

Arne Post

# LOKALPLANLÆGNING I DANMARK 2009-2011

Sammenfattende rapport



## Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011

### Sammenfattende rapport

Udarbejdet med støtte fra Grundejernes Investeringsfond og Dreyers Fond

© Arne Post og Dansk Byplanlaboratorium, 2012

Tilrettelæggelse: Arne Post

Layout: Camilla og Arne Post

Tryk: Handy-Print A/S

ISBN: 978-87-87487-25-2

### Illustrationer

Illustrationerne i rapporten er baseret på visualiseringer fra nogle af de undersøgte lokalplaner, sammenholdt med fotos af eksisterende forhold eller – enkelte steder hvor det har været muligt – de gennemførte eller påbegyndte projekter. Illustrationerne har alene til formål at gøre rapporten mere læsevenlig, og har ingen sammenhæng med de emner og problemstillinger, de er placeret i forbindelse med.

Illustrationerne er gengivet med tilladelse fra / udarbejdet af følgende:

Forsiden	Københavns Kommune
Side 5	Randers Kommune / Jeannot Huyot, Randers Kommune
- 16	Hillerød Kommune / Smidt, Hammer, Lassen Arkitekter
- 17	Hillerød Kommune
- 24	Aarhus Kommune / Arkitema
- 24	Carsten Lützen, Aarhus Kommune
- 32	Rebild Kommune, Cubo Arkitekter A/S
- 33	Rebild Kommune
- 38	Tårnby Kommune /Arkitekt Lars Gitz
- 39	Arne Post
- 46	Københavns Kommune / Transform
- 47	Københavns Kommune
- 54	Odder Kommune /Arkitpartners
- 55	Janne Berg, Odder Kommune
- 60	Vallensbæk Kommune / AK83 Arkitektkontoret
- 61	Vallensbæk Kommune
- 72	Gladsaxe Kommune /Arkitema
- 73	Gladsaxe Kommune

Medarbejdere i de pågældende kommuner takkes for velvillig hjælp.

### Om forfatteren

Arne Post er arkitekt maa, og har været ansat hos byplankonsulent Sven Allan Jensen og Den kommitterede i byplansager/Planstyrelsen. Har herefter i en længere årrække arbejdet med bl.a. kommune- og lokalplanlægning i Skive Kommune. Han etablerede i 2005 AP Byplanrådgivning, og har bl.a. medvirket til udarbejdelse af høringsudgaverne af lokalplanvejledningen og eksempelsamling om lokalplanlægning for boligområder. Er forfatter til Byplanhåndbogen, der blev udgivet af Dansk Byplanlaboratorium i 2009.

Kommentarer til rapporten er velkomne. Mail: [ap@byplanraadgivning.dk](mailto:ap@byplanraadgivning.dk) tlf.: 97526922 / 28919766

# FORORD

Undersøgelsen af lokalplanlægning i Danmark 2009-2011 har til formål at dokumentere erfaringer med lokalplanlægningen i praksis og at medvirke til kvalitetsudvikling af lokalplanlægningen.

Undersøgelsen omfatter to lokalplaner fra samtlige kommuner i Danmark, forskellige andre lokalplaner samt resultater af en spørgeskemaundersøgelse.

Der er tidligere offentliggjort to delrapporter, som er udgivet af AAU i Skriftserien fra Institut for Samfundsudvikling og Planlægning i 2010 og 2011. AAU har ikke medvirket ved udarbejdelsen af denne afsluttende rapport.

Den første delrapport indeholder analyser af planforslagene, og i den anden redegøres for behandling af indsigelser. Herudover indeholder rapporterne bl.a. overvejelser om planlægning kontra enkeltsagsbehandling og samspillet mellem politikere og planlæggere.

Den sidste del af undersøgelsen omfatter en spørgeskemaundersøgelse og forskellige supplerende undersøgelser af lokalplaner. Rapporten er skrevet med henblik på at kunne læses selvstændigt og indeholder derfor resuméer og opdateringer af de væsentligste dele af de to delrapporter.

Undersøgelsens resultater giver et øjebliksbillede af et planlægningsområde i udvikling. Mange af de problemstillinger der beskrives, kan dog også findes i ældre lokalplaner.

Rapporten udsendes i elektronisk form til de primære målgrupper, som er kommunale planlæggere og studerende ved planlægningsuddannelserne samt Naturstyrelsen.

Der peges i rapporten på en række emner for yderligere undersøgelse. Heraf vil en del være velegnede for studerende, andre for forskere og atter andre vil kræve behandling på ministerielt niveau.

Undersøgelsen er støttet af Dreyers Fond og Grundejernes Investeringsfond. Projektet er fulgt og kommenteret af arkitekt Vibeke Meyling, Dansk Byplanlaboratorium samt landsinspektør Helle Witt (1. og 2. delrapport) og cand. jur., ph.d Helle Ina Elmer (den sammenfattende rapport), begge Naturstyrelsen. Ved udarbejdelse af denne rapport er følgegruppen udvidet med arkitekterne Birgitte Bøgeløv, Rudersdal Kommune, Randi Dürr Harpøth, Københavns Kommune, Rasmus Hansen, Glostrup Kommune, Charlotte Hornemann, Brønderslev Kommune, Tine Jeppesen, Næstved Kommune, Torsten Lindberg Vallensbæk Kommune, og Britta B. Pørksen, Viborg Kommune.

Jeg vil udtrykke min tak til medlemmerne af følgegruppen for kommentarer, der har haft stor betydning for rapportens udformning og indhold. Også tak til de planlæggere, der trods en travl arbejdsdag har fundet tid til at medvirke ved at udfylde spørgeskemaerne.

Særligt vil jeg takke Dreyers Fond og Grundejernes Investeringsfond, der har gjort det muligt at gennemføre undersøgelsen, samt Dansk Byplanlaboratorium for at medvirke til udgivelsen og ”lægge hus” til den elektroniske udgave af rapporten.

Ansvar for bearbejdning, analyser og vurderinger mv. er alene undertegnedes. Jeg håber, at undersøgelsen kan inspirere til yderligere undersøgelser og bidrage til faglige diskussioner om (lokal)planlægningen og om faglighed og planlæggerroller i politisk og byplanfaglig sammenhæng. Kommentarer er velkomne, både hvis de sendes på [ap@byplanraadgivning](mailto:ap@byplanraadgivning), og hvis de kommer i form af debatindlæg i tidsskrifter eller på andre måder.

December 2011  
Arne Post

# INDHOLD

<b>HOVEDRESULTATER</b>	<b>5</b>
<b>DEN PRIMÆRE DEL AF UNDERSØGELSEN</b>	<b>6</b>
Lokalplanen som plantype	6
Metode, materiale og hovedsynsvinkel	6
Den politiske behandling	6
Typer, hovedanvendelse og tidsforbrug	7
Lokalplanbestemmelsernes legalitet	8
Planen er ikke altid ”gjort færdig”	9
Formidling af indholdet	9
Klager til Natur- og Miljøklagenævnet	10
Dispensationer	10
Stade for vedtagelse	10
Stade for realisering	11
En supplerende undersøgelse af lokalplanforslag for centerområder	11
<b>ANDRE LOKALPLANERFARINGER</b>	<b>11</b>
Ekspropriation	11
Bemyndigelse af grundejerforeninger	11
Håndhævelse	12
Udbygningsaftaler	12
Lovliggørelseslokalplaner	12
Brug af skabeloner og fraselager og lign.	12
Repræsentation ved forelæggelse for fagudvalget	12
Ønsker om vejledning mv.	12
Lokalplanbestemmelser vedrørende klimatilpasning	13
<b>NOGLE PRINCIPIELLE SPØRGSMÅL</b>	<b>14</b>
Formålsbestemmelser	14
Tilvejebringelse og opgivelse af forslag til lokalplaner	15
Planlægning kontra enkeltsagsbehandling	15
Kommuneplanlægning gennem lokalplanlægning	15
Brug af servitutter	15
Sikkerhed for færdiggørelse af fællesanlæg	16
Veje og stier som fællesanlæg	16
Indirekte handlepligt	16
PlansystemDK	17
<b>PLANLÆGGERROLLER I POLITISK KONTEKST</b>	<b>18</b>
Forskellige planlæggerroller	18
Formulering af politiske beslutninger	19
Planlæggernes faglighed	19
Diskussion om faglig etik	20
<b>UDVIKLING AF LOKALPLANEN</b>	<b>20</b>
Legalitet og forståelighed	20
”Planlægningsværktøj”	21
Gennemskuelighed i planlægningsprocessen	22
Viden om lokalplanlægningen i øvrigt	22
Lokalplanlægning som helhedstænkning	22
Konklusion	23

<b>DOKUMENTATION OG EKSEMPLER</b>	<b>25</b>
<b>1 METODE OG HYPOTESER</b>	<b>26</b>
1.1 Undersøgelsens metode	26
1.2 Hypoteser	28
1.2.2 Hypoteser behandlet i den afsluttende rapport	29
<b>2 INDHOLD OG FORMIDLING</b>	<b>30</b>
2.1 De undersøgte planer	30
2.2 Bestemmelsernes legalitet	31
2.3 Formidling	35
<b>3 TILVEJBRINGELSE OG REALISERING</b>	<b>36</b>
3.1 Tilvejebringelse	36
3.2 Klager til Natur- og Miljøklagenævnet	38
3.3 Dispensationer	39
3.4 Realisering	40
3.5 Et eksempel på tilvejebringelse af en lokalplan	41
<b>4 ANDRE LOKALPLANERFARINGER</b>	<b>44</b>
4.1 Ekspropriation	44
4.2 Bemyndigelse af grundejerforeninger	44
4.3 Håndhævelse af bestemmelser i en lokalplan	44
4.4 Udbygningsaftaler	45
4.5 Lovliggørelseslokalplaner	46
4.6 Brug af fraselager, skabeloner mv.	47
4.7 Repræsentation ved forelægning for fagudvalget	48
4.8 Ønsker om vejledning og udvidelse af lokalplankataloget	49
4.9 Stemningsbilleder	51
<b>5 BESTEMMELSER OM KLIMATILPASNING</b>	<b>53</b>
5.1 Spørgsmål og besvarelser	53
5.2 Stikprøver	55
5.3 En undersøgelse om klimatilpasning	57
5.4 Forventning om større indsats	58
<b>6 NOGLE PRINCIPIELLE SPØRGSMÅL</b>	<b>59</b>
6.1 Formålsbestemmelser	59
6.2 Tilvejebringelse og opgivelse af forslag til lokalplan	60
6.3 Planlægning kontra enkeltsagsbehandling	63
6.4 Kommuneplanlægning gennem lokalplanlægning	64
6.5 Brug af servitutter	65
6.6 Færdiggørelse af fællesanlæg	66
6.7 Indirekte handleligt	67
6.8 PlansystemDK	68
6.9 Politikernes forståelse for bestemmelsernes rækkevidde	68
<b>7 PLANLÆGGEROLLER I POLITISK KONTEKST</b>	<b>71</b>
7.1 Lokalplanens funktion og planlæggerroller	71
7.2 Diskussion om planlæggernes faglighed	74
7.3 Ugennemskuelighed i planlægningsprocessen	78
7.3.2 Hvem planlægger?	79
<b>8 BAGGRUND, FORSKNING OG DEBAT</b>	<b>81</b>
8.1 Ændringer af lovgivningen	81
8.2 Vejledning om lokalplanlægning	83
8.3 Ændringer i praksis	83
8.4 Forskning og debat på området	84
<b>9 NOTER OG REFERENCER</b>	<b>85</b>
9.1 Personoplysninger	85
9.2 Samlet referenceliste	85
9.3 Noter	88

# Læservejledning

For at gøre det lettest muligt at finde frem til rapportens hovedindhold er den opdelt i to dele: Der indledes med en redegørelse for hovedresultaterne samt de vigtigste konklusioner og overvejelser. Herefter kommer en række uddybende afsnit med dokumentation, eksempler og argumentation for de synspunkter, der fremsættes.

Et ønske om at give en sammenhængende redegørelse medfører, at der er enkelte gentagelser.

2. del har henvisninger til delrapporterne samt noter, bl.a. med korte præsentationer af forskellige personer, der nævnes i teksten. De to delrapporter kan ses på følgende adresser:

1. delrapport: <http://vbn.aau.dk/files/19777878/2010-02.pdf>

2. delrapport:  
[http://vbn.aau.dk/files/45123218/Lokalplanl\\_gnning\\_i\\_Danmark2009\\_2011\\_2delrapport\\_skriftserien\\_2011\\_1\\_2.pdf](http://vbn.aau.dk/files/45123218/Lokalplanl_gnning_i_Danmark2009_2011_2delrapport_skriftserien_2011_1_2.pdf)

De emner der behandles, er baseret på projektbeskrivelsen, som dannede grundlag for ansøgning til de to fonde, der har finansieret undersøgelsen. Herudover er behandlet emner vedrørende klimatilpasning.

Opgørelsen af stadet for lokalplanernes vedtagelse er foretaget ultimo november 2011.

Tekster i citationstegn er kopieret fra de undersøgte lokalplaner og besvarelser i spørgeskemaundersøgelsen, dog er kommune- og stednavne udeladt.

Bortset fra ved citater anvendes betegnelsen *kommunalbestyrelse*, uanset de fleste skriver *byråd*.

De politiske udvalg, der har lokalplanlægning som ressortområde, har forskellige betegnelser som Teknisk Udvalg, Teknik & Miljøudvalg, Planudvalg etc. Her er anvendt betegnelsen "fagudvalget".

Indstillinger til fagudvalgene foretages formelt af teknisk direktør, forvaltningen, direktionen, fagenheden etc. Her er brugt betegnelsen planlæggerne, dels for at forenkle fremstillingen, dels fordi det formodes at være planlæggerne, der skriver indstillingerne. Men den administrative ledelse er naturligvis ansvarlig for indstillingen, og kan have foretaget ændringer heri.

*Natur- og Miljøklagenævnet* bruges også som betegnelse ved henvisninger til det tidligere Naturklagenævn.

Nogle læsere vil måske støde på fagudtryk, der ikke er forklaret tilstrækkeligt. I så fald vil de kunne se i Byplanhåndbogen, der også har en beskrivelse af lokalplanens placering i det samlede plansystem. Byplanhåndbogen kan ses på [www.byplanlab.dk](http://www.byplanlab.dk) under publikationer eller på: [http://www.byplanlab.dk/sites/default/files1/Byplanhaandbogen\\_03032011%20opt.pdf](http://www.byplanlab.dk/sites/default/files1/Byplanhaandbogen_03032011%20opt.pdf)

Forkortelser mv.:

LPV / Lokalplanvejledningen: Vejledning om Lokalplanlægning. Indhold, tilvejebringelse og retsvirkning.

Eksempelsamlingen: Lokalplanlægning for boligområder, udgivet sammen med Lokalplanvejledningen.

Lokalplankataloget: Planlovens § 15, stk. 2.  
AAU: Aalborg Universitet

# HOVEDRESULTATER



# DEN PRIMÆRE DEL AF UNDERSØGELSEN

I dette afsnit beskrives hovedpunkterne vedrørende indhold, tilvejebringelse og realisering af to lokalplaner fra samtlige kommuner.

## Lokalplanen som plantype

En lokalplan udarbejdes og vedtages af den enkelte kommunalbestyrelse på grundlag af planloven. Plantypen blev indført i 1977 som en videreudvikling af byplanvedtægter, der blev udarbejdet på grundlag af byplanloven af 1938.

En lokalplan kan indeholde bestemmelser om den fremtidige anvendelse samt udformning af bebyggelse og ubebyggede arealer mv. for et konkret område i det omfang, der er hjemmel hertil i "lokalplankataloget". Ud over bestemmelser og kortbilag skal der redegøres for lokalplanens formål, indhold og sammenhæng med anden planlægning. En lokalplan må ikke være i strid med kommuneplanen eller anden overordnet planlægning.

Udarbejdelse af lokalplaner kræver en kombination af kreativitet, teknik og jura, og planlæggerne skal desuden have indsigt i politiske og forvaltningsmæssige forhold.

Lokalplanlægning handler bl.a. om regulering af privat ejendomsret og er juridisk bindende for det område, en lokalplan omfatter. Da en lokalplan kun kan regulere fremtidige forhold, kan den kun i specielle tilfælde danne grundlag for erstatning.

Kommunalbestyrelsen kan gennem en lokalplan bestemme, hvad en ejendom må anvendes til, og hvordan bebyggelse mv. skal udformes. Hvis en lokalplan øger mulighederne for anvendelse af og bebyggelse på en ejendom, vil den gøre ejendommen mere værd. Hvis den i stedet - fx for et bevaringsværdigt område - sænker byggemulighederne, kan den gøre det mere attraktivt at sætte den eksisterende bebyggelse i stand.

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.

## Metode, materiale og hovedsynsvinkel

Der er tale om en empirisk undersøgelse, baseret på:

- konkrete lokalplaner og forslag hertil, som er hentet på søgelisten, PlansystemDK,
- oplysninger om vedtagelse af forslag og behandling af indsigelser hentet på de enkelte kommuners hjemmesider,
- en spørgeskemaundersøgelse vedrørende stade for realisering og andre lokalplanerfaringer samt om lokalplaner med bestemmelser vedrørende klimatilpasning,

Den primære del af undersøgelsen omfatter de to nyeste lokalplanforslag (eller senest endeligt vedtagne lokalplaner), der var på søgelisten den 11. 5. 2009. Spørgeskemaerne blev udsendt omkring 1. februar 2011 og besvarelsene afgivet frem til ultimo april 2011.

Hovedsynsvinklen er, at en lokalplan og tilvejebringelsen af den bør leve op til:

- karakteriseringen i lokalplanvejledningen som en "lokal lov", og
- planlovens formål om inddragelse af offentligheden i planlægningsarbejdet.

Der beskrives problematiske bestemmelser, uklarhed i sagsfremstillinger og uafklarede spørgsmål mv., i højere grad end de mange gode eksempler, der også findes. Det skal ses som udtryk for et ønske om at sætte fokus på, hvordan lokalplanernes indhold kan forbedres, og tilvejebringelsen af dem kan gøres lettere at forstå.

I hele undersøgelsen er der lagt vægt på at udtrykke en holdning til lokalplanlægning. Og samtidigt at de synspunkter, der fremsættes, er underbygget af konkrete eksempler.

## Den politiske behandling

Ved knap 15 % af lokalplanerne har der været forudgående offentlighed før fremlæggelse af forslaget. Herudover er det indgået i vedtagel-



sen af 10 % af lokalplanforslagene, at der skulle holdes borgermøde under fremlæggelsen.

Både forslagene og behandlingen af indsigelser er for hovedpartens vedkommende vedtaget af enige kommunalbestyrelser.

Ved vedtagelse af forslagene til lokalplan var der mindretal i kommunalbestyrelsen ved 12 %. Kun få har benyttet muligheden for at få deres mindretalsudtalelse udsendt ved offentliggørelsen af forslaget til lokalplan. Godt halvdelen af mindretallene blev fastholdt ved den endelige vedtagelse. Herudover kom der nye mindretal til, så der var mindretal ved den endelige vedtagelse af knap 13 %.

De fleste mindretal er små, men der er også mindretal på op til 10-12 medlemmer af kommunalbestyrelsen. Det er bemærkelsesværdigt, at flere lokalplanforslag har medført markante indsigelser, og således været kontroversielle i lokalsamfundet, uden at der har været mindretal i kommunalbestyrelsen.

Bemærkninger og indsigelser fra overordnede myndigheder er generelt blevet fulgt. Indsigelser fra borgere har i nogle tilfælde medført, at lokalplaner er blevet opgivet eller ændret væsentligt. Kommunerne har i mange tilfælde selv benyttet muligheden for at foretage mindre ændringer. De fleste ændringer drejer sig om detaljer.

