelvisualiseringstyperne og referencebilleder. Dette stemmer også overens med de overvejelser, som kommunerne gav udtryk for i spørgeskemaet om netop disse typer. Der sker et skred i forståelsen, fordi politikere og borgere opfatter visualiseringerne som mere konkrete ift. det endelige projekt, end de reelt er. Dette udfordrer planen som aktørinkludering og politisk konkretisering, da politikere og aktører ikke forstår planen. I Københavns Kommune forsøgte de at undgå disse problemer ved at sænke detaljegraden, men mødte i stedet nye problemer. Dog viser eksemplet i Varde også, at andre typer af visualiseringer, i dette tilfælde en principillustration, også kan skabe problemer. På trods af, at bestemmelserne tydeligt regulerede højden, så tog både borgere og politikere i højere grad tager stilling til en forkert visualisering, end til bestemmelserne. I sagerne er der ingen eksempler på, at problemerne opstår internt i forvaltningen, men at det er i mødet med andre aktører, problemerne opstår forskellige steder i processen. Det er dermed når ikke-fagfolk tager stilling til planerne, at visualiseringerne kan skabe problemer som fx forkerte forventninger, mistillid mellem parterne, og en opfattelse af kommunen som inkompetente. Alle disse problemer presser lokalplanens funktioner, da de ikke kan kommunikeres ud til borgerne og politikerne, og derfor misforstås.

Afrunding på problemanalysen

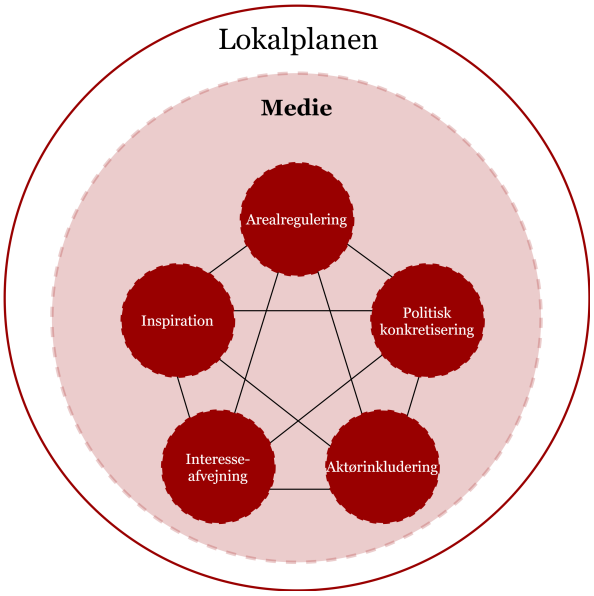
KAPITEL 6

I problemanalysen er der opstillet 3 underspørgsmål, der fra forskellige vinkler har belyst dele af det initierende problem: *Hvilke problemer opstår der med visualiseringerne i lokalplanen?* Det er derfor nu muligt at afrunde problemanalysen med en sammenfatning af problemet.

På baggrund af problemanalysens undersøgelser af hhv. kommunernes brug af visualiseringer og gennemgangen af eksempelsamlingens tre problemstillinger er det tydeligt at problemerne med visualiseringer i lokalplanen opstår på flere måder. Fælles for problemerne er, at de skabes, når der er en udfordring i kommunikationen mellem lokalplanens forskellige aktører og planafdelingen.

For de fem funktioner som er udpeget i dette projekt, er der et behov for at der er en tydelig formidling af indholdet til lokalplanens aktører. Netop dette er formålet med visualiseringerne. Alle visualiseringstyperne fra underspørgsmål 2 forsøger at tydeliggøre, understøtte eller eksemplificere lokalplanens tekstdele, og brugen af dem varierer derfor alt efter indholdet og typen af lokalplan. Problemerne med dem opstår derfor, når dette formål ikke lykkes, og de i stedet skaber tvivl, falske forventninger og misforståelser imellem planens aktører.

Når lokalplanens funktioner ikke bliver formidlet på en måde, som er forståelig for planens aktører, falder de til jorden. Hvis aktørerne ikke føler sig inkluderet, hvis politikerne ikke kan se, at det er deres visioner, der bliver konkretiseret, hvis inspirationen bliver til en forventning, hvis reguleringen bliver tvetydig, eller hvis samfundsinteresserne ikke virker afvejede, bliver funktionernes formål udvisket, og lokalplanen kan ikke længere løfte sin planlægningsopgave. Når det er spørgsmålet om forståelse som fylder ift. problemerne med visualiseringerne, peger det i retning af, at lokalplanen også har endnu en funktion: Lokalplanen som medie. Det følger af foregående sammenhæng, at funktionen som medie er målt på sin egen evne til at understøtte de andre, og derfor kan ses som en underlæggende forudsætning for de andre funktioner. Dette er illustreret på figur 6.1.



Figur 6.1: Figur som viser de udpegede funktioner i lokalplanen, og hvordan funktionen som medie er en underlæggende forudsætning for de andre.

Et velfungerende samspil funktionerne imellem er således vigtigt, og det er i manglen af dette, at lokalplanens funktioner udfordres, og problemerne opstår. Derfor handler problemerne med visualiseringer i lokalplanen ikke om specifikke situationer og visualiseringer, men om hvordan lokalplanen i sin helhed er udfordret af at skulle kommunikere sine funktioner, hvilket foresager misforståelser og fortolkningsudfordringer.

Problemformulering og metodologi

KAPITEL 7

Efter at have belyst det initierende problem i problemanalysen, er det nu muligt at konkretisere problemet nærmere i en problemformulering. I problemanalysen er det konkluderet, at lokalplanens funktion består af en række forskellige funktioner, som skal understøttes i den enkelte lokalplan. Igennem undersøgelsen af visualiseringerne er det blevet tydeligt, at lokalplanen heriblandt har en vigtig funktion som medie, som sikrer og understøtter de andre funktioner. Det er også i denne funktion, at visualiseringerne indgår, og problemerne opstår. Da lokalplanens "succes" afhænger af, at alle funktionerne løftes, er det vigtigt at have dem alle for øje, selvom det primære fokus er på én af funktionerne. Hvis ikke, vil de andre funktioner kunne falde til jorden. Netop dette samspil og denne afhængighed mellem funktionerne gør, at problemformuleringen skal have en helhedsorienteret tilgang til problemet. Samtidig er det også relevant, at se nærmere på den ny-udpegede funktion som medie. I sidste ende er formålet med projektet ikke kun at grave sig dybere ned i problemforståelsen, men også at pege fremad mod løsninger og forbedringer på problemerne. Alle disse overvejelser har ført til følgende problemformulering:

> ***Hvordan kan en forbedring af funktionen som medie styrke de andre lokalplanfunktioner, forståelsen af planen og dens visualiseringer?***

Problemformuleringen vil derfor undersøge hvordan lokalplanens udpegede funktioner og forståelsen af planen kan forbedres gennem en forbedring af funktionen som medie. Det er derfor ikke et fokus på, fx hvordan en bestemt regulering kan forbedre lokalplanens funktioner, men derimod hvordan fremstillingen og kommunikationen i lokalplanen kan være en afgørende faktor i at forbedre det. Ved at tilføje "visualiseringer" sikres et fortsat fokus på visualiseringerne. Det klare fokus på projektets oprindelige emne sikrer, at den viden, der er opbygget omkring visualiseringsbrug og -typer i problemanalysen fortsat vil være relevante, og at problemerne præsenteret i indledningen stadig vil blive håndteret. Dog giver formuleringen "forståelsen af planen" stadig mulighed for at udvide perspektivet til andre dele af lokalplanens kommunikation, når dette giver mening gennem projektets kommende analyser, således at projektet ikke udføres med unødvendige skyklapper. Fokuset sikrer også,

at det er muligt at nå i mål med projektet inden for de opsatte tidsmæssige rammer.

I projektet vil det tilstræbes at arbejde med en vekslen mellem teori og praksis for på den måde at finde forbedringer, der virker og inddrager den nyeste forskning og som også kan implementeres i praksis. Denne vekslen vil også fastholdes i de underliggende delspørgsmål.

For at kunne belyse problemformuleringen opstilles der en række delspørgsmål, der skridt for skridt vil danne baggrund for en valid konklusion, og samtidig vil have fokus på dels en vekslen mellem teori og praksis og dels en fortsat begrebsopbygning. Delspørgsmålene har derfor samme funktion, som underspørgsmålene i problemanalysen, men der vælges et andet begreb, for at de er nemmere at adskille.

Ligesom i problemanalysen vil der fortsat i delspørgsmålene være fokus på at skabe en fælles begrebs- og forståelsesramme for emnet og problemet, således at fremtidige analyser vil kunne bygge ovenpå dette projekt. Det er især vigtigt, da projektet træder nye spor i sneen ift. at undersøge lokalplanen som medie og hvorfor misforståelserne omkring visualiseringerne i lokalplanen opstår. Der er ikke i forvejen en eksisterende ontologi, hvor ud fra emnet kan undersøges, og ved at sikre en klar opbygning af denne i dette projekt, baner det en tydeligere vej for videre forskning.

For at kunne arbejde med bedre at forbedre lokalplanens funktioner generelt og for bedre at forstå og definere de behov og udfordringer, der ligger i en funktion som medie, er det nødvendigt at undersøge lokalplanen som medie nærmere. Dette undersøges i projektets første delspørgsmål:

Delspørgsmål 1: Hvordan kan man forstå lokalplanen som medie?

Delspørgsmålet minder om den første del i problemanalysen, da det vil belyse en funktion. Dog vil dette være en mere dybdegående analyse af lokalplanen som medie, end de foregående analyser af funktioner, da denne funktion er hovedfokus for projektet og ikke i samme grad er defineret før. Med funktionen som medie sker der en kobling til noget kommunikativt, og derfor vil definitionsudarbejdelsen tage udgangspunkt i, hvordan kommuniktationsteori kan hjælpe os med at forstå funktionen som medie bedre. Samtidig vil delspørgsmålet også til dels være en udbygning af de andre funktioner, da det vil holde funktionen som medie op imod disse for at undersøge samspillet. Det vil derfor trække tråde på tværs, således at lokalplanen i højere grad kan beskrives som en sammenhæng mellem alle funktionerne. Ligesom i det første underspørgsmål i problemanalysen, vil dette delspørgsmål bygge på eksisterende viden omkring lokalplanen og dens funktioner, som sættes ind i en ny kontekst. En del af denne eksisterende viden stammer fra spørgeskemaundersøgelsen i problemanalysen, hvor flere af kommunerne udtalte sig om vigtigheden af,

at lokalplanen er let-læselig og forståelig. Disse udtalelser var ikke relevante at inddrage i problemanalysen, men vil i dette delspørgsmål bruges som en række udsagn, hvorpå den eksisterende viden om funktioner kan knyttes og belyses. Udover disse udsagn tilføres ny empiri gennem litteratur om kommunikationsmodeller og et ekspertinterview med en erfaren lokalplanlægger, som skal give et indblik i, hvordan lokalplanens mediesfunktion kan komme til udtryk i praksis, hvilken betydning funktionen har, og hvad den indebærer. På den måde veksler undersøgelsen mellem det kommunikationsteoretiske og det lokalplanpraktiske.

Efter at have undersøgt lokalplanen som medie i delspørgsmål 1, er det nu muligt at fokusere på problemerne, der opstår, når lokalplanen ikke opfylder denne funktion. Som konkluderet i afrundingen på problemanalysen kan problemerne generelt ses som misforståelser, og det er disse misforståelser, som undersøgelsen af problemformuleringen søger at forbedre. For at løse disse problemer med misforståelser og dermed styrke de andre lokalplanfunktioner, forståelsen af planen og dens visualiseringer, er vigtigt at undgå symptombehandling. For at undgå dette bruges det andet delspørgsmål til bedre at forstå misforståelserne, både i praksis og i teorien, således at roden af problemet bliver tydelig.

Delspørgsmål 2: Hvorfor misforstås kommunikationen af lokalplanen igennem visualiseringer?

Hvor der i problemanalysen var fokus på, hvordan og hvad der blev misforstået, så er fokus i dette delspørgsmål på hvorfor. For at holde fast i vekslen mellem det teoretiske og det praktiske, belyses dette delspørgsmål fra to vinkler, der dog i rapporten vil præsenteres samlet. Den første vinkel er en undersøgelse af den teori og forskning, der omhandler planlægning og kommunikation, og samspillet mellem disse. Denne undersøgelse vil derfor forholde sig mere generelt til, hvorfor der opstår misforståelser med lokalplaner. Dette kan også bruges til at forstå det, der sker i det helt konkrete tilfælde, når en visualisering misforstås. Denne generelle teoretiske vinkel suppleres af en mere praktisk vinkel, hvor misforståelserne med visualiseringerne undersøges mere én til én. Dette sker ved en spørgeskemaundersøgelse rettet mod borgere, som er nogle af dem, der misforstår kommunikationen. Spørgeskemaet har fokus på at få borgere til at forholde sig til og sætte ord på nogle visualiseringer fra lokalplaner. Dette vil skabe ny empiri ift. hvad borgere helt konkret tænker, når de ser visualiseringerne. Sammenholdt med den teoretiske undersøgelse, vil delspørgsmålet kunne bidrage til at opstille nye begreber og teori omkring misforståelserne og kommunikationen af planlægning, som kan anvendes fremadrettet i dette projekt og andre. Hvor den teoretiske vinkel kan forklare oppefra og ned, hvorfor der opstår misforståelser, så kan den praktiske vinkel belyse det nedefra og op. På den måde kan de to vinkler bidrage til hinanden.

Efter at have forstået, hvad det betyder at lokalplanen er et medie, og derefter hvorfor det nogle gange ikke lykkes, er det nu muligt at forholde sig til, hvordan dette kan forbedres. Det er fokus for tredje del af undersøgelsen af problemformuleringen:

Delspørgsmål 3: Hvilke forbedringsmuligheder kan opstilles pba. de forrige delspørgsmål, og hvordan vil de påvirke lokalplanens funktioner?

I modsætning til de foregående spørgsmål, som rent videnskabsteoretisk fortsætter i det eksplorative spor fra problemanalysen, vil det afsluttende delspørgsmål have en anden tilgang. Med udgangspunkt i resultaterne fra de to foregående delspørgsmål, skal der i delspørgsmål 3 opstilles en afgrænset mængde forbedringsmuligheder, som skal afhjælpe de problemer, der opstår med lokalplanen som medie. De forskellige forbedringsmuligheder skal efterfølgende underbygges, defineres og vurderes pba. viden fra interview, spørgeskema og teori, som er anvendt i de foregående dele af projektet. I nogle tilfælde vil det være relevant at indføre anden teori til at vurdere og reflektere over forbedringsmulighederne, end den der allerede er anvendt. Evalueringen af forbedringsmuligheder vil have til formål at vurdere, i hvor høj grad lokalplanen kan udfylde sine funktioner, hvis forslaget tages i brug. Tilgangen i det tredje delspørgsmål har således en induktiv indgangsvinkel, hvor den viden der er opbygget igennem projektet anvendes til at opstille, definere og vurdere mulige løsningsforslag.

De enkelte delspørgsmåls metodiske tilgang beskrives mere detaljeret i de kapitler, hvor delspørgsmålenes analyser og resultater fremstilles. Det er i hhv. kapitel 8, afsnit 9.1 og kapitel 10.

Før problemformuleringen kan belyses endeligt, opstilles der en diskussion om hvordan forbedringsmulighederne fra delspørgsmål 3 kan implementeres i virkeligheden, og om de er realistiske i den hverdag, som lokalplaner opstår og agerer i.

Kapitel 8

Lokalplanen som medie

For at kunne bearbejde den mere konkrete problemstilling, som problemformuleringen udgør, skal der først defineres en klar begrebsramme for lokalplanens funktion som medie. Udgangspunktet for dette er projektets delspørgsmål 1, som lyder: *Hvordan kan man forstå lokalplanen som medie?*.

Som det er nævnt i kapitel 7, sigter analysen i delspørgsmål 1 på at skabe en definition af lokalplanens funktion som medie, samtidig med at der holdes fokus på funktions samspil med lokalplanens andre funktioner. Lokalplanens funktion som medie er udpeget som et resultat af projektets problemanalyse, og derfor er der ikke nogen kendt litteratur, som omhandler funktionen. Metodisk betyder det, at selvom tematikken ligner problemanalysens første del, må undersøgelsen af dette delspørgsmål bygge på flere metoder end blot litteraturstudier. Som nævnt, er det derfor valgt, at grundlaget for analysen skal komme fra litteratur om kommunikationsteori, fra spørgeskemaundersøgelsen med kommunerne og fra et ekspertinterview.

Analysen af kommunernes udtalelser er med til at påbegynde en definition af lokalplanen som medie, og bidrager også til at påvise eksistensen og behovet for funktionen. Derudover har en analyse af ekspertinterviewet til formål at koble eksisterende viden om lokalplanen med lokalplanens funktion som medie, og betydningen af samspillet imellem funktionerne. Formålet med også at bringe kommunikationsteori ind i projektet, er at anvende viden om kommunikation til at skabe en klart defineret begrebsramme om det at være et medie, og dertil hvad det betyder for lokalplanen og forståelsen af dennes funktioner. Kommunikationsteori ligger som udgangspunkt uden for den klassiske landinspektør- og planlæggerramme, men ved at bringe nye redskaber i form af kommunikationsmodeller og begreber i spil, kan det pege på nye forbedringer og løsninger, som ikke var opstået uden dette input. Dog er det stadig vigtigt, at lokalplanens funktion som medie ikke skal gå udover det planfaglige i lokalplanen og projektet, og derfor forsøges der, at skabe en balance mellem det planfaglige og det kommunikationsteoretiske. På den måde kombineres viden fra to fagligheder til at skabe ny viden.

Metodebeskrivelsen for spørgeskemaundersøgelsen og de dertilhørende overvejelser fremgår tidligere i rapporten, men dette gør sig ikke gældende for ekspertinterviewet, der er en ny og yderligere generering af empiri. Det er valgt at lave et ekspertinterivew, fordi det giver mening i forhold til projektets

eksplorative tilgang, og fordi det gør det muligt at udvide og understøtte den viden om lokalplanen som medie, der kommer fra analysen af kommunernes udtalelser. Deltageren til ekspertinterviewet er en planlægger fra Ringkøbing-Skjern Kommune. Planlæggeren har arbejdet i kommunalt regi i de sidste 13 år, hvor hun har arbejdet med en bred vifte af planfaglige opgaver fx lokalplanlægning og kommuneplanlægning. Hun har flerårig erfaring og et bredt indblik i de kommunale planlægningsprocesser og kan derfor bidrage med viden, der passer ind i projekts ramme. Interviewet er foretaget som en vekslen mellem semistruktureret og ustruktureret interview, hvor en række tematikker og åbne spørgsmål sætter rammerne for interviewets indhold. Denne tilgang er valgt, fordi det for projektet ikke er relevant at få svar på helt konkrete spørgsmål, men at få en samtale om lokalplanen og dens funktioner, deres samspil og deres betydning. På den måde sikres det, at aspekter, som ikke allerede er bragt i spil i projektet, også har mulighed for at blive inddraget. Det er således også det, der sikrer, at den eksplorative vinkel bibeholdes. Der er til interviewet anvendt en interviewguide og udarbejdet et referat, dette kan findes i bilag D.

8.1 Behovet for at kommunikere

Det er igennem problemanalysen blevet klarlagt, at lokalplanen har mange funktioner, der hver især understøtter nogle meget konkrete behov. For hvad angår funktionen som medie, handler det her om behovet for at kommunikere lokalplanen og dens indhold videre til dem, der læser og bruger planen.

Det er i første omgang flere af de deltagende kommuner fra problemanalysens spørgeskemaundersøgelse, der indirekte påpeger behovet. En skriver f.eks., at de anvender fotos af eksisterende forhold fordi *"Offentligheden skal have mulighed for at forholde sig til baggrunden for planlægningen, og hvad det betyder for de eksisterende forhold."* En anden skriver, at *"Illustrationsplanen er vigtig for at visualisere intentionerne med lokalplanen, uden at det bliver bindende. Dette også i forhold til at gøre planen læsbar for lægmand, så der skabes en forståelse for, hvad lokalplanen kan medføre."* En tredje skriver, at *"En lokalplan skal informere både borgere, interessenter og fagprofessionelle."* En fjerde skriver, at de anvender fotos af eksisterende forhold *"For både at forstå og informere om det område man planlægger i."* En femte skriver, at *''Illustrationer bruges som understøttelse til at vise og formidle formålet, delområder og de enkelte bestemmelser."*

Selvom de ovenstående udtalelser knytter sig til spørgeskemaet om kommunernes brug af visualiseringer, kan det stadig afledes, at når der anvendes formuleringer som *''En lokalplan skal informere [...]"*, *"For at forstå og informere,[...]"*, *"Offentligheden skal have mulighed for at forholde sig til [...]"*, *"[...] så der skabes en forståelse for, hvad lokalplanen kan medføre."*, *"[...] bruges som understøttelse til at vise og formidle [...]"*, så udpeger planlæggerne et, fra deres vinkel, grundlæggende behov for at lokalplanen formår at være medie for

den planlægning, som planen omfatter. Dette bakkes også op i interviewet med planlæggeren fra Ringkøbing-Skjern Kommune, som fortæller, at det er vigtigt at lokalplanen og dens indhold formidles. Derudover fortæller hun også, at det er et opmærksomhedspunkt hos dem, fordi planlægning kan være *"kan være svært at forstå for andre"*. Disse pointer peger på, at funktionen som medie er et grundlæggende præmis for, at den kommunale lokale planlægning bliver tilgængelig for andre, end dem der udarbejder planerne, og dermed for at opfylde dens inkluderende funktion. Derudover antyder formuleringen om *"kan være svært at forstå for andre"*, at der er en barriere, som er nødvendig at nedbryde for at skabe den nævnte tilgængelighed. Planlæggeren fortæller, at de arbejder med begrebet *"nærværende planlægning"*, hvor igennem de bl.a. har fokus på ordvalg, læsevenlighed og på at genlæse og gense deres materiale *"med andre briller"*. Dette fokus kan anses som deres tilgang til at nedbryde barrieren. Både kommunernes og planlæggeren fra interviewets udtalelser underbygger problemanalysens udpegning af lokalplanen som medie, og samtidig er deres udtalelser med til at påvise, at der er et behov for, at mediefunktionen kan bære de udfordringer, der kan være forbundet med at formidle lokalplanens indhold videre. Begge undersøgelser viser, at formidlingen igennem lokalplanen er noget, som tilskrives stor betydning, og det er derfor relevant at belyse, hvad det vil sige at være et medie, og hvilke overvejelser, der må knyttes til det og til den kontekst, som dette medie optræder i. På den måde kan der skabes en forståelse for, hvilke overvejelser der er relevante for at skabe de gode forudsætninger for lokalplanens funktion som medie.

8.2 Den kommunikationsteoretiske vinkel

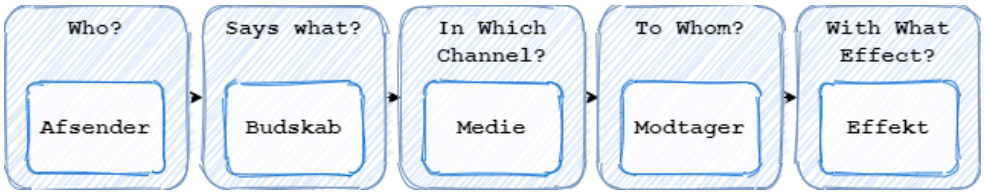
For at skabe denne forståelse af, hvad det vil sige, at lokalplanen har en funktion som medie, er det relevant at definere, hvad et medie er, og hvilken betydning denne information har for forståelsen af lokalplanen. Den umiddelbare forståelse af ordet medie kan beskrives som en vej til information eller et middel til kommunikation. Af den grund anvendes der i indeværende afsnit kommunikationsteori til at definere, hvad et medie er, og hvilken kontekst et medie indgår i. På den måde udpeges forskellige begreber, som kan hjælpe i forståelsen af funktionen som medie, og den samlede forståelse af lokalplanen.

Kommunikationsteorien er præget af flere forskellige teorier og modeller, der hver har deres forskellige oprindelse og anvendelsesområde, hvor nogle er meget specifikke og andre er mere generelle. De mere generelle kommunikationsmodeller har den fordel, at de bl.a. bidrager til forståelsen af, hvilke grundlæggende elementer kommunikation består af.(Lundholt og P. K. Hansen 2019, s. 11-16) Af den grund er det også de generiske kommunikationsmodeller, som er udgangspunktet for begrebsafklaringen i dette afsnit.