Hovedparten af indsigelserne mod de undersøgte lokalplaner er blevet afvist. Det er typisk sket ved, at kommunalbestyrelsen har tiltrådt den indstilling, som planlæggerne har formuleret. I flere tilfælde er indsigelser blevet afvist, uden at nogen i kommunalbestyrelsen har kommenteret dem på det åbne møde. Det udtrykker manglende respekt for inddragelse af borgerne i planlægningen.

### Typer, hovedanvendelse og tidsforbrug

De 196 lokalplaner, der behandles i den primære del af undersøgelsen, svarer til 28 % af samtlige lokalplaner, der blev endeligt vedtaget i 2009. En sammenligning med øvrige lokalplaner på planlisten viser, at de udgør et repræsentativt udsnit af de lokalplaner, der på dette tidspunkt var på planlisten.

Lokalplanernes fordeling på forskellige typer er illustreret i diagram 1, og den planlagte hovedanvendelse er vist på diagram 2.

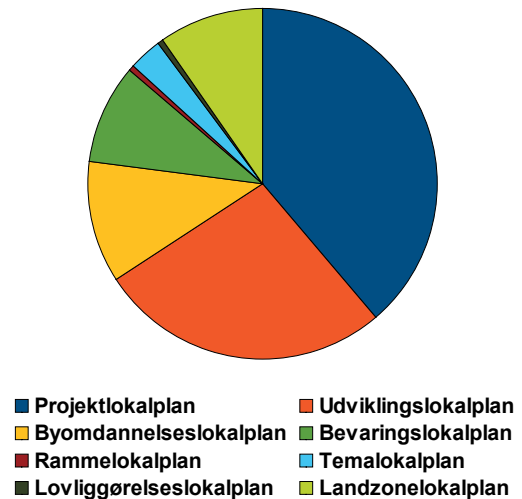


Diagram 1: Oversigt over lokalplantyper

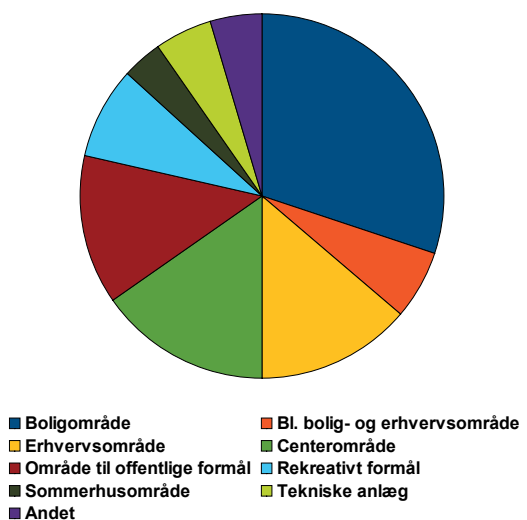


Diagram 2: Den planlagte hovedanvendelse

Hovedparten af lokalplanerne tilvejebringes på grund af henholdsvis lokalplanpligt, behov for revision af plangrundlaget eller efter ønske fra grundejer, fordelt med omkring ¼ i hver gruppe. Den sidste fjerdedel tilvejebringes på grund af udnyttelse af lokalplanretten, overførsel til byzone eller sommerhusområde og opfølgning af § 14-forbud.

Hovedparten af de endeligt vedtagne lokalplaner er vedtaget mindre end et halvt år efter, at de blev vedtaget som forslag. Tidsforbruget fremgår af diagram 3.

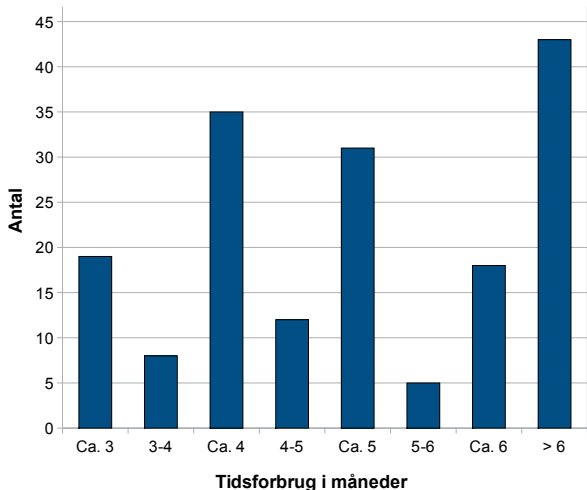


Diagram 3: Tidsforbrug fra vedtagelse som forslag til endelig vedtagelse

I 2009 blev 624 lokalplaner endeligt vedtaget. Det er det laveste antal i mange år. I 2010 var antallet steget til 765 men i 2011 blev kun vedtaget ca. 660. Antallet af endeligt vedtagne lokalplaner siden 1999 fremgår af diagram 4. Det største antal blev vedtaget umiddelbart før kommunesammenlægningen i 2007.

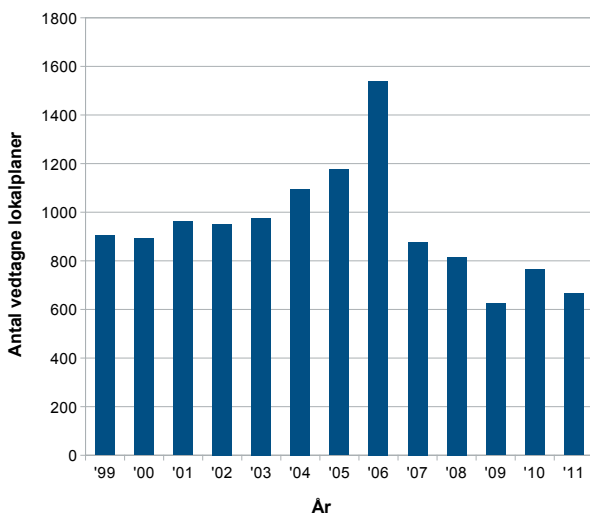
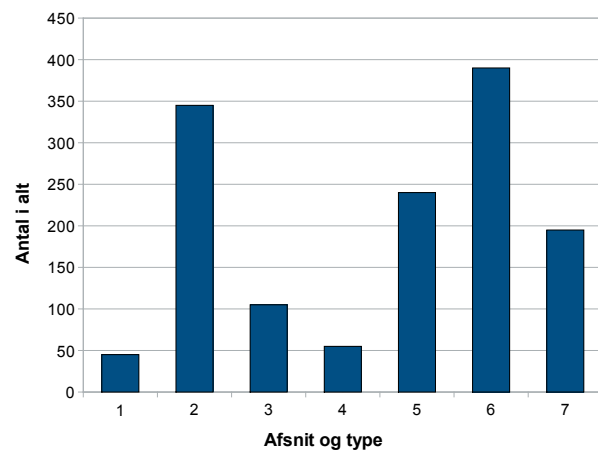


Diagram 4: Antal endeligt vedtagne lokalplaner

### Lokalplanbestemmelsernes legalitet

Hovedparten af lokalplanerne har bestemmelser, der er problematiske. ”Problematiske” er brugt som fællesbetegnelse for kompetencenormer eller andre bestemmelser, der mangler hjemmel i planloven, er upræcise, overflødige eller på anden måde er med til at gøre en lokalplan vanskeligere at forstå for borgerne. Der er foretaget en opdeling i 7 typer af problematiske bestemmelser som fremgår af skema 1, og antallet er illustreret i diagram 5.



- 1 Overordnede kompetencenormer
- 2 Kompetencenormer vedr. detaljer
- 3 Handlepligt
- 4 Udefinerede normer
- 5 Upræcise bestemmelser
- 6 Overflødige bestemmelser
- 7 Ulovhjemlede bestemmelser i øvrigt

Diagram 5: Forskellige typer af problematiske lokalplanbestemmelser

#### Typer af problematiske bestemmelser

1. Overordnede kompetencenormer
2. Kompetencenormer vedrørende detaljer
3. Bestemmelser om handlepligt
4. Udefinerede normer
5. Upræcise bestemmelser
6. Overflødige bestemmelser
7. Ulovhjemlede bestemmelser i øvrigt

#### Kort karakterisering

- Krav om efterfølgende godkendelse af hovedtræk
- Krav om efterfølgende godkendelse af detaljer
- Krav om realisering eller vedligeholdelse
- Hensvisning til ikke definerede regulativer mv.
- Bredt formulerede bestemmelser mv.
- Forhold der reguleres af anden lovgivning
- Diverse andre ulovhjemlede bestemmelser

Skema 1: Oversigt over problematiske lokalplanbestemmelser

Der er i gennemsnit 7 problematiske bestemmelser i hver lokalplan. Nogle eksempler:

- ”Udstykning må kun ske efter en af byrådet samlet godkendt udstykningsplan.”
- ”Bebyggelsens arkitektoniske udformning skal godkendes af Byrådet.”
- ”Stilladsreklamer kan tillades tidsbegrænset, såfremt disse ikke har stødende eller provokerende indhold.”
- ”Grundejer er til enhver tid forpligtiget til at vedligeholde bebyggelsen.”
- ”Der skal etableres parkeringspladser i henhold til det til enhver tid gældende parkeringsregulativ.”
- ”Ny bebyggelse skal i udformning og proportionering have en bymæssig karakter og fremstå som nutidig arkitektur indpasset som en del af en arkitektonisk helhed.”
- ”Al jordflytning skal anmeldes til kommunen.”
- ”Ny bebyggelse skal separatkloakeres og tilsluttes offentlig kloak.”
- ”Såfremt bebyggelsen opføres og ibrugtages i etaper skal tidsfølgeplanen godkendes i byrådet.”

Kommunalbestyrelsen har ikke kompetence til efter lokalplanens vedtagelse at godkende en udstyknings- eller bebyggelsesplan, og heller ikke detaljer i udformningen. Bestemmelser om særlige tilladelser betyder, at kommunalbestyrelsen kan dispensere. Der kan ikke pålægges handlepligt. Ved henvisning til regulativer og lign. gælder de, der gælder ved lokalplanens vedtagelse. Det er upræcist, hvad der skal forstås ved ”nutidig arkitektur” og ”arkitektonisk helhed”. Jordflytning og kloakering reguleres gennem henholdsvis jordforureningsloven og miljøbeskyttelsesloven. Der er ikke hjemmel til bestemmelser i en lokalplan om etapedeling eller tidsfølgeplan.

Ulovhjemlede eller upræcise bestemmelser indebærer, at en lokalplan ikke har den troværdighed, som en ”lokal lov” bør have som grundlag for administration af fysiske omgivelser og for inddragelse af borgerne i planlægningen. Det er også med til at gøre lokalplanerne unødvendigt vanskelige at forstå.

Høringsudgaven af lokalplanvejledningen og eksempelsamlingen blev offentliggjort i foråret

2007. Omfanget af problematiske bestemmelser viser, at vejledningen ikke har haft tilstrækkelig gennemslagskraft. Det kan ikke ses af lokalplanerne, om det skyldes manglende brug af vejledningen eller bevidst brug af bestemmelser, der er upræcise eller mangler lovhjemmel.

### Planen er ikke altid ”gjort færdig”

Der er forskellige eksempler på, at planlægningen ikke er gjort færdig ved den endelige vedtagelse af en lokalplan. De fleste af dem drejer sig om bestemmelser hvorefter udstykning, bebyggelse eller forskellige detaljer skal godkendes af kommunalbestyrelsen efter at lokalplanen er vedtaget endeligt (ulovhjemlede kompetence-normer).

Et markant eksempel er, når det er gjort til forudsætning for realisering af lokalplanen, at nogle trafikale forhold uden for lokalplanområdet kan fungere.

Andre eksempler er, når der anvendes servitutter til at supplere væsentlige dele af en lokalplan, eller når anvendelsesbestemmelserne er så brede, at de åbner mulighed for placering af virksomheder, der miljømæssigt kan være i konflikt med hinanden, fx med et bredt spænd i miljøklasser fra 1-5 (efter Håndbog om Miljø og Planlægning).

Der er også lokalplaner, som vedtages endeligt, selv om der er detaljer, der ikke er løst. Fx hvor indsigelser søges delvist imødekommet ved (ulovhjemlede) bestemmelser om, at opsætning af støjhegn eller valg af beplantning skal ske i dialog med berørte naboer.

Lokalplanen kan således i en del tilfælde styrkes som planlægningsredskab ved, at det, der ønskes reguleret, gives konkret udtryk i planens bestemmelser.

### Formidling af indholdet

Det kan ses i de fleste lokalplaner, at planlæggerne søger at give en let forståelig redegørelse for lokalplanernes indhold og sammenhæng med anden planlægning. Langt den største del af redegørelserne er også vurderet som gode til at formidle oplysninger om lokalplanernes hovedindhold og forhold til anden planlægning.

Det samme gælder med hensyn til illustrationer og kortbilag, selv om der også er eksempler på manglende overensstemmelse mellem bestemmelser og oplysninger på kortbilag, forkerte henvisninger, manglende målestok og oplysning om målforhold på kortbilag.

Lokalplanernes konkrete bestemmelser er derimod ofte vanskelige at forstå. Det er svært – både for ikke sagkyndige og mange planlæggere - at gennemskue bestemmelser, som savner lovhjemmel eller er upræcise. Fx bestemmelser, der direkte eller indirekte giver udtryk for, at kommunalbestyrelsen har en kompetence, den ikke har. Det samme gælder bestemmelser om forhold, der reguleres efter anden lovgivning eller er upræcise.

### Klager til Natur- og Miljøklagenævnet

Der har været klaget til Natur- og Miljøklagenævnet over 25 lokalplaner, fordelt med 13 over procedure og 16 over indholdet. I 4 tilfælde er der klaget over både procedure og indhold. Langt størstedelen af klager er blevet afvist.

Klager har typisk baggrund i modstand mod lokalplanens indhold. Men da der kun kan klages over retlige forhold, søger modstandere mod et projekt ofte at finde formelle fejl i tilvejebringelsesproceduren.

2 lokalplaner er opgivet efter, at Natur- og Miljøklagenævnet har givet medhold i klager, henholdsvis på grund af manglende lovhjemmel til betinget vedtagelse (klage fra miljøcentret) og manglende miljøvurdering (klage fra borgere).

4 andre lokalplaner er ligeledes blevet underkendt af Natur- og Miljøklagenævnet, men de 3 er nu endeligt vedtaget efter fornyet fremlægelse og den 4. påregnes genoptaget. Så selv om det lykkes for klagerne at få medhold og få underkendt vedtagelsen af en lokalplan, resulterer det måske kun i, at gennemførelsen bliver forsinket.

Når kommunalbestyrelsen eller et flertal heri har viljen, har den også kompetencen til at gennemføre en lokalplan, uanset om der er borgere, der fremsætter indsigelse eller får medhold i klager. Dog forudsat, at planen ikke er i strid med overordnede interesser.

### Dispensationer

På besvarestidspunktet var der søgt om dispensation fra bestemmelser i 28 lokalplaner. Heraf er der givet – eller forventedes givet – dispensation i 20 tilfælde. Det har drejet sig detaljer vedrørende bebyggelsens ydre fremtræden, terrænregulering og bygningshøjde. Der er bl.a. givet afslag på ansøgning om dispensation fra et forbud mod udstykning og en bestemmelse om mindste grundstørrelse.

Nogle kommuner har selv haft interesse i at give dispensation, fx:

- til ændret beplantning, fordi parkafdelingen ved en fejltagelse havde fældet en bevarelsesværdig række træer,
- til en allerede opstillet mindre bygning,
- til opgivelse af en cykelsti, idet kommunen efter lokalplanens vedtagelse ønskede en anden placering.

Dispensationer fra og beslutninger om ændringer af ganske nye lokalplaner kan ses som udtryk for, at lokalplanen er et smidigt og fleksibelt instrument. Men det kan også ses som udtryk for, at en lokalplan kun giver en begrænset sikkerhed for, at resultatet bliver i overensstemmelse med den oprindelige plan.

### Stade for vedtagelse

Hovedparten af lokalplanforslagene er blevet vedtaget. Men undersøgelsen viser også, at selv om et forslag til lokalplan bliver vedtaget, er det langt fra altid, at det bliver vedtaget endeligt, endelige realiseret, hvilket fremgår af skema 2.

Stade for vedtagelse	Antal
Endeligt vedtaget og gældende	173
- - men annulleret	3
- - men realiseres ikke	(2)
- - men påregnes ændret	(7)
Forslag aflyst af kommunen	11
Faldet for forældelsesfristen og aflyst	2
Stillet i bero	3
Ikke færdigbehandlet i øvrigt	4
<b>I alt</b>	<b>196</b>

Skema 2: Stade for vedtagelse ultimo november 2011. Tallene i parentes indgår ikke i sammentællingen.

### Stade for realisering

Der er modtaget besvarelse af spørgeskemaerne fra 86 kommuner og således vedrørende 172 lokalplaner. Heraf er ca. 150 endeligt vedtaget og gældende. Ca. 20 af disse tager dog ikke umiddelbart sigte på bygge- og anlægsarbejde mv. For 85 af de øvrige (svarende til 65 %) var realiseringen på opgørelsestidspunktet (februar-april 2011) påbegyndt eller under forberedelse. Nogle projekter er opgivet på grund af den økonomiske krise, og nogle lokalplaner, der ikke var under realisering på besvarelsestidspunktet, er først vedtaget endeligt i slutningen af 2010. På den baggrund kan konkluderes, at der som helhed er tale om en høj procentdel, hvor realiseringen er påbegyndt relativt kort efter den endelige vedtagelse af lokalplanen.

### En supplerende undersøgelse af lokalplanforslag for centerområder

Gennem en længere årrække har lokalplaner for centerområder udgjort en stadig større andel af samtlige lokalplaner, hvilket er illustreret i diagram 6.

Der har gennem mange år været diskussion om planlægning af butiksstrukturen, og jeg har derfor vurderet, at en undersøgelse af nye lokalplanforslag for centerområder vil være et velegnet supplement til at belyse forskellige aspekter ved formulering af formål og sagsfremlæggelse.

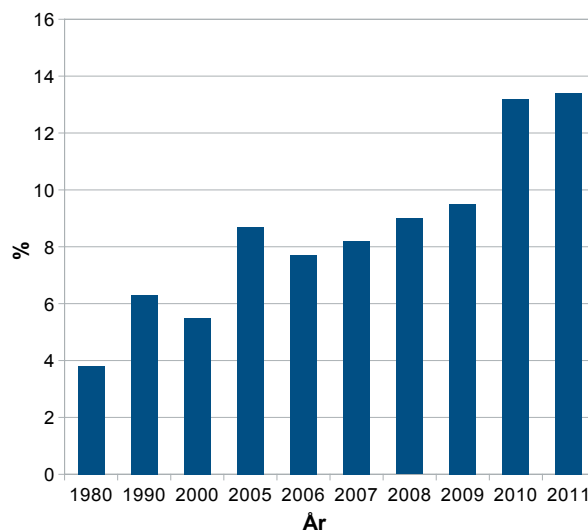


Diagram 6: Vedtagne lokalplaner for centerområder, procentvis andel af samtlige vedtagne lokalplaner 1990-2011 (frem til den 1.11.2011)

Denne supplerende undersøgelse omfatter de 30 forslag til lokalplaner for centerområder, der blev vedtaget i 1. halvdel af 2011.

25 af forslagene har til formål at åbne mulighed for nye butikker eller udvidelse af eksisterende, og ca.  $\frac{3}{4}$  af disse krævede tillæg til næsten nye kommuneplaner. Planlægningsmæssige overvejelser om konsekvenser for centerstrukturen er stort set fraværende, og baggrunden for planforslagene er typisk formuleret som kommunalbestyrelsens ønske om at imødekomme ønsker fra en butikskæde.

## ANDRE LOKALPLANERFARINGER

Hovedresultaterne af spørgeskemaundersøgelsen fortæller om udnyttelse af forskellige muligheder i planloven siden den 1. 1. 2007, samt om der siden den 1. 1. 2009 er vedtaget forslag til lokalplaner med bestemmelser af positiv betydning for klimaændringer.

### Ekspropriation

Muligheden for at ekspropriere på grundlag af en kommuneplan bortfaldt i 2009. 21 kommuner har oplyst, at de inden for de seneste år har udnyttet muligheden for at ekspropriere på grundlag af en lokalplan. Det har dels været for at kunne gennemføre en lokalplan, dels for at købe jord på ekspropriationslignende vilkår.

### Bemyndigelse af grundejerforeninger

Kun to kommuner har oplyst, at de har bemyndiget en grundejerforening til at dispensere fra bestemmelser i en lokalplan. Den ene har brugt bestemmelsen til at uddelegere en – ulovhjemlet – bestemmelse om, at grundejerforeninger kan kræve træer fældet, hvis de bliver så høje, at de skygger på naboers primære opholdsarealer.

Ved søgning på nettet har jeg fundet to andre eksempler. Det ene vedrører dispensation fra forbud mod skiltning og reklamering og er således i overensstemmelse med hensigten bag ordningen. Det andet tilsigtede at give en grundejerforening bemyndigelse til at dispensere fra et krav om godkendelse af en bebyggelsesplan. Der er tale om en ulovhjemlet kompetencenorm, som er blevet underkendt af Natur- og Miljøklagenævnet.

### Håndhævelse

Kun 36 kommuner har svaret på et spørgsmål om håndhævelse af bestemmelser i en lokalplan. Nogle af dem har oplyst, at man jævnligt må håndhæve lokalplanbestemmelser, og én har tilføjet, at det oftest sker i fred og fordragelighed. Spændvidden viser sig i svar fra to kommuner, begge med 50-60.000 indbyggere. Den ene, der ligger i Vestjylland, har ingen sager haft. Den anden, der ligger i Hovedstadsområdet, har generelt 20-30 sager om året.

De store forskelle er interessant da både betydningen som "lokal lov" og planlovens bestemmelse om kommunernes tilsynsforpligtigelse bliver udhulet, hvis lokalplanerne ikke håndhæves.

### Udbygningsaftaler

9 kommuner har oplyst, at de har indgået frivillige aftaler om udbygning af infrastrukturen. 4 kommuner har oplyst, at de har indgået aftaler om privat finansiering af infrastrukturanlæg, men uden at følge planlovens regler. Det viser, at der fortsat indgås aftaler i en juridisk gråzone, som det var hensigten med lovbestemmelsen at man skulle ud af. Hertil kommer 3-4 kommuner, der har udtrykt usikkerhed med hensyn til, hvad udbygningsaftaler går ud på. Der er således behov for øget opmærksomhed på muligheden.

### Lovliggørelseslokalplaner

Lovliggørelseslokalplaner udgør ½ - 1 % af de endeligt vedtagne lokalplaner. Baggrunden er bl.a. afgørelser fra Natur- og Miljøklagenævnet, procedurefejl, konstatering af at en ejendom er anvendt i strid med gældende lokalplan og kritik af, at der er givet byggetilladelse, som er i strid med en lokalplan for det pågældende område. I en besvarelse henvises til en lovliggørende

lokalplan, der er blevet underkendt af Østre Landsret. Det drejer sig om en lovliggørende lokalplan for en boligblok i Fredensborg, der var opført væsentligt uden for byggefeltet. Landsretten imødekom i dommen en påstand fra sagsøgerne om, at der ved vedtagelsen var varetaget et ulovligt formål, idet der ikke var en planlægningsmæssig begrundelse for beslutningen, således som planloven kræver.

Undersøgelsen omfatter ikke fysisk lovliggørelse eller lovliggørelse ved dispensation og heller ikke, om de lovliggørende lokalplaner er baseret på planlægningsmæssige begrundelser.

### Brug af skabeloner og fraselager og lign.

De fleste kommuner bruger et "fraselager", lokalplanparadigme eller lignende ved udarbejdelse af lokalplanforslag. Ud over at lette udarbejdelsen kan en samling af eksempler på lokalplanbestemmelser fungere som tjekliste.

I nogle besvarelser udtrykkes dog forbehold over brug af fraselager og lignende, og der peges på, at vedligeholdelsen vil overstige de forventede positive effekter, samt at planlægningen skal tage udgangspunkt i den konkrete lokalitet og problemstilling.

### Repræsentation ved forelæggelse for fagudvalget

I nogle kommuner er det hovedreglen, at planlæggeren, der har udarbejdet lokalplanforslaget, er til stede, når fagudvalget behandler forslaget, og ligeledes når det senere skal behandle indsigelser. I andre kommuner er planlæggeren til stede ved særlige lejligheder og i atter andre sker forelæggelsen af lokalplanforslaget alene på chefniveau.

Som det fremgår af skema 3, er der ikke nogen entydig sammenhæng mellem kommunestørrelse og sagsbehandlerens tilstedeværelse ved forelæggelsen for udvalget.

### Ønsker om vejledning mv.

Besvarelser fra 36 kommuner indeholder i alt ca. 80 forslag eller ønsker vedrørende dels tilvejebringelsesprocessen, dels lokalplanernes indhold.

Indbyggertal	Antal kommuner	
	A	B
Under 30.000	11	6
30.000-55.000	14	15
55.000-80.000	6	8
Mere end 80.000	6	5

A: Planlægger normalt til stede eller ved særlige lejligheder  
B: Deltagelse alene på chefniveau

Skema 3: Repræsentation ved forelæggelse for fagudvalget

Mange forslag kan tolkes som udtryk for ønsker om ”mindre bureaukrati og mere planlægning”, herunder at kunne:

- reducere krav til annoncer vedrørende offentliggørelse og udnytte muligheder for elektronisk orientering/høring,
- aflyse ældre eller uaktuelle lokalplaner uden at skulle vedtage en ny lokalplan,
- overføre areal til byzone gennem kommuneplanen vedrørende ikke lokalplanpligtige forhold,
- forenkle procedurer vedrørende miljøvurdering,
- overføre krav om medlemskab af en grundejerforening til en ny lokalplan for et udbygget område.

En del forslag tager sigte på få udvidet mulighederne for at varetage miljø- og klimahensyn, herunder ved at få:

- bedre muligheder for at fastsætte bestemmelser om miljømæssig bæredygtighed i lokalplaner,
- vejledning om muligheder for klimabestemmelser i lokalplaner,
- eksempler på bestemmelser vedrørende klimaforhold, herunder afledning af regnvand.

Forslag vedrørende lokalplaners indhold omfatter bl.a. ønsker om:

- mulighed for at stille krav om sikkerhedsstillelse vedrørende færdiggørelse af veje og fællesanlæg,
- bedre muligheder for at varetage arkitektoniske hensyn,
- øgede muligheder for planlægning af landbrugets store industrialæg,
- bedre muligheder for planlægning af landsbyers ”skyline”.

Blandt ønsker i øvrigt om vejledninger er peget på:

- opdatering af vejledningerne om landzoneadministration, servitutter og grundejerforeninger,
- vejledning i, hvordan miljøvurderingsloven indgår i lokalplanlægningen,
- vejledning om bevarende lokalplaner med eksempler,
- vejledning om SAVE-registrering af landsbyer og enkelte bygninger,
- vejledning om landskabsvurdering samt eksempelsamling vedrørende tekniske anlæg i det åbne land,
- vejledning til støtte ved formulering af lokalplanbestemmelser for blandede byfunktioner og forskellige typer af erhverv,
- vejledning om og eksempler på udbygningsaftaler.

### Lokalplanbestemmelser vedrørende klimatilpasning

61 ud af de 86 kommuner, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, har oplyst, at klimaforhold på en eller anden måde indgår i lokalplanlægningen. Hovedresultatet fremgår af skema 4.

Ingen af kommunerne har sat kryds ved spørgsmål om regulering beplantning af hensyn til optimering af solenergi, eller træplantning i byområder af hensyn til varmeregulering.

Har LP-er med bestemmelser vedr.:	Antal
- Vindmøller	18
- Lavenergibebyggelse	48
- Genbrug af regnvand	10
- Regulering af bebyggelsen aht. solenergi	8
- Solfangere mv.	25
- Nedsivning og bortledning af regnvand	34
- Grønne tage	19
- Andre tiltag	10
- Indgår i miljøscreening	37
- Solfangere	25
- Kotehøjde	17
- Brug af servitutter	9
- Beslutning om politik vedr. klimaforhold	40

Skema 4: Besvarelser om klimaforhold

Af de 61 besvarelser har 41 (svarende til ca. 58 % af samtlige besvarelser), sat kryds ved mindst to af følgende: Vindmøller, lavenergibebyggelse, genbrug af regnvand, nedsivning af regnvand samt grønne tage.

Ved stikprøver i 15 lokalplaner fra 6 kommuner er besvarelserne sammenholdt ved søgning i de lokalplaner, der er henvist til. Der er i alle tilfælde tale om lokalplaner eller forslag hertil fra 2010 eller 2011. Her har det vist sig, at mulighederne ikke er udnyttet helt så godt, som besvarelserne umiddelbart giver indtryk af.

Fx er bestemmelser om grønne tage i de fleste tilfælde udtrykt som én mulighed blandt flere. Tilsvarende er bestemmelser om lokal nedsivning af regnvand upræcise, og man har ikke udnyttet muligheden for at fastsætte konkrete bestemmelser om begrænsning af befæstede arealer eller brug af belægningstyper, der er egnede til nedsivning af regnvand.

I en rapport, ”Klimatilpasning i de danske kommuner – et overblik”, Skov og Landskab, 2010, har 54 kommuner (ud af 73) svaret, at klimatilpasning indgår i deres lokalplaner. 51 kommuner har oplyst, at de inden for de seneste tre år har stillet krav om lokal afledning af regnvand. Det

fremgår ikke, på hvilke måder kravet er stillet, herunder om - og i hvilket omfang - lokalplaner indgår heri.

Ifølge en baggrundsrapport har 6 ud af 10 udvalgte kommuner givet oplysninger om, at de har klimatilpasningsstrategier i tilknytning til lokalplaner. En gennemgang af lokalplanforslag fra de pågældende kommuner viser imidlertid, at de konkrete bestemmelser i de fleste tilfælde er for upræcise til at varetage klimahensyn.

Rapporterne har ingen reference til Eksempelsamlingen, der indledes med et kapitel om muligheder for at varetage klimahensyn gennem lokalplanlægning. Det tyder på, at der er for lidt opmærksomhed på de muligheder, der allerede foreligger.

Samlet er der tale om få og ikke særligt vidtgående mål for klimatilpasning i lokalplanerne. Undersøgelserne viser, at der er behov for vejledning om - og konkrete eksempler på - muligheder for varetagelse af klimahensyn i lokalplaner.

## NOGLE PRINCIPIELLE SPØRGSMÅL

**Selv om der er gjort erfaringer med lokalplanlægning i snart 35 år, viser undersøgelsen, at mange problemstillinger giver anledning til usikkerhed blandt planlæggere.**

### Formålsbestemmelser

Det kan ses i mange lokalplaner, at det er vanskeligt at formulere meningsfulde formålsbestemmelser. De fleste indeholder stort set ikke andet end en kortfattet beskrivelse af planens hovedindhold. Andre er - formentlig utilsigtet - begrænsende for mulighederne for at dispensere ved, at det angives som del af formålet at fastlægge bestemmelser for bebyggelsens placering og udformning.

Det kniber nogle gange med at få overensstemmelse mellem formål og konkrete bestemmel-

ser. Et eksempel er en formålsbestemmelse om ”at sikre at ny bebyggelse med hensyn til højde, materialer og farver mv. harmonerer med en eksisterende bebyggelse.” Formålsbestemmelsen følges op med en konkret bestemmelse om, at ”ny bebyggelse skal fremstå med samme arkitektoniske udtryk, materialer og farveholdning som den eksisterende bebyggelse.” Imidlertid er den eksisterende bebyggelse ikke beskrevet, og dens udformning ikke sikret i lokalplanen.

En formålsbestemmelse lyder i sin helhed: ”Lokalplanen har til formål: at udlægge området til bolig- og butikformål.” Det kan imidlertid ses



i redegørelsen og i de konkrete bestemmelser, at der søges varetaget en række planlægningsmæssige hensyn, som kunne have været givet udtryk i en meningsfuld formålsbestemmelse.

Formulering af mere klare formålsbestemmelser, som kan bidrage til offentlighedens forståelse af planforslagene og den senere administration af planerne, vil kunne støttes ved formidling af eksempler på meningsfulde formålsbestemmelser.

### **Tilvejebringelse og opgivelse af forslag til lokalplaner**

Når et udkast til lokalplan for privat initierede projekter forelægges fagudvalget, er sagsfremstillingen ofte formuleret, som om det er forvaltningen (planlæggerne), der på baggrund af henvendelse fra private har besluttet at udarbejde udkastet. Det gør rollefordelingen mellem private investorer, planlæggere og politikere uklar.

Enkelte af de undersøgte forslag til lokalplaner er opgivet ved en beslutning herom i kommunalbestyrelsen. Der er dog flere eksempler på, at et lokalplanforslag aflyses eller stilles i bero, til det falder for forældelsesfristen, uden det har været muligt at finde en beslutning om det i dagsordenen i til fagudvalget eller kommunalbestyrelsen. Ved at opretholde et forslag, der i realiteten er opgivet, til det falder for forældelsesfristen, undgår fagudvalget og kommunalbestyrelsen at tage direkte stilling til indsigelser eller andre momenter, der ligger bag opgivelsen.

Både hensynet til klarhed i beslutningsprocessen og et mindretals mulighed for at komme til orde taler for, at en beslutning om at opgive et forslag til lokalplan træffes i kommunalbestyrelsen.

### **Planlægning kontra enkeltsagsbehandling**

Lokalplanlagte områder adskiller sig fra områder, der alene er omfattet af kommuneplanens rammer, og hvor bebyggelse reguleres på grundlag af bygningsreglementet. Her skal fx bebyggelsens højde og etageantal fastlægges under hensyntagen til forskellige forhold – altså med mulighed for skøn i det enkelte tilfælde. Ønsker om at give kommunalbestyrelsen en tilsvarende kompetence til - efter lokalplanens endelige vedtagelse - at godkende elementer i

planen, kommer til udtryk i talrige ulovhjemlede kompetencenormer. Mange af disse tager sigte på at varetage arkitektonisk kvalitet i planlægningen.

Hvis der fastlægges detaljerede bestemmelser i lokalplanen, er der risiko for, at det giver en uhensigtsmæssig binding og fx spærrer for arkitektoniske løsninger, der er bedre end bestemmelserne. Men hvis der alene fastlægges bestemmelser om overordnede hovedtræk (skala, proportioner og evt. farver mv.), er der risiko for at åbne for løsninger, der ikke lever op til intentionerne.

Der er således behov for at se nærmere på, hvor detaljerede bestemmelser det i forskellige situationer er hensigtsmæssig at fastsætte i en lokalplan, samt hvordan intentioner om arkitektonisk kvalitet kan varetages.

### **Kommuneplanlægning gennem lokalplanlægning**

Knap 60 % af lokalplanerne i den primære del af undersøgelsen har krævet tillæg til kommuneplanerne, hvoraf knap 40 % var relativt nye. Ved de undersøgte forslag til lokalplaner for centerområder fra 1. halvår af 2011 kræver mere end 70 % tillæg til de næsten nye kommuneplaner.

Stikprøver viser, at kommuneplantillæggene ikke har rammer for trafikbetjeningen, der ellers burde være en selvfølgelig del af en sammenfattende planlægning. På baggrund af den store andel af lokalplaner, der kræver tillæg til kommuneplanen, kunne det være interessant at få belyst, om en væsentlig del af kommuneplanlægningen i realiteten sker gennem lokalplanlægning med tilhørende formelle kommuneplantillæg, samt om disse tillæg har et indhold, der lever op til bestemmelserne i planloven.

### **Brug af servitutter**

På baggrund af et eksempelprojekt under Plan09 om servitutter med forbud mod brug af pesticider har By- og Landskabsstyrelsen gjort opmærksom på, at privatretlige servitutter ikke er egnede til at varetage grundvandsinteresser, bl.a. fordi kommunerne ikke kan forbyde brug af i øvrigt godkendte pesticider.



I nogle kommuner anvendes servitutter til at supplere bestemmelser i en lokalplan, så man efterfølgende kan godkende både bebyggelsesplan og forskellige detaljer. Det er ikke ulovligt at supplere en lokalplan med en servitut, udarbejdet af grundejer/sælger, naturligvis under forudsætning af, at lokalplanerne indeholder tilstrækkelige bestemmelser til at de opfylder lokalplanpligten. Metoden er også set anvendt i tilknytning til lokalplaner, der ifølge redegørelsen omhandler private udstykninger, og må her bero på en aftale mellem kommunen og de pågældende grundejere.

Supplering med servitut kan ses som et forsøg på fra kommunens side at undgå at fastlægge en række forhold vedrørende bebyggelsens placering, udformning og friarealer mv., og samtidigt – uden anvendelse af ulovhjemlede kompetencenormer – sikre sig fuld indflydelse på disse forhold. Der savnes en nærmere belysning af, i hvilken udstrækning kommunalbestyrelsen kan benytte en sådan metode uden at det kommer i konflikt med principperne om inddragelse af borgerne i planlægningen.

### **Sikkerhed for færdiggørelse af fællesanlæg**

Mange lokalplaner for private udstykninger og projekter har bestemmelser om, at ny bebyggelse ikke må tages i brug, før fællesarealer samt veje og stier, der indgår i planen, er etableret. Flere besvarelser i spørgeskemaundersøgelsen peger på behov for at få bedre mulighed for at

sikre færdiggørelse af fællesanlæg ved private udstykninger til boligformål for tilfældet, at en privat udstykker går konkurs. Endvidere er gjort opmærksom på, at planlovens brug af udtrykket ibrugtagen refererer til tidligere gældende bygge Lovgivning, hvorefter der krævedes ibrugtagningstilladelse.

Hverken byggeloven eller planloven giver hjemmel til at kræve sikkerhedsstillelse til færdiggørelsen af fællesanlæg. Der er derfor behov for at få belyst, hvordan der kan skabes mulighed for, at en kommunalbestyrelse kan sikre færdiggørelsen af fællesanlæg.

### **Veje og stier som fællesanlæg**

Der har været usikkerhed med hensyn til, om veje og stier kommer ind under begrebet fællesanlæg, da de hverken er nævnt i lovmotiverne, i den kommenterede planlov eller i lokalplanvejledningen. Imidlertid fandt Natur- og Miljøklagenævnet i en afgørelse fra 2010, at i alt fald en sti kan betragtes som ”fællesanlæg”.

Det vil være ønskeligt at få præciseret, om denne konkrete afgørelse kan danne grundlag for, at også veje, der betjener det pågældende område, kan betragtes som fællesanlæg.

### **Indirekte handlepligt**

Der er ikke lovhjemmel til lokalplanbestemmelser om handlepligt. Dog kan der være en form



for indirekte handlepligt, hvor kommunalbestyrelsen kan kræve etablering af fællesanlæg som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse. En del lokalplanbestemmelser viser, at der er behov for at få belyst nærmere hvilke muligheder der er for på andre måder at pålægge private grundejere en indirekte handlepligt.

Fx kan en bestemmelse om, at ”der skal plantes træer på parkeringspladsen” umiddelbart opfattes om krav om handlepligt. Men bestemmelsen kan formentlig forstås således, at hvis man ønsker at bygge, skal bebyggelse og hertil hørende anlæg (herunder parkeringsplads) udformes som anvist i lokalplanen.

Lokalplankatalogets nr. 9 om ”vedligeholdelse af ubebyggede arealer” peger på indirekte handlepligt, fx til genplantning af en hæk, hvis den går ud. Det er dog usikkert, i hvilken udstrækning der kan kræves handling for at opretholde en bestemt tilstand af ubebyggede arealer.

Ifølge lokalplanvejledningen kan et krav om afskærmning som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse være begrundet både i støjbeskyttelse og æstetiske hensyn. Men det er usikkert, om lovhjemlen giver grundlag for at stille krav om etablering af fx hæk til en - æstetisk begrundet - afgrænsning af en bebyggelse eller parcelhusudstyknings.