Harold D. Lasswells kommunikationsmodel fra 1948 henvises til som Den klassiske kommunikationsmodel. Selvom der er flere, der har haft anker til modellen, pga. dens forståelse af kommunikation som en lineær envejsproces,

har modellen det aktiv, at den på en simpel måde præsenterer fem kommunikationskomponenter, som går igen i litteraturen om kommunikation. Modellen kan anses som relativt simpel og måske forældet ift. andre mere moderne fortolkninger af kommunikation og nutidens diffuse medieverden. Dog er modellen stadig anvendelig i projektets kontekst, fordi formålet ikke er at analysere lokalplanen ved brug af en bestemt model, men at skabe en begrebsramme omkring funktionen som medie, med udgangspunkt i kommunikationsteoriens generiske begreber. Begreberne vil derfor heller ikke udelukkende blive defineret ud fra den pågældende models udlægning, men i stedet i henhold til en bredere kommunikationsteoretisk forståelse af dem.

Laswells model bygger på formuleringen: "Who Says What in Which Channel to Whom With What Effect?" (Lasswell 1948) Herigennem udpeges fem komponenter: Afsender, budskab, medie, modtager og effekt. (Cobley og Schulz 2013) Sammenhængen er illustreret på figur 8.1.

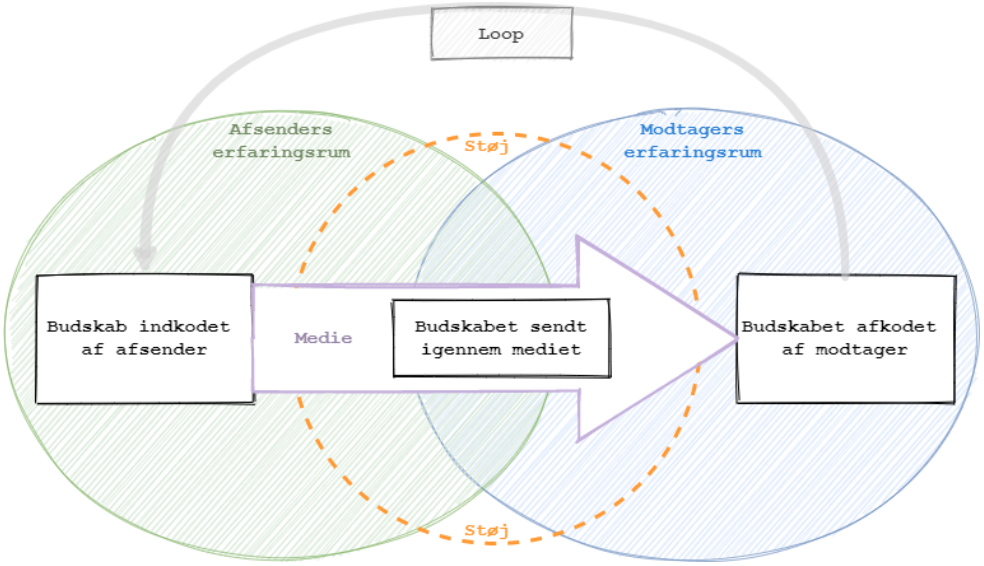


Figur 8.1: Harold D. Lasswells kommuniktationsmodel opstillet med kommunikationens komponenter.

Første komponent i Lasswells model er afsenderen. Afsenderen betegner, hvem det er, der vil kommunikere. Ved modellen er det antaget, at afsenderen har en specifik intention med sin kommunikation, og det er derfor relevant at have overvejelser om formålet med kommunikationen for at forstå afsenderen og dennes troværdighed. Forståelsen for afsenderen er essentiel for efterfølgende at kunne forstå budskabet.(Thorborg 2014, s. 66-70) Budskabet er en kobling imellem hvad afsenderen gerne vil sige, og hvem afsenderen mener modtageren er. (H. Hansen 2014, s. 146-148). I komponenten ligger den besked, hvormed afsenderen forsøger at påvirke modtagerens opfattelse, f.eks. dennes værdier, følelser, eller forståelse mv.. Budskabet vil således have indhold, som kan påvirke denne opfattelse og vil indeholde argumentation for den pågældende ændring.(Cobley og Schulz 2013, s. 369) Budskabet skal transporteres, og dette sker igennem mediet, hvilket på den måde er bindeleddet imellem afsender og modtager(H. Hansen 2014, s. 146-148). Mediet handler om, hvordan budskabet sendes ud: Igennem hvilken kanal og på hvilken måde. Overvejelserne omkring mediet handler således om, hvilket medie der vil være passende for det bestemte budskab til den bestemte modtager.(Thorborg 2014, s. 66-70) Hertil har Lasswell i sin egen definition af mediet også påpeget, at typen af medie er væsentligt, fordi det har betydning for påvirkningsmulighederne(H. Hansen 2014, s. 146-148). Der findes mange forskellige typer af medier, men for Lasswell var fokus på de transportorienterede medietyper som f.eks. aviser,

radio, udgivelser mm. Et medie var derved bedst beskrevet ved fysisk format, og på hvilken måde budskabet herigennem var præsenteret.(Cobley og Schulz 2013) For at forstå hvordan modtageren kan påvirkes af budskabet igennem mediet, kræver det indsigt i hvem modtageren er. Modellens fjerde komponent vil derfor ofte være genstand for en målgruppeanalyse, så det derved bliver tydeligt hvilke overvejelser, der er relevante, ift. hvad der skal lægges vægt på i budskabet, og hvilket medie der er brugbart i situationen(Thorborg 2014, s. 66-70). Modellens sidste komponent: Effekt, kan også kaldes virkningen, og handler om, hvorvidt formålet med kommunikationen er opnået. Det er således ikke nødvendigvis et spørgsmål om, at modtageren skal foretage sig noget, men om hvorvidt det ønskede kendskab eller ændring i holdning er opnået på baggrund af kommunikationen (H. Hansen 2014, s. 146-147).

Da dette projekt bl.a. omhandler de misforståelser der opstår imellem afsender og modtager, er der andre kommunikationsmodeller, som også kan være relevante at inddrage i begrebsafsøgningen. Lasswells model er sammen med andre lignende modeller en envejsmodel med afsenderen i fokus, en tilgang der er kendt som transmissionsparadimet. Men der kom i tiden efter Lasswell et paradigmeskift, hvor det i stedet blev interaktionen imellem modtager og afsender, der blev fokuseret på, og herunder hvordan modtageren var i stand til at afkode afsenderens budskab: Interaktionsparadigmet. (Lundholt og P. K. Hansen 2019) Et klassisk eksempel på dette er Osgood og Schramms kommunikationsmodel, der har en mere interaktiv tilgang til kommunikation. Modellen fremgår af figur 8.2.



Figur 8.2: Illustration af Osgood og Schramms kommunikationsmodel udfærdiget med inspiration fra (Blythe 2012) og (H. Hansen 2014).

Fordi der igennem projektet også er et fokus på, hvordan modtagerne af lokalplanen er i stand til at afkode denne og dens indhold, er Osgood og Schramms kommunikationsmodel også relevant at inddrage, fordi det kan

udvide begrebsrammen i en mere interaktiv retning, end det kan gøres ved de begreber som kobles til Lasswells model.

Osgood og Schramms kommunikationsmodel kan indkredses til at bestå af otte kommmunikationskomponenter: Budskab, medie, afsender, modtager, indkodning, afkodning, erfaringsrum, støj, og loop. For at forstå komponenterne og deres betydning er den nemmeste tilgang at gennemgå, hvordan modellen hænger sammen. Selvom om modellen fokuserer på interaktion, er udgangspunkt dog stadig, at der i første omgang er en afsender og en modtager(H. Hansen 2014, s. 150-151).

Afsenderen har et budskab, som den igennem mediet sender til modtageren. Når budskabet er modtaget, kan modtageren svare på meddelelsen og bliver på den måde selv afsender, og den tidligere afsender bliver modtager. Processen kan således køre i loop, hvis modtageren vælger at svare. Det er dog ikke så simpelt, som det her er opstillet, men indeholder flere andre led. Når afsenderen har et budskab som skal kommunikeres, er første skridt, at budskabet indkodes. Dette er en handling, som alle foretager sig, når et budskab skal formuleres. Ved indkodning vælges f.eks. de ord eller det materiale, som vi mener forklarer, hvad vores budskab er. På samme måde sker det, når vi modtager et budskab, at vi afkoder dette budskab. Ved afkodning vælger vi igen de ord eller lignende, som vi mener bedst forklarer det budskab, vi har modtaget. Hvilke ord, eller andet materiale vi vælger i en af de givne situationer, afhænger af vores erfaringsrum. Afsender og modtager har hvert deres erfaringsrum, der kan være mere eller mindre lig hinanden, men der vil som oftest være en forskel. Denne forskel knytter sig til det, der i bl.a. kommunikationsteorien kaldes kulturforskelle (H. Hansen 2014, s. 151). Kommunikationen går her igennem et kulturfilter, som er skabt fordi de forskellige aktører i processen har forskellige erfaringsrum pga. opvækst, uddannelse, omkreds, socialkultur mv.. I relation til projektets metodologi kan lokalplanens aktører således siges at have forskellig ontologi.

Kulturfilteret betyder, at forudsætningerne for at hhv. indkode og afkode er forskellige hos alle, hvilket bevirker, at desto færre kulturforskelle desto mere erfaringsrum deles, og desto bedre er forudsætningerne for at forstå hinandens budskaber og undgå fejlfortolkninger. Det er dog ikke kun pga. afsenderens og modtagerens erfaringsrum, at der kan være udfordringer forbundet med at få budskabet frem. Når budskabet sendes til modtageren igennem mediet, er der, som det kan genkendes fra Lasswell, nogle overvejelser ift. hvilket medie, der er relevant at anvende, og hvordan budskabet formidles herigennem. Dog adskiller forståelsen for mediet sig også imellem de to modeller. For Schramm defineres mediet ikke kun ud fra transportevne, men der tilføjes endnu en dimension, som handler om, at de menneskelige sanser, som hørelse, syn, lugtesans mv., også kan være medie for oplevelsen af budskabet. Denne del af mediet skal ses i sammenhæng med evnen til at afkode budskabet. Mere om dette følger i kapitel 9.

Omkring forståelsen for mediet må også inddrages komponenten: Støj. Støj kan optræde på forskellige måder. Der kan f.eks. være tale om støj, hvis forstyrrelser i processen bevirker, at budskabet udviskes eller fjernes, inden det når frem til modtager (Blythe 2012). Der kan også være tale om støj, hvis der sker forvrængninger eller tilføjelser til det originale budskab i forbindelse med, at budskabet sendes til modtager igennem mediet(Thorborg 2014, s. 181). Den type støj kan skabe forvirring hos modtageren(Blythe 2012). Et sidste led i processen er modellens interaktionsaspekt. Som det er nævnt, kan modtageren vælge at svare afsenderen, og dette loop med feedback er et vigtigt element ift. at forstå, hvorvidt budskabet er blevet afkodet af modtageren, som det var intentionen hos afsenderen. Ved at afkode modtagerens budskab er det således muligt at få et indtryk af, hvordan budskabet er blevet modtaget, og dermed hvad fremgangsmåden hos afsenderen kan være derefter. Det er dog værd at notere, at denne kommunikation bevæger sig igennem en lignende proces som tidligere, og derfor også kan være påvirket af forskellige erfaringsrum, medietyper eller støj.

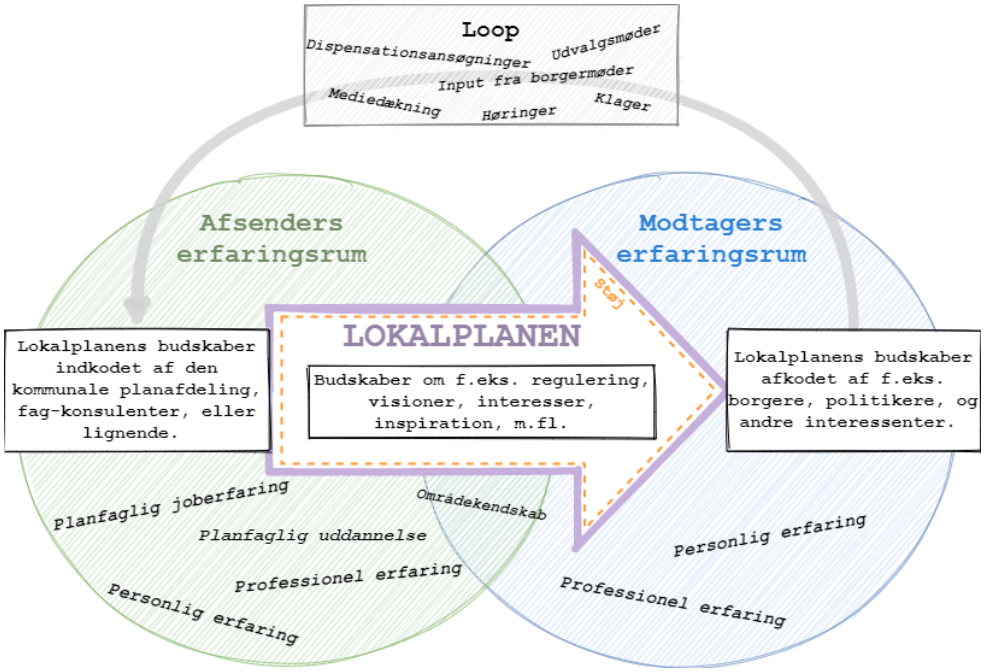
8.3 Samspillet med de andre funktioner

Funktionen som medie kan ikke defineres uafhængigt af lokalplanen andre funktioner. På baggrund af kommunernes udtalelser og planlæggeren fra interviewets udsagn, må funktionen som medie i stedet siges at være defineret af samspillet mellem mediefunktionen og de andre funktioner og kommunikationen af dem. Da der igennem overstående afsnit er skabt en begrebsramme for forståelsen af lokalplanen som medie, kan denne nu anvendes til at skabe en bedre forståelse for den kontekst, som lokalplanen udgør, og dermed hvilken betydning, det har for forståelsen af lokalplanen i sin helhed.

På figuren herunder fremgår en model af den kontekst, som lokalplanen som medie indgår i. Modellen kan ved første øjekast virke indviklet og måske derfor forvirrende. Det er på trods af dette dog et bevidst valg at medtage den fulde model, da det netop er en kompleks kontekst, der er tale om.

Med udgangspunkt i de begreber og den ramme, som er defineret ovenfor, bekræftes det, at når lokalplanen omtales som medie, menes der, at lokalplanen er transportør af et budskab fra en afsender til en modtager, og at måden hvorpå mediefunktionen udfyldes har betydning for, hvordan modtagerne opfatter det budskab, der bliver sendt. På figuren er lokalplanen som medie illustreret som en pil, der flytter budskaber fra afsender til modtager. Ud fra overstående teori kan det udledes, at det bl.a. er lokalplanens opbygning og udtryk, der er relevant i forståelsen af, hvad modtagernes udgangspunkt er for at afkode afsenderens budskaber, og hvilken effekt det kan have. I denne sammenhæng handler det bl.a. hvilken platform lokalplanen er tilgængelig på, og hvilket udtryk planen får herigennem. I dag kan lokalplanen bl.a. være tilgængelig som webside på kommunens hjemmeside, hvor det er muligt at trykke rundt på forskellige afsnit og faner. Dog gælder det også at lokalplanen

skal være uploadet i pdf-udgave til plandata.dk jf. BKG 2018 1191 §3. Ud fra gennemgangen af lokalplanerne fra undersøgelserne i problemanalysen, ser pdf-kravet på nuværende tidspunkt ud til at betyde, at lokalplanerne i pdf-udgave er printbare. Dette medfører at lokalplanen kan printes og f.eks. medbringes på udvalgsmøder, eller være læsbare for den ikke-digitale del af befolkningen. Dog betyder det også, at de fx interaktive muligheder som ligger i pdf-formatet ikke pt. anvendes. Som det fremgår af figuren, er det også igennem lokalplanen som medie, at støj kan forekomme. Her er det særligt formidlingen af flere budskaber samtidig, der kan opfattes som støj, og således forsage forvirring hos modtagerne.



Figur 8.3: Model af lokalplankonteksten i kommuniktaionsperspektiv. Udarbejdet med inspiration fra Lasswell, Osgood og Schramms kommunikationsmodeller.

Lokalplanen kan indeholde mange forskellige budskaber, hvilket også er vist på modellen. Det kan f.eks. være budskaber som knytter sig til nogle af de andre udpegede funktioner. Lokalplanen kan bl.a. indeholde tekst om og visualiseringer af lokalplanområdets nuværende tilstand, hvilket kan være et udtryk for et politisk budskab om, hvad lokalplanen sigter på at ændre. Et andet eksempel kan være lokalplanens afsnit "Hvad er en lokalplan", som kan været et udtryk for et inkluderende budskab, som skal åbne lokalplanen op for andre. Det kan også være budskaber om, hvordan man må bygge eller plante sin hæk, som har en arealregulerende funktion. Det er forskelligt fra plan til plan, hvilke budskaber den indeholder, og den kan indeholde mange budskaber inden for hver funktion. Det afhænger, som planlæggeren fra interviewet også påpeger, af lokalplantypen og formålet.

Som det fremgår af modellen, indkodes lokalplanens budskaber af lokalplanens afsender. Dette sker igennem udarbejdelsen af lokalplanen. Afsenderen af lokalplanen er i første omgang kommunen som myndighed på lokalplanområdet, men reelt er det kommunens planafdeling eller fagkonsulenter eller bygherre, der deltager i udarbejdelsen af lokalplanen, og dermed har indflydelse på indkodningen af planens budskaber. Hvilke forudsætninger afsenderne har for at indkode lokalplanens budskaber i planen, afhænger af afsenderes erfaringsrum. Dette er illustreret i grøn på modellen. Som det ligeledes fremgår heraf, har afsenderne en række erfaringer, som er med til at definere dette rum, og dermed hvilke vilkår de har for at udarbejde planen. Det er f.eks. erfaringer fra planfagligt arbejde, eller en planfaglig uddannelse.

Når planlæggerne har indkodet lokalplanens budskaber i lokalplanen, er det op til lokalplanens modtagere at afkode de pågældende budskaber. Lokalplanen har flere forskellige modtagere, det kan både være borgere, bygherre, byggesagsbehandlere, interesseorganisationer, og politikere både i deres funktion som offentlig person og privat. Det er således en meget kompleks modtagersammensætning, som har betydning i overvejelserne om at tilpasse kommunikationen bedst til situationen. Når modtagerne skal afkode lokalplanen og dens budskaber, er det igen erfaringsrummet som tages i brug. Det er det, som er illustreret på modellen med blå. Her har modtagerne deres egne personlige og professionelle erfaringer, som definerer deres forudsætninger for at afkode planen. Som det også fremgår, er afsender og modtagernes erfaringsrum ikke ens, og der er derfor ikke de samme forudsætninger til stede ved hhv. indkodning og afkodning. Som det ses på modellen, er der dog et overlap imellem afsenders og modtagers erfaringsrum, og i dette overlap ligger den fælles kultur som f.eks. dansk grundskoleuddannelse, eller i lokalplan regi: Kendskab til lokalplanområdet.

Overvejelser om forskellen på afsender og modtager er vigtig i udarbejdelsen af lokalplanen, fordi kommunikationen gerne skal tilpasses til modtagerens erfaringsrum, for at gøre det muligt at afkode budskaberne korrekt. Vigtigheden af denne øvelse påpeger planlæggeren fra interviewet også fordi, som det fortælles, er det vigtigt at kunne gå i helikopterperspektiv og gøre lokalplanen tilgængelig for andre end faggruppen selv. Ligeledes bakkes pointen op af resultaterne fra problemanalysens underspørgsmål tre, som fandt, at det netop er i mødet mellem den planfaglige plan og ikke-fagfolk, at problemerne kan opstå.

Hvorvidt budskaberne i lokalplanen er blevet afkodet korrekt, og hvilken effekt kommunikationen generelt har haft, kan vurderes ud fra det loop, som fremgår af modellen. Ved loopet kommer der feedback tilbage til afsender fra modtager, som afsenderen så kan afkode. Feedback i lokalplansammenhæng kan f.eks. komme igennem lokalplanens høringsperiode, ved dialog under borgermøder, ved feedback fra udvalgsmøder, mediedækning både før og efter lokalplanen vedtagelse eller ved dispensationsansøgninger fra lokalplanen, som kan være

en indikator for, om lokalplanen kommunikerer de budskaber, som det var meningen fra starten. Loopet er en vigtig indikator for effekten af lokalplanen som medie, fordi det er her, det bliver tydeligt, om der er problemer forbundet med kommunikationen. Det var fx også herigennem at projektets fokus på visualiseringer i lokalplanen blev udvalgt som emne.

Samlet set er lokalplanen i et kommunikationsperspektiv en meget kompleks størrelse, som er defineret af sammenhængen mellem mange komponenter, der hver har betydning for, om lokalplanens budskaber i sidste ende bliver indkodet i lokalplanen på en måde, som senere kan afkodes som tiltænkt.

8.4 Sammenfatning

Formålet med undersøgelsen i dette kapitel har været at skabe de nødvendige rammer for at kunne analysere lokalplanen som medie. Rammerne er skabt igennem en begrebsafsøgning, som har gjort det muligt at forstå lokalplanen som et medie i en kommunikativ kontekst. Både lokalplanlæggerne fra kommunerne og planlæggeren fra interviewet lægger vægt på, at kommunikationen af lokalplanen og dens indhold er helt essentielt for at lokalplanen kan udfylde sin rolle i den lokale planlægning. Dette gælder også ift. lokalplanens evne til at løfte sine andre funktioner, som understøttes af lokalplanen som medie.

At forstå lokalplanen som medie indbefatter at se lokalplanen som en komponent i en større kommunikationskontekst, hvor lokalplanen er det medie, som sender planens budskaber fra afsender til modtager. Dette sker på baggrund af den indkodning, som bl.a. planlæggerne i kommunerne ud fra deres erfaringsrum har foretaget i igennem lokalplanudarbejdelsen, og den afkodning som modtagerne på baggrund af deres erfaringsrum er i stand til at udføre. Fordi der i lokalplanlægningen er mange modtagere og mange forskellige budskaber, er lokalplanen som medie en meget kompleks funktion. Modtagernes forskellige erfaringsrum og de forskellige budskaber som alle skal kommunikeres samtidig, betyder, at hvis den komplekse funktion ikke løftes ordentligt, kan det have betydning for, hvorvidt der opstår forvirring og misforståelser imellem afsender og modtager.

Misforståelserne tæt på

KAPITEL 9

Dette kapitel skal belyse det andet delspørgsmål, som er det næste skridt på vejen til en konklusion på problemformuleringen. Hvor det første delspørgsmål retter sit fokus mod lokalplanens funktion som medie, så vil denne del i stedet se nærmere på de problemer og misforståelser, der opstår, når lokalplanen ikke lykkedes med at løfte denne funktion. I problemanalysen blev det kortlagt hvor, hvad, hvem og hvordan, men der er behov for i højere grad at forstå hvorfor. Hvis ikke der opnås forståelse for hvorfor, vil forbedringsforslagenes reelle indflydelse ikke kunne fastlægges, og de vil i stedet risikere at blive symptombehandling. Delspørgsmål 2, der skal belyses i dette kapitel, er derfor: *Hvorfor misforstås kommunikationen af lokalplanen igennem visualiseringer?*

Til at belyse hvorfor visualiseringerne i lokalplaner misforstås, undersøges spørgsmålet fra en teoretisk og en praktisk vinkel, som beskrevet tidligere under den metodologiske tilgang. De to vinkler forenes i afrapporteringen af resultaterne herunder, men adskiller sig metodisk.

Den teoretiske vinkel er en undersøgelse af de relevante teorier om planlægning og kommunikation, som skal bruges til bedre at forstå, hvorfor misforståelserne opstår ud fra tidligere erfaringer og forståelser af kommunikation og planlægning. Der eksisterer ikke teori, der direkte matcher dette projekts fokus, og derfor vil teorien skulle sættes ind i en ny kontekst. For at kunne sætte det ind i den nye kontekst, er det nødvendigt at undersøge misforståelserne nærmere i praksis, så der er en bedre forståelse for den kontekst, teorien skal relateres til. Det skal derfor undersøges, hvorfor den enkelte visualisering og lokalplan misforstås af almindelige borgere. Den almene borger må antages at være den med mindst erfaring af de primære modtagere af lokalplanerne, da de andre (sagsbehandlere, politikere, bygherrer mv.) beskæftiger sig med lokalplaner til en vis grad gennem deres arbejde. Derfor fokuseres der i dette spørgsmål på den almene borgers forståelse. Den praktiske del hjælper dermed med at undersøge en kontekst, hvorpå der kan søges efter eksisterende teori og opstilles ny. Samtidig kan den teoretiske viden hjælpe til at undersøge praktiske elementer på den mest relevante måde. Tilgangen har derfor været først at danne et lille overblik over teorien for at danne en overordnet forståelse og ramme, derefter at undersøge det i praksis og endeligt ud fra den praktiske empiri at sætte det ind i en mere dybdegående teoretisk kontekst.