Lokalplankatalogets nr. 9 blev i 2007 suppleret med mulighed for at bestemme beplantningens tilladte højde. Ifølge lokalplanvejledningen tager bestemmelsen sigte på at skabe bedre forhold for fx solenergi og lysindfald i øvrigt, eller hvor hensynet til bevaringsværdig bebyggelse, eller udsigten i øvrigt vejer tungt. Det er usikkert, om den også giver hjemmel til at fastsætte bestemmelse om højdebegrænsning af fx hække i et almindeligt boligområde, hvor man ud fra æstetiske hensyn ønsker lave hække.

### PlansystemDK

Det er konstateret, at flere af de undersøgte lokalplaner ikke er korrekt registreret på søgelisten på PlansystemDK. Fx er der lokalplaner, der stadig figurerer på søgelisten som forslag flere år efter, at de er henholdsvis vedtaget endeligt, opgivet af kommunalbestyrelsen eller annulleret af Natur- og Miljøklagenævnet. Den manglende ajourføring svækker planlistens brugbarhed.

Primo november 2011 var der på søgelisten anført 33 lokalplanforslag, selv om de var faldet for forældelsesfristen, heraf 15 mere end et år forinden. Som et kuriosum kan nævnes, at et forslag angiveligt er vedtaget i 1925. Det drejer sig dog om en byplanvedtægt, der blev godkendt af Boligministeriet i 1974.

## PLANLÆGGERROLLER I POLITISK KONTEKST

**Som rådgivere for kommunalbestyrelsen spiller planlæggerne en vigtig rolle, der kan udfyldes på flere måder. Set ude fra er det vanskeligt at gennemskue rollefordeling og beslutningsprocesser.**

### Forskellige planlæggerroller

Der kan være store økonomiske og politiske interesser i gennemførelsen af en lokalplan. I mange tilfælde har projekterne konsekvenser for trafikudvikling, naboer, naturværdier, visuelle og æstetiske forhold, indkøbsmuligheder, et (by)områdes karakter etc. Der vil derfor ofte - men ikke nødvendigvis altid - være modstridende interesser på spil ved tilvejebringelse af en lokalplan.

Beslutningerne om vedtagelse af lokalplaner træffes af kommunalbestyrelserne, men rollefordelingen mellem politikere og forvaltning (planlæggere) samt forholdet til private bygherrer er ofte vanskelig at gennemskue. Fx fremgår det af sagsfremstillingerne til behandling af forslagene i de respektive kommunalbestyrelser, at planlæggerne i langt de fleste tilfælde har anbefalet de projekter, som lokalplanerne skal bane vej for. Mange gange er der ingen reference til en politisk behandling (fx beslutning om at et projekt skal imødekommes), før udkastet til lokalplanforslag - og ofte samtidigt et kommuneplantillæg - anbefales over for fagudvalget.

I den supplerende undersøgelse af forslag til lokalplaner for centerområder er der i ingen tilfælde givet udtryk for betænkelighed ved at imødekomme ansøgninger om etablering af nye lokalcentre mv., selv om de kræver tillæg til kommuneplanen. Her anbefaler planlæggerne, at kommunalbestyrelserne ændrer de kommuneplaner, de for nyligt har vedtaget. Det kan umiddelbart give indtryk af, at planlæggerne varetager ansøgnernes interesser.

Man kan ikke se, hvilke signaler den politiske ledelse i de enkelte kommuner har givet planlæggerne eller hvilke drøftelser, der uformelt har været mellem politikere. Set udefra er sagsgangen i kommunen, herunder samspil mellem developer, planlæggere og politikere, vanskelig at gennemskue og kan nogle gange give indtryk

af, at beslutningen reelt træffes, før en sag kommer på dagsordenen.

Erik Ib Schmidt fandt det i 1968 vigtigt at slå fast, at den politiske beslutning ligger i et andet plan end ekspertudsagn: "Det er en beslutning truffet ud fra en vurdering: en værdidom, og ikke et udsagn af samme art som et ekspertudsagn." Men Tim Knudsen konstaterede i 2010, at "embedsmænd skal nu helst være politiske kamæleoner, der kan gøre alt det, som politikerne ikke kan klare selv - uanset om det er i strid med de gamle demokratiidealer."

Der er i praksis forskellige holdninger til, hvordan man som planlægger skal forholde sig til et projekt, som har politisk bevågenhed, men er i strid med den hidtidige planlægning, og måske også på andre måder ikke er "lige efter bogen". Nogle planlæggere søger at sætte et sådant projekt i relation til de momenter, der har dannet grundlag for den hidtidige planlægning, og redegør for fordele og ulemper mv., mens andre alene fokuserer på, hvordan de formelle problemer kan ryddes til side.

Det er ikke altid let for en planlægger at manøvrere i et politisk system. Når der fra politisk side - formelt eller uformelt - er givet besked om, at et projekt ønskes imødekommet, er det planlæggerens opgave at arbejde for dette. Og når en kommunalbestyrelse har vedtaget et forslag til lokalplan, vil opgaven umiddelbart være at medvirke til, at det bliver vedtaget endeligt.

I mange indstillinger anbefales mindre ændringer for at imødekomme detaljer i indsigelser. Men i ingen af de undersøgte lokalplaner har der været indstilling om at opgive lokalplanen, uanset at det kunne se ud til, at indsigelserne var sagligt velbegrundede ud fra byplanfaglige momenter. Højest enkelte forsigtige antydninger.

## Formulering af politiske beslutninger

Det er planlæggerne, der skriver de sagsfremstillinger, der danner grundlag for kommunalbestyrelsens beslutning om, hvorvidt indsigelserne skal imødekommes eller afvises. Herigennem er det i realiteten planlæggerne, der formulerer de politiske beslutninger. Det gør de nogle gange ved at anvende politiske formuleringer i stedet for planlægningsmæssige begrundelser. Fx ved formuleringer om at ”byrådet har ønsket at ...”, ”det er politisk vurderet, at ...” eller ”muligheden bortfaldt i forbindelse med den politiske behandling ...”.

I langt de fleste tilfælde tiltrædes planlæggernes indstilling. Der er dog flere markante undtagelser, hvor planlæggerne havde indstillet, at indsigelserne blev afvist, men hvor kommunalbestyrelsen besluttede at følge indsigelserne. I en sag blev indsigelserne indstillet afvist med den begrundelse, at ”det har været et politisk ønske at ...” (det pågældende projekt blev gennemført). - Hvorefter politikerne besluttede at imødekomme indsigelserne.

## Planlæggernes faglighed

I betænkningen om forslaget til kommuneplanloven fra 1975 står, at ”Der findes sjældent, om overhovedet nogensinde, én ”rigtig” løsning på de spørgsmål, der melder sig under planlægningen. Valget mellem de foreliggende muligheder er en ”politisk” beslutning ...”

På linje med det har Karina Sehested i et interview udtalt, at: ”Planlæggernes faglighed består ikke i at sortere synspunkterne i godt og skidt, men at indtænke dem i en samlende helhed, som lever bedst muligt op til de ideer og ønsker, som demokratiet, dvs. politikerne har valgt at satse på.”

Over for det står et centralt afsnit i bemærkningerne til forslaget til byplanloven fra 1938 om at: ”Enhver bydannelse er udtryk for eller resultat af en koncentration af kræfter og interesser. At regulere udfoldelsen af disse kræfter og interesser, dels indbyrdes, dels i forhold til det offentlige, for så vidt de giver sig udslag i bebyggelse, er formålet med byplanreguleringen.”

Det kan ikke anfægtes, at valget er en politisk

beslutning, men dét er ikke ensbetydende med, at den mulighed der vælges, er den der har størst planlægningsmæssig kvalitet. Det gælder såvel funktionelle, miljømæssige og visuelle forhold. En del af opgaven som byplanlægger må være at rådgive politikerne, så der er mulighed for, at beslutningerne kan underbygges med planlægningsmæssige begrundelser.

Johan Fjord Jensen begrundede i 1966 sit synspunkt om planlægningens nødvendighed med at ”Vi har måske ikke brug for Unilever-koncernens planlægningsstrategier, men vi har brug for planlægning til at værne os imod dem.” Det svarer til et udsagn af Svend Auken, der gjorde opmærksom på, at hvis det offentlige ikke foretager en planlægning på butiksområdet, er det ikke ensbetydende med, at der ikke bliver planlagt, men så sker planlægningen alene i hovedkontorerne i de store detailhandelskoncerner og uden nogen form for offentligt indseende.

Det er imidlertid et spørgsmål, i hvilken udstrækning kommunalbestyrelserne i dag finder behov for at ”værne os” imod den planlægning, der sker i detailhandelskoncernerne. De fleste af de undersøgte forslag til lokalplaner (og tillæg til kommuneplaner) for centerområder er anbefalet af planlæggerne, mens enkelte er forelagt neutralt med gengivelse af ansøgers argumenter for, at ansøgningen imødekommes. Den planlægningsmæssige begrundelse er stort set fraværende i redegørelserne, hvor det typisk oplyses, at forslagene har baggrund i et ønske fra en bygherre eller fra en butikskæde.

Selv om den formelle konfirmering naturligvis sker i den enkelte kommunalbestyrelse - der måske oplever sådanne projekter som udtryk for positive bidrag til kommunens udvikling - giver det indtryk af, at planlægningen på dette område i realiteten sker i hovedkontorerne i de store detailhandelskoncerner.

Måske nedtoner (eller undlader) planlæggerne beskrivelse af negative konsekvenser af et projekt, fordi de under sagsforberedelsen er fremført over for borgmesteren, der har afvist dem? Der kan være forskellige forklaringer, men det forhold at udefra kommende projekter, der er i strid med nyligt vedtagne kommuneplaner, uden undtagelse anbefales af planlæggerne, fremkal-

der et billede af indifferente embedsmænd, der medvirker til at realisere ønsker, som politikerne endnu ikke har formuleret offentligt.

Det er næppe en helt retfærdig konklusion. Planlæggerne kan ikke skrive i sagsfremstillingen, hvilke signaler eller direktiver, der måtte være givet af borgmesteren eller udvalgsformanden. Men planlæggerne leverer ikke et tilfredsstillende grundlag for den politiske beslutning, hvis de ikke, som i eksemplerne med lokalplaner for centerområder, sætter ansøgningen i relation til de planlægningsmæssige begrundelser, der ligger bag kommuneplanens bestemmelser om detailhandelscentre, og redegør for konsekvenser for centerstrukturen. Og ved at undlade at redegøre for de politiske beslutninger, der ligger forud, er de med til at gøre processen ugennemskuelig.

### Diskussion om faglig etik

Blandt andet konstateringen af:

- planlægges formulering af politiske beslutninger,
- manglende reference til politiske beslutninger,

ger,

- det vanskelige for borgerne ved at gennemskue samspillet mellem developere, planlæggere og politikere, bør inspirere til diskussion om, hvori fagligheden består, og hvordan den kan komme til udtryk.

I en artikel om Fredensborg-sagen (hvor en boligblok blev nedrevet efter dom i Østre Landsret 2010) skrev sagsøgernes advokat Svend Paludan-Müller bl.a. om de involveredes ”manglende omtanke og vurdering af byggeriets indvirken på omgivelserne. Noget der ligger inden for arkitekters kerneområder.” Samt at ”Ingen af de involverede arkitekter udviste den faglige etik, som arkitekter ellers er kendt for.”

Advokaten har åbenbart en forestilling om, at arkitekter (og vel tilsvarende andre byplanlæggere) har faglige forudsætninger for at skelne mellem gode og dårlige løsninger og ”sortere synspunkterne i godt og skidt.” Men skal der en advokat til at gøre os opmærksom på, at der er en faglig etik, vi bør overholde?

## UDVIKLING AF LOKALPLANEN

**Lokalplaner kan udformes, så de er lettere at forstå og samtidigt mindre problematiske. Forbedringer kan hjælpes på vej af ”værktøj” i form af vejledninger og eksempelsamlinger. Planlægningsprocessen kan gøre mere åben, og lokalplanlægning som helhedstænkning kan styrkes.**

### Legalitet og forståelighed

Det er ikke let at formulere lokalplanbestemmelser, så de er lette at forstå og samtidigt er juridisk holdbare. Følgende råd tager sigte på at bestemmelser og redegørelser formuleres, så de gør lokalplanerne lettere at forstå og samtidigt forbedre retssikkerheden.

Bestemmelser:

- Formulér formålsbestemmelserne, så de har mening i forholdet til hvad der tilsigtes med lokalplanen som helhed og de vigtigste bestemmelser og samtidigt, så de ikke binder utilsigtet.
- Undlad bestemmelser, der ikke har lovhjemmel eller er upræcise. Vær herunder især

opmærksom på ulovhjemlede kompetencenormer og andre bestemmelser, der kræver fortolkning.

- Brug lokalplanvejledningen og følg med i Natur- og Miljøklagenævnets orientering om afgørelser.
- Undlad overflødige bestemmelser herunder om forhold, der kan reguleres – og bedst håndhæves - gennem anden lovgivning. Orientér i stedet om dem i redegørelsen eller som kommentarer til de relevante bestemmelser. Det drejer sig primært om:
  - Bygningsreglementet: Fastlæggelse af niveauplaner samt krav til en byggeansøgning.
  - Færdselsloven: Regler om parkering på vejarealer.

- Jordforureningsloven: Håndtering af forurenede jord.
- Miljøbeskyttelsesloven: Tilslutning til spildevandsafledning.
- Museumsloven: Fund af fortidsminder mv.
- Vejlovgivningen: Bestemmelser, der direkte eller indirekte angiver, at vejudlæg skal ske efter regler i vejlovgivningen og angivelse af vejes fremtidige status som private.
- Undgå formuleringer som ”byrådet kan tillade at ...”, eller ”med byrådets særlige tilladelse” (eller godkendelse), der skal fortolkes som mulighed for at dispensere. Hvis kommunalbestyrelsen er indstillet på at dispensere på nærmere angivne vilkår, kan der orienteres om det i en bemærkning eller fodnote.
- Undgå uklarhed med hensyn til, hvilken myndighed, der administrerer lokalplanen.
- Undlad så vidt muligt i lokalplanbestemmelser at henvise til regulativer og normer, og hvis det er nødvendigt, så angiv præcist, hvilke det konkret drejer sig om.

#### Redegørelse:

- Redegør for de væsentligste bindende bestemmelser i en kommentarspalte eller noter i tilknytning til bestemmelserne.
- Støt redegørelsen med illustrationer.
- Oplys om planlægningsmæssige sammenhænge med den hidtidige planlægning og med planlægning for naboarealer samt begrundelse for afgrænsning af lokalplanområdet.
- Hvis der henvises til uformelle plantyper, så forklar, hvordan de hænger sammen med kommuneplanen.

#### Samarbejde:

- Tjek med andre afdelinger hvordan intentionerne med den aktuelle planlægning kan varetages med anvendelse af lovgivning, der kan løse opgaver, som planloven ikke giver hjemmel til.
- Få en kollega til at vurdere bestemmelser og redegørelse ud fra synsvinklen: Hvordan vil jeg opfatte dem, hvis det var min ejendom, det drejede sig om?

### ”Planlægningsværktøj”

Udarbejdelse af holdbare og forståelige lokalplaner vil kunne støttes ved udarbejdelse af vejledninger og eksempelsamlinger. Nogle eksempler:

- Vejledning i og eksempler på, hvordan kommune- og lokalplanlægning kan bruges til at modvirke klimaændring og tilpasning til de klimaforandringer, der kan forventes.
- Vejledning i og eksempler på formulering af udbygningsaftaler.
- Eksempler på, hvordan der kan formuleres meningsfulde formålsbestemmelser, der har god sammenhæng med de vigtigste bestemmelser.
- Ajourføring af ældre vejledninger.

Hertil kommer vejledning om en række andre emner, som er foreslået af kommunale planlæggere og bør overvejes. Bl.a. vedrørende:

- forholdet mellem planloven og miljøvurderingsloven,
- bevaringsområder,
- tekniske anlæg i det åbne land og landbrugets store industrianlæg,
- definition på forskellige anvendelseskategorier for blandede byfunktioner og erhvervsområder.

Der er endvidere forskellige emner, der fortjener en nærmere undersøgelse, herunder:

- hvordan skismaet mellem planlægning og ønsker om / behov for enkeltsagsbehandling inden for lokalplanlagte områder kan løses, herunder hvordan lokalplanen sammen med andre styringsredskaber kan varetage intentioner om arkitektonisk kvalitet, samt eksempler, på hvordan det gøres,
- hvordan der kan skabes mulighed for, at en kommune kan sikre en tilfredsstillende færdiggørelse af fællesanlæg ved en privat udstykning i en situation, hvor den private udstykker eller bygherre går konkurs, efter at nogle af grundene er solgt,
- i hvilket omfang veje og stier kan betragtes som fællesanlæg,
- muligheder for at forenkle planlægningsproceduren, samt
- hvordan søgelisten på PlansystemDK holdes ajour, så dens brugbarhed styrkes.

## Gennemskuelighed i planlægningsprocessen

Inddragelse af offentligheden i planlægningsarbejdet kan blive illusorisk hvis beslutningen i realiteten træffes internt i kommunen, før et planforslag vedtages og offentliggøres. Planlæggerne bør kunne bidrage til, at planlægningsprocessen bliver lettere at gennemskue ved, at de i redegørelsen oplyser om:

- Baggrunden for udarbejdelse af forslaget.
- De politiske beslutninger, der danner grundlag for udarbejdelsen af forslaget.
- Hvordan forslaget forholder sig til de mål, der har dannet grundlag for den hidtidige planlægning, når forslaget kræver tillæg til kommuneplanen eller har konsekvenser for andre områder.

Det vil også bidrage til gennemskueligheden, hvis planlæggerne ved behandling af indsigelser anvender planlægningsmæssige begrundelser frem for politiske formuleringer.

Forståelsen for planlægningsarbejdet vil endvidere kunne øges hvis der gennem undersøgelser opnås større viden, fx:

- På hvilket niveau forstår politikere og naboer eller andre med særlig interesse i planen bestemmelser i et lokalplanforslag?
- Hvordan er beslutningsprocessen typisk i lokalplaner for privat initierede projekter, fra projektet blev præsenteret (for forvaltningen eller borgmesteren eller udvalgsformanden) til afvisning af indsigelser ved den endelige vedtagelse?
- Hvordan opleves processen med tilvejebringelse af en lokalplan af naboer eller borgere med interesse i byens udvikling? Fx i tilfælde, hvor indsigelser er blevet helt eller delvis afvist. Har indsigerne fået ret i deres bekymring mht. fx skygge, tab af udsigt, trafikproblemer mv., eller har de hidset sig op uden grund?

## Viden om lokalplanlægningen i øvrigt

Undersøgelsen har bidraget til viden om lokalplanlægning i praksis, og samtidigt afdækket en række emner, der er uklarhed om, eller som det kan være interessant at få mere viden om, herunder:

- I hvilket omfang sker kommuneplanlægning

gen på væsentlige områder gennem lokalplaner med tilhørende kommuneplantillæg?

- Har denne planlægning et indhold, der lever op til bestemmelserne i planloven om indhold af lokalplanrammer og retningslinjer?
- Hvorfor vælger nogle kommuner at undlade at træffe formel beslutning om aflysning af lokalplanforslag, der reelt er opgivet?
- Hvilke årsager er der til, at planlægningen i nogle tilfælde ikke ”gøres færdig”? Skyldes det fx, at lokalplanerne skal presses igennem på for kort tid, eller regner planlæggerne med, at planloven giver hjemmel til bestemmelser om at regulere de pågældende forhold efter lokalplanens endelige vedtagelse?
- Hvorfor bliver muligheden for at bemyndige en grundejerforening til at dispensere fra en lokalplan stort set ikke benyttet? Er bestemmelsen i realiteten overflødig?
- Er lovliggørende lokalplaner generelt underbygget med planlægningsmæssige begrundelser?
- I hvilket omfang kan servitutter bruges som supplement til lokalplaner, herunder så de ikke kommer i konflikt med planlovens bestemmelser og intentioner om inddragelse af borgerne i planlægningen.
- I hvilket omfang løses anvendelse og bebyggelse i strid med en lokalplan ved dispensation eller fysisk lovliggørelse?
- Er der væsentlige forskelle i kommunernes dispensationspraksis?
- Er arealerhvervelse blevet vanskeliggjort for kommunerne ved, at de ikke kan ekspropriere på grundlag af en kommuneplan?
- Hvilke årsager er der til de store forskelle i håndhævelse af bestemmelser i lokalplaner? Skyldes det fx forskelle i plankulturer, politisk interesse, klager eller lovlighed?
- I hvilket omfang er planlæggere og politikere opmærksomme på, at der foregår administration på grundlag af ulovhjemlede kompetencenormer?

## Lokalplanlægning som helhedstænkning

Allerede i bemærkningerne til byplanloven af 1938 tales (underforstået) om helhedstænkning i form af regulering af bebyggelsesarterne *indbyrdes* og regulering af forholdet mellem bebyggelse og færdselsveje. Og i et cirkulære om byplanloven fra 1939 står, at lovens hoved-



synspunkt er, at den enkelte bebyggelse bør ses og vurderes som led i *en sammenhæng*, nemlig de øvrige eksisterende og forudsigelige forhold på stedet og dets omgivelser.

I boligministeriets Standard-byplanvedtægt fra 1967 peges på, at der bør tilstræbes en byplanmæssig *sammenhæng* med de omliggende arealer og deres bebyggelsesforhold og tilpasses fællesanlæg som fx skole og butikker, vej- og stisystemet mv. I formålsparagraffen til kommuneplanloven fra 1975 tales direkte og indirekte om *helhedsvurdering*, og bl.a. bestemmelser i planloven om redegørelse for en lokalplan peger på, at en lokalplan bør være udtryk for *helhedstænkning*.

Karsten Revsbech påpeger i sin doktordisputats, Planer og forvaltningsret, at det er noget helt fundamentalt for en plan, at den ikke blot består af en samling af enkeltheder, men at der må skabes en sammenhæng mellem enkelthederne, så de passer ind i en samlet udvikling af hele det pågældende område.

Langtfra alle lokalplaner lever op til disse intentioner. Det er fx udtryk for manglende helhedstænkning, når væsentlige spørgsmål udskydes til efter lokalplanens vedtagelse, og når forhold, der reguleres efter anden lovgivning, søges ”løst” gennem lokalplanbestemmelser.

I mange lokalplaner er redegørelsen mangelfuld med hensyn til oplysninger om planforholdene på naboarealer. Og der er mange eksempler på, at det er svært at se, at der ligger helhedstænkning bag lokalplanens afgrænsning.

Det er også udtryk for manglende helhedstænkning, når lokalplaner med tilhørende kommuneplantillæg for fx nye butikcentre vedtages med højst en overfladisk begrundelse og uden en reel redegørelse for konsekvenser for den hidtidige centerstruktur og trafikforhold mv. Den manglende helhedstænkning understreges af, at de tilhørende kommuneplantillæg er uden planlægningsmæssigt indhold.

I lokalplanvejledningen peges på, at man som led i redegørelse for forholdet til anden planlægning kan beskrive planer for kollektiv trafik og vejforhold i tilknytning til området, samt at angivelse

af bl.a. skoledistrikt, afstand til skole, skolevej og skolebus er en nyttig oplysning, når der planlægges nye boliger. Der er ikke mange lokalplaner, der lever op til en sådan helhedstænkning.

## Konklusion

Set fra en byherres eller en kommunes side kan lokalplanen opleves som et forsinkende, bureaukratisk element. Og set fra borgernes synsvinkel kan den offentlige fremlæggelse opleves som en tom, formel procedure. Men når en lokalplan sikrer en god udformning af et nyt byområde og omdannelse eller bevaring af et eksisterende – eller når en lokalplan for et stort projekt bliver underkendt i en klagesag, eller opgives på grund af indsigelser, illustrerer det lokalplanredskabets værdi til regulering af arealanvendelsen, inddragelse af borgerne og afklaring af forskellige interesser vedrørende arealanvendelsen.

Et lidt overraskende resultat af undersøgelsen er, at stort set ingen af de lokalplaner, jeg har undersøgt, forekommer overflødige. Undersøgelsens resultater giver således ikke argumenter for i højere grad at detailplanlægge gennem kommuneplanrammer – hvilket også ville kræve, at disse havde et betydeligt større planlægningsmæssigt indhold, end de fleste har nu.

Samtidigt viser undersøgelsen, at der er behov for:

- at øge politikeres forståelse for de ”lokale love”, de vedtager,
- øget opmærksomhed på udnyttelse af forskellige muligheder i planloven,
- vejledninger og eksempelsamlinger vedrørende muligheder for klimatilpasning og forskellige andre specifikke emner,
- undersøgelse og afklaring af en række principielle spørgsmål,
- diskussioner om, hvordan lokalplanerne kan udvikles, så de har færre problematiske bestemmelser og bliver lettere at forstå, og om hvordan tilvejebringelsesprocessen kan blive lettere at gennemskue, samt
- diskussioner om planlæggernes roller og faglighed.

En indsats på disse områder kan styrke lokalplanen som redskab til helhedstænkning vedrørende den konkrete arealplanlægning.



# DOKUMENTATION OG EKSEMPLER



# 1 METODE OG HYPOTESER

Undersøgelsen er baseret på forslag til konkrete lokalplaner og behandlingen af dem med udgangspunkt i en række hypoteser. Der er suppleret med yderligere undersøgelser, når foreløbige resultater har inspireret til det.

## 1.1 Undersøgelsens metode

### 1.1.1 Fremgangsmåde

Der er tale om en empirisk undersøgelse baseret på analyse af konkrete lokalplaner og omfatter:

- 1. delrapport: De to nyeste lokalplanforslag (eller seneste endeligt vedtagne lokalplaner) fra samtlige kommuner, der var på søgelisten på PlansystemDK på en valgt dato, den 11. 05. 2009.
- 2. delrapport: Den enkelte kommunes dagsorden ved kommunalbestyrelsens behandling af indsigelser mod de undersøgte lokalplaner.
- Den sammenfattende rapport: Resultater af en spørgeskemaundersøgelse, stikprøver i lokalplaner, der er henvist til i besvarelser, nye lokalplanforslag for centerområder, samt forskellige andre lokalplaner og kommuneplantillæg og andre oplysninger, fundet på PlansystemDK og ved søgning på nettet.

Udvælgelsen af emner, der er undersøgt, er baseret på en forundersøgelse samt erfaringer med lokalplanlægning i teori og praksis. De første to faser er gennemført som konkrete analyser af lokalplanforslag og behandlingen af dem. Denne metode er valgt frem for spørgeskema- eller interviewundersøgelser, dels af ressourcemæssige grunde, dels fordi sådanne metoder ikke er egnede til mange af de undersøgte emner.

Der vil uundgåeligt være en vis subjektivitet ved, at det er en enkelt person, der har gennemgået lokalplanerne og de kommunale dagsordener. Det er søgt opvejet ved at underbygge vurderingerne med et større antal eksempler (især i 1. delrapport). En fordel ved den valgte metode er også, at undersøgelsen i 1. fase har kunnet omfatte samtlige udvalgte lokalplanforslag, og i 2. fase alle lokalplaner, hvor der er sket en politisk

behandling efter den offentlige fremlæggelse.

Nogle kommuner giver på hjemmesiden adgang til video- eller lydoptagelser fra kommunalbestyrelsens møder, og disse er gennemset/hørt vedrørende behandling af indsigelser mod de aktuelle lokalplaner.

Undersøgelsen af stadiet for realisering samt indhentning af oplysninger om andre lokalplanerfaringer har ikke kunnet gennemføres på tilsvarende måde. En interviewundersøgelse ville være for ressourcekrævende, og derfor er det valgt at gennemføre den som en spørgeskemaundersøgelse. Her er subjektiviteten udvidet med dem, der har udfyldt spørgeskemaerne.

Som en udvidelse af undersøgelsen blev der spurgt til lokalplaner med bestemmelser om klimatilpasning. De væsentligste resultater herfra er indarbejdet i rapporten, og der er foretaget stikprøver af, hvordan oplysningerne harmonerer med bestemmelser i de lokalplaner, der er henvist til. Det er dog ikke lykkedes at skaffe det nødvendige finansielle grundlag for en mere dybtgående analyse af lokalplanerne og heller ikke for en påtænkt kombineret vejledning og eksempelsamling.

Besvarelserne vedrørende håndhævelse, udbygningsaftaler og lovliggørelseslokalplaner er tjekket i de tilfælde, hvor lokalplannumre er oplyst. Endvidere har jeg søgt supplerende oplysninger og foretaget stikprøver vedrørende bl.a. brug af servitutter.

De oplysninger, der er fundet, vil kunne dokumenteres, men henvisning til de konkrete kommuner og lokalplaner er undladt. Det er i overensstemmelse med, at der generelt er tilstræbt en anonymisering af de eksempler, der nævnes. Det er dels for at undgå at enkelte kommuner bliver "hængt ud", dels for ikke at risikere, at

vurderingerne, fx vedrørende bestemmelsernes legalitet, bliver brugt i klagesager over konkrete - og tilfældige udvalgte - lokalplaner.

Analysen af lokalplanforslagene er suppleret med litteraturstudier vedrørende forskellige principielle problemstillinger, tidligere undersøgelser og debat samt baggrund for brug af kompetencenormer (1. delrapport).

Analysen af behandlingen af indsigelser har inspireret til at skrive om forholdet mellem politikere og planlæggere samt planlæggerroller (2. delrapport).

For at supplere grundlaget for en diskussion af planlæggerroller i en politisk kontekst, er foretaget en undersøgelse af forslag til lokalplaner for centerområder fra 1. halvår af 2011, der har vist sig velegnede hertil. Endvidere har overvejelser og synspunkter i tilknytning til dette emne også hentet inspiration fra drøftelser i faglige fora og egne erfaringer.

Enkelte større uddrag af lokalplaner samt kommentarer til en tidligere undersøgelse vedrørende klimatilpasning og beskrivelse af planlæggerroller er sendt til de pågældende kommuner og personer. Det har medført bearbejdning i de tilfælde, hvor der er modtaget konkrete kommentarer til udkastene.

Konstatering af, at en stor del af lokalplanerne har krævet tillæg til kommuneplanerne, gav anledning til at foretage supplerende undersøgelser af eksempler på sådanne tillæg.

Undersøgelsens metode har således været åben over for udvidelse, efterhånden som forskellige resultater har inspireret til det.

### 1.1.2 Besvarelser af spørgeskemaer

Spørgeskemaerne blev udsendt pr. mail omkring 1. februar 2011. Se Bilag 1. Besvarelserne er i hovedtræk modtaget med knap 1/3 i første halvdel af februar, ligeledes knap 1/3 i sidste halvdel af februar, ca. 1/3 i løbet af marts og de resterende i løbet af april efter udsendelse af erindringsmails.

Besvarelserne blev udført af lederne af planafdelingerne eller – så vidt det har kunnet vurderes

– af de planlæggere, der har arbejdet med de pågældende lokalplaner. Nogle svarede umiddelbart, mens andre først svarede efter drøftelse i afdelingen og indhentning af oplysninger hos byggesagsbehandlere mv.

Der er modtaget besvarelser på de udsendte spørgeskemaer fra 86 kommuner. Det giver en besvarelsesprocent på 88, hvilket må betegnes som tilfredsstillende. 6 kommuner har oplyst, at de ikke havde tid til at svare, og andre 6 kommuner har ikke reageret.

Mange besvarelser giver direkte indtryk af et fagligt engagement og samtidigt indirekte indtryk af, at planlæggerne generelt har travlt. Der er store forskelle på, hvor udførligt skemaerne er blevet besvaret. Det spænder fra en afkrydsning i de væsentligste felter til omfattende supplerende oplysninger vedrørende de undersøgte planer, ønsker om vejledning og udvidelse af lokalplankataloget samt forskellige andre kommentarer.

I et følgebrev til spørgeskemaerne var planlæggerne blevet opfordret til at kommentere de to delrapporter, herunder betragtningerne i 2. delrapport om planlægning og politik. Ud over at der i mange besvarelser er givet udtryk for en positiv holdning til undersøgelsens foreløbige resultater, har denne opfordring ikke givet resultat.

I ingen af besvarelserne har man benyttet muligheden for at give supplerende oplysninger om spørgsmål vedrørende etablering af grundejerforening, afskærmningsforanstaltninger og fællesanlæg. Det skyldes formentlig, at realiseringen ikke har været så langt fremme, at der har været anledning hertil.

I de tilfælde, hvor der har været søgt dispensation, er der kun ganske få, der har suppleret med redegørelse for faglige momenter vedrørende afslag eller meddelelse af dispensation.

Et spørgsmål "håndhævelse af bestemmelse i en lokalplan" har ikke været formuleret tilstrækkeligt præcist til, at alle har forstået hensigten, nemlig håndhævelse ved påbud og politianmeldelse.

Et spørgsmål, om der siden 1. 1. 2007 er truffet beslutning om indgåelse af en udbygningsaftale, var formuleret som om det var en selvfølge, at planlæggerne var klar over, at det drejer sig om udbygningsaftale om infrastrukturanlæg efter planlovens § 21 b. Flere besvarelser tyder på, at der er behov for vejledning om denne mulighed.

Ud over de stillede spørgsmål er der andre emner, som kunne være interessant at få belyst. Ved udformning af spørgeskemaerne havde jeg imidlertid vurderet, at hvis der blev stillet flere spørgsmål, ville det kunne forventes at begrænse antallet af besvarelser. Fraværet af besvarelser fra nogle kommuner samt andre kommuners begrænsning af besvarelse til det mest nødtørftige bekræfter dette. I afsnittet under Hovedresultater om udvikling af lokalplanen er redegjort for yderligere emner, der bør undersøges.

### 1.1.3 Typiske lokalplaner

Med hensyn til hovedanvendelse er de undersøgte lokalplaner sammenholdt med de øvrige lokalplanforslag, der var på søgelisten den 11. maj 2009 og et halvt år senere. Det blev her konkluderet, at den procentvise fordeling på hovedanvendelse svarede til de øvrige forslag på søgelisten med de afvigelser, der uundgåeligt vil være ved en sådan stikprøve.<sup>1</sup>

Der er foretaget en tilsvarende sammenligning med lokalplanforslag på søgelisten pr. 12. 04. 2011 og fraregnet 26 forslag, der på dette tidspunkt var faldet for forældelsesfristen. I forhold til de undersøgte lokalplaner var der her en markant højere andel, der var rubriceret som Tekniske anlæg, hvilket omfattede 31 forslag for vindmøller. Herudover svarede hovedanvendelsen i hovedtræk til de undersøgte lokalplaner. Med hensyn til hovedanvendelsen kan de undersøgte lokalplaner således betragtes som typiske. Ligeledes er det også mit indtryk, at forslagene også er typiske med hensyn til udformningen.

Relativt få har i spørgeskemaundersøgelsen svaret ja til et spørgsmål, om de pågældende lokalplaner vurderes som typiske for de pågældende kommuner. Det kan skyldes, at spørgsmålet kunne forstås på flere måder. De fleste har dog opfattet det som det var ment, nemlig rettet mod lokalplanens emner og indhold, mens

enkelte har opfattet det som tilvejebringelsesprocessen.

## 1.2 Hypoteser

### 1.2.1 Hypoteser behandlet i delrapporterne

I 1. delrapport, afsnit 1, blev følgende hypoteser bekræftet:

- *De fleste lokalplaner for større bygge- og anlægsarbejder ville uanset lokalplanpligt være nødvendige af hensyn til inddragelse i byzone eller ændring af hidtidigt plangrundlag:* Mere end 75 % af lokalplanerne tilvejebringes af andre grunde end lokalplanpligten.
- *Der er overvejende politisk enighed om fremlæggelse af forslag til lokalplaner:* Der har været mindretal ved vedtagelse af ca. 12 % af lokalplanforslagene.
- *En række muligheder i planloven udnyttes sjældent:* Det drejer sig bl.a. om mindretalsudtalelser, alternative lokalplanforslag, bemyndigelse af grundejerforeninger og udbygningsaftaler.
- *Samspillet mellem lokalplaner og byggeretsregler mv. i bygningsreglementet er i mange tilfælde uklar:* Det drejer sig om definition af 1½ etage, beregning af bebyggelsesprocent for den enkelte ejendom samt usikkerhed med hensyn til afstandsbestemmelser, opholds- og parkeringsareal mv.
- *Der er mange formelle fejl i størstedelen af lokalplanerne:* Der er registreret ca. 7 problematiske bestemmelser i gennemsnit pr. lokalplan.

Derimod blev følgende hypoteser kun bekræftet delvis:

- *Hovedparten af lokalplaner kræver tilladelse eller dispensation efter anden lovgivning:* Godt halvdelen kræver godkendelse eller tilladelse efter anden lovgivning, primært landbrugsloven, naturbeskyttelsesloven og jordforureningsloven.
- *Hovedparten af lokalplaner har bestemmelser til varetagelse af bebyggelsens ydre udformning (arkitektonisk kvalitet mv.):* Omkring halvdelen har detaljerede bestemmelser om bebyggelsens ydre udformning.

I 2. delrapport, afsnit 1, blev følgende hypoteser bekræftet:

- *Den offentlige fremlæggelse medfører i langt de fleste tilfælde kun mindre, detailbetonede ændringer ved den endelige vedtagelse:* Gennemgangen af behandling af indsigelser bekræfter, at hovedparten af ændringer vedrører detaljer.
- *Den politiske behandling følger helt overvejende forvaltningens indstilling:* Det omfatter ca. 85 % af de vedtagne lokalplaner.

Derimod blev følgende hypotese kun delvis bekræftet:

- *Der foretages sjældent supplerende høring forud for vedtagelse af ændringer:* Der er foretaget supplerende høring og fornyet fremlæggelse af ca. 10 % af de vedtagne lokalplaner.

### 1.2.2 Hypoteser behandlet i den afsluttende rapport

I den sidste fase af projektet er følgende hypoteser undersøgt:

#### **Langt størstedelen af projekter er påbegyndt realisering inden to år efter vedtagelse af planforslaget.**

Ca. 130 af de endeligt vedtagne lokalplaner, der foreligger besvarelse om, tager sigte på udstykning, byggemodning eller opførelse af bebyggelse. I foråret 2011 var realisering påbegyndt eller under konkret forberedelse for ca. 65 % af disse.

Nogle lokalplaner er vedtaget som forslag før 2009, og da der ikke er spurgt til det konkrete tidspunkt for påbegyndelse af realiseringen, kan det ikke opgøres præcist, hvor mange der er påbegyndt realisering inden for to år fra vedtagelsen som forslag. På grund af den usikkerhed, der er i denne opgørelse, antages hypotesen for delvis bekræftet.

#### **Gennem lokalplanlægning gøres generelt en stor indsats for formidling af planlægningen, dog skæmmet af brug af ulovhjemlede og uklare bestemmelser.**

På trods af, at de fleste redegørelser har relativt let forståelige beskrivelser af lokalplanens indhold og sammenhæng med anden planlægning, er det vanskeligt for ikke-fagkyndige - men også

for mange planlæggere - at forstå rækkevidden af planen især i retlig henseende. Det skyldes navnlig brug af ulovhjemlede og uklare bestemmelser, men også at den sproglige fremstilling nogle gange er med til at gøre lokalplaner vanskelige at forstå.