9.1 Den metodiske tilgang

Den teori, der har dannet den overordnede forståelse og ramme, og som har præget den praktiske undersøgelse, er begrebet *literacy* og den måde, det præsenteres på af Maureen Henninger i artiklen *Government information: Literacies, behaviours and practices* fra 2017. Artiklen er en undersøgelse af, hvorvidt digitaliseringen af offentlige data reelt gør dem tilgængelige for borgere, eller om borgerne ikke besidder kompetencerne til at tilgå dem. Denne kompetence og andre kompetencer, betegner de som *literacies* og mere specifikt fx *digital literacy*, *civic literacy* mv.(Henninger 2017). Selve undersøgelsen af Henninger er ikke som sådan relevant, men derimod vurderes begrebet literacies at være en interessant vinkel på det at forstå noget. Det vurderes, at en oversættelse af ordet *literacy* vil begrænse begrebets bredde, og derfor bruges den engelske betegnelse i projektet. Yderligere overvejelser omkring literacy og forståelsen af begrebet beskrives i de relevante afsnit længere fremme i kapitlet. Det er denne begrebsramme om, hvorvidt borgere er *literate* inden for et område, som værende det afgørende for tilgængeligheden af offentlig information som fx lokalplaner, der har dannet baggrund for dele af den praktiske undersøgelse i dette delspørgsmål. Ud fra artiklen opstilles en række nye underdelspørgsmål, som skal afdækkes, før delspørgsmålet kan afklares:

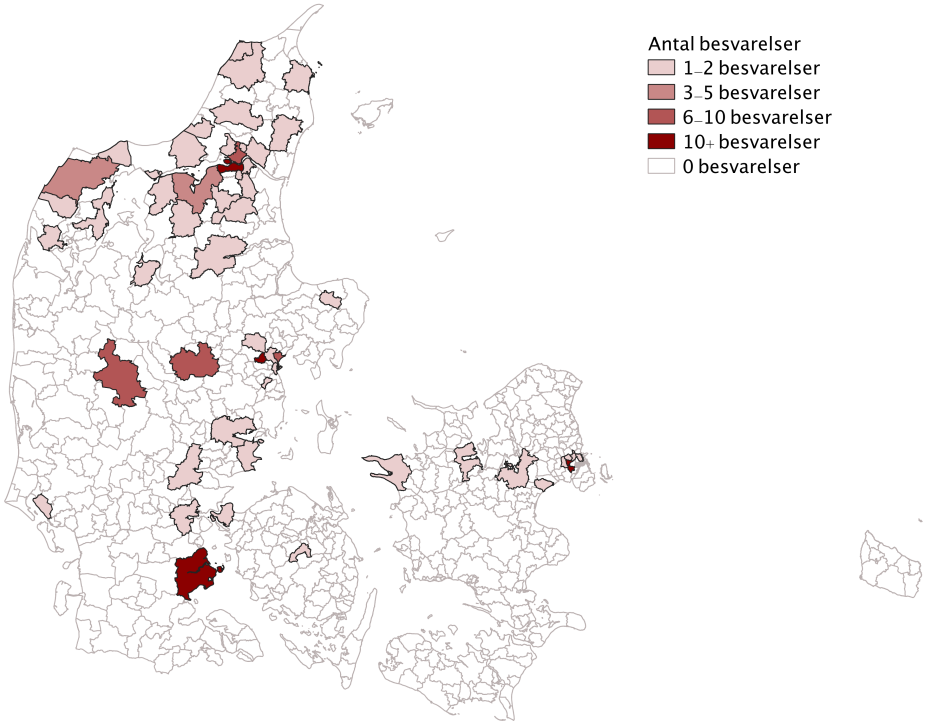
- Hvordan står den almene borgers lokalplan-literacy til?
- Hvordan står den almene visualiserings-literacy til?
- Hvordan påvirker disse literacies hinanden?

Det vurderes at disse spørgsmål vil være essentielle, for forståelsen af hvorfor der opstår misforståelser, da disse forventes at opstå pba. deres (begrænsede) literacy.

For at undersøge denne literacy i praksis opstilles et spørgeskema, der henvender sig til den almene borger. For at belyse spørgsmålene herover, opdeles spørgeskemaet i 2 dele; en lokalplandel og en visualiseringsdel. Der er flere udfordringer ved at udforme et spørgeskema til den almene borger om et forholdsvist fagteknisk emne. Det ene er selve udformningen af spørgeskemaet, som formuleringer, længde og spørgeform. Her har der været fokus på ikke at bruge fag-tekniske ord, så fx *visualisering* er blevet til *billede* og ord som *bindinger* og *bestemmelser* bruges mindst muligt. Der er også forsøgt at lave spørgeskemaet kort, og der er udlovet en præmie på biografbilletter, hvilket begge dele sigter mod at få flest mulige gennemførte besvarelser. Den endelige udformning og overvejelserne bag er beskrevet nærmere i bilag E. De konkrete spørgsmål og besvarelser gennemgås løbende i dette kapitel, når de er relevante.

Det andet, der kan være en udfordring ved at undersøge *almene borgere*, er distributionen af spørgeskemaet. Det vil sjældent være muligt at opnå et repræsentativt udsnit af den almene befolkning i et spørgeskema, medmindre

der bruges professionelle og ressourcekrævende distributionsmetoder. Målet i dette spørgeskema er at nå minimum 100 besvarelser, som er fordelt geografisk og aldersmæssigt. Formålet med spørgeskemaet er derfor heller ikke at kunne konkludere noget omkring alle borgere, men i stedet at få et indkig i, hvordan den ikke-faglige forstår lokalplaner og visualiseringer. Dette opnås gennem 2 distributionskanaler: Grundejerforeninger og facebookgrupper. Hvilke facebookgrupper og foreninger, der er kontaktet, er vist i bilag E. Da spørgeskemaet blev lukket for svar d. 1. maj var der 277 besvarelser, hvoraf 209 var gennemførte besvarelser. Det betyder, at 68 personer ikke nåede hele vejen igennem spørgeskemaet, men nåede at besvare nogle af spørgmålene. Antallet af besvarelser er derfor langt over mål. Der vælges at fortsætte med alle besvarelserne, og ikke kun de gennemførte, da spørgeskemaet ikke er afhængigt af, at have set og besvaret alle spørgsmål. Derimod vurderes det at være en fordel med så mange besvarelser, som muligt. Nærmere overvejelser om denne beslutning, er beskrevet i bilag F. På figur 9.1 er det vist, hvordan alle besvarelser fordelte sig på postnumre. Figurer over aldersfordelingen og over de gennemførte besvarelser er vist i bilag F.



Figur 9.1: Antal besvarelser fordelt på postnumre. Enkelte besvarelser er ikke kortlagt, da de enten har angivet et postnummer i Grønland eller har angivet et ugyldigt postnummer, som fx '3'. Figuren viser alle besvarelser. For en tilsvarende figur over gennemførte besvarelser, se bilag F

Især aldersmæssigt er besvarelserne jævnt fordelt fra 20-80 år, dog med en lille overrepræsentation af de 40-50 årige. Ved den geografiske repræsentation er det mere broget, hvor nogle grundejerforeninger i fx Haderslev og Tilst,

er tydelige på kortet, og derfor er overrepræsenteret, og andre områder som Vestjylland, Fyn, Sydsjælland og Øerne er underrepræsenteret. Dog vurderes det, at det er tydeligt, at spørgeskemaet er nået udover projektgruppens egne omgangskredse, selvom Nordjylland stadig er stærkt repræsenteret. Der er ingen tvivl om, at der ikke blandt de 277 borgere er komplet repræsentation af den *almene borger*, og at endnu flere besvarelser havde kunne give et endnu bedre vurderingsgrundlag, men pba. projektets ressourcer vurderes dette ikke realistisk. Formålet med spørgeskemaet er også primært at opnå forståelse for den måde ikke-planfaglige opfatter lokalplaner og visualiseringer. Det vurderes derfor, at spørgeskemaet vil kunne danne baggrund for sådanne vurderinger, selvom det ikke er direkte repræsentativt for alle danske borgere.

Efter spørgeskemaet er der lavet en analyse af data. De lukkede spørgsmål er opstillet i forskellige kvantitative diagrammer, der viser, fordelingen af besvarelserne, og ud fra dem er der opstillet pointer eller yderligere spørgsmål til hvorfor, fordelingen ser ud, som den gør. Derefter er alle de åbne svar læst igennem med fokus på at finde synonymer og tendenser inden for samme gren. Dette er fx, ved et af de første spørgsmål om, hvad en lokalplan er, et forsøg på at undersøge, hvor tit folk nævnte kommunen, nævnte synonymer for *regel* der viste deres opfattelse af den som regulering imodsætning til ord som *kan*, *ønske* mv., der pegede mod lokalplanen som mere åben. De tendenser og spørgsmål, som opstår i analysen, er derefter sat ind i en teoretisk kontekst, som kan give en større indsigt i hvorfor misforståelserne opstår, som er formålet med delspørgsmålet. Resultaterne af de ovenstående trin præsenteres i dette kapitel. De præsenteres i afsnit opdelt i pointer, og der vil derfor ikke være en tydelig opdeling i en teoretisk og en praktisk del. I stedet vil de smelte sammen og supplere hinanden.

9.2 Hvad er en misforståelse?

For at kunne fastlægge hvorfor der opstår misforståelser, skal det først klarlægges, hvad en misforståelse er. Misforståelser er en miskommunikation, som defineres af Oxford Dictionary of Media and Communication som: *"Any message, or series of messages, the preferred reading of which is unwittingly misinterpreted by its target audience. A common occurrence in intercultural communication."*(Chandler og Munday 2016, se under miscommunication) Misforståelser opstår derfor, når en beskeds foretrukne forståelse ufrivilligt misfortolkes af den primære modtager. I lokalplankonteksten er der, som nævnt i delspørgsmål 1, mange forskellige primære modtagere, herunder borgere, politikere, sagsbehandlere mv. Samtidig kan en lokalplan have mange forskellige budskaber, ligesom en enkelt visualisering i en lokalplan også kan have det. Den *ufrivillige* del af definitionen er vigtig, da den viser, at modtageren er i *god tro*, når de misforstår et budskab. Samtidig er der heller ikke tale om en *ond* tro fra afsender, som fx ses ved manipulation og spin, da den ønskede forståelse ikke kommer frem. Der er derfor ikke tale om en intentionel

miskommunikation, men derimod er det en hændelse, som både modtager og afsender vil undgå. Dette er vigtigt, da begge derfor er interesserede i at løse kommunikationsbarrieren. Men hvorfor opstår der så misforståelser?

I definitionen beskrives det, at det ofte sker ved kommunikation imellem forskellige kulturer, og dermed imellem aktører som har forskellige erfaringsrum. Dette skyldes, som det også kort er nævnt i det forgående kapitel, at forskellige kulturer betyder, at der er forskellige forudsætninger for at afkode kommunikationen. Det kan være nationale kulturelementer, som et håndtegn, der betyder forskellige ting på tværs af landegrænser.(Chandler og Munday 2016, under aberrant decoding) Men det kan også være på tværs af faggrupper, hvor fx planlægning betyder forskellige ting for en skolelærer, der arbejder med skemaplanlægning, og for en lokalplanlægger, der arbejder med fysisk planlægning. På den måde kan der opstå misforståelser i fortolkningen af budskabet. Misforståelser handler derfor om kulturelle barrierer, som opstår fordi at kulturelle forskelle og dermed forskellige erfaringsrum betyder at budskaber afkodes anderledes. I en lokalplankontekst er det derfor et spørgsmål om bedre at forstå hvilke kulturer, der er tale om, og hvilke forudsætninger, de har for at kommunikerer til hinanden. På den måde kan det forstås, hvorfor kommunikationen gennem visualiseringer i lokalplaner misforstås.

I problemanalysen er det konkluderet, hvordan kommunerne, der er afsender, kommunikerer gennem visualiseringer i lokalplanerne. Det er dermed undersøgt hvilke koder, de bruger, for at kommunikere deres ønskede budskab til deres primære modtagere. Det er dog ikke undersøgt, hvordan modtagerne afkoder kommunikationen fra lokalplanen. Kan de afkode lokalplanen? En stor del af at kunne afkode lokalplanen vil også være at være lokalplan-literate, som netop er et af hovedspørgsmålene i dette delspørgsmål: Hvor lokalplan-literate er den almene borger, som er modtageren af lokalplanvisualiseringerne?

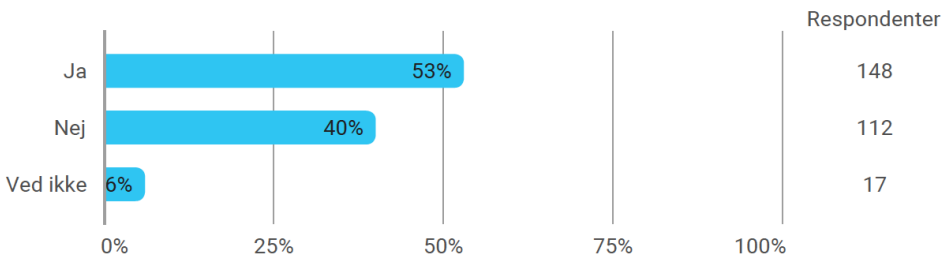
9.3 Lokalplan-literacy

For at kunne undersøge hvor lokalplan-literate den almene borger er, er det nødvendigt først at definere, hvad lokalplan-literacy er. Der er mange forskellige teorier om *literacy* af forskellig art: Digital literacy(Deursen og Dijk 2011), civic literacy(Quigley 1995), information literacy(Gastinger og Sturges 2010), media literacy(Abreu m.fl. 2017) mv., men der findes ikke nogle definitioner, der retter sig direkte mod lokalplanlægning eller planlægning generelt. Derfor sammensættes en ny definition baseret på foregående viden om lokalplaner både igennem og inden projektet. Dette kombineres med de definitioner og beskrivelser af literacy, som er brugt i førnævnte artikler, da det vurderes, at både civic, digital, information og media literacy vil være relevante for at være lokalplan-literate. Literacy er generelt et bredt begreb, som især diskuteres i folkeskolesammenhæng ift., hvilke evner børn skal have, før de er literate. De skal ikke kun kunne læse, det handler også om *"motivation for læsning, informationssøgning, kildekritik, samtale om tekster, multimodal fremstilling,*

bevidsthed om den kultur og situation, man læser og skriver i, hvad det skal bruges til m.v."(Lund 2017). Én af hovedpointerne med literacy er derfor, at det både gælder selve det at kunne finde informationen og læse den, men også det at kunne forstå, fortolke, forholde sig kritisk til den og interagere med den. Dette element er også essentielt i lokalplansammenhæng, da det ikke kun er et spørgsmål om at kunne finde og læse en lokalplan, men også at forstå konteksten af dens indhold og at fortolke lokalplanens indhold og betydning på baggrund af det. I selve lokalplanprocessen er det også essentielt at kunne forholde sig kritisk til indholdet ifm. høringer og borgermøder. Når planen er vedtaget, er det også vigtigt at kunne interagere med den, når borgere skal vurdere, hvad der er lovligt mv. Som nævnt, er det vigtigt at forstå lokalplanens koder og kultur, hvilket vurderes at inkludere den kontekst, den indgår i. Det betyder både at forstå lokalplanen ifm resten af plansystemet, da dette er nødvendigt for at forstå lokalplanen som en del af et større hierarki og dermed også hvorfor den eksisterer. Derudover er konteksten også at forstå, hvilke dele af lokalplanen, der er juridisk bindende (bestemmelserne), og hvilke der ikke er (redegørelsen), samt hvilke der kan gives dispensation fra (alt udover planens principper). Dette er essentielt for at forstå, hvilken funktion indholdet har, og hvordan borgeren selv skal forholde sig til planen og dens betydning for grundejeren. Endeligt er det essentielt, at planen er kommunal og politisk vedtaget, da dette giver borgeren indsigt i afsender og i, at planen kan ændres, er demokratisk vedtaget og dermed, at borgeren selv har indflydelse på indholdet. På baggrund af ovenstående overvejelser defineres lokalplan-literacy som:

Evnen til at finde, læse, forstå, fortolke, forholde sig kritisk til og interagere med lokalplaner. Dette inkluderer at forstå den kontekst, som lokalplanen befinder sig i i plansystemet, forskellen på dens juridisk bindende, dispensationsmulige og ikke-bindende dele, og at den er politisk vedtaget på kommunalt niveau.

Efter denne definition, er det nu muligt at vurdere borgernes lokalplan-literacy. Denne vurdering bygger på spørgeskemaundersøgelsens første del, hvor der blev spurgt ind til lokalplaner generelt. Det første, som borgerne bliver spurgt om, er, om de har læst eller set en lokalplan. Fordelingen er vist på figur 9.2



Figur 9.2: Statistik over, hvordan alle respondenterne har svaret på spørgsmålet: Har du læst eller set en lokalplan?

Dette viser, at det kun er omkring halvdelen, der har erfaring med lokalplaner,

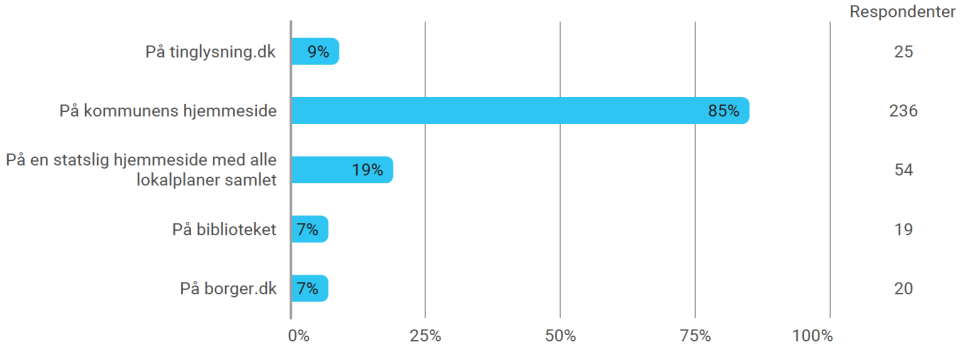
og at denne i nogles tilfælde måske kun er at have set en lokalplan. Selvom erfaring med at læse lokalplaner ikke er en direkte indikation af ens niveau af lokalplan-literacy, så giver det stadig et indblik i, hvor erfaren den almene borger er med netop at finde, læse, forstå, fortolke, forholde sig kritisk og interagere med lokalplaner. Samtidig vurderes det usandsynligt, at dem, der ikke har set en lokalplan eller ved om de har, har en indsigt i lokalplanens kontekst, juridiske gyldighed og funktion som demokratisk vedtaget dokument. Men hvordan er de 53% så stødt på en lokalplan? Langt de fleste skriver, at de har mødt en lokalplan ifm. huskøb, renovering, tilbygning mv. Enkelte nævner at have læst en lokalplan, som ikke omhandler deres lokale område, hvor de ejer en ejendom og derfor direkte er påvirkede som grundejere. Langt de fleste har derfor også kun læst allerede vedtagne lokalplaner, og har derfor ikke været en del af lokalplanprocessen, hvor de har forholdt sig mere kritisk til lokalplanen som andet end et fast juridisk dokument.

I det efterfølgende spørgsmål svarer de på, hvad de tror en lokalplan er i fritekst, og flere ting springer i øjnene. Kun 3 borgere nævner plansystemet eller refererer til andre plantyper og lokalplanen som den nederste i et hierarki. *"Kommun*"* bliver nævnt 54 gange i svarene, og det tyder derfor på, at der er en bevidsthed blandt omkring hver fjerde om, at kommunen udarbejder eller har ansvaret for planen. Dog er det kun 8, der nævner noget om politik og kun 2, der nævner borgerhøringer og inddragelse. Der er derfor ikke den store indsigt i, den demokratiske proces og indflydelse, som borgere har på planerne, hvilket er en essentiel del af at være fuldt ud lokalplan-literate. Dette understøtter derfor også ovenstående pointe, om at de i meget lav grad har været involveret i lokalplanprocessen og har forholdt sig kritisk til lokalplaner. Der er få, der direkte skriver noget om, hvorvidt lokalplanen er bindende, og i stedet undersøges brugen af ord som *"regler"*, *"bestemmelser"* og *"lov"* imodsætning til *"forventninger"*, *"ønsker"* og *"vejledning"*. En stor andel bruger ordet *"plan"*, og det er svært at vurdere, hvordan de opfatter den juridiske gyldighed af en plan. De andre ord kan derimod nemmere associeres enten i en mere eller mindre bindende retning.

Generelt virker det til, at der er en række forskellige forestillinger om, hvad en lokalplan er. De fleste forbinder det med en form for regelsæt over byggeri, som det mange af dem har mødt som grundejere ifm. tilbygning osv. Nogle tror, at det er en samling af gældende love i området, men de fleste er klar over, at lokalplanen i sig selv er en ny lokal lov. En anden forestilling er lokalplanen som en form for opgørelse over kommunale initiativer i området, som fx vejanlæg eller legepladser, som skal udføres inden for en bestemt periode. Det bliver dermed et oplysende dokument til borgerne i området om, hvad de kan forvente. Dette minder lidt om den tredje forestilling, som er om lokalplanen som en beskrivelse af et fremtidigt projekt i området. Endeligt er der også nogle, der ser lokalplanen som et regulerende værktøj, der bruges til at udvikle et område i en ønsket retning. De forskellige forestillinger er i de fleste tilfælde ikke direkte forkerte, men viser på hver sin vis en snæver

opfattelse af det brede værktøj, som lokalplanen er, med de mange funktioner den har (se kapitel 3 i problemanalysen). I forhold til definitionen af at være lokalplan-literate, hvor der indgår en viden om lokalplanen som både bindende og ikke bindende, så er der ikke rigtigt nogen, der udpensler denne del. Det er ikke det samme, som at de ikke ved det, men den hyppige brug af ord som *"regler"*, *"regulering"*, *"bestemmelser"*, *"retningslinjer"*, *"krav"*, *"må"*, *"skal"* og *"tilladelse"* indikerer, at lokalplanens juridisk bindende del fylder mest i den umiddelbare opfattelse af lokalplanen.

Afslutningsvis skal borgerne forholde sig til, hvor de ville finde en lokalplan, hvilket skal undersøge, hvorvidt de kan finde lokalplanen, og hvor det er mest oplagt for borgerne at lede. Besvarelserne er vist på figur 9.3, hvor det er tydeligt, at langt størstedelen ville lede på kommunens hjemmeside. Det skal dog bemærkes, at de ikke har haft mulighed for at svare *"ved ikke"*, så de er tvunget til at tage stilling til det, og derfor kan nogle af svarene være tilfældige gæt.



Figur 9.3: Statistik over, hvordan alle respondenterne har svaret på spørgsmålet: "Hvor ville du gå hen for at finde en lokalplan?"

Det kan konkluderes, at borgerne ikke har et stor kendskab til lokalplanens kontekst, hverken som politisk vedtaget dokument eller som en del af et større plansystem. Samtidig er der stor forskel på, hvad de præcis tror en lokalplan er og kan, og der er derfor ikke en generel forståelse af lokalplanens juridiske vægt og bindende- og ikke-bindende dele. 85% svarer, at de ville finde en lokalplan på kommunens hjemmeside, så de ville derfor nemt kunne finde lokalplanen. Dog er det kun ca. halvdelen der nogensinde har set eller læst en lokalplan, og det kan derfor debatteres, hvorvidt den anden halvdel har evnen til at forstå, fortolke, forholde sig kritisk til og interagere med planen. Den første halvdel har primært forstået, fortolket og interageret med lokalplanen, men få har været i en situation, hvor de skulle forholde sig kritisk til den. Det må derfor konkluderes, at borgernes lokalplan-literacy kunne være bedre, og at der er en meget begrænset viden om den kontekst en lokalplan indgår i både planmæssigt, politisk og juridisk. Det betyder også ift. misforståelserne, at den almene borger har en begrænset indsigt i den kultur og det kodebrug, som lokalplanen indgår i, da de færreste af dem reelt vidste, hvad selv ordet

"lokalplan" betød. Dette kan derfor allerede fra start give en forkert forståelse af den kontekst, visualiseringerne indgår i. I det næste afsnit undersøges det, hvordan borgerne forstår visualiseringer, og hvordan de afkoder disse.

9.4 Visualiserings-literacy

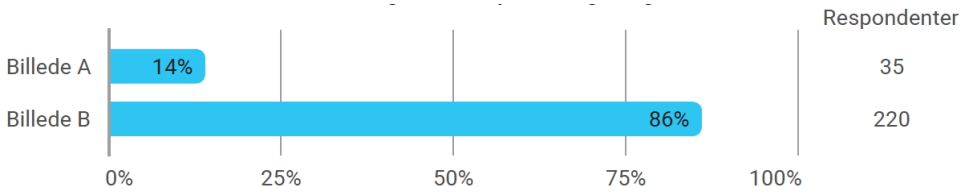
Visualiserings-literacy er et bredere begreb end lokalplan-literacy, da det skal kunne bruges for alle former for visualiseringer i alle kontekster. I Oxfords Dictionary of Media and Communications definerer de visual literacy som: *"The ability to read, understand, interpret, critically evaluate, use, and produce messages in visual forms."*(Chandler og Munday 2016). Definitionen minder en del om første del af definitionen af lokalplan-literacy. I dette projekt er der især fokus på evnen til at forstå, fortolke og forholde sig kritisk til visualiseringer, da det er denne del af visualiserings-literacy, som er i brug, når lokalplanen skal læses. I definitionen indgår formuleringen *"the ability to read [...] messages in visual forms"*, men imodsætning til sprog, hvor det er nemt at definere *læsning*, så kan modtageren ikke på samme måde *læse* en visualisering. Det er derfor også noget andet, end de klassiske sprogfaglige begreber som fx syntakse og semantik, der skal bruges, når det kommer til at forstå visualiseringer. I kommunikations- og sprogteori bruges i stedet begrebet *experience* om forståelsen af visualiseringer. Forståelsen bygger på den experience, som visualiseringen giver en.(Kulvicki 2020, s. 2) Begrebet *experience* kan både refererer til oplevelser og erfaringer, og har derfor en betydning af både den oplevelse visualiseringen giver modtageren, og de erfaringer som gamle oplevelser har skabt, og som bruges til at afkode visualiseringen med. Det er derfor en tvetydig oplevelse, som tydeligt også taler sammen med modtagerens erfaringsrum som beskrevet i kapitel 8. Begrebet *læse* har også til formål at skabe en bevidsthed om, at selvom en visualisering kan virke nem at forstå, så vil der stadig ske en fortolkning af modtageren.(Chandler og Munday 2016, se 'reading')

Ved lokalplan-literacy var det et spørgsmål om, at vurdere, hvorvidt borgerne er i stand til at læse en lokalplan, hvorimod det ved visualiseringer ikke i samme grad er det relevante spørgsmål. De fleste har evnen til at opleve og erfare en visualisering, og det er derfor også svært at vurdere, om borgerne *forstår* visualiseringer, da der ikke er et forkert facit på, om en bygning fx skal virke stor eller lille på en visualisering. Det er derfor i højere grad et spørgsmål om at forstå den fortolkning og afkodning, der sker, og hvorfor den er, som den er. I spørgeskemaundersøgelsen skal borgerne forholde sig til tre forskellige eksempler på visualiseringer. Eksemplerne er alle i kategorierne inden for projekt- og eksempelvisualiseringer, og det er valgt, da det i høj grad var disse, der skabte misforståelser jf. besvarelserne på spørgeskemaet til kommunerne (se kapitel 4). I det første eksempel præsenteres de for en visualisering af et byggeri, som er simpelt og neutralt i farvevalget (Billede A, som er vist på figur 9.4). Visualiseringen er en projekt- og eksempelskitse

i relation til eksisterende forhold med meget lav detaljegrad. De bliver bedt om at beskrive billedet ud fra kategorier, der er defineret på forhånd, for at få dem til at forholde sig til visualiseringen. På næste side af spørgeskemaet præsenteres de for en projekt- og eksempelillustration af samme bygning, hvor der er tilføjet flere farver, træer, andet lysindfald og mennesker (Billede B, som er vist på figur 9.4). Her bliver de i stedet bedt om at svare på spørgsmålet: Hvordan oplever du bygningen på billede B sammenlignet med billede A?, hvor de skal skrive prosatekst.

Figur 9.4: Billede A og B, som borgerne skal forholde sig til i spørgeskemaet. Billedteksten til billede A i spørgeskemaet: De hvide bygninger og veje eksisterer allerede. Lokalplanen omhandler derfor den grå bygning. Billedteksten til billede B i spørgeskemaet: Dette billede viser næsten den samme bygning, men der er tilføjet flere detaljer. Begge billeder er også vist i eksemplet om BIG fra problemanalysen i afsnit 5.3, hvor de er vist i en større udgave. (Visualiseringerne er fra: Lokalplanforslag J og K. Rettighedshaver: BIG - Bjarke Ingels Group)

På trods af, at visualiseringerne viser samme bygning, er der stor forskel på borgernes oplevelse af dem. I deres beskrivelse af, hvordan deres opfattelse af bygningen har ændret sig fra billede A til billede B, bruger de positive æstetiske og stemningsfyldte ord som *"pæn", "lækker", "imødekommende", "indbydende", "smukt", "flot", "tiltalende", "venligt", "gladere"* og *"sympatisk"*. Samtidig er der flere, der beskriver, hvordan farverne på de omkringliggende bygninger gør, at de nu kan se, at den nye bygning ikke passer ind i omgivelserne. Det er dermed tydeligt, at tilføjelsen af mennesker, planter, farver mv. har ændret borgernes oplevelse og fortolkning af billedet. Samtidig kan det konkluderes at borgerne i høj grad har evnen til at læse, forstå og fortolke på billedet. Især fortolker de billede B, når de ud fra billedet oplever en stemning eller i højere grad kan tage stilling til bygningens tilpasning i området. At billede B er nemmere at fortolke, understreges også af, at 86% mener, at det er nemmere at forholde sig til, end billede A, som vist på figur 9.5. Her skal de besvare, hvilket billede, der er nemmest at forholde sig til. I det efterfølgende spørgsmål om hvorfor, de har svaret A eller B, siger flere endda, at de ville have stemt nej til billede A og ja til billede B. Dette viser også, at de fleste borgere har nemmere ved at fortolke de koder, der bruges i billede B, end dem der bruges i billede A.



Figur 9.5: Statistik over, hvordan alle respondenterne har svaret på spørgsmålet: Hvilket billede synes du, det er nemmest at forholde sig til ifm. planlægningen af et område?.

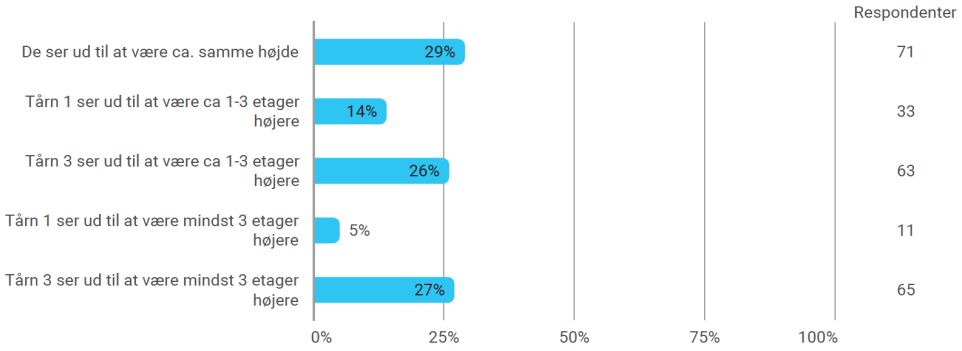
I forhold til at forholde sig kritisk til visualiseringerne er der en del, der beskriver, hvordan de føler, at billede B bl.a. *"manipulerer"*, og at det er *"idylliseret"*, *"forførende"* og *"som et filter på instagram"*. De forholder sig dermed kritisk til billedets stil, da de føler, at de bliver snydt. Det er også dem, der er en del af de 14% der foretrak billede A. Dette er også en understregning af, at de 200 deltagere i undersøgelsen har meget forskellige oplevelser af visualiseringerne, selvom de alle kan aflæse motiverne på billederne. De har også forskellige forhold til koderne, hvor nogle opfatter menneskene som stemningsskabende og som værende en del af et mere realistisk billede, så er der andre der opfatter det som værende snyd. Der er derfor ikke blandt borgerne en klar afkodning af det samme billede.

I lokalplaner er en stor del af visualiseringernes funktion også at vise rumlighed i samspil med det omkringliggende område. Det kan fx være i forbindelse med højhusbyggeri, erhvervsområder, solcelleparker eller vindmøller, hvor den fysiske rumlighed bliver en afgørende faktor i vedtagelsen af lokalplanen. I det andet eksempel i spørgeskemaundersøgelsen er netop denne rumlighed undersøgt ud fra en visualisering (Billede C) af et højhusbyggeri (Tårn 1), hvor der også er vist et eksisterende højhusbyggeri i nærheden (Tårn 3). Her bliver borgerne bedt om at vurdere højdeforskellen mellem tårn 1 og tårn 3.

Figur 9.6: Billede C, som borgerne skal forholde sig til i spørgeskemaet. (Visualiseringen stammer fra: Lokalplan L. Rettighedshaver: Aalborg Kommune)

Eksemplet undersøger, hvorvidt noget mere konkret som højder, i højere grad afkodes ens. Imodsætning til billede A og B er der her et rigtigt svar på, hvor

høje tårnene er, og det kan dermed også nemmere konkluderes, om budskabet misforståes. Borgerne bliver bedt om at forholde sig til højdeforskellen mellem tårn 1 og tårn 3. Borgernes oplevelse af rumligheden er meget variererende, som vist på figur 9.7.



Figur 9.7: Statistik over, hvordan alle besvarelserne har besvaret spørgsmålet: Hvor højt ser tårn 1 ud ift. tårn 3? (i etager)

Det er derfor tydeligt, at selv en mindre blød værdi som højde og rumlighed kan opleves og fortolkes vidt forskelligt ud fra samme visualisering. I virkeligheden er tårn 3 én etage højere end tårn 1, og det er tydeligt ud fra besvarelserne, at Billede C ikke formår at formidle dette til borgerne. Der sker dermed en misforståelse, hvor den kode, som eksempelvis perspektivet og vidvinklen, ikke er afkodet rigtigt af alle borgerne. Det interessante er også, at borgernes svar ikke bare afviger fra det rigtige, men også fra hinanden. Det viser dermed kompleksiteten i, hvordan den oplevelse borgeren har af visualiseringen kan adskille sig mere end 4 etager fra en anden borgers.

Begge eksempler ovenfor viser, at forståelsen af visualiseringer handler om en oplevelse, og at denne oplevelse kan variere baseret på både visualiseringen og på modtageren. Når visualiseringens detaljeringsgrad og æstetik ændres, så ændres oplevelsen af motivet sig også, på trods af at motivet er det samme. Eksemplerne viser også, at borgernes evne til at forholde sig kritisk til visualiseringerne ikke er så høj, som deres evne til at læse, forstå og fortolke visualiseringerne. Det betyder også, at de stemninger eller rumligheder, som de oplever på billederne, ikke bliver sat spørgsmålstegn ved af særligt mange. De sætter måske spørgsmålstegn ved selve motivet og hvorvidt det passer ind, men selve visualiseringens brug af koder som perspektiv, detaljer, mennesker, farver mv. bliver i høj grad accepteret som det er. Den almene visualiserings-literacy er dermed tydeligt bedre end den almene lokalplan-literacy, men evnen til at forholde sig kritisk, er ikke fuldt opfyldt.

9.5 Samspil

Hvad betyder så disse literacies for misforståelserne? Borgerne har forholdsvist nemt ved at afkode visualiseringerne i lokalplanerne ift. at se motiver, især når

der er flere farver, detaljer og liv. Dog viste det sig, at både blødere stemninger og mere konkrete rumligheder blev oplevet vidt forskelligt at borgerne, hvilket peger på, at visualiseringer ikke er så direkte en kommunikation til borgerne, som det blev fremlagt af kommunerne i den første spørgeskemaundersøgelse. Når denne oplevelse og aflæsning af visualiseringerne kombineres med en manglende lokalplanliteracy, bliver det endnu sværere. Når de ikke forstår lokalplanens koder, som visualiseringerne indgår i, så bliver det svære for dem, at afkode visualiseringens budskab, da de ikke ved, hvad de skal fokusere på. Dette samspil mellem literacies og misforståelser undersøges nærmere i dette afsnit.

Det tredje eksempel i spørgeskemaundersøgelsen belyser først, hvordan borgerne oplever samspillet mellem lokalplanteksten og de visualiseringer, som teksten refererer til. Dette skal undersøge, om den sammenhæng og understøttelse, som kommunerne forsøger at skabe med visualiseringerne, reelt sker. Derudover vil det kunne afgøre noget om, hvad der sker, når borgernes manglende lokalplan-literacy møder deres visualiserings-literacy. I eksemplet er indsat al tekst fra lokalplanen (redegørelse og bestemmelser), som beskriver facader, og derefter de referencebilleder og billedtekster, som der refereres til. Borgerne bliver bedt om at forholde sig til, hvordan tekst og billeder spiller sammen med det åbne spørgsmål: Hvad tænker du om samspillet mellem billederne og teksten?. Spørgsmålsteksten og de tilhørende billeder er vist i tekstboksen og på figur 9.8 og 9.9.

Beskrivelse fra spørgeskemaet

I en lokalplan står der følgende omkring bygningernes facade med følgende billeder og billedtekst:

Bestemmelse: "Facader skal fremstå i naturlige materialer og udføres med primært tegl, som i blank murværk eller med vandskuret overflade. Natursten, træ, metal og glas må ligeledes anvendes som facadematerialer."

Redegørelse: "Bebyggelsens materialevalg, udformninger, disponering, farver og øvrige fremtræden skal skabe en god virkning med konteksten og visuelt fremtræde imødekommende med en høj arkitektonisk standard, variation og materialekvalitet, se referencebillederne 04."

(Lokalplan 2016 - 27 Centerområde, den sydlige bymidte i Horsens, Horsens Kommune.)

Teksten refererer til de to billeder herunder.

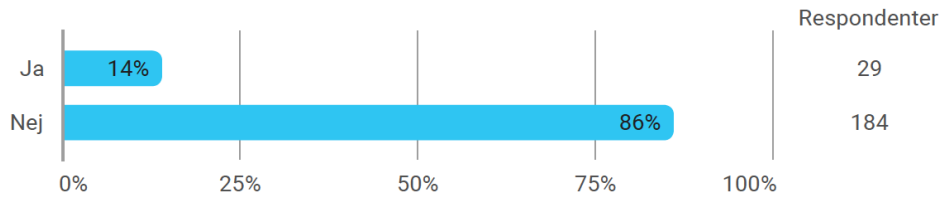
Figur 9.8: Billedet er suppleret med billedteksten fra lokalplanen: "Inspirationsbillede af facader med materiale- og farvevalg, detaljering mv., som fremtræder med et sammenhængende arkitektonisk formsprog. Stueetagen er udformet, som en imødekommende facade med stor åbenhed/transparens." (Visualiseringen er fra: Lokalplan A. Rettighedshaver: Arkitema)

Figur 9.9: Billedet er suppleret med billedteksten fra lokalplanen: "Reference på facade med spændende variationer i materialer, farver og disponering. Altanerne skaber mulighed for byliv efter butikkernes lukketid 24/7." (Visualiseringen er fra: Lokalplan A. Rettighedshaver: Arkitema)

Den første tydelige pointe er, at en del ikke forstår tekstens formuleringer. Det skal bemærkes, at teksten er taget direkte fra en rigtig lokalplan, og derfor er en reel tekst, som en borger vil kunne støde på i virkeligheden. De skriver bl.a., at teksten *"går lidt over hovedet"* på dem, er *"svært tilgængelig"*, og at det

er *"fagsprog"*, eller mere direkte, at det er *"offentlige lingo som menige borger ikke fatter en skid af"*. Den tekstlige kode som er brugt i denne lokalplan har dermed ikke været let at afkode for den almene borger. Der er også flere, der skriver, at de bedst kan forholde sig til billederne netop pga. tekstens formulering. Denne faktor gør det også svært for dem, at vurdere om billederne passer til teksten, når de ikke forstår den. Dog skriver de fleste af dem, der ikke kommenterer på tekstens formuleringer, at de mener, at billede og tekst passer sammen. Eksemplet viser tydeligt mødet mellem en visualiserings-literacy og en svagere lokalplan-literacy. De har svært ved at skabe en sammenhæng mellem de to literacies, fordi de ikke kan afkode tekstens budskab og derfor ikke kan sammenholde den med visualiseringerne. I stedet ender de med kun at tage stilling til visualiseringerne, men når de ikke har koden, som de skal aflæse visualiseringerne med, så ser de ikke længere kun på facaderne men også på beplantning, form, liv, og trafikale forhold. Derfor er det også interessant at undersøge deres reaktion på, hvordan byggeriet er endt med at blive opført, som er omdrejningspunktet for spørgeskemaets sidste del.

I den sidste del bliver borgerne præsenteret for billeder af, hvordan bygningernes facader ser ud i virkeligheden, som vist på figur 9.11. Her svarer 86%, at byggeriet i virkeligheden ikke er, som de ville forvente, som vist på figur 9.10.



Figur 9.10: Statistik over, hvordan alle besvarelserne har besvaret spørgsmålet: Er det som du ville forvente ud fra billeder og tekst i lokalplanen?

De fleste beskriver det som *"kedeligt"* eller *"anderledes"*, og det er tydeligt i sprogbruget, at de er skuffede. Der er dermed sket en tydelig misforståelse fra borgernes side ift. hvad kommunen forsøgte at kommunikere. Det er ikke tydeligt, om det kun er visualiseringerne, der er blevet misforstået, da det også kan være teksten, de ikke mener det lever op til. Dog er det sikkert, at dem der ikke forstod teksten, må have holdt det op mod visualiseringerne, som var det eneste de forstod. Der er også flere der skriver, at det jo egentligt lever op til teksten, men at de ikke synes, det ligner visualiseringerne. Dette peger også på, at visualiseringerne misforstås, og ikke teksten. Eller i hvert fald at samspillet mellem tekst og visualisering skaber en misforståelse. Der er derfor flere årsager til misforståelsen i dette tilfælde: Dels at teksten ikke er skrevet i et sprog som borgerne kan afkode, hvilket gør, at de ikke ved, hvad de skal forvente, eller forventer noget forkert. Dels at nogen derfor kun forholder sig til visualiseringerne og ikke ved, hvordan de skal afkode dem. Det er også tydeligt, da flere kommenterer på, at det grønne og *"livet"* mangler, selvom

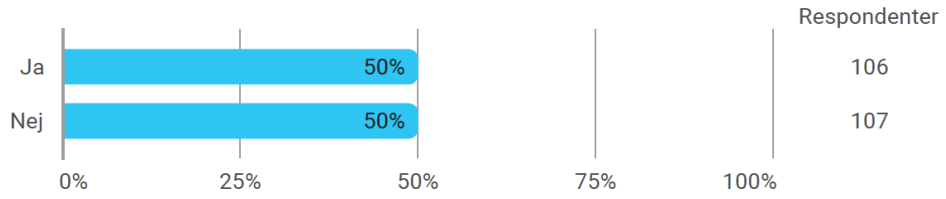
visualiseringerne og teksten omhandlede facader. Og dels at de ikke forstår, at det er referencebilleder, og derfor ikke er tegninger af det endelige, og derfor forventer en eksakt kopi.

Figur 9.11: Et af billederne af det virkelige byggeri, som blev vist i spørgeskemaet. Billedteksten i spørgeskemaet: Bygningerne, hvis facader blev beskrevet og vist på billederne på forrige side, er nu opført, og ser sådan ud:. (Visualiseringen stammer fra: webartiklen: "Nyt Horsensbyggeri er kåret til landets værste" skrevet af Thomas Havely for TV2 Østjylland. Rettighedshaver: Heidi Birgitte Ida Dalgaard Clemmesen)

Der er også den mulighed, at byggeriet simpelthen ikke lever op til lokalplanen, og at det ikke er en misforståelse, men *snyd* fra kommunens side, da de godkendte byggeriet. Det vil der ikke tages stilling til i dette projekt, men denne opfattelse af *"snyd"* og *"reklame"* er gennemgående i spørgeskemaet blandt en mindre del af besvarelserne. Flere skriver bl.a., at billedteksterne virker som *"reklame"* og *"oversælgende"*, og at der er *"mange positive tillægsord i billedteksterne, som jeg vil stille spørgsmålstegn ved kan holde vand i virkeligheden!"*. Denne gruppe er tydelig gennem hele spørgeskemaet, hvor de generelt har en negativ tilgang til definitionen af lokalplaner, opfatter visualiseringerne som sælgende, og i dette spørgsmål også ser tekst og billeder som *"reklame"*. Det er umiddelbart en svær gruppe at kommunikere til, når deres afkodning har så negativ en indstilling. Samtidig er de også nogle af dem, der er mest bevidste om, at visualiseringerne kun viser et bud på, hvad der kan være i området, og på den måde er deres opfattelse af lokalplanvisualiseringer forholdsvis reel. Dog er det uheldigt, at det er så negativt ladet. Denne negative tilgang var også tydelig i eksemplet fra problemanalysen fra Varde, hvor en borger følte sig *"snydt"* af kommunen, pga. en visualisering der viste en forkert højde (se afsnit 5.2). I spørgeskemaet med kommunen brugte de også selv ord som *"snyd"* og *"falske"* om hvordan borgerne misforstod visualiseringerne. Det er derfor

tydeligt, at den negative tilgang til misforståelserne af visualiseringerne fylder en del.

I spørgeskemasvarene fra kommunerne fra problemanalysen påpeger de ofte, at visualiseringerne i høj grad er med for at styrke forståelsen hos borgerne, men ud fra spørgeskemaet til borgerne, er det ikke sikkert, at det er noget borgerne ønsker. Det sidste spørgsmål i spørgeskemaet til borgerne er, om visualiseringerne i lokalplanen fra eksempel 3 hjalp med at forstå teksten, og hvad der kan bygges i området. Her svarer 50% ja og 50% nej, som vist på figur 9.12



Figur 9.12: Statistik over, hvordan alle besvarelserne har besvaret spørgsmålet: "Hjalp billederne fra lokalplanen med at forstå teksten og hvad der kan bygges i området?"

Dem, der svarer ja, påpeger bl.a. at teksten var svær at forstå uden, og at det var nemmere at forestille sig teksten, når den blev visualiseret. Dem, der svarer nej, beskriver, at visualiseringerne gav dem nogle andre forventninger end det, der blev opført. De forvirrede derfor mere, end de gavnede forståelsen. Igen er den negative-gruppe tydelig, når de pointerer, at billederne '*"virker som salgsmateriale"* eller *"manipulation"*. Andelen af negativt-ladede svar er steget, efter de har set, hvordan lokalplanen blev realiseret. Borgerne er blevet stødt over, at deres forventninger ikke blev indfriet, og der er nu flere, der beskriver billederne som *"misvisende"* og *"urealististiske"*. Denne ændring viser også vigtigheden af, at undgå disse misforståelser og ikke indfriede forventninger, fordi det skaber en gruppe af borgere, som ikke tror på lokalplanerne og kommunens kommunikation. Denne manglende tillid er fatal ift. at ét af hovedpunkterne i at løse misforståelser var den fælles tillid til, at begge parter var i god tro. Det er derfor igen svært at generalisere borgerne og besvarelserne, men det er tydeligt, at ikke alle borgere føler, at visualiseringerne hjælper med kommunikationen. I hvert fald ikke i det tilfælde, som de blev præsenteret for i eksempel 3.

9.6 Sammenfatning

Så hvorfor misforstås kommunikationen af lokalplanen igennem visualiseringer? Misforståelser opstår, fordi borgernes lokalplan-literacy er begrænset, og de derfor ikke forstår den kontekst, som visualiseringerne agerer i, og derfor ikke ved, hvordan de skal afkode visualiseringerne. De kommer derfor til at

fokusere på andre ting, end det som visualiseringen vil vise, og dette skaber en misforståelse. Oveni det, er oplevelsen af visualiseringen så individuel, at selv konkrete emner som rumlighed og højde bliver afkodet vidt forskelligt. Dette gør, at det budskab, som kommunen forsøger at sende, ikke bliver modtaget ens af borgerne. Denne individuelle opfattelse gør også, at det bliver svært, at skabe visualiseringer i lokalplaner, hvor der ikke er mulighed for misforståelser. Samtidig peger borgerne på, at lokalplanteksten kan være svær at forstå, og at de derfor bruger visualiseringerne som primær forståelseskilde. Visualiseringerne vil ofte skulle understøtte teksten, så når de står alene, mangler en stor del af den kommunikation, som kommunen sender ud. Dette peger også på, at det ikke kun er af dovenskab, at borgere lægger så meget vægt på visualiseringerne, men også fordi de ikke forstår teksten. Hele undersøgelsen viser dermed også vigtigheden af hele lokalplanen som medie, og at visualiseringerne kun er en lille brik i et større spil, som også konkluderet i delspørgsmål 1. Misforståelserne af visualiseringerne er i sidste ende et symptom på en større manglende forståelse for lokalplaner generelt.