Det er også konstateret, at planlægningen ikke altid er "gjort færdig" ved den endelige vedtagelse af lokalplanen. Det drejer sig især om efterfølgende godkendelse af forskellige forhold (kompetencenormer), men også om efterfølgende forhandlinger og forudsætninger om løsning af væsentlige trafikale forhold mv. Også sådanne forhold er med til at gøre lokalplanerne vanskelige at forstå. Hypotesen er således bekræftet.

## 2 INDHOLD OG FORMIDLING

Undersøgelsen bekræfter, at lokalplanlægning er et velegnet redskab til at afklare forskellige ønsker og interesser. Men der er mange problematiske bestemmelser i lokalplanerne, og både det retlige indhold og beslutningsprocessen er ofte vanskelig at gennemskue.

### 2.1 De undersøgte planer

#### 2.1.1 Den primære del af undersøgelsen

Som udgangspunkt skulle undersøgelsen omfatte de to nyeste forslag til lokalplaner, der var på søgelisten, PlansystemDK den 11. maj 2009. På denne dato var der ikke planforslag fra samtlige kommuner. Derfor kom undersøgelsen til at omfatte 170 planforslag og de 26 nyeste, endeligt vedtagne lokalplaner. Hovedparten, ca. 67 %, er vedtaget som forslag i begyndelsen af 2009 og 25 % i 2008. De sidste 8 % er vedtaget som forslag i 2006 eller 2007.

Den gennemsnitlige lokalplan har et omfang på ca. 30 sider, dog knap 20 sider, når omslag og tomme sider fratrækkes. Antallet af sider er nogenlunde ligeligt fordelt på redegørelse og bestemmelser (inkl. kortbilag).

Omkring 70 % af forslagene vedrører helt eller hovedsageligt private ejendomme.

Der har været tilknyttet en byplankonsulent til udarbejdelsen af ca. 25 % af lokalplanforslagene.

I ingen af de undersøgte forslag har været udnyttet muligheden for at fremlægge alternative forslag. Ved søgning på nettet kan ses enkelte eksempler på, at denne mulighed udnyttes.

Ca. 1/3 af de undersøgte planer blev vedtaget inden for ca. 4 måneder efter, at de var vedtaget som forslag, og yderligere 1/3 blev endeligt vedtaget inden for 6 måneder fra vedtagelsen som forslag.

Med hensyn til fordeling på hovedanvendelse svarer de undersøgte planer i hovedtræk til de lokalplaner, der var på søgelisten som helhed, både den pågældende dato og et halvt år senere.<sup>2</sup>

I tidligere lokalplanundersøgelser<sup>3</sup> har man anvendt en typologi som resulterede i, at en meget stor andel blev defineret som projektlokalplaner. For at få et mere nuanceret billede, er bl.a. lokalplaner for udvikling af nye byområder og landzonelokalplaner skilt ud som særskilte typer. Opdelingen har resulteret i følgende:

Lokalplantype	Antal	Procent
Projektlokalplan	76	39,0
Udviklingslokalplan	53	27,0
Byomdannelseslokalplan	22	11,0
Bevaringslokalplan	18	9,0
Rammelokalplan	1	0,5
Temalokalplan	6	3,0
Lovliggørelseslokalplan	1	0,5
Landzonelokalplan	19	10,0
I alt	196	100

Skema 5: Oversigt over lokalplantyper

Hovedparten af lokalplanerne tilvejebringes på grund af henholdsvis lokalplanpligt, revision af plangrundlaget eller efter ønske fra grundejer, fordelt med omkring 1/4 i hver gruppe. Den sidste fjerdedel tilvejebringes på grund af udnyttelse af lokalplanretten, overførsel til byzone eller sommerhusområde og opfølgning af § 14-forbud. I de fleste tilfælde er der flere begrundelser.

Ved tilvejebringelse af lokalplanerne har der ved knap 15 % af lokalplanerne været forudgående offentlighed før fremlæggelse af forslaget. Herudover er det indgået i vedtagelsen af 10 % af lokalplanforslagene, at der skulle holdes borgermøde under fremlæggelsen.

Ud over de primære bestemmelser om anvendelse, udstykning og regulering af bebyggelse rummer planloven muligheder for nærmere regulering af en lang række forhold. Udnyttelse af de vigtigste heraf er vist i skema 6.



Bebyggelsens ydre udformning	50 %
Intentioner om arkitektonisk kvalitet	20 %
Tilslutning til fællesanlæg	40 %
Oprettelse af grundejerforening	25 %
Lavenergibebyggelse	15 %
Fjerne tilstandsservitutter	15 %
Bonusvirkning for landzonelokalplan	9 %
Alternativ udstyknings-/bebyggelsesplan	7 %

Skema 6: Udnyttelse af forskellige muligheder i planloven

Ingen af lokalplanforslagene havde oplysninger om den relativt nye mulighed for indgåelse af en udbygningsaftale om infrastrukturanlæg. Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at denne mulighed nu er mere anvendt.

### 2.1.2 Supplerende undersøgelse

Ud over de 196 lokalplaner, der er de primære objekter for undersøgelsen, har jeg undersøgt 25 lokalplanforslag for centerområder samt enkelte andre lokalplaner vedrørende servitutter, brug af kompetencenormer mv.

I nogle besvarelser i spørgeskemaundersøgelsen er henvist til bestemte lokalplaner vedrørende klimaforhold, og undersøgelsen er suppleret med stikprøver blandt disse lokalplaner.

I en baggrundsrapport til undersøgelsen "Klimatilpasning i de danske kommuner – et overblik" (se afsnit 5.3) har 6 ud af 10 udvalgte kommuner oplyst, at klimatilpasningsstrategier indgår i deres lokalplaner. Her er undersøgelsen ligeledes suppleret med stikprøver i nye lokalplaner fra de pågældende kommuner.

### 2.1.3 Lokalplanforslag for centerområder

Andelen af lokalplaner for centerområder er steget markant gennem de seneste år, hvilket fremgår af skema 7.

På baggrund heraf og fordi butiksplanlægning har politisk bevågenhed har jeg vurderet, at denne kategori er velegnet til at belyse nogle problemstillinger vedrørende planlæggerroller og planlægningens funktion. Jeg har derfor foretaget en supplerende undersøgelse af de 30 lokalplanforslag, der på søgelisten under "Generel anvendelse" var rubriceret under Centerom-

År	%
1980	3,8
1990	6,3
2000	5,5
2005	8,7
2006	7,7
2007	8,2
2008	9,0
2009	9,5
2010	13,2
2011	13,4

Skema 7: Endeligt vedtagne lokalplaner for centerområder i procent af samtlige vedtagne lokalplaner. Tallet for 2011 er fra den 1. 1. til den 26. 10.

råder og vedtaget mellem den 1. 1. 2011 og den 8. 8. 2011.

Af de 30 forslag har 25 til formål at åbne mulighed for nye butikker (lokalcentre) eller udvidelse af eksisterende butiksområder. De øvrige 5 drejer sig om at regulere en eksisterende bymidte, et butikscenter uden udvidelse af detailhandelsarealet, en biograf, liberale erhverv og et parkeringshus.

18 af de 25 lokalplanforslag for butiksområder kræver tillæg til kommuneplanen. Med undtagelse af 2 drejer det sig om ændring af anvendelsesbestemmelserne eller udvidelse af rammen til butiksformål. En enkelt af de pågældende kommuneplaner er fra 2008, de øvrige fra 2009 eller 2010.

Der er således en væsentlig stigning i antallet af lokalplaner for centerområder, og det er bemærkelsesværdigt, at ¾ af dem kræver ændring af de nye kommuneplaner.

## 2.2 Bestemmelsernes legalitet

### 2.2.1 Definitioner og eksempler

I 1. delrapport, kapitel 5, er redegjort for en vurdering af lokalplanbestemmelsernes legalitet. Det er opgjort, at der er ca. 7 "problematisk" bestemmelser i gennemsnit i de undersøgte lokalplaner.

Ved gennemgangen af behandlingen af indsigelser<sup>4</sup> er konstateret, at der ved den endelige



vedtagelse i en del tilfælde er tilføjet yderligere problematiske bestemmelser. Der er også eksempler på, at bestemmelser ved den politiske behandling er gjort upræcise ved tilføjelse af ord som ”kan” eller ”så vidt muligt”. Det er formentligt udtryk for, at politikerne har ønsket et smidigt administrationsgrundlag, og ikke har været opmærksomme på, at de ved den upræcise formulering svækker administrationsgrundlaget.

1. delrapport, kapitel 5, indeholder et større antal eksempler på forskellige typer af problematiske lokalplanbestemmelser. I det følgende gengives et mindre udvalg.

### **1. Overordnede kompetencenormer: Bestemmelser om efterfølgende godkendelse af udstyknings- eller bebyggelsesplan.**

”Helhedsplan. Nyanlæg må kun ske efter et samlet projekt for området, som viser placering og udformning af bebyggelser, beplantning, parkering og skiltning samt redegørelse for fremtidig terræns koter”

”Udstykninger må kun ske efter en af Byrådet samlet godkendt udstykningsplan. Inden bebyggelse finder sted, skal der til bygningsmyndighedens godkendelse foreligge såvel bebyggelsesplan som tegninger af plan, facade og snit af de enkelte bygninger. Der skal ligeledes redegøres for evt. terrænreguleringer.”

Lignende kompetencenormer har ved påklage til Natur- og Miljøklagenævnet medført, at de pågældende dele – eller planen som helhed – er blevet kendt ugyldige.<sup>5</sup>

### **2. Kompetencenormer vedrørende detaljer: Krav om efterfølgende godkendelse af detaljer.**

”Der skal for lokalplanområdet udarbejdes en samlet landskabs-, beplantnings- og plejeplan der skal godkendes af Kommunalbestyrelsen.”

”Ny bebyggelse skal fremstå med facader i tegl- eller natursten efter kommunalbestyrelsens nærmere godkendelse.”

”Stilladsreklamer kan tillades tidsbegrænset, såfremt disse ikke har stødende eller provokerende indhold.”

Der er ikke hjemmel til en efterfølgende godkendelse og tilsvarende bestemmelser er blevet underkendt af Natur- og Miljøklagenævnet. Formuleringer om at ”kommunalbestyrelsen kan tillade ...”. skal ifølge Natur- og Miljøklagenævnets praksis opfattes som oplysning om, at kommunalbestyrelsen kan give dispensation efter reglerne herom.



### 3. Bestemmelser om handlepligt: Krav om realisering eller vedligeholdelse.

”Ved nybyggeri i henhold til kortbilag 2, skal der plantes 5 platantræer langs muren mod ... -vej, som vist på kortbilag 3.”

”Bygninger som jf. kortbilag 3 og bilag A er klassificeret med høj bevaringsværdi eller mellem bevaringsværdi skal bevares og vedligeholdes, så den arkitektoniske, kulturhistoriske og miljømæssige værdi, samt originalitet fastholdes.”

”Græsarealerne skal plejes ved slåning 1-2 gange årligt, tidligst fra Sankthans, eller ved afgræsning med får, kreaturer eller heste.”

En lokalplan kan kun regulere fremtidige forhold. Der er ikke lovhjemmel til at kræve planen eller dele af den realiseret eller om vedligeholdelse af bygninger mv.

### 4. Udefinerede normer: Henvisning til ikke definerede regulativer mv.

”De til enhver tid gældende retningslinjer i kommunens affaldsregulativer skal overholdes.”

”Skiltning skal overholde Byarkitektonisk vejledning for ... Kommune.”

”Ved nybyggeri skal der udlægges areal til parkering på egen grund svarende til normen efter parkeringsvedtægt for ... Kommune.”

Hvis der henvises til normer eller regulativer, skal det være entydigt, hvilke det drejer sig om. Det skyldes, at bestemmelser, der indgår som del af en lokalplan, ikke må kunne ændres uafhængig af lokalplanen.

### 5. Upræcise bestemmelser: Bredt formulerede bestemmelser mv.

”Ny bebyggelse skal opføres som arkitektonisk ensartet bebyggelse med overensstemmelse i byggestil, materialevalg og bygningsdetaljer.”

”Tage må kun dækkes med følgende materialer: - Tegl, betontagsten af alle typer og farver, men ikke glaserede tagsten, - Bølgeplader, skifer, cement/fiber-baserede tagplader (Cembrit mv.), eternit, - Stålprofiler, zink og aluprofiler, - Glas som ovenlys, vinduer og solfangere, - Tagpap i farverne grå og sort, - Compositmateriale (glasfiber / kulfiber i kombination med isoleringsmateriale mv.).”

Det er ikke præcist, hvad der skal forstås ved arkitektonisk ensartet bebyggelse. Det næste eksempel viser, hvordan bestemmelser kan

gøres upræcise ved at skulle dække så mange muligheder, at det kan være vanskelig at give en planlægningsmæssig begrundelse for afvisning af materialetyper, der ikke er nævnt.

## 6. Overflødige bestemmelser: Forhold der reguleres af anden lovgivning

”Fortidsminder. Skulle der i forbindelse med anlægsarbejder fremkomme fund af fortidsminder, skal arbejdet, som berører fundet, indstilles, og ... Kommune tilkalles, jf. museumsloven § 27 stk. 2.”

”Træffes jordforurening i forbindelse med nedrivning eller opførelse af byggeri, skal den til enhver tid gældende lovgivning på området overholdes”

”Fra ejendommen må der etableres overkørsler med en udlægsbredde på indtil 8 m og med placering efter vejmyndighedens nærmere godkendelse.”

”Grundejerne har pligt til at lade bebyggelsen tilslutte (...), el, vand og kloakering efter de enkelte forsyningsvirksomheders til enhver tid gældende regler.”

Oplysninger om regler efter anden lovgivning hører hjemme i lokalplanens redegørelse. Forsyningsanlæg kan måske opfattes som fællesanlæg, men da håndhævelse må ske gennem den respektive lovgivning, er sådanne bestemmelser uden reelt indhold og med til at gøre lokalplanen vanskelig at forstå.

## 7. Ulovhjemlede bestemmelser i øvrigt: Diverse andre bestemmelser der ikke har hjemmel i planloven.

”Vilkår ved etablering af nye søer: Der må ikke udsættes dyr, fodres ellers opsættes huse. Der må ikke sprøjtes eller gødskes i søens nærhed.”

”Ny bebyggelse må ikke uden byrådets særlige tilladelse tages i brug før der er truffet aftale om tidspunkt for etablering af de angivne beplantninger.”

”Såfremt bebyggelsen opføres og ibrugta-

ges i etaper skal tidsfølgeplan godkendes i byrådet.”

”Områdets anvendelse er fastlagt til boligformål, enfamiliehuse med bopælspligt.”

”Såfremt det skønnes nødvendigt, kan Byrådet i begge ovennævnte tilfælde skærpe eller lempe kravene til antallet af parkeringspladser.”

”Alle grunde skal til enhver tid være i en renholdt og ryddelig stand. Byrådet kan med 4 ugers skriftlig varsel forlange en grund opryddet, og hvis det ikke sker, lade arbejdet udføre for ejers regning.”

Der er ikke hjemmel til forbud mod sprøjtning og gødsning og heller ikke til etapedeling, tidsfølgeplan eller bopælspligt eller til at lade en grund rydde. Byrådet kan ikke efter lokalplanens endelige vedtagelse ændre på parkeringskrav, der er fastsat i planen.

### 2.2.2 Særligt vedrørende kompetencenormer

Blandt de problematiske lokalplanbestemmelser indtager ulovhjemlede kompetencenormer en særstatus.<sup>6</sup> Bestemmelser om bevaring af eksisterende bebyggelse og forbud mod byggearbejder på eksisterende bebyggelse efter lokalplankatalogets nr. 14 og 19 skal udformes som kompetencenormer. Derimod er der ikke hjemmel til bestemmelser, der tilsigter at give kommunalbestyrelsen ret til at godkende eller give tilladelse ud over hvad der fremgår af lokalplanens bestemmelser og kompetencen til at dispensere.

Sådanne kompetencenormer har tidligere været anset for lovlige. I sin doktorafhandling, *Planer og forvaltningsret*, argumenterede Karsten Revsbech imod, at planmyndigheden gennem en plan påtog sig kompetence til enkeltsagsbehandling.<sup>7</sup>

Det søgte Bendt Andersen og Ole Christiansen at imødegå i 3. udgave af den kommenterede kommunepanlov,<sup>8</sup> De anførte, at ”lovmedholdigheden af kompetencenormer (ud over området for nr. 14 og 19) kan ikke principielt betvivles” Og i en supplerende kommentar skrev de bl.a., at ”En præcis forudgående regulering vedrørende

detaljer er som regel hverken mulig eller ønskelig.”

Det sidste er utvivlsomt rigtigt, men synspunktet om lovmedholdeligheden af kompetencenormer er senere imødegået af Natur- og Miljøklagenævnet, der i flere afgørelser har præciseret at ”lokalplanbestemmelser skal være entydigt og præcist formuleret, således at borgeren på forhånd ved, hvad der er tilladt.”<sup>9</sup> - Hvis denne sætning bliver efterlevet, vil lokalplanerne også blive lettere at forstå for borgerne.

### 2.3 Formidling

Planlovens mål om inddragelse af offentligheden i planlægningen bør bl.a. indebære, at planforslagene udformes, så de er lettest mulige at forstå for ikke sagkyndige. De undersøgte lokalplanforslag er gennemgået ud fra en række kriterier for at vurdere, hvor gode de er til at formidle indholdet.

Langt hovedparten af redegørelserne er vurderet som gode til at formidle oplysninger om lokalplanernes hovedindhold og forhold til anden planlægning. Det samme gælder med hensyn til illustrationer og kortbilag. Der er dog også eksempler på manglende overensstemmelse mellem bestemmelser og oplysninger på kortbilag, forkerte henvisninger samt manglende målestok og oplysninger om målforhold.<sup>10</sup>

Derimod er selve bestemmelserne væsentlig vanskeligere at forstå. Det er svært for ikke sagkyndige at gennemskue bestemmelser, som er upræcise, savner lovhjemmel eller giver udtryk for, at kommunalbestyrelsen har en kompetence den ikke har.

Vanskeligheden ved at forstå en lokalplan forstærkes, når det fremgår at kompetencen til at give tilladelser – i den samme kommune - udøves af flere forskellige myndigheder. Bl.a. Bygningsmyndigheden, Forvaltningen, Planafdelingen, Teknik og Forsyning og Byrådet. Hertil kommer i nogle tilfælde overflødige og upræcise oplysninger i redegørelsen samt brug af kancellisprog.

Samlet er det vurderet, at trods hovedsageligt gode beskrivelser af hovedindholdet, er det vanskeligt for ikke-fagkyndige at forstå rækkevidden

af mange lokalplaner, især i retlig henseende.

Endvidere er det min vurdering, at sagsforløbet i mange tilfælde er vanskeligt at forstå for borgerne. Ud over at lovgivningen er kompliceret, og det kommunale bureaukrati vanskelig at gennemskue for udenforstående, er mange sagsfremstillinger komplicerede.

Der er også eksempler på, at både sagsfremstilling og redegørelse i realiteten er indholdsløse. Det er fx tilfældet i en lokalplan for en discountbutik, som var i strid med kommuneplanen. Her var redegørelsen begrænset til en påstand om, at butikken var nødvendig for at sikre et erhvervsområdes daglige forsyning med dagligvarer. Og sagsfremstillingen var begrænset til oplysning om, at administrationen har udarbejdet forslaget i samarbejde med bygherren.<sup>11</sup>

Heller ikke rollefordelingen mellem politikere og forvaltning samt forholdet til private bygherrer fremstår altid med ønskelig klarhed. Ofte kan det ikke ses af sagsfremstillingen eller lokalplanens redegørelse, hvilken beslutningsproces, der har ligget forud, når planlæggerne præsenterer et udkast til lokalplan for fagudvalget. (Se nærmere herom i pkt. 7.2.3). Og beslutningsprocessen er helt ugenomskelig, når et forslag er stillet i bero uden politisk behandling. (Se pkt. 6.2.2).