Evaluering af forbedringsmuligheder

KAPITEL 10

Efter at have undersøgt lokalplanen som medie i delspørgsmål 1 og derefter nærmere undersøgt de problemer, der opstår, når den ikke udfylder denne funktion i delspørgsmål 2, er det nu muligt at se nærmere på, hvordan funktionen som medie og dermed også hele lokalplanen kan forbedres i delspørgsmål 3: *Hvilke forbedringsmuligheder kan opstilles pba. de forrige delspørgsmål, og hvordan vil de påvirke lokalplanens funktioner?*

Forbedringer af kommunikationen omkring lokalplanen kan tilgås fra to vinkler. Enten kan modtagernes forudsætninger for at afkode lokalplanen forbedres, eller også kan indkodningen og det medie, som modtageren skal forholde sig til forbedres. Med udgangspunkt i eget landinspektørfaglige standpunkt, som oftest vil være fra afsenders side, er fokus i dette delspørgsmål afgrænset til den sidste mulighed. Forbedringerne retter sig derfor mod, hvordan de kommunale planafdelinger bedre kan imødekomme lokalplanens modtagere. På den måde lægger forbedringsmulighederne op til forandringer, som kan være kompetenceskabende for os og den professionelle kontekst, som projektet knytter sig til.

I løbet af delspørgsmål 1 og 2 er der fremkommet en række årsager til, at lokalplanens funktion som medie ikke altid løftes tilstrækkeligt, og dermed skaber problemer og misforståelser. Årsagerne, der præsenteres her, er de primære grunde til, at lokalplanen afkodes forkert, og dermed misforstås:

- At lokalplanen har mange forskellige budskaber, som alle skal være tydelige
- De forskellige budskaber kan forsage støj, som gør budskaberne utydelige og svære at adskille
- Hos nogle af lokalplanens modtagere er der en begrænset lokalplan-literacy, som gør, at de ikke forstår den kontekst, som de skal læse lokalplanen i.
- Udover en manglende lokalplan-literacy, er der også andre forskelle på erfaringsrummene mellem afsender og modtager, som kommer af bl.a. kulturelle aspekter som uddannelse, ordforråd mv.

Ovenstående årsagerne kan deles i to dele: Budskaber og modtager. Budskabsdelen handler om at skabe tydelig afgrænsning mellem lokalplanens budskaber og formindske støj. Modtagerdelen omhandler den almene borgers erfaringsrum, om at finde laveste fællesnævner, dog uden at det virker fordummende.

Forbedringsmulighederne skal rette sig mod disse kommunikationsårsager til problemerne, men skal vurderes ud fra, hvordan de vil påvirke alle lokalplanens funktioner. Det er dermed en vurdering af, hvordan det kommunikationsteoretiske fra de tidligere delspørgsmål vil påvirke det planfaglige, som blev undersøgt i problemanalysen. Denne evaluering vil være sidste skridt mod at kunne besvare problemformuleringen. Det handler derfor heller ikke om at finde den perfekte forbedring, men i stedet at evaluere nogle muligheder, for at der i den endelige konklusion kan tages højde for disse vurderinger.

For at overskueliggøre forbedringsmulighederne både i selve analysen men også i fremstillingen af resultaterne i rapporten er det valgt at opdele forbedringerne i 3 niveauer: Strategi, format og visualisering. Disse tre niveauer stammer fra forskellige erkendelser gennem projektet. Visualiseringerne har været i fokus fra start og især i problemanalysen, og derfor virker det naturligt at se på, hvordan visualiseringerne i sig selv kan forbedres. Niveauet over er format, og forholder sig lokalplanens form og indhold udover den enkelte visualisering. Dette niveau er i høj grad opstået ud fra selve tankegangen om, at lokalplanen er et medie i hele sin form, og at misforståelserne derfor ikke kun omhandler visualiseringerne, men også den kontekst de optræder i. Endeligt er der det øverste strategiske niveau, som er inspireret af ekspertinterviewet i delspørgsmål 1, hvor de i ekspertens kommune havde valgt en strategisk tilgang til at håndtere lokalplanens kommunikative funktion. Niveauerne gør, at den enkelte planlægger kan hjælpe med forbedringerne, uanset om de er i en ledende strategisk position, eller om de sidder som enkelt lokalplanudarbejder i et større team. Forbedringsmulighederne inden for hvert niveau er opstået på baggrund af den viden, der tilegnet gennem projektets forrige analyser. Listen over forbedringsmuligheder er ikke udtømmende, men giver et indblik i, hvordan problemerne kan løses på forskellige niveauer og med forskellige konsekvenser.

10.1 Strategi

Den strategiske tilgang til forbedringsmuligheder er defineret ved, at den kommer oppe fra og ned. Det handler i høj grad om at ændre måden at se lokalplaner på med tanken om, at der på den måde sker forbedringer i praksis. Forbedringsmulighederne vil derfor være forskellige måder, hvorpå man fra strategisk side kan ændre synet på lokalplanen i en planafdeling.

10.1.1 Hvilket fokus skal de strategiske tilgange have?

Først er det nødvendigt at forstå, hvad synet skal ændres til, og derefter kan det beskrives hvordan. I delspørgsmål 1 fastlægges det, at lokalplanens funktion som medie ikke er defineret andre steder, og i projektet opstår bevidstheden om denne funktion gennem problemanalysen. Det er derfor tydeligt, at mediefunktionen ikke er italesat på samme måde, som de andre funktioner, hvor der er skrevet mange artikler mv. om aktørinkludering, interesseafvejning, arealregulering og inspiration. Det første skridt i en strategisk forbedring ville derfor være, at skabe fokus på lokalplanen som medie, hvordan den er det, og hvorfor det er vigtigt. Dette ville også inkludere at skabe bevidsthed om mediefunktionens sammenhæng med de resterende funktioner. I den ideelle verden betyder fokusset på mediefunktionen, at den enkelte planlægger i højere grad vil forstå den begrænsede lokalplan-literacy ved den almene borger, og dermed også vil bruge mere tid på at imødekomme dette. De strategiske forbedringer vil derfor rette sig mod at løse problemerne med afkodning, støj, erfaringsrum og styrke lokalplanens budskaber gennem et fokus på dette oppefra.

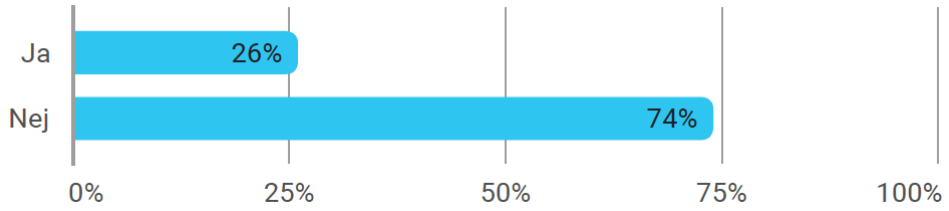
10.1.2 Hvordan kan disse problemer løses?

Hvordan skabes så dette fokus på strategisk niveau? Der er flere forskellige tilgange til det med hver deres fordele og ulemper, som beskrives herunder. Samlet for dem er, at de alle søger at løse problemerne med at opfylde mediefunktionen ved at se på det oppefra.

Der kan udformes en strategi, som udpensler netop dette fokus, som enten kan være en del af kommuneplanen eller et separat dokument. Strategien kan fx være en generel strategi for (lokal)planlægning i kommunen, hvor der er fokus på forskellige funktioner, men hvor kommunikationen er et af punkterne. En sådan strategi kan også være en specifik kommunikationsstrategi om, hvordan kommunen vil anvende lokalplanen som medie, og hvilken kommunikation de vil bruge. I ekspert-interviewet i delspørgsmål 1 beskrives deres kommunikationstilgang som *"nærværende"* planlægning, hvor lokalplanen skal rette sig mod at beskrive, hvorfor planlægningen er relevant for den enkelte borger. Det kunne også være den *letforståelige* planlægning, hvor der er fokus på forståeligheden i de enkelte sproglige og visuelle elementer men også fokus på, at selve bevæggrundene er forståelig. Begge disse tilgange ville være både budskabs- og modtagerrettede, og de ville også kunne løfte lokalplanens andre funktioner, fordi planlæggeren opfordres til at overveje sine valg af alt fra ord til begrundelser. Strategiens detaljeniveau kan være vidt forskellig, men vil som udgangspunkt være en mere abstrakt beskrivelse af tanker, koncepter og idéer, hvilket vil være nemmere at gøre universel for alle lokalplaner og afdelinger.

En anden vej er at gøre strategien mere konkret, så den i stedet bliver til interne retningslinjer. I spørgeskemaundersøgelsen af kommunernes brug af visualiseringer i kapitel 4 svarede 26%, at de allerede havde sådanne interne

retningslinjer (se figur 10.1), men de fleste påpegede, at disse primært stillede stilmæssige krav til konsulenter og bygherrer omkring layout på kortbilag mv. Formålet var at sikre et ensartet udtryk, så alle kommunens lokalplaner havde samme udtryk.



Figur 10.1: Statistik over, hvordan kommunerne besvarede spørgsmålet: Har I interne retningslinjer i afdelingen til jeres brug af visualiseringer? i spørgeskemaet fra problemanalysens kapitel 4

Sådanne retningslinjer er meget konkrete og kan derfor være nemme at implementere og vurdere, om de er opfyldt, men det er vigtigt, at det konkrete, der reguleres, er det rigtige. Som eksemplificeret med Københavns Kommune i eksemplet med BIG, der blev gennemgået i afsnit 5.3 kan retningslinjerne også skabe misforståelser, når de ikke regulerer hensigtsmæssigt. Kommunen satte stærke krav til bygherres visualiseringer, som i sidste ende spændte ben for en vedtagelse. De konkrete retningslinjer kan også ofte blive symptombehandling fremfor at gribe fat i kerneproblematikkerne. Inspiration til indholdet af meget konkrete retningslinjer, der bygger på en forståelse af problemerne, kan findes i forbedringsmulighederne under format- og visualiseringsniveau. Der er også kommuner, som forsøger at sætte mere abstrakte retningslinjer, som fx at ville skabe *"den bedst forståelige og mest retvisende lokalplan"*, men selvom dette nok i højere grad retter sig mod at løse de rigtige problemer, så er de sværere at administrere i praksis, og de bliver derfor nærmere strategier end reelle håndtérbare retningslinjer. I alle tilfælde vil succesen af både strategier og retningslinjer afhænge af deres indhold og udformning.

Selve udformningen af en strategi eller retningslinjer er derfor vigtig. Ved en mere kontrolleret government tilgang vil ledelsen selv udforme strategien, således at der er en klar ansvarsfordeling og struktur for, hvem der bestemmer. En mere governance-styret tilgang kunne udformes med en workshop eller en række møder, hvor alle medarbejdere samarbejder om at skabe strategien. Her er det mindre sikkert, hvem der har ansvaret for strategien, men det er samtidigt mere sandsynligt, at medarbejderne vil tage den til sig. Der er også større sandsynlighed for, at den vil kunne implementeres i praksis i afdelingen, da den bygger på medarbejdernes erfaring med praksis.(OECD 2017, s. 52) Samtidig kan denne erfaring også skabe barrierer for nytænkning af lokalplanen, og fastholde de samme gamle perspektiver, som måske har brug for nye briller.

En anden tilgang end forskellige forløb, der ender i nedskrevne strategier og retningslinjer, er at implementere en organisationsændring i planafdelingen. Denne tilgang retter sig mod at skabe en organisation, som bedst håndterer lokalplanen som medie. I ekspertinterviewet med planlæggeren i delspørgsmål 1 beskrev hun, hvordan den strategiske tilgang for dem blandt andet havde ført til et stærkt samarbejde med kommunens kommunikations- og presseafdeling. Der blev derfor skabt en organisationsændring med nye sammenhænge på tværs af kommunale afdelinger. Denne form for omstrukturering af organisationen skaber nye ressourcer og nye vinkler, når kommunikations- og presseafdelingen skal se på planlægningen med deres briller. Samtidig udnytter det eksisterende ressourcer i kommunen. Organisationsændringen kan også være ansættelse af en medarbejder i planafdelingen i en rolle som kommunikationsansvarlig. Hvor stor en forbedring sådan en organisationsændring er, afhænger af, om det lykkes at skabe den rigtige forståelse for lokalplanen funktion som medie hos de kommunikationsfaglige, og samtidig afhænger det af, at de nye led og samarbejder i organisationen udnyttes i den enkelte lokalplanproces. Kommunikationsviden skal integreres i planprocessen og og der skal skabes et reelt samarbejde mellem planlægger og kommunikationsekspert.

For at imødekomme dette potentielle disconnect mellem kommunikationsmedarbejdere og planlæggere, er den sidste forbedringsmulighed, som behandles her, efteruddannelse af medarbejdere. Efteruddannelsen kan rettes mod specifikke dele af lokalplanen som medie, som skal styrkes, eller mod en mere generel uddannelse i kommunikation. Dette vil sikre, at kommunikationskompetencerne er helt inde i de medarbejdere, der udformer lokalplanen, og derfor i højere grad kan blive en integreret del af processen og udarbejdelsen. Efteruddannelsen vil kunne give medarbejderne nye værktøjer til at håndtere den komplekse opgave, det er, at kommunikere alle lokalplanens budskaber til alle dens modtagere med færrest mulige misforståelser og støj. Samtidig kan efteruddannelsen også blive endnu en hat, som planlæggeren skal forsøge at balancere, når lokalplanen skal udarbejdes, og det er derfor vigtigt, at den ikke forsvinder i mængden blandt de andre, som fx jura-hatten, arkitekt-hatten, ingeniør-hatten, borgerinddragelses-hatten eller landinspektør-hatten. Samtidig er det også vigtigt, at kommunikationshatten bliver dominerende ift. de andre. Efteruddannelsen afhænger som med strategierne også af indholdet på ift. længde og emne. Et konkret planfaglig kommunikationskursus på flere dage er som udgangspunkt nemmere at implementere og mere givende, end et oplæg på en time om generel kommunikationsteori. Pt. eksisterer der, så vidt vides ikke planfaglige kommunikationskurser, så derfor er det ikke sikkert, at dette er en reel mulighed.

De ovenstående forbedringsmuligheder retter sig mod at ændre tilgangen og opfattelsen af lokalplanen, således at et større fokus på kommunikation kan være løftestang for at skabe en bedre lokalplan. Dog kan de også afhjælpe et sideproblem, som til dels er opstået grundet kommunikationsproblemener: Den negative gruppe af borgere. I delspørgsmål 2 beskrives de som havende

manglende tillid til lokalplanen som værktøj og kommunen som afsender. I artiklen Trust and Governance in Regional Planning beskriver Tait og Hansen fire forskellige veje til at genskabe tilliden mellem planlægningsinstitutionen og borgerne.

- Skab regler og procedurer, som borgerne ved at planafdelingen overholder
- Skab transparens i beslutningsprocessen, så borgerne kan se logikken bag planlægningen
- Oplær medarbejdere til bedre at kunne møde og forstå borgernes udgangspunkt
- Frem værdier, som retter sig mod at skabe fokus på og løse problemerne

(Tait og C. J. Hansen 2013, s. 286)

I den strategiske tilgang kan den første vej imødekommes gennem interne retningslinjer og strategier og især, hvis disse retningslinjer offentliggøres for lokalplanmodtagerne. Retningslinjerne kan dermed ikke kun indeholde kommunikationsstrategier, men kan være en strategi i sig selv til at skabe større tillid og bedre planlægning. Den anden vej kan også imødekommes gennem strategier, som fx den *nærværende* eller *letforståelige* planlægning, som beskrevet tidligere, hvor bevæggrunde bliver tydeliggjort, og dermed også alle de interesser, politikker, love og aktører, som har været med i overvejelserne. Den tredje mulighed kan imødekommes ved efteruddannelse, som allerede nævnt, og peger på vigtigheden i at en sådan uddannelse har fokus på modtagerne og deres forudsætninger. Dette ville også kunne imødekommes ved ansættelsen af en medarbejder i en mere kommunikationsfokuseret stilling eller ved et samarbejde med kommunikationsafdelingen. Den sidste vej er mere abstrakt, men handler om at sætte fokus på nogle problemløsende ord, som *nærværende*, *letforståelig* eller *tillid*, som netop italesætter problemerne og styrer mod en løsning. Dette ville for eksempel kunne være en del af en nedskrevet strategi eller workshop.

Der er ulemper og fordele ved alle de strategiske forbedringsmuligheder, som beskrevet ovenfor. Fordelene er generelt, at de sikrer, at alle medarbejdere tvinges til at forholde sig til ændringen, og samtidig at der skabes en kultur i afdelingen, hvor kommunikation kommer på dagsordenen. Der sker dermed også en ensretning af, hvordan der arbejdes med modtagere, budskaber og tillid, og på den måde bliver det også nemmere for modtagerne at afkode, når lokalplanerne bruger samme kommunikationsform. Dette skaber en lettere forståelig lokalplan, som nemmere kan kommunikere og dermed løfte sine budskaber og funktioner. Dog kan der ved de forskellige muligheder også være ulemper, som fx at sikre det rigtige indhold i strategier og retningslinjer, at sikre et stærkt samarbejde med kommunikationsfaglige og at sikre, at kommunikationsfokuset får den rigtige vægt blandt alle de interesser og kompetencer,

som en planlægger skal tage højde for og beside. Det svære med alt strategisk arbejde vil også være at sikre, at strategierne når ned på de lavere niveauer og implementeres i den enkelte lokalplan, så det ikke strander i workshops og strategier i ledernes skrivebordsskuffer.

10.2 Format

For forbedringsmuligheden som omhandler formatet, er hovedidéen, at nogle meget konkrete tiltag på det niveau, der beskæftiger sig med lokalplanens formudtryk, kan have en positiv effekt på lokalplanfunktionerne og forståelsen af lokalplanen og dens indhold. Forbedringen af formatet adskiller sig fra den strategiske tilgang ved at være detaljeorienteret og bl.a. arbejde med meget konkrete *dos and don'ts*. Tilgangen handler således om at ændre i lokalplanproduktets form, opbygning, ordvalg og udtryk for på den måde at imødekomme de problemstillinger, som kommer af lokalplanens mange budskaber og af kulturforskellen imellem planlæggerne og processens andre aktører. At foretage ændringer i formatet er således et spørgsmål om at gøre planen mere tilgængelig for de forskellige primære modtagere af planen.

For denne tilgang tages der udgangspunkt i en række konkrete forbedringsmuligheder, i form af specifikke tiltag, der er udledt af den viden, som er opbygget igennem delspørgsmål 1 og 2. Tiltagene kan hver påvirke planens tilgængelighed, men hvordan de påvirker det planfaglige er ukendt. En evaluering af dette er således også væsentligt, da det kan have indflydelse på, om der er nogle planfaglige overvejelser, som er relevante ift. de specifikke tiltag.

10.2.1 Opdeling af budskaber

Det første tiltag i ændringen af formatet er at imødekomme de problemer, der relaterer sig til den støj, der kommer fra, at lokalplanens funktioner har forskellige budskaber, som formidles igennem samme medie. Således fremgår det af de forhenværende kapitler, at lokalplanen som medie har udfordringer med at gøre sit indhold gennemskueligt. Dette er bl.a. med henvisning til spørgeskemabesvarelserne, hvor borgerne har svært ved at afkode lokalplanens kontekst, ift. at have indblik i, hvordan planen både kan have politiske, planmæssige og juridiske elementer. For at afhjælpe problemet fra afsenders (planafdelingen) side af bordet, er den relevante tilgang at se på, hvad det er der besværliggør gennemskueligheden i et kommunikationsmæssigt perspektiv. Dette er blevet udpeget som den støj, der, som tidligere nævnt, opstår når flere budskaber forsøges formidlet igennem mediet samtidig. Med denne argumentation må der således findes en forbedringsmulighed i at ændre på lokalplanens format, sådan at funktionernes forskellige budskaber deles tydeligere op i planen.

Der er flere måder hvorpå dette kan implementeres i lokalplanen. Første mulighed er at foretage en opdeling af lokalplanens indhold, så de budskaber som knytter sig til hver funktion holdes adskilt. Lokalplanen er, som nævnt

i problemanalysen, fastlåst i tre dele (redegørelse, bestemmelser, kortbilag), dog med relativt vilkårlig rækkefølge. Dette bevirker, at det ikke er muligt at foretage en skarp inddeling med f.eks. fem forskellige afsnit, et til hver funktion og dennes budskab. I stedet må der tænkes i en forbedringmulighed, som inkorporeres i den nuværende opsætning. Planens bestemmelsesdel er låst af sin paragraf-lignende struktur, og selvom den både har budskaber, der knytter sig til funktionen som arealregulering, og som politisk konkretisering, er en yderligere opdeling af budskaberne ikke mulig i den sektion. Anderledes er det for planens redegørelsesdel. Denne del har en mere åben tilgang til opsætning og indhold, og samtidig formidles alle fem funktioner herigennem. Det er derfor også her, der kan foretages en opdeling af budskaber. Ved at opdele en del af redegørelsen i fem forskellige sektioner, kan risikoen for støj formindskes, fordi modtageren ikke skal tage stilling til, hvor mange og hvilke forskellige budskaber lokalplanen forsøger at formidle. Ved f.eks. at have et afsnit der kun handler om, hvordan den specifikke lokalplan forholder sig til inddragelse af aktørerne, ved modtagerne herefter, at *"Nu læser jeg om, hvilken rolle lokalplanen spiller for mig som borger, og hvilken indflydelse jeg kan have på planen."*, eller ved at have et afsnit der kun handler om at inspirere til, hvordan planen kan bruges, ved modtageren f.eks. at *"Nu læser jeg om nogle forslag, som kan inspirere dem der skal bygge på min nabogrund."*. Når alle lokalplanens budskaber gøres lettere tilgængelig, vil det være en forbedring af mediefunktionen, hvilket samtidig vil have en styrkende effekt på lokalplanens andre funktioner. Modsat kan en opdeling også bevirke, at sammenhængen i lokalplanen udviskes, og at der i stedet kan opstå forvirring omkring funktionernes samspil.

En anden måde at implementere en formatændring, som kobler sig til en tydeligere opdeling imellem de forskellige funktioner, er ved at udarbejde tydelige definitioner af de forskellige budskaber i planen. Ved f.eks. at indlede lokalplanens bestemmelsesdel med at forklare, hvilke forskellige budskaber der kommer til udtryk i bestemmelserne, tydeliggøres det, at der er igennem planen er flere budskaber i spil, som modtagerne skal være opmærksomme på, og skal forholde sig til. Et bud på dette kan f.eks. være at skrive:

"I dette afsnit af lokalplanen finder du lokalplanens bestemmelser. Hver bestemmelse er et lille stykke lovtekst. Hver af dem definerer hvad lokalplanen fastlægger af regler for, hvordan området kan og skal anvendes i fremtiden. Ved at læse disse regler, kan du få information om, hvilke regler der vil gælde for området, og hvad det er for nogle politiske mål der ligger bag lokalplanen."

Herved er modtageren fra starten informeret om, hvilke budskaber der kan forventes i det følgende afsnit. På den måde er der bedre mulighed for, at modtageren selv kan vurdere, hvilke budskaber der kommer til udtryk hvornår. Et sådan tiltag vil samtidig styrke de to pågældende lokalplanfunktioner, fordi deres budskabers placering og samspil bliver formidlet tydeligere. Samme store

introduktionstekster kan anvendes for redegørelsens forskellige dele, og på den måde også styrke de funktioner, hvis budskaber formidles igennem den del af lokalplanen. Dette tiltag står i kontrast til den metode, som anvendes i dag, hvor der, ofte i begyndelsen af lokalplanen, er indsat en mindre tekst som hedder: *"Hvad er en lokalplan"* hvori de generelle hoveddele af lokalplanens indhold kort forklares for læseren. Formuleringen er ofte den samme i flere kommuners lokalplanskabeloner. Argumentet for fordelene ved dette projekts tilgang er, at den nuværende metode bliver for afkoblet fra lokalplanens faktiske indhold, og hjælper i langt mindre grad læseren på vej. Formidlingsevnen er derfor mindre, og det påvirker derfor også lokalplanens funktion som medie i en negativ retning.

At have tydelige definitioner af lokalplanens forskellige budskaber, kan også handle om tiltag længere nede i detaljen end de store introduktionstekster. En tydeligere definition handler også om at skabe en tydelig kobling imellem indholdet og budskaberne. Det omfatter således at skabe sammenhæng imellem tekster og visualiseringer, så lokalplanens indhold kobles med de budskaber som planen skal formidle. Et tiltag kan f.eks. være at have klare billedtekster, som viser hvilke budskaber en visualisering knytter sig til. Det samme gælder for tekststykker, hvor det også er relevant at skrive i hvilken kontekst, teksten skal forstås. Eksempelvis kan en billedtekst være: *"Dette billede viser et eksempel på den stemning og det liv, som omtales i afsnit 2.2. Billedet er et udtryk for det man kommunalpolitisk håber, at en virkeliggørelse af planen kan være med til at skabe."*

På den måde bliver budskabet helt konkret italesat, og modtageren har således mulighed for at koble visualisering, tekst og budskab sammen. Ved at indarbejde tydeligere koblinger imellem indhold og budskaber igennem hele lokalplanen, hjælper det modtagerens forståelse for indhold og sammenhæng, hvilket vil være styrkende for alle lokalplanens funktioner. Et så konkret tiltag som dette, kan dog betyde, at det er nødvendigt at gå på kompromis med planens æstetiske udtryk, og samtidig kan en meget teksttung lokalplan skabe støj, ved at påvirke overskueligheden og læsevenligheden. Hvis det bliver tilfældet, vil mediet ikke understøtte de andre funktioner, og det vil i stedet svække alle lokalplanens funktioner. Det er derfor også vigtigt at bruge disse meget konkrete tiltag med måde.

10.2.2 Minimering af kulturforskelle

Den anden type af problemer, der er fundet frem til igennem projektet, knytter sig til lokalplanens mange modtagere, deres lokalplan-literacy og de kulturforskelle, som er imellem hver af planprocessens aktører. Mange modtagere kan skabe forvirring hos både afsender og modtager, fordi ikke alle modtagere har samme udgangspunkt for at afkode korrekt, og hvilken indkodning kan så anvendes? Når forskellige lokalplan-literacies og forskellige kulturer mødes, kan misforståelser opstå, og så skal løsningen findes i det, der er til fælles,

frem for det som adskiller dem. På formatniveau er der nogle konkrete tiltag, som kan afhjælpe modtagerforvirring og minimere kulturforskellene imellem planens aktører.

For at arbejde med mængden af modtagere, og den store vide i deres kulturellebaggrunde, kan formatet forbedres ved at inddrage modtagerne mere i plandokumentet. Ved at skrive om modtagerne i lokalplanen, bliver det klarlagt, hvilke forskellige modtagere planen har, et tiltag som giver de forskellige modtagerne kendskab til hinanden, og dermed mulighed for at inddrage det i deres forståelse af planen. På samme måde kan modtagerne adresseres i planen, for på den måde at udpege, hvilke dele af plandokumentet, der er skrevet med hvem som primær modtager. Et godt eksempel på dette er lokalplanens bestemmelser, hvis primær modtager bl.a. er byggesagsbehandlerne, som skal administrere på baggrund af planen. Ved at italesætte dem og denne opgave i forbindelse med planbestemmelserne, bliver det tydeligt for andre modtagere, hvordan de skal forholde sig til indholdet. Ved at bruge et sådan tiltag vil det i første omgang styrke lokalplanens funktion som arealregulering, fordi formidlingen af reguleringen bliver forbedret. Dernæst vil sådanne tiltag for flere dele af lokalplanen have positiv virkning på dens funktioner samlet set. Ved at give modtagerne kendskab til hinanden og forståelse for sin egen rolle i planen, bliver lokalplanen således styrket hen over alle funktionerne, fordi det forstærker den brede forståelse af planen. Et vigtigt opmærksomhedspunkt er dog, at tiltaget ikke må betyde, at nogle modtagere opfatter det som om, at dele af lokalplanen ikke er gældende for dem.

Kulturforskelle eller forskellige erfaringsrum er, som nævnt, grunden til flere af problemstillingerne omkring lokalplanen som medie. En konkret forbedringsmulighed der kan tage i brug på formatniveau er at implementere overvejelser om ordvalg. Selvom erfaringrum og kulturforskelle handler om mere end vores forskellige forståelse for ord, er det et meget konkret eksempel på, hvorfor indkodning og afkodning er en svær, men vigtig, del af kommunikationsprocessen. Planlæggere har f.eks. ét fagorinteret ordforråd, entreprenører har et andet, det samme har gartnere, folkeskolelærer, sygeplejesker, osv. Alle mennesker har en personlig og professionel baggrund, som har formet den forståelse, de hver især har for forskellige ord og sammenhænge. Der ligger derfor en stor opgave i, at forstå sin egen, i dette tilfælde, planfaglighed, for at kunne adskille fagtermer fra mere alment definerede ord. Det handler således ikke om at have en fordummende tilgang til ordvalg og sprogbrug i udformningen af lokalplan indholdet, men om at anderkende sin egen faglighed, så der kan skabes materiale som er tilgængeligt for alle.

Forslaget til at forbedre mediefunktionen er derfor, at anvende de omtalte mere alment definerede ord frem for fagtermer i lokalplanproduktet. For at eksemplificere, hvilke fagtermer der kan være tale om, som heller ikke nødvendigvis anses for fagtermer i det daglige, er der herunder indsat en tabel. Tabellen viser en række eksempler på termer fra lokalplaner, en beskrivelse

af, hvad det er ved dette ord, der måske kan besværliggøre afkodning, og en ikke-udtømmende liste med synonymer, som er mere alment tilgængelige. Ordene er udvalgt pba. spørgeskemaundersøgelsen med borgerne og ud fra egne erfaring fra studiet og de fagtermer, som vi har adopteret ind i eget ordforråd undervejs.

Fagtermer og ordvalg	Afkodningsudfordring	Synonymer
Arkitektonisk udtryk/ Formsprog/ Indpasning	Fagtermer som stiller høje krav til modtageren erfaringsrum.	Design, udformning, udtryk
Bindinger	Udtrykket kan være svært at afkode, fordi det har dobbelt betydning. I lokalplanen hænger det sammen med begrænsninger og forudsætninger. For andre kan det f.eks. betyde knuder, eller det at binde. Afkodning kan altså lettes ved at have overvejelser omkring dobbelt betydninger.	Regler, begrænsninger, forudsætninger
Karrebyggeri	En karre/karrebyggeri er et fagterm.Når det ikke forklares, men blot anvendes i lokalplanen, er det en udfordring at afkode for de modtagere, der ikke har et erfaringsrum som rummer den type fagterner.	Sammenhængende bygninger langs områdets gader.
Planen	At forkorte lokalplanen til planen vidner om en forudindtaget forståelse af, hvad en lokalplan er. For andre vil ordene lokalplanen og planen ikke nødvendigvis så naturligt være koblet med hinanden.	Lokalplanen
Illustrationer/ Realisering/ Disponering	Ordene er i sig selv ikke udfordrende, men afkodningen besværliggøres når fremmedord anvendes i en allerede fremmed kontekst.	Billeder, virkeliggøres, tilrettelægge

Ved at ændre i formatet igennem et andet sprogbrug, som tager afsæt i overvejelser om egen planfaglighed, kan hele planproduktet gøres mere tilgængelig på tværs af alle planens primære modtagere. Der ligger dog en overvejelse i at sikre de fagtermer, der er essentielle for lokalplanens gyldighed. Derfor skal implementering af ordvalg ikke være på generelt plan, men i stedet anvendes, hvor det er muligt og relevant. I bestemmelserne kan fagtermer f.eks. være vigtige, for at det præcise budskab formidles. Den modtager som skal afkode budskabet, har dog også et andet erfaringsrum og dermed andre forudsætninger end flere af de andre primære modtagerne af planen, og derfor giver det mening at holde fast i *den offentlige lingo*, som det så fint er omtalt tidligere. Ved at arbejde med sproget på formatniveau er det en direkte forbedring af lokalplanens mediefunktioner, fordi distancen mellem afsender og modtager mindskes, når afkodningen gøres lettere. Samtidig er det en forbedring, der også styrker lokalplanens andre funktioner, fordi budskaberne gøres lettere tilgængelige. Det er dog vigtigt at have overstående overvejelse med, da det ellers

f.eks. kan svække funktionen som arealregulering, hvis gyldigheden forringes.

Med de forskellige overstående tiltag for tydeligere budskaber og større tilgængelighed kan lokalplanen på formatniveau styrkes i sin helhed. Der er dog den anke, at tiltagene er tilpasset til det printbare dokumentformat, som lokalplanen på nuværende tidspunkt er fastlåst i. Dette har været nødvendigt for at gøre forbedringsmulighederne anvendelig i dag, men det også også betydet at forbedringer ved en reel nytænkning af formatet ikke har været på banen. De faste rammer sætter nogle meget definitive begrænsninger, for hvad der er muligt at ændre, hvis printbarheden fastholdes som krav. Det må dog være en overvejelse værd, om de nuværende rammer favner de muligheder der er på formatniveau. Når 85 % af borgerne svarer, at de ville søge efter lokalplanen på kommunes hjemmeside, har lokalplanen også bevæget sig over i det digitale rum, hvor muligheder for f.eks. flere interaktiveløsninger kunne spille en rolle i planen. Løsninger som måske også kunne forbedre mediet og styrke funktionerne. Det stiller dog også spørgsmålet om tilgængelighed, særligt tilgængeligheden for de ikke digitaliserede borgere, hvorfor funktionen som aktørinkludering også kan komme under pres.

10.3 Visualisering

Det nederste niveau, hvor der kan skabes forbedringer, er selve visualiseringerne. Niveauet omhandler hvordan antallet og udformningen af visualiseringerne kan tilpasses, således at de nemmere kommunikerer det ønskede budskab til den ønskede modtager. Forbedringerne skal derfor imødekomme en række af de problemer og årsager, som blev afdækket i de ovenstående delspørgsmål.

Det overordnede problem, som skal løses, er at visualiseringer ikke er så direkte en kommunikation, som kommunerne bruger dem som. Selv konkrete rumlige aspekter afkodes helt forskelligt af den enkelte borger, og dette skal forsøges at imødekommes med disse forbedringsmuligheder. Derudover vil visualiseringsforbedringerne også rette sig mod at undgå støj i form af mange budskaber. Forbedringsmulighederne her retter sig mod hvad den enkelte planlægger kan gøre selv for at forbedre en lokalplan. Forbedringsmulighederne kan også opfattes som en tjekliste, som lokalplanlæggeren kan gennemgå, hver gang de overvejer at sætte en visualisering ind i en lokalplan.

10.3.1 Én visualisering - ét budskab

Den første mulighed er at sikre, at hver visualisering har ét budskab. Først skal budskabet defineres: Skal visualiseringen vise rumlighed? Skal visualiseringen inspirere til, hvad der kan opføres i området? Skal visualiseringen vise lokalplanområdets placering? I problemanalysen blev der klarlagt 13 forskellige visualiseringstyper, som anvendes i lokalplaner. Visualiseringstyperne er inddelt ud fra en vurdering af, hvilket formål, de har. Disse typer kunne derfor anvendes til at opdele visualiseringerne i forskellige budskaber. Projekt- og

eksempelillustrationen vil inspirere, de tekniske konsekvensvisualiseringer vil vise, hvordan interesserne i området påvirkes af lokalplanen og kortbilagene vil arealregulere. Ved at have en liste over visualiseringstyperne ville det kunne bruges til at identificere budskabet. Det er derfor også vigtigt ikke at blande budskaber ved fx at vise inspirerende elementer på et regulerende kortbilag. Samtidig kan det også blive et visualiseringstungt dokument, hvis en enkelt visualisering pludselig skal deles ud i flere, for at sikre, at den kun har ét budskab. Det handler derfor også om at prioritere, hvilke budskaber, der er vigtige at visualisere. Når der er valgt, at en visualisering er givende og kun har ét budskab, handler det om, at gøre dette budskab tydeligt ved at reducere støjen.

10.3.2 Støjreduktion

Der er flere muligheder for at formindske mængden af støj i visualiseringerne. Under afsnittet *format* er det beskrevet, hvordan billedteksten sætter rammen og konteksten for, hvordan visualiseringen præsenteres. Dette vil derfor ikke behandles her. I stedet vil gennemgås mere tekniske aspekter i selve visualiseringen som detaljeringsgrad, indhold, farver, perspektiv og vidvinkel. Dette er alle ting, som den enkelte planlægger vil kunne påvirke enten gennem krav til bygherre eller gennem deres egen udformning af visualiseringen. Forbedringsmulighederne skal derfor ses som en række parametre i den enkelte visualisering, der kan skrues på for at styrke kommunikationen af det ønskede budskab. Ved at styrke hvert budskab, styrkes den funktion, som visualiseringen understøtter.

Detaljeringsgrad og indhold er ét af de parametre, der kan skrues på for at gøre budskabet tydeligere. I spørgeskemaet til borgerne i delspørgsmål 2 blev det tydeligt, at en høj detaljeringsgrad gjorde visualiseringen mere realistisk og derfor nemmere at forholde sig til, men at det samtidig skabte forventninger om, at nogle af de uregulerede detaljer også ville blive opført. Hvis visualiseringens funktion er at inspirere modtagerne til, hvordan området kunne se ud inden for lokalplanens bestemmelser, så kan en høj detaljeringsgrad være en fordel, da det i højere grad skaber inspirerende stemninger og miljøer. Hvis visualiseringens funktion i stedet er at regulere eller vise volumen ift. det omkringliggende, så er det farligt at sætte fx mennesker og træer ind med anden funktion end skala. Det handler derfor om at analysere visualiseringen for dets indhold og detaljer ud fra det budskab, som visualiseringen har. På figur 10.2 er der vist to visualiseringer, som har skabt misforståelser i eksemplerne fra problemanalysen, og som senere er blevet undersøgt for, hvad der skaber misforståelserne. Det virker derfor relevant at inddrage dem, ift. hvordan de kunne være forbedret. For BIG er meningen at vise bygningen og det miljø, der skal skabes i området. Her giver detaljeringsgraden og indholdet af mennesker, beplantning mv. mening ift. at kommunikere det inspirerende budskab. Visualiseringen fra Arkitema skal i stedet bruges som referencebillede for facaderne på et byggeri. Her bliver detaljeringsgraden og

indholdet af mennesker, beplantning mv. for høj, da det skaber støj omkring det, der er det essentielle budskab. Facaderne bliver ét budskab af mange. En visualisering kan også have for få detaljer, som var tilfældet i BIG's første visualiseringer, hvor det ikke var muligt at vurdere miljøet og tilpasningen til området. Det kan også være at sikre, at der er medtaget cykelskure eller teknikskabe. Forbedringen sker dermed ved at overveje funktionen af hver detalje og spørge om den bidrager til budskabet eller skaber støj.

Figur 10.2: Visualiseringerne viser, hvordan detaljegrad, indhold og farver kan skabe støj ift. det primære budskab. Er det nødvendigt med detaljerede mennesker? Med fugle? Med aftenlys? Med beplantning? Begge visualiseringer er vist i større udgaver i hhv. afsnit 5.3 og 9.5. (Visualiseringen til venstre er fra: Lokalplanforslag K. Rettighedshaver: BIG - Bjarke Ingels Group) (Visualiseringen til højre er fra: Lokalplan A. Rettighedshaver: Arkitema)

Farver kan være med til at skabe fokus på det vigtige og fremhæve det budskab, som ønskes modtaget. Eksemplet med BIG's hovedkontor fra delspørgsmål 2 viser dels, hvordan manglende farver på omkringliggende bygninger kan gøre det svært at vurdere sammenhæng, samtidig med at det viser, at det på det andet billede kan blive for meget og fremstå som et filter. Hvad er så bedst? Det afhænger af, hvilket budskab visualiseringen har. Skal det vise bygningens udformning ift. facader, altaner og den store trappe eller skal det i stedet vise tilpasning til det omkringliggende? For at følge pointen ovenfor er det vigtigt at visualiseringen ikke har begge budskaber, da det skaber støj. Så er det bedre at have begge visualiseringer med, hvis begge budskaber skal kommunikeres visuelt. Farver kan dermed tydeliggøre budskaber om både regulering, inspiration og interesseafvejning, da det kan tydeliggøre, hvad modtageren skal fokusere på. Dette kan være ifm. et kortbilag, hvor en bestemt afgrænsning er vigtigere end de andre. Farverne kan også ligesom detaljerne bidrage til at skabe en stemning i de inspirerende billeder, eller fremhæve vigtige interessekonflikter i området, som er håndteret i lokalplanen, fx ved at farvelægge en kirkebyggelinje.

De sidste støjpåvirkende faktorer i den enkelte visualisering som gennemgås her er perspektiv, vinkel og zoom. Kort og forskellige illustrationsplaner vil være taget enten direkte oppefra eller i en form for fugleperspektiv. For planlæggere

og landinspektører kan den vinkel være naturlig, fordi den rumlige regulering ofte foregår i et 2D-plan, men den almene borger har ikke nødvendigvis samme erfaringsrum til at kunne afkode, hvordan et træ eller en bil ser ud oppefra. Dette blev også nævnt i interviewet med planlæggeren fra Ringkøbing-Skjern Kommune som et fokuspunkt for deres kommunikation. Der er ingen tvivl om, at fx afgrænsninger af delområder eller placering af byggefelter mv. egner sig bedst til at blive vist oppefra, men for mange visualiseringstyper vil det give de bedste forudsætninger at vise det fra menneskeperspektiv. Det handler igen om, at vurdere, hvad der er vigtigst, så både den kommunikative og planfaglige opgave løftes. Udover perspektivet kan vinklen og zoomniveauet også skabe en forkert afkodning, når der foreksempel bruges vidvinkel, panorama eller zoom, som adskiller sig fra den måde, som øjet ser. Det betyder, at ligemeget hvad der realiseres, så vil det ikke ligne visualiseringen, når det ses i virkeligheden, fordi visualiseringen forvrængede det. Perspektiv, vinkel og zoom er især vigtig ift. at vurdere rumlighed, som skala, volumen og højder, fordi det kan forvrænges og dermed være svært at vurdere. Dette kan også have være tilfældet med eksemplet fra Grønlandstorv i spørgeskemaet til borgerne, hvor de vurderede højderne vidt forskelligt ud fra figur 10.3.

Figur 10.3: Billedet fra Grønlandstorv, der skabte tvivl om bygningshøjderne er lavet som panorama. (Visualiseringen er fra: Lokalplan L. Rettighedshaver: Aalborg Kommune)

Det kan være, at det skyldes, at panoramaet ikke stemmer overens med, hvordan det menneskelige øje ser. Generelt er det problematisk, hvis det er ligeså svært som eksemplet at vise rumlige aspekter. Mange af lokalplanens reguleringer og mange af de dele af lokalplaner, der diskuteres, omhandler netop volumen og højder, så hvis ikke der kan skabes et reelt visuelt beslutningsgrundlag, så hæmmer det muligheden for hensigtsmæssig aktørinkludering. I spørgeskemaet til borgerne, hvor de bliver vist billeder af det færdige byggeri sammenlignet med referencebilleder fra lokalplanen, er der også flere der nævner, at bare det at se byggeriet fra et andet sted gør det svært at forholde sig til visualiseringen. En løsning på dette er afprøvet ved nogle større anlægsprojekter, som højhuse eller fritlægningen af Århus Å, hvor der er brugt visualiseringer i virkeligheden. Der er fx stillet et stillads op på den konkrete grund, der viser højden, eller malet en stribe langs åens forløb(Kirkegaard

2019). Dette giver meget tydeligt et 1:1 billede af, hvordan det bliver, fordi det også giver mulighed for at se det fra alle sider og med forskellig afstand. Men denne oplevelse kan ikke tages med ind i lokalplandokumentet, når det skal i høring eller skal bruges til sagsbehandling fremadrettet. Dog er der med teknologien nu mulighed for at lave online interaktive 3D-bymodeller, hvor man kan bevæge sig rundt. Dette ville give samme mulighed for selv at bestemme perspektiv, zoom, vinkler mv., således at vurderingen ikke er bundet af en enkelt visualisering. Dog er dette pt. ikke i anvendelse hos kommunerne jf. pdf-kravet omtalt kapitel 8, og det er hertil uvist om kravet også handler om printbarhed, hvilket ville begrænse mulighederne for en interaktiv løsning. Dette ville således være nødvendigt at afklare med planmyndigheden inden sådanne tiltag blev sat i værk. En interaktiv løsning ville i alle tilfælde også udelukke den ikke-digitale del af borgerne, hvilket ville mindske lokalplanens aktørinkluderende funktion. Derfor er den mest tilgængelige mulighed pt. at sikre, at perspektiv, vinkel og zoom bedst muligt svarer til det menneskelige syn og højde.

10.3.3 Antal og placering

De ovenstående støjreduktioner omhandler den enkelte visualisering og de ting, der kan skrues på ved den, for at forbedre lokalplanens evne til at formidle sine budskaber og reducere støj. De sidste forbedringsmuligheder, der vil gennemgås her, retter sig mod antallet og placeringen af visualiseringer i planen. Dette handler om, at visualiseringerne gennem hele lokalplanen kan styrke den enkelte lokalplans hovedformål.

Ovenfor blev det beskrevet, at indholdet af hver visualisering skal overvejes, men det er også vigtigt at overveje, hvorvidt visualiseringen overhovedet skal med. En del kommuner beskriver i spørgeskemaet i problemanalysen, at de bruger de visualiseringer, som bygherrer stiller til rådighed. Der sker derfor ikke en filtrering af, hvad visualiseringen bidrager med. Bare fordi den eksisterer og har været værdifuld i selve lokalplanprocessen, er det ikke sikkert, at den bidrager til produktet. Det kan være, at den er for stemningsfuld ift. at den skal understøtte en regulering, eller det kan være en støjmåling, som er for teknisk at afkode. Det kan også være, at der allerede er en visualisering, der har samme budskab, og antallet af visualiseringer derfor kan skabe en ubalance i, at nogle ting er visualiseret flere gange, hvor andre ikke er. Når der skabes et overblik over en lokalplan vil visualiseringerne ofte drage modtageren ind, og hvis der kun er visualiseringer af dele af lokalplanens budskaber kan de andre dele virke mindre vigtige. Der skal derfor skabes en balance gennem lokalplanen i antallet af visualiseringer og deres budskaber.

Den inspirerende funktion kan være svær at visualisere, da den ofte vil blive misforstået som det endelige produkt. Dette var tydeligt med eksemplet fra Horsens, som blev gennemgået i problemanalysens kapitel 5.1, og som også var det tredje eksempel i spørgeskemaet til borgerne. Både i virkeligheden

og i spørgeskemaet følte de sig snydt af, at det ikke kom til at se ud som på billederne. Dog var det tydeligt ud fra deres svar, at det at der var to referencebilleder gjorde nemmere for dem at vide, at begge dele ikke kunne opføres, og at det derfor måtte være eksempler. Ved at lave flere eksempler øges derfor forståelsen af, at det netop kun er det: Eksempler til inspiration. Dette kan gælde både æstetiske og rumlige aspekter, når der fx reguleres højdeintervaller som mellem 6-8 etager. Skal visualiseringerne så både vise byggeriet med 6, 7 og 8 etager for bedre at formidle reguleringen? I den ideelle verden ja, men det kræver mange ressourcer og ville fylde meget i planen, hvilket ville skabe en lang og tung planproces, hvor der ville brugt meget plads på visualiseringer. En måde at imødekomme denne mulighed for ikke kun at vise ét eksempel og for nemmere at formidle de forskellige muligheder, ville være at udvide den interaktive model nævnt tidligere. Hvis den interaktive model også fik tilføjet muligheden for at modtageren kunne tilføje etager, ændrer facader, tilføje beplantning mv. ville det gøre det nemmere at se, hvor mange muligheder lokalplanens bestemmelser giver. Det ville dermed styrke det inspirerende, dog ville det give nye udfordringer ift. at kunne regulere efter det efterfølgende.

I sidste ende er der mange forskellige måder at fintune den enkelte visualisering, så den bedst muligt kommunikerer sit budskab, blandt andet detaljeringsgrad, indhold, farver, perspektiv, vinkel og zoom. Det handler om at sikre, at visualiseringen kun har ét primært budskab, således at den ikke både skal vise, hvordan støjniveauet bliver, formen på byggefelterne og inspirere til placeringen af grønne områder. Det skaber støj og bliver svære at afkode lokalplanens budskaber. Det er svært at løse problemet med perspektiv og manglende mulighed for at se området fra flere sider, men gennem en mere interaktiv form vil det være muligt at imødekomme dette. Dette ville også kunne forbedre miskommunikationen i, at de inspirerende funktioner bliver set som regulerende, men samtidig er det pt. en løsning som pga. pdf-kravet kræver juridisk afklaring, og som samtidig ville have en negativ inkluderende effekt på de ikke-digitale borgere. Der ligger også flere overvejelser i de juridiske implikationer af en interaktiv model.

10.4 Sammenfatning

Det har på baggrund af projektets forgående delspørgsmål været muligt at opstille tre forskellige forbedringsmuligheder. Forbedringsmulighederne befinder sig på tre separate niveauer indenfor lokalplanudarbejdelsen, og tilbyder derfor hver deres sæt af tiltag til at styrke lokalplanproduktet. Derudover betyder niveauinddelingen også, at forbedringsmulighederne gøres tilgængelige forskellige steder i lokalplanudarbejdelsen: Hos organisationen, hos planafdelingen, og hos den enkelte planlægger.