# 3 TILVEJEBRINGELSE OG REALISERING

Vedtagelse af et forslag til lokalplan er ikke altid ensbetydende med, at projektet gennemføres. Og selv om de fleste bliver afvist, har indsigelser nogle gange afgørende betydning. Når en lokalplan er vedtaget endeligt, påbegyndes realiseringen som oftest kort efter.

## 3.1 Tilvejebringelse

### 3.1.1 Mindretal i kommunalbestyrelsen

Der er enighed i kommunalbestyrelsen om de fleste lokalplaner, og kun få mindretal har udnyttet muligheden for at få medsendt en begrundelse. Ved vedtagelse af de 196 forslag til lokalplan var der mindretal i kommunalbestyrelsen ved 24. Af disse blev kun 13 fastholdt ved den endelige vedtagelse. Herudover var der nye mindretal ved 9, og hermed i alt 22 ved den endelige vedtagelse af 176 lokalplaner.

De fleste mindretal er små, men der er også mindretal på op til 10-12 medlemmer af kommunalbestyrelsen. I en del tilfælde kan mindretallets størrelse ikke aflæses direkte af protokollatet, idet der alene er oplyst om partibetegnelse. Mange gange går mindretallet på tværs af de traditionelle partiskel.

I 9 tilfælde er mindretallene imod lokalplanen som helhed. De fleste mindretal vedrører dog kun dele af forslaget (fx den arkitektoniske løsning, kun bebyggelse i ét plan mod to, eller energiklasse 1 mod energiklasse 2), eller detaljer (fx ønske om en bygningshøjde på 7,75 m mod 7 m og overholdelse af skovbyggelinje). Det fremgår ikke altid, hvad der er årsagen til mindretal.

De fleste gange giver processen de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen mulighed for at markere deres holdning til både det projekt, et lokalplanforslag skal bane vej for, og til indsigelser fra borgerne. Men som det fremgår af pkt. 6.2.2, er flere lokalplanforslag opgivet uden behandling i udvalg og kommunalbestyrelse, og således uden at et eventuelt mindretal har kunnet give sig formelt til kende.

Det er bemærkelsesværdigt, at lokalplanforslag, der har medført markante indsigelser og således

ser ud til at være kontroversielle i lokalsamfundet, ikke har medført mindretal i kommunalbestyrelsen. Af de 6 lokalplanforslag, der er opgivet som følge af indsigelser (eller hvor indsigelser i alt fald har været stærkt medvirkende til, at de er opgivet) har der kun været mindretal ved ét. Ved en lokalplan for en stor centerbebyggelse og et højhus, der medførte et meget stort antal indsigelser, var der hverken mindretal ved vedtagelsen som forslag eller ved den endelige vedtagelse.

Ifølge forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. I praksis baseres sådanne begrundelser for afvisning af indsigelser på planlæggernes sagsfremstilling. Det kunne tænkes, at der var situationer, hvor medlemmer af kommunalbestyrelsen var enig i, at indsigelser skulle afvises, men uenig i begrundelsen. Jeg har dog ikke set eksempler på dette.

### 3.1.2 Indsigelser

I 2. delrapport er redegjort for, at 26 af de undersøgte lokalplaner er vedtaget endeligt efter at have været fremlagt uden det medførte indsigelser.

I sagsfremstillingen er der en del kommuner, der omtaler indsigelser som *henvendelser*, *høringsvar* eller med tilsvarende omskrivninger. Imidlertid er *indsigelser* den korrekte betegnelse for indvendinger mod et planforslag, uanset om de kommer fra myndigheder eller borgere. Den eneste forskel er, at indsigelser fra myndigheder har vetovirkning, når de opfylder forskellige kriterier.<sup>12</sup>

Der har været indsigelser og bemærkninger fra miljøcentrene (nu Naturstyrelsens lokale

enheder i Århus, Odense og Roskilde) og andre statslige myndigheder til omkring 50 lokalplanforslag. Bortset fra et enkelt tilfælde ser det ud til, at både indsigelser og bemærkninger fra overordnede myndigheder er taget til følge. Undtagelsen drejer sig om en lokalplan, der blev vedtaget endeligt, betinget af ophævelsen af miljøcentrets veto. Natur- og Miljøklagenævnet ophævede senere lokalplanen på grund af manglende lovhjemmel til betinget vedtagelse.<sup>13</sup>

Der er registreret indsigelser fra mere end 3.200 personer og foreninger mv. Hertil kommer nogle lokalplaner, som er opgivet eller stillet i bero, og hvor oplysninger om indsigelser ikke har kunnet findes på de pågældende kommuners hjemmesider. Det skønnes, at det samlede antal indsigelser mod de 196 forslag til lokalplaner rundt regnet kan anslås til 3.500.

Størsteparten af indsigelserne er dog koncentreret om enkelte forslag, herunder et med indsigelser fra mere end 800 personer. Den pågældende lokalplan blev vedtaget endeligt, men projektet er senere opgivet, og hvis den nuværende ejer vil udnytte mulighederne i lokalplanen, vil kommunalbestyrelsen nedlægge et § 14-forbud og ændre lokalplanen. Indsigelserne var bl.a. rettet mod højhuse, og selv om indsigelserne blev afvist, ser de ud til at have gjort indtryk på politikerne – eller i alt fald den nuværende kommunalbestyrelse.

Hovedparten af indsigelserne er blevet afvist. Det er i flere tilfælde sket uden at nogen i kommunalbestyrelsen har kommenteret dem på det åbne byrådsmøde, men alene har tilsluttet sig den indstilling, som planlæggerne har formuleret og herefter er anbefalet af fagudvalget og økonomiudvalget.<sup>14</sup>

Det lever ikke op til en opfordring fra en tænketank under Indenrigs- og Sundhedsministeriet om, at kommunalbestyrelserne bør ”føle sig politisk forpligtigede til at forholde sig til og svare på de synspunkter og indsigelser, der ikke bliver fulgt.”<sup>15</sup> Det kan medføre at den lovpligtige høring af borgerne får karakter af ”rituelle afvaskninger.”<sup>16</sup> Eller gives en funktion som minder om Machiavellis betragtninger om, at ”der (er) ikke noget, der gør en stat mere stærk og stabil, end at skabe en lovlig indretning, gennem hvilken en

ophidset misfornøjelse kan få luft.”<sup>17</sup>

Der er dog flere tilfælde, hvor indsigelser har resulteret i, at forslaget er opgivet eller der er foretaget væsentlige ændringer. Herudover har kommunerne selv i mange tilfælde benyttet muligheden for at foretage rettelser og ændringer ved den endelige vedtagelse af lokalplanen.

Det er planlæggerne, der skriver de sagsfremstillinger, der danner grundlag for kommunalbestyrelsens beslutning om, hvorvidt indsigelserne skal imødekommes eller afvises. Herigennem er det i realiteten planlæggerne, der formulerer de politiske beslutninger. I langt de fleste tilfælde tiltrædes planlæggernes indstilling. Der er dog enkelte, men markante undtagelser, hvor det er indstillet, at indsigelserne skal afvises, men hvor kommunalbestyrelsen beslutter at følge indsigelserne. (Se nærmere i pkt. 3.4.1 og 7.2.2).

### 3.1.3 Planen er ikke altid ”gjort færdig”

Når lokalplanen er endeligt vedtaget, skulle realiseringen kunne iværksættes uden yderligere myndighedsbehandling bortset fra byggetilladelse. Der er dog en del undtagelser.

En forudsætning for realisering er i nogle tilfælde, at der opnås tilladelse efter anden lovgivning. Ud over ophævelse af landbrugspligt drejer det sig om tilladelser, der gives af kommunalbestyrelsen efter jordforureningsloven og naturbeskyttelsesloven. Her kan krav om sådanne tilladelser i specielle tilfælde bruges som bremsekloks. I pkt. 3.4.1 er nævnt en lokalplan for vindmøller, hvor lokalplanen er vedtaget endeligt, men hvor et flertal i den nye kommunalbestyrelse ikke vil give den nødvendige dispensation efter naturbeskyttelsesloven.

De fleste eksempler på, at planlægningen ikke er gjort færdig, drejer sig om lokalplaner med bestemmelser om, at udstykning, bebyggelse eller forskellige detaljer skal godkendes af kommunalbestyrelsen, efter at lokalplanen er vedtaget endeligt (ulovhjemlede kompetencenormer). Andre eksempler er, når det er gjort til forudsætning for ibrugtagning af ny bebyggelse, at nogle trafikale forhold uden for lokalplanområdet kan fungere:



”Ny bebyggelse må ikke tages i brug før der er redegjort for, at lastbiler med varer kan komme rundt i krydset ... uden at genere den øvrige trafik, samt udført på en trafikforsvarlig måde.”

Der er også lokalplaner, der vedtages endeligt, selv om der er nogle detaljer, der ikke er løst. Fx hvor indsigelser søges delvist imødekommet ved bestemmelser om, at opsætning af støjhegn eller valg af beplantning skal ske i dialog med berørte naboer.<sup>18</sup>

Et markant eksempel på, at planlægningen ikke er gjort færdig, er, når der anvendes servitutter til at supplere væsentlige dele af en lokalplan. Se nærmere herom i afsnit 6.5. Andre eksempler er når anvendelsesbestemmelser er så brede, at de åbner mulighed for placering af virksomheder, der miljømæssigt kan være i konflikt med hinanden, fx med et bredt spænd i miljøklasser (efter Håndbog om Miljø og Planlægning) fra 1-5. Eller når man søger at klare sig med bestemmelser om, at:

”Veje, vendepladser, parkeringspladser og lign. skal udformes efter Vejreglerne.”

”Parkering for cykler skal etableres, hvor der er adgang til området for cyklende.”

”Der skal etableres det nødvendige antal parkeringspladser.”

### 3.2 Klager til Natur- og Miljøklagenævnet

Der har været klaget til Natur- og Miljøklagenævnet over 25 lokalplaner, fordelt med 13 over proceduren og 16 over indholdet. I 4 tilfælde er der klaget over både procedure og indhold. Langt størstedelen af klagerne er blevet afvist.

To lokalplaner er opgivet på grund af klager:

- fra miljøcentret, over manglende lovhjemmel til betinget vedtagelse,
- fra borgere, over manglende miljøvurdering.

En lokalplan er annulleret, men ventes genoptaget, og tre er underkendt (eller frygtedes at blive det), men er endeligt vedtaget efter ny fremlæggelse:

- En lokalplan for en stor centerbebyggelse blev underkendt på grund af manglende lovhjemmel til de påtænkte butiksstørrelser. Ifølge kommunens oplysninger til lokalaviser forventer man, at der gennem en lovændring bliver skabt mulighed for realisering af centerbebyggelsen gennem en ny lokalplan.
- Natur- og Miljøklagenævnet gav en klager medhold i, at den foretagne screening var mangelfuld. Derfor blev udarbejdet en miljøvurdering af lokalplanen, og planforslag og miljøvurdering blev sendt i ny offentlig høring.
- En endeligt vedtaget lokalplan blev ikke offentliggjort inden for 8-ugers fristen efter planlovens § 32 og blev efter klage annulleret af Natur- og Miljøklagenævnet. Lokalplan-





forslaget blev offentliggjort på ny, og planen herefter endeligt vedtaget.

- I et tilfælde, hvor der var klaget over manglende miljøvurdering, valgte kommunen at udarbejde en miljøvurdering for ikke at blive forsinket af den lange sagsbehandlingstid i Natur- og Miljøklagenævnet.

Klager har typisk baggrund i modstand mod lokalplanens indhold. Men da der kun kan klages over retlige forhold, søger modstandere mod et projekt ofte at finde formelle fejl i tilvejebringelsesproceduren. De 3 førstnævnte er nu endeligt vedtaget efter fornyet fremlæggelse, og den 4. ventes genoptaget. Så selv om det lykkes for klagerne at få medhold og få underkendt vedtagelsen, er det måske kun med det resultat, at gennemførelsen bliver forsinket.

### 3.3 Dispensationer

I foråret 2011 var der søgt om dispensation fra bestemmelser i 28 lokalplaner, og heraf var der givet – eller forventedes givet - dispensation i 20 tilfælde. Det har bl.a. drejet sig om bebyggelsens ydre fremtræden, krav om niveaufri adgang, terrænregulering og bygningshøjde, det maksimale etageareal, etablering af carporte udenfor byggefeltet samt farve på byggeri. Eksempler på afslag er: Ansøgning om dispensation fra et forbud mod udstykning, og en bestemmelse om mindste grundstørrelse.

I flere tilfælde har kommunen selv haft interesse i at give dispensation, fx til:

- ændret beplantning, fordi kommunen ved en fejltagelse havde fældet en træække, der i henhold til lokalplanen var bevaringsværdig,
- en midlertidig dispensation til en allerede opstillet mindre bygning,
- opgivelse af en cykelsti, idet kommunen efter lokalplanens vedtagelse ønskede en anden placering, samt fra en bestemmelse om, at etablering af en cykelsti var en forudsætning for ibrugtagning af ny bebyggelse.

Kun få har givet oplysninger om, hvilke momenter der har begrundet, at der gives dispensation, ud over, at det drejede sig om uvæsentlige forhold. Nogle eksempler er dispensation:

- fra en bestemmelse om at ”vinduer skal udskiftes til de oprindelige dannebrogsvinduer”, som fandtes nødvendig af hensyn til mange forskellige størrelser af vinduer,
- til tagpap uden lister, idet man fandt, at der burde have været åbnet for denne mulighed i lokalplanen,
- til et større etageareal, som var begrundet i ønske om etablering af elevator, inddækkede altaner samt tagterrasser, som vurderedes ikke vil have stor betydning for det bebyggede areal.

### 3.4 Realisering

#### 3.4.1 Stade for vedtagelse

Besvarelsenerne af spørgeskemaerne er modtaget i perioden primo februar til ultimo april 2011 og opgørelsen af stadet for den endelige vedtagelse er foretaget ultimo november 2011.

Stade for vedtagelse	Antal
Endeligt vedtaget og gældende	173
- - men annulleret	3
- - men realiseres ikke	(3)
- - men påregnes ændres	(6)
Forslag aflyst af kommunen	11
Faldet for forældelsesfristen og aflyst	2
Stillet i bero	4
Ikke færdigbehandlet i øvrigt	3
I alt	196

Skema 8: Stade for vedtagelse pr. 29. 11. 2011. Tallene i parentes indgår ikke i sammentællingen.

Af de undersøgte lokalplaner er 173 endeligt vedtaget og gældende. Ifølge kommunernes oplysninger vil tre af disse dog ikke blive realiseret:

- Et flertal i den nye kommunalbestyrelse vil ikke give dispensation fra naturbeskyttelseslovens å-byggelinje til et vindmølleprojekt.
- Et stort center og højhusprojekt blev umiddelbart stoppet på grund af finanskrisen.
- Ejendommen har skiftet ejer, og den nuværende kommunalbestyrelse ønsker ikke højhuset gennemført og vil om fornødent forhindre realiseringen med et § 14-forbud.
- En planlagt kontorbebyggelse er opgivet.

Hertil kommer at 6 af de endeligt vedtagne lokalplaner påregnes ændret:

Begge de undersøgte lokalplaner fra en kommune ventes ændret. Årsagen er ikke oplyst.

- En lokalplan fra begyndelsen af 2007 for byomdannelse vil som opfølgning af kommuneplanen blive fulgt op med en ny lokalplan for en del af lokalplanområdet.
- En lokalplan fra 2009 forventes ændret for at udnytte nye muligheder, der har vist sig efter kommuneplanens vedtagelse.
- En lokalplan fra 2009 for et delområde ændres gennem en ny lokalplan, der udvider anvendelsesmulighederne.
- En lokalplan fra 2009 ventes ændret. Grundejeren har nye/yderligere planer for området og ønsker derfor tilvejebragt en ny lokalplan.

Af de oprindelige 196 forslag til lokalplaner var der således medio august 2011 højst ca. 162, svarende til godt 80 %, der ser ud til at blive realiseret som påtænkt.

Vanskeligheden med at lave en helt præcis opgørelse illustreres af et lokalplanforslag, der i 2. delrapport er registreret som faldet for forældelsesfristen. Ifølge oplysninger fra kommunen blev den vedtaget kort efter fremlæggelsen. Primo november 2011 var det dog stadig på planlisten som forslag, men ultimo november 2011 var det på planlisten angivet som aflyst.

4 lokalplanforslag var i 2. delrapport registreret som ”tilsyneladende sat i bero”. På grundlag af besvarelser i spørgeskemaundersøgelsen er konstateret følgende:

- er opgivet af økonomiske grunde og aflyst,
- er aflyst på baggrund af indsigelser,
- vil ikke blive vedtaget endeligt, men bliver erstattet af et nyt lokalplanforslag,
- er vedtaget endeligt.

I 2. delrapport, afsnit 5.2, er redegjort for 2 lokalplanforslag, der var opgivet på grund af indsigelser. Hertil kan tilføjes 4, hvor indsigelser ser ud til at have spillet en væsentlig rolle for afgørelsen om at opgive forslagene. De 2 heraf er aflyst, og de andre 2 forventes opretholdt, indtil de falder for forældelsesfristen. Der er således 6 lokalplaner, hvor indsigelser har været afgørende for – eller i alt fald stærkt medvirkende til – at planerne er opgivet:

- Boligområde på hidtidige idrætsbaner i en mindre by.<sup>19</sup>
- Udvidelse af et fjernvarmeværk i nærheden af boliger.<sup>20</sup>
- En lokalplan for en bymidte. Det er dog oplyst, at lokalplanen vil blive genoptaget, da der nu er et nyt politisk flertal.
- Udvidelse af en golfbane.
- Et varmeværk i nærheden af boliger.
- En bevaringsplan for et boligområde.<sup>21</sup>

Ved de 5 førstnævnte havde planlæggerne indstillet, at indsigelserne blev afvist, og lokalplanerne vedtaget endeligt. Den sidstnævnte blev opgivet, før forvaltningen fik lejlighed til at forelægge indsigelserne for udvalget. For 5 af de 11 forslag, der er aflyst af de pågæl-

dende kommuner, er det ikke lykkedes at finde beslutninger herom på en dagsorden. Også for de 2, der er faldet for forældelsesfristen og herefter aflyst, har der tilsyneladende ikke været nogen formel politisk beslutning om, at de skulle opgives. Det samme gælder tilsyneladende for 2, der ifølge oplysninger fra kommunerne er stillet i bero, og måske også for nogle af de øvrige, der ikke er færdigbehandlet. Problemstillingen om opgivelse af et lokalplanforslag uden formel politisk behandling er behandlet i pkt. 6.2.2.

En lokalplan er totalt udgået af planlisten. Af de resterende 7, der er sat i bero eller ikke er færdigbehandlet, er to faldet for forældelsesfristen og yderligere to falder for forældelsesfristen inden udgangen af 2011.

### 3.4.2 Stade for realisering

Besvarelsene er afgivet i perioden primo februar til ultimo april og således med en forskydning på omtrent tre måneder. Der mangler besvarelse fra 12 kommuner, og heriblandt er der 2 lokalplaner, der ikke er vedtaget endeligt. Af de 173 lokalplaner, der er endeligt vedtaget og gældende, mangler således oplysninger om 22.

Vurderingen af realisering omfatter derfor alene ca. 150 endeligt vedtagne lokalplaner. Af disse er der ca. 20, der ikke umiddelbart tager sigte på bygge- og anlægsarbejde mv., heriblandt bevarende lokalplaner og opfølgning af § 14-forbud.

Af de ca. 130 lokalplaner, der tager sigte på bygge- og anlægsarbejde, var realiseringen på opgørelsestidspunktet påbegyndt for ca. 85 (svarende til ca. 65 %). Heri er medregnet lokalplaner, hvor forberedelserne var langt fremme ved, at nogle af de planlagte grunde allerede var solgt, eller der havde været forhåndsdialog om realiseringen.