Første og øverste niveau er en strategisk tilgang til forbedring af lokalplanen. På dette niveau er fokus på, hvordan strategiske tiltag kan ændre måden

hvorpå, planafdelingen ser på lokalplanen, og på baggrund heraf skabe en samlet forbedring af alle lokalplanens funktioner. Udgangspunktet for forbedringen er, at et kendskab til lokalplanen som medie kan bane vejen for færre misforståelser. Dette kan ske ved bl.a. at udarbejde strategier og retningslinjer, skabe organisationsændringer, og ved at tænke i mere uddannelse. Dette er således overordnede tiltag, som også bevæger sig udover lokalplanlægningen. Disse forbedringsmuligheder vil derfor kunne styrke lokalplanen i alle sine funktioner, fordi det handler om en bred strategisk ændring. Samtidig er deres effekt også dybt afhængig af indholdet af de forskellige tiltag, og i hvor høj grad de implementeres på de nedre niveauer.

På andet og midterste niveau er idéen, at en række konkrete tiltag og ændringer ved lokalplanens format, kan understøtte en forbedring af lokalplanen og dennes funktioner. På dette niveau implementeres detaljeorienterede tiltag, såsom at inddele sektioner af planen efter budskab, at inkorporere tydelige definitioner af lokalplanens forskellige budskaber i teksten, at omtale modtagerne i lokalplanteksten og at ændre ordvalg for at imødekomme kulturforskelle. Hvis formatændringerne anvendes, vil det have en positiv effekt på lokalplanens funktion som medie, og samtidig vil det være grundlag for et samlet løft af alle lokalplanens funktioner. Det er dog relevant at være opmærksom på, at der på formatniveauet er tale om en hårfin grænse for, hvornår gode intentioner i stedet kan ende med at påvirke lokalplanen negativt.

På tredje og sidste niveau skal tiltag indenfor anvendelsen af lokalplanvisualiseringer imødekomme lettere afkodning af visualiseringer gennem tydeligere budskaber og mindre støj. Visualiseringsniveauet kan f.eks. forbedres ved at støjreducere for hver enkelt visualisering, så der kun visualiseres det, der er relevant ift. det konkrete budskab. Til slut kan antallet af visualiseringer og placeringen af dem i lokalplandokumentet også med fordel overvejes. Hvordan tiltag på visualiseringsniveauet vil påvirke lokalplanens funktioner afhænger af, i hvilket omfang det implementeres. Hver visualiseringstype kan kobles til en eller flere funktioner, og en forbedring af én type vil afspejles positivt på den pågældende funktion, men kan også betyde, at andre funktioner, der ikke visualiseres, træder i baggrunden.

Kapitel 11

Diskussion

Hele projektet bygger på idéen om, at skabe en lokalplan, der løfter alle sine vigtige funktioner, ved at styrke kommunikationen, og dermed styrke det demokratiske aspekt. De forbedringsmuligheder, der opstilles i det tredje delspørgsmål, er på samme måde rettet mod idealet om den inkluderende plan, hvor alle kan og vil forstå og forholde sig til den. Spørgsmålet er dog, om denne lokalplan i virkeligheden er en urealistisk lokalplan, fordi den dagligdag, som lokalplanen opstår i, ikke giver mulighed for lange workshopdage, interaktive 3D-modeller og større undersøgelser af sprogbrug. I projektet har fokus været på dokumentet frem for processen, men hvilken dagligdag er det egentligt, lokalplanen opstår i?

Lokalplaner opstår i en dagligdag i en af de 98 forskellige kommuners planafdelinger eller ved en privat planlægningskonsulent. Nogle lokalplaner er én blandt få i en mindre kommune, hvor andre er én blandt mange i en større kommune. Deres indhold kan omhandle alt fra vindmøller til parcelhuse og kan opstå på baggrund af ønske fra politikere, developere, enkeltstående grundejere og interesseorganisationer. Nogle lokalplaner skal danne baggrund for store nye infrastrukturelle ændringer, som letbanetracéer, mens andre skal danne baggrund for nogle enkelte udstykninger i udkanten af et byområde. Nogle skal danne ramme for gentænkningen af et gammelt industrikvarter, og har en begrænset byggeretsgivende effekt, mens andre skal definere udformning og placering af skilte i et større erhvervsområde. Nogle bliver en varm politisk kartoffel og skaber stor opmærksomhed som fx udbygningen af Amager Fælled, mens andre knap bliver læst af almene borgere. Samtidig pointerede KL i 2017, at to af de store udfordringer med lokalplaner er, at *"tid er en mangelvare"*, og at de opstår i organisationer der er pressede på ressourcer(KL 2017, s. 7). Så hvordan sikres det, at de forbedringsmuligheder, der opstilles, ikke bliver uopnåelige luftkasteller for nogle af disse lokalplaner og planafdelinger? Hvordan opnås den realistiske lokalplan i alle disse kontekster, hvor der samtidig skabes et bedre fundament for forståelse og demokrati? Hvilke forbedringsmuligheder giver mening i hvilke kontekster?

På det strategiske niveau afhænger det især af den afdeling og organisation, som skal implementere dem. Nogle lokalplaner opstår i planafdelinger, hvor der sidder enkelte medarbejdere, der skal klare en hel kommunes planopgaver, eller hvor en stor del af opgaverne uddelegeres til private konsulenter, hvor

andre opstår i afdelinger med over 50 planlæggere, hvor de fleste opgaver løses in-house. Hvordan griber de to forskellige organisationer så bedst de strategiske forbedringer an? I de større afdelinger vil der være mulighed for at have specialiserede medarbejdere, der er eksperter i bestemte områder i kommunen, i bestemte lokalplantyper eller i bestemte dele af lokalplanen, som fx jura, arkitektur, landskabsanalyser osv. I disse afdelinger vil der være en mere kompliceret organisering, som kan gøre det sværere at implementere nogle af de strategiske forbedringsmuligheder, fordi det skal sikres, at alle medarbejdere deltager og forstår, hvordan de hverisær skal bidrage til at løfte en ny strategi, implementere en workshop eller bruge deres efteruddannelse. Samtidig er der i sådanne afdelinger netop større muligheder for specialiserede medarbejdere, og derfor kunne ansættelsen af kommunikationsspecialiserede medarbejdere give bedre mening her, fordi der ville være nok arbejde til en fuldtidsstilling. Dette ville også kunne aflaste kommunikationsbyrden for nogle af de andre medarbejdere, således at alles styrker udnyttes, og så alle kompetencer er tilgængelige i forvaltningen. I en mindre afdeling ville det være nemmere at sikre, at alle er efteruddannede, at implementere en strategi, at lave workshops eller lignende. Dog vil det være svært at sikre, at de lokalplaner, der laves ude i byen også følger samme strategi, og forslaget med at ansætte en medarbejder kun med planlægnings-kommunikationsopgaver, ville være urealistisk. I stedet kan det være et spørgsmål om at udnytte kommunens andre afdelinger, og eventuelt indgå samarbejder med kommunens generelle kommunikationsafdeling, så der stadig sker et kompetencemiks og en udnyttelse af den enkeltes styrker.

Men hvad med de andre niveauer? Hvad er realistisk for dem? Forbedringsmulighederne inden for formatet og visualiseringerne er mindre afhængige af organisationen, men der er i stedet andre faktorer, der skal tages hensyn til, og som gør, at forbedringsmulighederne ikke altid er realistiske. Som beskrevet, er alle lokalplaner individuelle, og kan variere i bl.a. indhold, interesser, initiativtagere, størrelse i flere henseender, om de primært er regulerende eller inspirerende og hvor stor politisk opmærksomhed de har. Dertil kommer det, at de opstår i en stedsspecifik kontekst med forskellige bindinger. Samtidig er der nogle formmæssige krav pba. en digitalisering med pdf-format og mange kommuners egne lokalplanportaler, som kan sætte nogle tekniske barrierer for formatet og visualiseringerne. Forbedringsmulighederne vil derfor ikke være brugbare i alle tilfælde, og selvom det ville være ideelt at kunne vise alle lokalplaners visioner som interaktive 3D-modeller, så vil det ikke give mening i alle tilfælde. På samme måde kan det ikke altid give mening at bruge tid på at afveje og vende alle formuleringer og tilføje beskrivende tekstbokse, hvis der står en utålmodig bygherre eller politiker og venter på første spadestik. Mange kommuner beskrev i det første spørgeskema, at de ikke havde kompetencerne til selv at lave nogle af de mere visuelt flotte visualiseringer, som projekt- og eksempelvisualiseringerne, og at det derfor krævede at en bygherre selv stod for opgaven eller at den blev uddelegeret til fx et arkitektfirma. Dette

er også tydeligt, da de fleste af disse visualiseringstyper vil være krediteret et arkitektfirma. I sådan et tilfælde er det derfor en stor beslutning og belastning at vælge at bruge denne visualiseringstype, for slet ikke at tale om ressourcebruget i at gøre dem interaktive. De mere specifikke forbedringer på format og visualiseringsniveau kræver derfor en afvejning af behovet i den enkelte lokalplan og dens omstændigheder.

Generelt sigter alle forbedringsmulighederne på alle niveauerne mod at gøre lokalplanen mindre fremmed og skabe en bedre forståelse med håbet om, at det vil øge det demokratiske aspekt af lokalplanen. Men der er også et økonomisk og tidsmæssigt aspekt i, hvor mange ressourcer der skal bruges på at forbedre kommunikationen. De begrænsede ressourcer gør, at når der i en lokalplanproces skabes fokus og bruges tid på noget, så fjernes det tilsvarende fra noget andet. Spørgsmålet er dermed, om det giver mening at bruge de begrænsede ressourcer for netop at styrke kommunikationen, når det i stedet kunne bruges på en hurtigere proces, et ekstra bygherremøde eller en mindre udgift for kommunen? I alle lokalplaner vil det være nødvendigt at sikre sig, at lokalplanen som udgangspunkt søger at imødekomme den almene borgers begrænsede erfaringsrum. Dette er essentielt, lige meget om lokalplanen ligger i Thy eller indre København, om den omhandler højhuse eller skilte, eller om den er initieret af den lokale badmintonklub eller BIG. I alle kontekster er det demokratiske aspekt vigtigt, men det er ikke nødvendigvis vigtigt på samme måde eller i samme grad, og derfor kræver det ikke nødvendigvis de samme løsninger.

Forbedringsforslagene til dokumentet og dette projekt løser nok ikke alle lokalplanens problemer med at være et medie, og slet ikke alle de udfordringer, der er med de andre funktioner. Men det er et forsøg på at se på lokalplanens demokratiske opgave med en mere kommunikativ vinkel, som i sidste ende kan være et skridt mod en lokalplan som bedre kan løfte alle sine funktioner. Så selvom nogle af forbedringsforslagene er urealistiske i nogle tilfælde og retter sig mod en idylliseret forestilling om lokalplanen og de omstændigheder, den opstår i, så burde der selv i en presset hverdag være mulighed for at stoppe op og overveje, hvem der kommunikeres med. Hvem er målgruppen? Hvad de så skal gøre for at imødekomme målgruppen og føre denne tanke ud i lokalplanen, det kan de måske få svar på i dette projekt.

Konklusion

KAPITEL 12

De kommunale planafdelinger kører år efter år lokalplaner ud i systemet. Planer der skal skabe muligheder for udvikling og investeringer, og som handler om noget så essentielt, som de arealer hvor vi færdes og lever. I kommunerne kæmper de en kamp for både at være grundige, effektive og i god dialog med deres borgere, så lokalplanlægningen kan ende ud til alles fordel; investorer såvel som interessenter. Alligevel går det til tider galt.

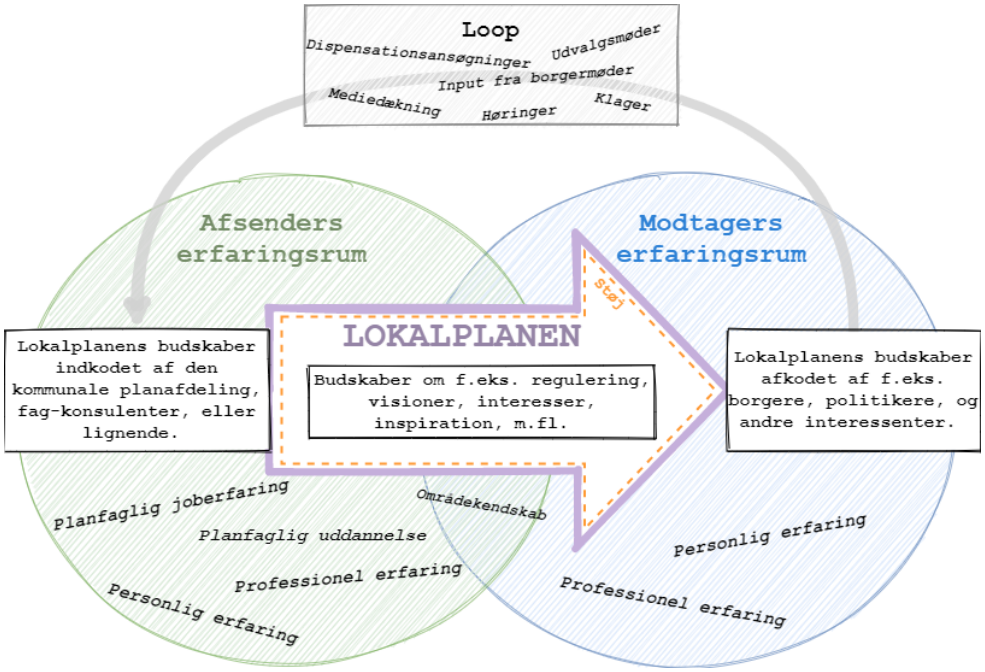
I pressen køres det gerne op på den helt store klinge med overskrifter a la: *"Byggeri er ikke endt som lovet! Se før- og efterbilleder her!"*. Borgerne og politikere stiller sig uforstående overfor, hvad de må forvente af lokalplanen, og kommunerne forsøger ihærdigt at gøre lokalplanen så let forståelig som muligt, bl.a. ved at inkludere visuelle elementer; visualisering efter visualisering. Men i mødet mellem aktørerne og planafdelingens lokalplan opstår problemerne.

For at kunne undersøge og forstå disse problemer er *lokalplanen* i projektets problemanalyse blevet defineret ud fra en række af de funktioner, som planen sigter på at løfte. Det omfatter fem funktioner, der afdækker hvordan lokalplanen både er arealregulerende, politisk konkretiserende, interesseafvejende, inspirerende og aktørinkluderende. Med afsæt i den lokalplankontekst undersøger projektet videre, hvordan visualiseringer bruges i lokalplanen gennem et spørgeskema besvaret af planlæggere i 56 kommunale planafdelinger. Her gør kommunernes egne fortællinger om visualiseringerne, sammenholdt med tre eksempler fra virkeligheden, det tydeligt, at visualiseringerne er en afspejling af, at lokalplanen rummer endnu en funktion. Lokalplanen er kommunikerende; den har en funktion som medie, og det er i denne funktion at visualiseringer, funktionerne og problemerne mødes. For hvordan gøres lokalplanen mere tilgængelig for alle? Hvordan gøres visualiseringerne forståelige i konteksten? Hvordan formidles planens indhold bedst videre? - Uden vildfarelse og uden at der må gås på kompromis med kvaliteten eller planens funktioner? Det er af denne kontekst, at projektet udspringer med problemformuleringen:

Hvordan kan en forbedring af funktionen som medie styrke de andre lokalplanfunktioner, forståelsen af planen og dens visualiseringer?

At tale om lokalplanen som medie medfører, at lokalplanen må forstås som en komponent i en kommunikativ sammenhæng. Når lokalplanen placeres i den ramme, betyder det, at der til lokalplanen kan kobles andre kommunika-

tionskomponenter, såsom afsender, modtager, indkodning, afkodning, budskab, erfaringsrum og støj. Hvordan lokalplanen kan forstås i dette kommunikationsperspektiv er illustreret på figur 12.1. Ved at forstå og forholde sig til disse komponenter kan det defineres, hvilke parametre det er muligt at flytte på for at udvikle mediet og opnå en lokalplan, som i højere grad løfter denne funktion.



Figur 12.1: Model af lokalplankonteksten i kommuniktaionsperspektiv. Udarbejdet med inspiration fra Lasswell, Osgood og Schramms kommunikationsmodeller.

På hvilken måde, det er relevant at forbedre mediefunktionen, hænger sammen med spørgsmålet om, hvorfor lokalplanen bliver misforstået. Hvilke faktorer er i spil, når f.eks. borgerne, som dette projekt har undersøgt, misforstår planen og dennes visualiseringer? Det drejer sig om modtagernes lokalplan-literacy og visualiserings-literacy, og dermed i hvor høj grad modtagerne af lokalplanen er *literate* i den kontekst som lokalplanen er, og hvordan det påvirker modtagerens evne til at opfatte visualiseringerne heri. Projektets andet spørgeskemaundersøgelse viser, at borgernes visualiserings-literacy mangler en kritisk sans, men ellers overvejende er fin. Det samme er ikke tilfældet med deres lokalplan-literacy, der må anses at være utilstrækkelig. Derfor skyldes misforståelserne også den begrænsede lokalplan-literacy, og den udfordring det er at afkode visualiseringer i en kontekst, de ikke forstår, og som samtidig er en kontekst, der ikke nødvendigvis tager højde for det faktum. Med udgangspunkt i den forståelse for misforståelsernes opståen er der fire måder at forbedre og udvikle mediet som kommunikationskomponent på:

- Styrke budskaber

- Mindske støj
- Lette afkodning
- Mindske distancen imellem modtager, afsender og deres forskellige erfaringsrum

Overført til lokalplankonteksten betyder dette:

- At lokalplanens forskellige budskaber, som bl.a. knytter sig til planens fem andre funktioner, skal tydeligøres.
- Der skal tages stilling til de elementer i lokalplanen der kan forsage støj, såsom blandede budskaber.
- Der skal tages højde for, at der hos nogle modtagere er en begrænset lokalplan-literacy.
- At der uafhængigt af literacy, er et kulturaspekt at tage hensyn til.

Dette har resulteret i en række forbedringsmuligheder, som fordeler sig på tre niveauer i lokalplanlægningen: Strategisk-, format-, og visualiseringsniveau. På strategisk niveau handler forbedringerne om, hvordan tiltag i organisationen som fx workshops og efteruddannelse kan skabe en større bevidsthed omkring problemerne og de midler, der er til at afhjælpe dem. På formatniveau er forbedringerne mere detaljeorienterede, og handler om, hvordan overvejelser om udfordringerne kan implementeres i lokalplandokumentet. Det er fx konkrete tiltag ift. planfagligt ordvalg og lokalplanens opbygning. På visualiseringsniveau fokuseres forbedringerne på at mindske støj, og hvordan overvejelserne kan komme til udtryk direkte i visualiseringernes udformning. Det er fx overvejelser omkring farvevalg, detaljering, og perspektiv.

Ved at ændre og gentænke lokalplanen som medie på enten strategisk-, format-, eller visualiseringsniveau forbedres og udvikles funktionen til fordel for flere forskellige dele af lokalplankonteksten: Kulturforskellene og kravene til modtagerens lokalplan-literacy bliver mindsket, der skabes større tilgængelighed for den almene borger, visualiseringernes budskaber bliver tydeligere og støjen formindskes. Af den grund ville en samlet anvendelse af forbedringsmulighederne på tværs af niveauerne også være den mest oplagte tilgang, fordi tiltagene på hvert niveau kan understøtte hinanden og skabe sammenhæng igennem hele lokalplanprocessen. På den måde kan funktionen som medie underbygge og styrke lokalplanens andre funktioner, samtidig med at den almene danskers forståelse for planen og dens visualiseringer kan styrkes.

Således kan det konkluderes, at forbedringer af lokalplanens kommunikative egenskaber kan underbygge et løft af de funktioner, som lokalplanen sigter på at opfylde. Samtidig medfører det, at lokalplanen bliver mere gennemskuelig

for sin brede målgruppe, når distancen mellem afsender og modtager mindskes. På den måde kan forbedringer af mediet reducere antallet af misforståelser, skabe klar kommunikation og understøtte den demokratiske tilgængelighed både før og efter lokalplanens tilblivelse.

Kapitel 13

Perspektivering

Dette projekt har omhandlet misforståelser, og hvordan der kan ændres i lokalplanen, så den i højere grad tager hensyn til sin modtagers erfaringsrum. Som landinspektørfaglige vil vi ofte finde os selv i ekspertens stol, og derfor har forbedringerne også rettet sig mod, hvad eksperten kan gøre som afsender, for at tale til lægmanden. Men hvad med, hvis der i stedet var fokus på at forbedre lægmanden som modtager? Kunne man gøre den almene borgere bedre til at forstå lokalplanen, i stedet for at gøre lokalplanen nemmere at forstå?

Udover at det for vores fagfelt giver bedst mening at fokusere på afsenderrettede forbedringer, så skyldes dette fokus også, at forbedringen af modtageren kan virke uoverskuelig. For hvordan gribes det an? Har den almene borger overhovedet lyst til at forstå en lokalplan? Lokalplaner og planlægning generelt er et af de steder, hvor du direkte kan involvere dig som medborger gennem borgermøder og høringer, som er åbne for alle. Det er samtidig et af de politiske områder, hvor du rent fysisk kan se ændringerne ske omkring dig i dit lokalområde. Der er derfor umiddelbart et stort incitament til at deltage. Så hvorfor gør man det ikke?

Første grund er, at mange ikke har set en lokalplan eller ved, hvad det er. Dette var også tydeligt i spørgeskemaundersøgelsen med borgerne, hvor kun lige omkring halvdelen har set en lokalplan, og deres beskrivelse af lokalplaner er snæver. Det ses også, hvordan mange først opfatter, at planlægning eksisterer, når det næsten er forsent, som det ofte er tydeligt med vindmøller, solceller og andre mere konfliktskabende lokalplanprojekter. Som landinspektørfaglige er det også tydeligt, at det ikke kun gælder planlægning, men også en generel forståelse af arealregulering og -forvaltning. De færreste ved, præcis hvor skellet går, før de er sikre på, at en nabo krydser det, og de færreste ved at ekspropriation er en mulighed, før nogen banker på døren med et ønske om at ekspropriere. Der er derfor behov for at skabe opmærksomhed på og oplysning om lokalplaner, planlægning og arealregulering generelt. Det kan være gennem undervisningsmaterialer i folkeskole og gymnasiet for at sætte fokus på denne del af samfundet, men det vil i højere grad være en fremtidssikring end en akut løsning. Det kan også være en landsdækkende oplysningskampagne på sociale medier, tv-reklamer, fysiske plakater, i offentlig transport eller gennem influencere, som det også er set med kampagner om trafiksikkerhed eller

affaldssortering af batterier. Andre emner, der er i offentlighedens interesse og handler om det at være borger. Fra planmyndighedernes side er der stort fokus på at forbedre planlægningen med vejledninger, digitaliseringsstrategier og eksempelsamlinger, men måske er dette i virkeligheden et mere akut problem, der burde adresseres på KL eller statsniveau?

Den anden grund er om muligt endnu svære at tackle. Det er spørgsmålet om, hvorvidt borgerne pt. ikke deltager, fordi de ikke kender til lokalplaner, eller fordi de simpelthen ikke har lyst. De fleste ved, hvornår der er kommunalvalg, og hvad det er. Ligesom lokalplaner påvirker det ens nærområde og omgivelser, men alligevel er stemmeprocenten kun 70,8% ved det seneste valg i 2017(K. M. Hansen 2018, s. 1). Det var 1,1% lavere end i 2013(K. M. Hansen 2018, s. 1) og ca. 14% lavere end ved folketingsvalget i 2019(Indenrigs- og Boligministeriet 2020). Der er derfor noget, der tyder på, at der ikke kun er manglende viden, der er et problem. I bogen Borgerinddragelse - Demokrati i øjenhøjde af Arne Tortzen beskrives det, hvordan borgere er gået fra at være engagerede borgere til brugere. Vi tager udviklingen omkring os forgivet, og bruger de faciliteter, der er, uden at indgå i processen bag. Der skal derfor ifølge Tortzen ske en ændring i borgernes selvopfattelse mod en forståelse af sig selv som medborgere.(Tortzen 2008, s. 251). Men hvordan sker det?

Ser man nærmere på valgprocenten i forskellige kommuner, så er de tre kommuner med højst valgdeltagelse(K. M. Hansen 2018, s. 52-54), også de tre kommuner med det laveste indbyggertal: Fanø, Læsø og Samsø(Danmarks Statistik 2021b). Disse tre ø-samfund er alle afhængige af deres lokalmiljø, og bosættelse på en ø uden gymnasium og uden broforbindelse til fastlandet er også et aktivt tilvalg af lokalsamfundet. Rundt omkring i landet er der i stedet en anden tendens i gang, hvor flere arbejder langt væk fra deres bopæl(Danmarks Statistik 2021a), hvor flere fravælger den lokale skole til fordel for den private(Nørtoft 2019), hvor flere handler både sko og dagligvarer på nettet(Tassy og M. B. Nielsen 2020, s. 18-19), og hvor ens aktie i og tilknytning til lokalsamfundet derfor er dalene. Der sker en afkobling fra fællesskabet, fra naboskabet og fra medborgerskabet. I stedet for at være en uundværlig del af det at være borger, bliver interessen for lokalsamfundet og nærdemokratiet i stedet til en specialhobby, som mountainbike og surdejsbagning. Men hvordan får vi vendt denne tendens? Hvordan får vi kærligheden til og ansvaret for vores omgivelser tilbage? Hvordan gør vi arealregulering ligeså populært som mountainbikes og surdej? Der er små modtrends, når vi ser mod øsamfundene eller den stigende interesse i forskellige bofællesskaber, men det er mikrotendenser i det store perspektiv, og netop de ovenstående spørgsmål kræver nye analyser, nye projekter og ny viden. Mens nogle andre kæmper videre for at forbedre modtagerne, så kan vi som landinspektører og planlæggere kun forsøge at imødekomme og omfavne dem, som de er nu, uanset om det handler om at få en borger til at forstå en lokalplan, et kortbilag eller det digitale matrikelkort.

Litteraturliste

Abreu, Belinha S. De m.fl. (2017). *International Handbook of Media Literacy Education*. English. Taylor & Francis Group. ISBN: 9781317240068.

Agger, Annika m.fl. (2006). *Fornyelse af Planlaegningen-kvalitet i bydels-og lokalplanlaegningen 1*.

Anker, Helle Tegner (2013). *Planloven med kommentarer*. Dansk. Djøf Forlag. ISBN: 978-87-574-1855-2.

Aunsborg, Christian m.fl. (1995). *Lokalplanlægning i Danmark. Delrapport 1: Design*. Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet. ISBN: 8789088859.

Blindkilde, Tommy (mar. 2019). „BIG får alligevel grønt lys til nyt hovedkontor i Nordhavn". I: *Byens Ejendom - Videnscenter for Byudvikling*. URL: https://byensejendom.dk/article/big-faar-alligevel-gront-lys-til-nyt-hovedkontor-i-nordhavn-27026.

Blythe, Jim (maj 2012). *The Schramm Model of Communication*. SAGE Publications Ltd, s. 178–180. DOI: 10.4135/9781446221617.n46.

Bodum, Lars (2000). „Nye medier i lokalplanlægningen".

Chandler, Daniel og Rod Munday (jan. 2016). *A Dictionary of Media and Communication*. Online. Oxford University Press. ISBN: 9780191800986. DOI: 10.1093/acref/9780191800986.001.0001. URL: https://www-oxfordreference-com.zorac.aub.aau.dk/view/10.1093/acref/9780191800986.001.0001/acref-9780191800986?avail_01=free&avail_02=unlocked&btog=chap&hide=true&page=169&pageSize=20&skipEditions=true&sort=titlesort&source=%5C%2F10.1093%5C%2Facref%5C%2F9780191800986.001.0001%5C%2Facref-9780191800986.

Cobley, Paul og Peter Schulz (2013). *Theories and models of communication*. eng. Handbooks of communication science ; v. 1. De Gruyter Mouton. ISBN: 3-11-024045-9.

Danmarks Statistik (2021a). *Statistikbanken: AFSTA4: Gennemsnitlig pendlingsafstand (ultimo november) efter arbejdsstedsområde, socioøkonomisk status og køn*. URL: https://www.statistikbanken.dk/AFSTA4.

— (2021b). *Statistikbanken: FOLK1A: Folketal den 1. i kvartalet efter område, køn, alder og civilstand*. URL: https://www.statistikbanken.dk/FOLK1A.

Deursen, Alexander van og Jan van Dijk (2011). „Internet skills and the digital divide". I: *New Media & Society* 13.6, s. 893–911. DOI: 10.1177/1461444810386774. eprint: https://doi.org/10.1177/1461444810386774. URL: https://doi.org/10.1177/1461444810386774.

Farthing, Stuart (2016). *Research Design in Urban Planning: A Student's Guide*. SAGE Publications Ltd. ISBN: 9781473921375.

Gastinger, Almuth og Paul Sturges (sep. 2010). „Information Literacy as a Human Right". I: *Libri* 60, s. 195–202. DOI: 10.1515/libr.2010.017.

Graversen, Nielsen og Westergård (2018). *Kortlægning og afsætning*. Tekn. rap. Et semesterprojekt af projektgruppen fra deres 5. semester på bacheloruddanelsen i landinspektørvidenskab. Aalborg Universitet - Det Teknisk-Naturvidenskabelige Fakultet.

Hansen, Heidi (2014). *Kommunikation skaber din organisation*. Dansk. 2. udg. Hans Reitzels Forlag. ISBN: 978-87-412-5870-6.

Hansen, Kasper Møller (2018). *Valgdeltagelsen ved kommunal-og regionsvalget 2017*. Center for Valg og Partier - Institut for Statskundskab - Københavns Universitet. URL: https://cvap.polsci.ku.dk/publikationer/arbejdspapirer/2017/KV_RV17_valgdeltagelse.pdf.

Heltoft, Nikolaj (mar. 2019). „BIG's hovedsæde røg ud i kulden, men vender tilbage efter charmeoffensiv". I: *Politiken* Kultur. Udgivet online d. 11. marts 2019 med titlen: "Stjernearkitekten erkender fejl: »Om tre år skal jeg nok holde kæft, når huset, skoven og stranden forhåbentlig ligger derude på molen«", s. 3.

Henninger, Maureen (2017). „Government information: Literacies, behaviours and practices". I: *Government Information Quarterly* 34 (1), s. 8–15. ISSN: 0740624X. DOI: 10.1016/j.giq.2016.12.003. URL: http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2016.12.003.

Holgersen, Søren (2020). „Ærlige illustrationer i lokalplaner". I: *Grønt Miljø 3*, s. 55. URL: http://grontmiljo.dk/wp-content/uploads/2020/04/gm320.pdf.

Holm, Andreas Beck (2018). *Videnskab i virkeligheden - En grundbog i videnskabsteori*. 2nd. Samfundslitteratur. ISBN: 978-87-593-2958-0.

Indenrigs- og Boligministeriet (sep. 2020). *Stor rapport om folketingsvalget i 2019 er udkommet*. URL: https://im.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/sep/stor-rapport-om-folketingsvalget-i-2019-er-udkommet.

Jepsen, Jakob Theilgaard (jul. 2016). „Manipulerende materiale på grænsen til uhæderligt". I: *JydskeVestkysten*.

Kirkegaard, Filip Knaack (apr. 2019). *Aarhus' tidligere stadsarkitekt ønsker pæle for at markere nybyg: Borgerne har en demokratisk ret til at forstå byens forvandling*. URL: https://politikenbyrum.dk/Nyheder/art7131752/Borgerne-har-en-demokratisk-ret-til-at-forst%5C%C3%5C%A5-byens-forvandling.

KL (2017). *Kvalitet og effektivitet i lokalplanlægningen*. ISBN: 978-87-93365-69-8. URL: https://www.kl.dk/media/7491/kvalitet_og_effektivitet_i_lokalplanl-gningen.pdf.

Kraul, Marie (jun. 2020a). *Arkitektforeningen: Fjern arkitektur fra lokalplanen og læg det i byggeloven - politikenbyrum.dk*. URL: https://politikenbyrum.dk/Nyheder/art7784730/Fjern-arkitektur-fra-lokalplanen-og-l%5C%C3%5C%A6g-det-i-byggeloven.

— (jan. 2020b). *Viceborgmester om projekt i Horsens: Referencer til andre byggerier vildleder - politikenbyrum.dk*. URL: https://politikenbyrum.dk/Nyheder/art7616306/Referencer-til-andre-byggerier-vildleder.

Kristensen, Frederik Buhl (jun. 2020). *Formand for Foreningen af Byplanlæggere: "Man skal udelade en hel del af de visualiseringer, man putter ind i lokalplanerne i dag- politikenbyrum.dk*. URL: https://politikenbyrum.dk/Nyheder/art7815379/%5C%C2%5C%BBMan-skal-udelade-en-hel-del-af-de-visualiseringer-man-putter-ind-i-lokalplanerne-i-dag%5C%C2%5C%AB.

Kulvicki, John (sep. 2020). *Modeling the Meanings of Pictures*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/oso/9780198847472.001.0001. URL: https://oxford-universitypressscholarship-com.zorac.aub.aau.dk/view/10.1093/oso/9780198847472.001.0001/oso-9780198847472-chapter-1.

Københavns Kommune (2019a). *Referat af Teknik- og Miljøudvalgets møde d. 04-02-2019: 4. Forslag til tillæg 1 til lokalplan 524 Sundmolen i Nordhavn, Østerbro (2019-0000913)*. https://www.kk.dk/node/14108/04022019/edoc-agenda/a4726084-7790-4e9e-8b71-da7bb68bcb09/bb0658a1-8f0c-4319-855b-69e11c450f4a.

— (2019b). *Referat af Teknik- og Miljøudvalgets møde d. 18-03-2019: 15. Revideret forslag til tillæg 1 til lokalplan 524 "Sundmolen"i Nordhavn, Østerbro (2019-0056606)*. https://www.kk.dk/node/14108/18032019/edoc-agenda/70e565e3-36b2-428d-b9d0-b84e181bb602/6d404be5-0630-4acc-a769-c1f6d706165e.

Lasswell, Harold D. (1948). „The structure and function of communication in society“. I: red. af The Communication of Ideas: A Series of Addresses Lyman Bryson (ed.), s. 37–51.

Lund, Henriette Romme (jan. 2017). *Literacy på dansk*. URL: https://www.folkeskolen.dk/601653/literacy-paa-dansk.

Lundholt, Marianne Wolff og Per Krogh Hansen, red. (2019). *Kommunikationsmodeller*. Dansk. 1. Samfundslitteratur. ISBN: 978-87-593-3209-2.

Miljøministeriet m.fl. (2009). *Vejledning om Lokalplanlægning - Indhold, tilvejebringelse og retsvirkning*. ISBN: 9788792256669. URL: https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/vejledning_om_lokalplanlaegning_hwu.pdf.

Nørtoft, Magnus (jul. 2019). *Stadigt flere skolebørn begynder på fri- og privatskoler (opdateret)*. URL: https://www.dst.dk/da/Statistik/bagtal/2018/2018-08-02-Stadigt-flere-nye-elever-paa-privatskoler.

OECD (maj 2017). *The Governance of Land Use in OECD Countries*. OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264268609-en.

Post, Arne (2012). *Lokalplanlægning i Danmark -Sammenfattende rapport*. URL: https://www.byplanlab.dk/sites/default/files/Lokalplanlaegning_Danmark_2009-2011.pdf.

Post, Arne m.fl. (2011). *Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011: 2. delrapport*. Dansk. 2011. Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet.

Quigley, Charles (1995). *The Role of Civic Education. Task Force on Civic Education Paper*. Communitarian Network Washington, DC.

Rebensdorff, Jens (mar. 2019). „Politikere: Derfor vil vi alligevel gerne have BIGs nye bygning“. I: *Berlingske*. URL: https://www.berlingske.dk/hovedstaden/politikere-derfor-vil-vi-alligevel-gerne-have-bigs-nye-bygning.

Reintoft, Henrik (jul. 2016a). „Højden på stort boligbyggeri skaber forvirring“. I: *JydskeVestkysten*.

— (okt. 2016b). „Lokalplan for Opelgrunden skal gå om“. I: *JydskeVestkysten Varde*.

— (jul. 2016c). „Politisk uenighed om byggehøjden på Opel-grunden“. I: *JydskeVestkysten*.

Tait, Malcolm og Carsten Jahn Hansen (2013). „Trust and governance in regional planning“. I: *Town Planning Review* 84 (3), s. 283–312. DOI: 10.3828/tpr.2013.17.

Tassy, Agnes og Monika Bille Nielsen (nov. 2020). *It-anvendelse i befolkningen 2020*. Forskning, Teknologi og Kultur, Danmarks Statistik. URL: https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=29450&sid=itbef2020.

Thorborg, Steen (2014). *Kommunikation - teori og praksis*. Dansk. Gyldendal. ISBN: 9788741258348.

Tortzen, Arne (2008). *Borgerinddragelse - Demokrati i øjenhøjde*. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. ISBN: 978-87-574-1903-0.

Figurer

1.1 Til venstre er vist et referencebillede fra lokalplanen, og til højre er vist et foto af det opførte byggeri.(Visualiseringen til venstre er fra: Lokalplan A. Rettighedshaver: Arkitema) (Visualiseringen til højre er fra rettighedshaver: Martin Ravn) 2

1.2 Eksempler på nogle af de typer af visualiseringer, som landinspektører beskæftiger sig med og bruger til at kommunikere med kunder, som ofte vil være almene borgere. Til venstre er en visualisering af det digitale matrikelkort og i midten er et udsnit at et historisk lavt målebordsblad. (Begge visualiseringer indeholder data fra Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering, Det Digitale Matrikelkort, DTK Skærmkort dæmpet og historisk kort - lave målebordsblade, hentet i maj 2021). Den sidste visualisering af en TIN-model stammer fra et af projektgruppens tidligere projekter, og er udarbejdet af gruppen selv(Graversen, Nielsen og Westergård 2018, s. 9) . . . 4

2.1 Blok 1: Vi træder ind projektrummet, med bagagen godt pakket med planfaglig viden. Blok 2: Vi pakker vores forforståelse ud, og finder ny viden frem. Blok 3: Vi undersøger den nye viden, bl.a. viden om lokalplanen. Blok 4: Vi forlader projektrummet med stop-fyldt bagage, som både rummer gammel og ny viden. (Rettighedshaver: Jam Aden) 6

3.1 Figur som viser de udpegede funktioner i lokalplanen, og at funktionerne indbyrdes er afhængige af hinanden. 13

4.1 Diagram over metoden til at opstille listen over visualiseringstyper 19

4.2 Udklip fra spørgeskemaet, der viser layoutet for spørgsmål til visualiseringstyperne. (Visualisering er fra lokalplan B. Rettighedshaver: Tønder Kommune) (Visualiseringerne i midten og til højre er fra lokalplan C. Rettighedshaver: Århus Kommune) 21

4.3 Kommunekort, der viser, hvor mange i hver kommune, der har svaret. I de fleste kommuner er der 1 besvarelse (grøn). Ikast-Brande, Næstved, Køge og Vordingborg har svaret 2 gange (gul). Aalborg har svaret 3 gange (orange). Egedal har svaret 4 gange og Jammerbugt har svaret 5 gange (rød). 22

4.4 Eksempel på oversigtskort og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan C. Rettighedshaver: Århus Kommune) 24

4.5 Eksempel på fotos af eksisterende forhold og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan B. Rettighedshaver: Tønder Kommune) 24

4.6 Eksempel på en illustrationsplan og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan C. Visualiseringen er udarbejdet af Sleth Arkitekter. Rettighedshaver: Århus Kommune) 25

4.7 Eksempel på en projekt- og eksempelillustration og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan D. Rettighedshaver: Esbjerg Kommune) 26

4.8 Eksempel på en projekt- og eksempelmodel og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra D. Rettighedshaver: Esbjerg Kommune) 27

4.9 Eksempel på en projekt- og eksempelskitse i relation til eksisterende forhold og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan E. Rettighedshaver: Atrium Ejendomme) 28

4.10 Eksempel på en konceptvisualisering og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan F. Rettighedshaver: Randers Kommune.) 28

4.11 Eksempel på et bindingskort og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan G. Rettighedshaver: Jammerbugt Kommune) 29

4.12 Eksempel på en teknisk konsekvensvisualisering og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan H. Rettighedshaver: Rambøll) 30

4.13 Eksempel på en principillustration og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan H. Rettighedshaver: Cobe og Vilhelm Lauritzen Arkitekter) 31

4.14 Eksempel på et referencebillede og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet stammer er fra lokalplan C. Visualiseringen er udarbejdet af Sleth Arkitekter. Rettighedshaver: Århus Kommune) 31

4.15 Eksempel på et visualiseringskatalog og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er opbygget af udklip fra lokalplan F. Rettighedshaver: Randers Kommune. Visualiseringen er sat sammen af projektgruppen selv) 32

4.16 Eksempel på et kortbilag og statistik over gennemførte besvarelser i spørgeskemaet. (Eksemplet er fra lokalplan C. Rettighedshaver: Århus Kommune) 33

4.17 Statistik over, hvordan kommunerne besvarede spørgsmålet: Har I oplevet misforståelser, uenigheder eller problemer ifm. brug af visualiseringer i lokalplaner? 34

4.18 Statistik over, hvordan kommunerne besvarede spørgsmålet: Hvis bygherre ønsker at få udarbejdet en lokalplan, stiller I så krav om, at bygherre får udformet visualiseringer af projektet? 35

4.19 Statistik over, hvordan kommunerne besvarede spørgsmålet: Har I interne retningslinjer i afdelingen til jeres brug af visualiseringer? . 35

4.20 Inddeling af visualiseringstyperne i hvor ofte de bruges. 1 betyder, at de næsten altid bruges, og 5 betyder, at de næsten aldrig bruges. 37

5.1 Til venstre er vist referencebilledet fra lokalplanen, og til højre er vist et foto af det opførte byggeri. (Visualiseringen til venstre er fra lokalplan A. Rettighedshaver: Arkitema) (Visualiseringen til højre er lånt af rettighedshaver: Martin Ravn) 41

5.2 Visualisering af forskel på bygningshøjder fra det første lokalplanforslag. (Visualiseringen er fra lokalplan I. Rettighedshaver: Varde Kommune) 42

5.3 Visualisering af forskel på bygning, der blev tilføjet i det endelige lokalplanforslag udover den vist på figuren ovenfor.(Visualiseringen er fra lokalplan I. Rettighedshaver: Varde Kommune) 43

5.4 Visualiseringen af projektet fra afviste forslag til tillægget til lokalplanen. (Visualiseringen er fra lokalplanforslag J. Rettighedshaver: BIG - Bjarke Ingels Group) 44

5.5 Visualiseringen af projektet fra det godkendte forslag til tillægget til lokalplanen. (Visualiseringen er fra lokalplanforslag K. Rettighedshaver: BIG - Bjarke Ingels Group) 45

6.1 Figur som viser de udpegede funktioner i lokalplanen, og hvordan funktionen som medie er en underlæggende forudsætning for de andre. 48

8.1 Harold D. Lasswells kommuniktationsmodel opstillet med kommunikationens komponenter. 56

8.2 Illustration af Osgood og Schramms kommunikationsmodel udfærdiget med inspiration fra (Blythe 2012) og (H. Hansen 2014). . . . 57

8.3 Model af lokalplankonteksten i kommuniktaionsperspektiv. Udarbejdet med inspiration fra Lasswell, Osgood og Schramms kommunikationsmodeller. 60

9.1 Antal besvarelser fordelt på postnumre. Enkelte besvarelser er ikke kortlagt, da de enten har angivet et postnummer i Grønland eller har angivet et ugyldigt postnummer, som fx '3'. Figuren viser alle besvarelser. For en tilsvarende figur over gennemførte besvarelser, se bilag F 65

9.2 Statistik over, hvordan alle respondenterne har svaret på spørgsmålet: Har du læst eller set en lokalplan? 68

9.3 Statistik over, hvordan alle respondenterne har svaret på spørgsmålet: "Hvor ville du gå hen for at finde en lokalplan?" 70

9.4 Billede A og B, som borgerne skal forholde sig til i spørgeskemaet. Billedteksten til billede A i spørgeskemaet: De hvide bygninger og veje eksisterer allerede. Lokalplanen omhandler derfor den grå bygning. Billedteksten til billede B i spørgeskemaet: Dette billede viser næsten den samme bygning, men der er tilføjet flere detaljer. Begge billeder er også vist i eksemplet om BIG fra problemanalysen i afsnit 5.3, hvor de er vist i en større udgave. (Visualiseringerne er fra: Lokalplanforslag J og K. Rettighedshaver: BIG - Bjarke Ingels Group) 72

9.5 Statistik over, hvordan alle respondenterne har svaret på spørgsmålet: Hvilket billede synes du, det er nemmest at forholde sig til ifm. planlægningen af et område?. 73

9.6 Billede C, som borgerne skal forholde sig til i spørgeskemaet. (Visualiseringen stammer fra: Lokalplan L. Rettighedshaver: Aalborg Kommune) 73

9.7 Statistik over, hvordan alle besvarelserne har besvaret spørgsmålet: Hvor højt ser tårn 1 ud ift. tårn 3? (i etager) 74

9.8 Billedet er suppleret med billedteksten fra lokalplanen: "Inspirationsbillede af facader med materiale- og farvevalg, detaljering mv., som fremtræder med et sammenhængende arkitektonisk formsprog. Stueetagen er udformet, som en imødekommende facade med stor åbenhed/transparens." (Visualiseringen er fra: Lokalplan A. Rettighedshaver: Arkitema) 76

9.9 Billedet er suppleret med billedteksten fra lokalplanen: "Reference på facade med spændende variationer i materialer, farver og disponering. Altanerne skaber mulighed for byliv efter butikkernes lukketid 24/7." (Visualiseringen er fra: Lokalplan A. Rettighedshaver: Arkitema) 76

9.10 Statistik over, hvordan alle besvarelserne har besvaret spørgsmålet: Er det som du ville forvente ud fra billeder og tekst i lokalplanen? 77

9.11 Et af billederne af det virkelige byggeri, som blev vist i spørgeskemaet. Billedteksten i spørgeskemaet: Bygningerne, hvis facader blev beskrevet og vist på billederne på forrige side, er nu opført, og ser sådan ud:. (Visualiseringen stammer fra: webartiklen: "Nyt Horsensbyggeri er kåret til landets værste" skrevet af Thomas Havely for TV2 Østjylland. Rettighedshaver: Heidi Birgitte Ida Dalgaard Clemmesen) 78

9.12 Statistik over, hvordan alle besvarelserne har besvaret spørgsmålet: "Hjalp billederne fra lokalplanen med at forstå teksten og hvad der kan bygges i området?" 79

10.1 Statistik over, hvordan kommunerne besvarede spørgsmålet: Har I interne retningslinjer i afdelingen til jeres brug af visualiseringer? i spørgeskemaet fra problemanalysens kapitel 4 84

10.2 Visualiseringerne viser, hvordan detaljegrad, indhold og farver kan skabe støj ift. det primære budskab. Er det nødvendigt med detaljerede mennesker? Med fugle? Med aftenlys? Med beplantning? Begge visualiseringer er vist i større udgaver i hhv. afsnit 5.3 og 9.5. (Visualiseringen til venstre er fra: Lokalplanforslag K. Rettighedshaver: BIG - Bjarke Ingels Group) (Visualiseringen til højre er fra: Lokalplan A. Rettighedshaver: Arkitema) 94

10.3 Billedet fra Grønlandstorv, der skabte tvivl om bygningshøjderne er lavet som panorama. (Visualiseringen er fra: Lokalplan L. Rettighedshaver: Aalborg Kommune) 95

12.1 Model af lokalplankonteksten i kommuniktaionsperspektiv. Udarbejdet med inspiration fra Lasswell, Osgood og Schramms kommunikationsmodeller. 104

A.1 Udklip af excelark med eksempel på, hvordan lokalplanerne og begreber er noteret. 120

B.1 Udklip fra spørgeskemaet, der viser layoutet for spørgsmål til visualiseringstyperne 124

C.1 Kommunekort, der viser, de kommuner, der har besvaret spørgeskemaet med orange farve 145

C.2 Kommunekort, der viser, hvor mange i hver kommune, der har svaret. I de fleste kommuner er der 1 besvarelse. Ikast-Brande, Næstved, Køge og Vordingborg har svaret 2 gange. Aalborg har svaret 3 gange. Egedal har svaret 4 gange og Jammerbugt har svaret 5 gange. 146

F.1 Antal gennemførte besvarelser fordelt på aldersgrupper 193

F.2 Antal besvarelser fordelt på aldersgrupper. Figuren viser alle besvarelser. 193

F.3 Antal gennemførte besvarelser fordelt på postnumre. Enkelte besvarelser er ikke kortlagt, da de enten har angivet et postnummer i Grønland eller har angivet et ugyldigt postnummer, som fx '3'. . . 194

F.4 Antal besvarelser fordelt på postnumre. Enkelte besvarelser er ikke kortlagt, da de enten har angivet et postnummer i Grønland eller har angivet et ugyldigt postnummer, som fx '3'. Figuren viser alle besvarelser. 195