Nogle projekter er opgivet på grund af den økonomiske krise, og nogle af dem, der ikke var under realisering på besvarelsestidspunktet, er først vedtaget endeligt i midten eller slutningen af 2010. På baggrund heraf kan konkluderes, at der som helhed er tale om en høj procentdel, hvor realiseringen er påbegyndt relativt kort efter den endelige vedtagelse af lokalplanen.

## 3.5 Et eksempel på tilvejebringelse af en lokalplan

### 3.5.1 Beskrivelse af eksemplet

Mange af de momenter, der indgår i tilvejebringelse af en lokalplan, kan illustreres med et eksempel, der er baseret på en af de undersøgte lokalplaner.

Udgangspunktet var, at der i begyndelsen af 2007 blev konstateret skimmelsvamp på den hidtidige skole, og til erstatning ønskede kommunalbestyrelsen at opføre en ny skole placeret i et område, der i den hidtidige kommuneplan var udlagt til grønt område / grøn kile og ekstensiv boligbebyggelse.

Planlægningen blev indledt med, at det i en planstrategi blev præciseret, at det var hensigten inden for de kommende 5 år at opføre en skole på det konkrete areal. Herefter har opgaven til planlæggerne været at lave et forslag til lokalplan, der opfyldte lokalplanpligten, og samtidigt gav størst mulig frihed til udformning af den kommende bebyggelse.

Lokalplanen har bestemmelser om anvendelse, vejadgang, antal parkeringspladser (men ikke placering), maksimal bebyggelsesprocent, 2 byggefeltet med forskellige maksimale bygningshøjder samt minimumsafstand for bebyggelsens afstand til et tilgrænsende boligområde. Endvidere er der bredt formulerede bestemmelser om bebyggelsens ydre fremtræden og ubebyggede arealer, men ikke om disponeringen af bebyggelse eller den præcise placering af idræts- og legepladser.

Det fremgår af en bestemmelse, at bebyggelsen skal "som udgangspunkt placeres således, at bygninger kan danne afskærmning for boligområdet (stednavn) for eventuel støj fra udendørs lege- og idrætsarealer." Dette er dog ikke opfyldt på den ene af to – ikke bindende – illustrationsskitser.

Ved fremlæggelsen kom der en lang række indsigelser. Kritikken var især rettet mod bebyggelse i den grønne kile. Der blev argumenteret med, at detaljeringsgraden var for lav, og at forslaget ikke indeholdt en bebyggelsesplan, og at det hermed ville være muligt for kommunen at op-

føre en bebyggelse, der kunne være generende for de nærmeste naboer.

Som kommentarer til indsigelserne oplyste planlæggerne bl.a., at hensynet til optimering af den samlede tidsplan medførte, at lokalplanforslaget blev fremlagt, før der forelå et egentligt projekt for skolebyggeriet, samt at lokalplanen fastlægger den overordnede disponering af grunden, adgangen til grunden og fordeling af forskellige arter af bebyggelse. Endvidere blev med henvisning til indsigelserne påpeget, at:

”en lokalplan ikke medfører en handlepligt for grundejeren. Endelig vedtagelse af lokalplan ... vil således alene give **mulighed** for at opføre en skole, men ikke en **pligt** til at opføre en skole.”

Nogle naboer klagede til Natur- og Miljøklagenævnet over forskellige forhold. De mente, at lokalplanen var så upræcist formuleret, at det ikke var muligt for dem at danne sig et indtryk af det kommende byggeri, og at lokalplanpligten hermed ikke var opfyldt. Fx var der ikke oplysninger om de enkelte delanlægs placering – bygninger, parkeringspladser, sportsanlæg, legepladser mv. - men kun om adgangsvej og byggefeltet.

Fra kommunens side blev anført, at man ikke havde ønsket at udarbejde en projektlokalplan, idet byggeopgaven skulle udbydes til arkitekter og entreprenører. Man havde derfor alene fastlagt disponering af lokalplanområdet og byggeriet, herunder afgrænsede byggefeltet og højder, vej- og stiadgang, bevaring af beplantning mv.

Natur- og Miljøklagenævnet traf afgørelse i efteråret 2010, knap et år efter lokalplanens endelige vedtagelse. I afgørelsen refereres til forståelsen i praksis af planlovens § 13, stk. 2, hvorefter det på grundlag af planen skal være muligt at forestille sig, hvorledes området vil fremtræde, når planen er gennemført. Herefter tilføjes at ”Det betyder ikke, at det i enkeltheder skal fremgå, hvorledes planen bliver udmøntet, ligesom der heller ikke kan stilles de samme krav til alle lokalplaner.”

I den konkrete sag mente Natur- og Miljøklagenævnet, at hvor en enkelt ejendom, der ifølge lokalplanen ikke kan udstykkes, og primært plan-

lægges anvendt til skolevirksomhed med dertil hørende idræts-, lege- og parkeringspladser, er der ikke behov for interne veje eller for en særlig beskrivelse af, hvorledes arealet skal disponeres. Natur- og Miljøklagenævnet afviste klagen og skrev:

”at lokalplanens fastsættelse af rammer for bebyggelsen i form af bebyggelsesprocent, byggefeltet med højdeangivelser, byggeplaner, adgangsforhold, parkeringsforhold, bebyggelsens fremtræden og beplantning og ubebyggede arealer, i den konkrete plan fandtes det at være tilstrækkeligt til at opfylde kravet om nærmere regler for det påtænkte byggeri.”

Endvidere blev tilføjet, at det enkelte bestemmelser er for upræcise til at kunne finde anvendelse som lokalplanbestemmelser, anfægter ikke lokalplanens gyldighed.

Der var også klaget med påstand om mangelfuld forudgående offentlighed om den påtænkte fremtidige anvendelse af arealet. Denne klage blev afvist med henvisning til, at hensynet til forudgående offentlighed var varetaget gennem kommunens planstrategi.

Naboerne havde tilsyneladende forventet at kunne se en bebyggelsesplan, men var henvist til at danne sig indtryk af byggemulighederne på grundlag af byggefelternes ydre og højdemæssige afgrænsning.

### 3.5.2 Forskellige momenter der illustreres

Blandt de momenter, som eksemplet illustrerer, skal fremhæves følgende:

**Opmærksomhed:** Borgerne er ofte ikke opmærksomme på betydningen af de ændringer, der varsles i planstrategier.

**Sikkerhed for borgerne:** Plansystemet giver ikke borgerne sikkerhed mod ændringer af planerne men alene, at de skal have lejlighed til at udtale sig, før ændringerne gennemføres.

**Holde muligheder åbne:** Et ønske, der direkte og indirekte kommer til udtryk i mange lokalplaner, er at holde mulighederne åbne for disponering

og udformning af bebyggelse og friarealer, samtidigt med, at man fra kommunens side kan øve indflydelse på disse forhold.

**Manglende regulering gennem lokalplanen:** Ved tilsvarende bestemmelser for et privat projekt, vil kommunens indflydelse på udformningen være begrænset til lokalplanens rammebetonede bestemmelser. I eksemplet kunne kommunalbestyrelsen som bygherre opnå den ønskede indflydelse.

**Positive signaler udadtil:** Det indgår både i lokalplanens formål og i en upræcis bestemmelse, at bebyggelsen skal bestå af sunde, solide og bæredygtige materialer. Der er også en upræcis bestemmelse om, at byggeriets farver skal være afdæmpede og afstemt efter omgivelserne. Her må intentionerne varetages gennem kommunens rolle som bygherre. Det samme gælder en bestemmelse om, at ubebyggede arealer med belægning ”som udgangspunkt” skal udføres med henblik på nedsivning af regnvand.

**Intern kommunikationsbrist:** Det har vist sig nødvendigt at dispensere fra en bestemmelse om bevaring af en række poppeltræer, idet disse blev fældet af parkafdelingen, der ikke var (blevet gjort) opmærksom på lokalplanens bestemmelse.

**Formulering af den politiske beslutning:** Planlæggernes vanskelighed ved at formulere den politiske beslutning kommer til udtryk i den formelt korrekte oplysning om, at lokalplanen ikke indebærer handlepligt. Det kan måske være lidt vanskeligt at forstå for naboerne på baggrund af, at lokalplanens formål er at sikre mulighed for at opføre en skole.

**Klage over retlige spørgsmål:** Modstandere mod et projekt søger ofte ved klage til Natur- og Miljøklagenævnet at finde retlige spørgsmål, de kan klage over, herunder opfyldelse af lokalplanpligten.

**Opgaven blev løst:** Lokalplanen er udtryk for det bedst mulige, når opgaven lyder på at lave en lokalplan, der opfylder lokalplanpligten og samtidigt holder mest muligt åbent for det projekt, der endnu ikke foreligger skitser til. Efter at klagen var afvist af Natur- og Miljøklagenævnet,

blev projektet udbudt til forskellige entreprenører. De forslag der indkom, bekræftede det hensigtsmæssige i, at der i lokalplanen blev angivet vide muligheder.

**Konklusionen:** Det er muligt at opfylde lokalplanpligten samtidigt med, at der holdes vide muligheder åbne for den nærmere placering og udformning af bebyggelse og friarealer. Ved et kommunalt byggeprojekt kan kommunen varetage disse hensyn i dens rolle som bygherre. Men hvis der er tale om et projekt med en privat bygherre, vil en lokalplan med så rammebetonede bestemmelser umiddelbart give den private bygherre vide muligheder for placering og udformning af bebyggelse og friarealer.

I begge situationer må borgerne forholde sig til de rammebetonede bestemmelser. Natur- og Miljøklagenævnet har imidlertid bemærket, at der ikke kan stilles de samme krav til alle lokalplaner, og at der i den konkrete sag, hvor en enkelt ejendom ikke kan udstykkes og primært planlægges anvendt til skolevirksomhed, ikke er behov for en særlig beskrivelse af, hvorledes arealet skal disponeres. Det efterlader spørgsmålet, om afgørelsen ville have været anderledes, hvis der havde været tale om et privat byggeprojekt?

# 4 ANDRE LOKALPLANERFARINGER

Der er store forskelle med hensyn til håndhævelse af lokalplaner og der er usikkerhed med hensyn til brug af udbygningsaftaler. Disse og andre erfaringer med lokalplanlægning i praksis støtter ønsker fra planlæggere om vejledninger om forskellige emner.

## 4.1 Ekspropriation

Muligheden for, at en kommune kan ekspropriere fast ejendom, der tilhører private, til virkeliggørelse af en lokalplan, fremgår af planlovens § 47. 21 kommuner har oplyst, at de siden den 1. 1. 2007 har benyttet muligheden for at ekspropriere. Kun få har kommenteret spørgsmålet nærmere. Muligheden for at ekspropriere er dels benyttet til at erhverve areal til gennemførelse af en lokalplan, dels til at købe jord ”på ekspropriationslignende vilkår.” Fx nævner en kommune, at muligheden for ekspropriation er en del af ”forhandlingsgrundlaget”.

Ifølge SKAT skal fortjeneste ved afståelse af fast ejendom, der ikke er erhvervet som led i den skattepligtiges næring, som udgangspunkt medregnes ved indkomstopgørelsen efter reglerne i ejendomsavancebeskatningsloven. Dette gælder dog ikke fortjeneste, der er indvundet ved modtagelse af en erstatningssum i anledning af ekspropriation. Denne fortjeneste er skattefri efter § 11, 1. pkt. i ejendomsavancebeskatningsloven. Reglen om skattefritagelse gælder efter lovens § 11, 2. pkt. også for fortjeneste ved salg til en køber, der efter formålet med erhvervelsen opfylder betingelserne for at ekspropriere ejendommen.

Såfremt en kommune vil erhverve ejendomme til byudviklingsformål, vil køb på ekspropriationslignende vilkår være mere økonomisk fordelagtig, da der hermed kan handles til en væsentlig lavere købspris, når sælger ikke skal betale skat af fortjenesten.

## 4.2 Bemyndigelse af grundejerforeninger

Planlovens § 21 giver kommunalbestyrelsen mulighed for at bemyndige en grundejerforening til at dispensere fra bestemmelser i en lokalplan. Bestemmelsen kom ind i lovgivningen i 1975 og

var motiveret af, at det forekom rimeligt og i pagt med nærdemokratiske idealer, at en beslutning om at indrømme mindre betydende lempelser fra en lokalplan kan træffes direkte af de berørte personer. Det var også forventet, at en sådan delegation kunne fritage den kommunale forvaltning fra et antal sager, der set fra kommunalbestyrelsens side vil være af bagatelagtig karakter.

Kun 2 kommuner har oplyst, at de siden den 1. 1. 2007 har udnyttet denne mulighed. I det ene tilfælde er oplyst, at man bruger bestemmelsen til at uddelegere en ret for grundejerforeninger til at kræve træer fældet i boligområder, hvis de bliver så høje, at de skygger på naboernes primære opholdsarealer. Bestemmelsen åbner dog kun mulighed for bemyndigelse til at dispensere og ikke til at overtage retten til håndhævelse.

Muligheden er tilsyneladende ikke udnyttet ret mange gange, siden den trådte i kraft i 1977. Ved søgning på nettet er kun fundet et par tilfælde, begge begrænset til enkelte emner. Det ene giver en grundejerforening bemyndigelse til at dispensere fra et forbud mod skiltning og reklamering. Det andet giver en grundejerforening bemyndigelse til at dispensere fra et krav om godkendelse af en bebyggelsesplan. Der er her tale om en kompetencenorm, som er blevet underkendt af Natur- og Miljøklagenævnet.

## 4.3 Håndhævelse af bestemmelser i en lokalplan

Ifølge planlovens § 51 skal kommunalbestyrelsen påse overholdelse af planloven og regler, der er fastsat med hjemmel i planloven (herunder i lokalplaner), og skal foranledige et ulovligt forhold lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning.

Ud af de 86 kommuner har 36 kommenteret spørgsmålet, om man siden den 1. 1. 2007 har haft anledning til at håndhæve bestemmelser i en eller flere lokalplaner.

Svarene spænder fra én kommune, der ikke har haft sager om håndhævelse, til en kommune der på baggrund af en gennemgang af sager i 2010 vurderer, at der generelt er 20-25 sager om håndhævelse om året. De fordeler sig med 50 % retlig lovliggørelse, 40 % påbud og 10 % politianmeldelse. Der er tale om to mellemstore kommuner (50-60.000 indbyggere), hvor den første ligger i Vestjylland og den anden i Hovedstadsområdet.

En stor kommune har oplyst, at den siden 2007 kun har haft én sag om håndhævelse. Sagen drejede sig om en lokalplanbestemmelse om anvendelse og endte med påbud, politianmeldelse og retssag. I en anden besvarelse oplyses, at man jævnligt må håndhæve lokalplanbestemmelser, men det sker oftest i rimelig fred og fordragelighed og kan ofte klares, uden at der må skrives til varsling, påbud eller politianmeldelse.

En kommune efterlyser vejledning om håndhævelse af planlovens bestemmelser om, at huse i kolonihaveområder ikke må anvendes til helårsbeboelse. Andre kommuner nævner som eksempler på håndhævelse bl.a. max størrelse på kviste, ulovlig anvendelse (entreprenørvirksomhed), opsætning af skilte, krav om beplantningsbælte, krav til vejadgang/oplag og bestemmelser om facadefarver.

Det er bemærkelsesværdigt, at der er så store forskelle med hensyn til behov for at håndhæve bestemmelser i lokalplaner. På baggrund af lokalplanens betydning som "lokal lov" bør undersøges nærmere, om det skyldes forskelle i plankulturer og politisk interesse eller manglende ressourcer. – Eller om borgerne i nogle områder simpelthen er mere lovlydige end i andre?

#### 4.4 Udbygningsaftaler

Bestemmelsen om udbygningsaftaler kom ind i planloven i 2007. I lovbemærkningerne var nævnt, at "indgåelse af aftaler mellem private og kommuner om finansiering af infrastruktur-anlæg mv. ved byomdannelse og byudvikling praktiseres i vid udstrækning allerede uden

lovgrundlag, og parterne befinder sig derfor i en juridisk gråzone, hvor rammerne for indgåelse af aftaler er præget af uklarhed og manglende offentlighed." <sup>22</sup>

17 kommuner har sat kryds ved spørgsmålet, om der siden 2007 er truffet beslutning om indgåelse af en udbygningsaftale. Besvarelserne tyder på, at der nogle steder er en vis usikkerhed med hensyn til ordningen. En kommune har sat spørgsmålstegn ved rubrikken om indgåelse af udbygningsaftale. En anden har oplyst, at aftalen er indarbejdet i kommuneplanen, og en tredje har henvist til lokalplaner, der er vedtaget, før denne bestemmelse trådte i kraft.

9 kommuner har ifølge de lokalplaner, der er henvist til, udnyttet ordningen helt i overensstemmelse med planlovens regler. De pågældende infrastrukturanlæg er bl.a. etablering af vejtilslutning, ombygning af omliggende veje, støjskærm, fartdæmpning gennem flytning af helleanlæg mv., bidrag til en ny broforbindelse, opnåelse af højere kvalitet end de planlagte kommunale løsninger, etablering af rundkørsel, sikring af vejkryds for lette trafikanter samt etablering af en sti.

Et interessant element ved én af aftalerne, således som den fremgår af lokalplanens redegørelse, er, at det pågældende infrastrukturanlæg er gjort til betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse. En sådan mulighed fremgår ikke af lokalplankataloget og må forudsættes indeholdt i aftalen. Se i øvrigt nærmere om spørgsmålet om etablering af veje og stier som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse i afsnit 6.6.

Herudover er bl.a. oplyst følgende fra forskellige kommuner:

- Der var udarbejdet materiale til en udbygningsaftale, men det ønskede anlæg blev i stedet gennemført efter vejlovens regler.
- I forbindelse med en lokalplan var der lavet udbygningsaftale for en svingbane, uden at det fremgår af lokalplanen.
- Der var lavet aftale om offentlig / privat finansiering af infrastrukturanlæg, men ikke ud fra planlovens bestemmelser om udbygningsaftaler.
- Man har indgået en partnerskabsaftale med bygherre, hvilket en klager mente, burde



have været offentliggjort jf. planlovens regler om udbygningsaftaler.

Sådanne aftaler viser, at man ikke alle steder er kommet ud af den juridiske gråzone, og at der er behov for vejledning om ordningen.

#### 4.5 Lovliggørelseslokalplaner

Lovliggørelseslokalplaner er lokalplaner, der tager sigte på at lovliggøre et konstateret ulovligt forhold. Kun et af de undersøgte 196 lokalplanforslag er registreret som lovliggørelseslokalplan, hvilket svarer til 0,5 %.

25 kommuner har svaret bekræftende på spørgsmålet, om de siden 1. 1. 2007 har truffet beslutning om tilvejebringelse af en lovliggørelseslokalplan. Ikke alle har oplyst, hvilke lokalplaner det drejer sig om, og i andre besvarelser fremgår det ikke klart af redegørelserne til de pågældende lokalplaner, at det drejer sig om en retlig lovliggørelse af ulovlige forhold. I enkelte tilfælde er der tale om forslag eller lokalplanforslag under udarbejdelse.

Ud over den lovliggørende lokalplan, der indgår blandt de undersøgte lokalplaner, har en lovliggørelseslokalplan baggrund i en afgørelse i Natur- og Miljøklagenævnet. Det drejer sig om et forsøg med at åbne skolegårdes og institutioners legepladser for offentligheden, der ikke havde det fornødne plangrundlag til at gøres

permanent. Hertil kommer henvisning til en lovliggørende lokalplan, der er underkendt i Østre Landsret. (Se pkt. 7.2.1.)

De øvrige, der er givet oplysninger om i spørgeskemaundersøgelsen, drejer sig bl.a. om:

- afsløring af et stort antal overtrædelser af bestemmelser i en lokalplan,
- sikring af mulighed for lokalplanområdets fortsatte anvendelse til erhvervsformål, service- og butikformål, detailhandel med daglig- og udvalgsvarer,
- procedurefejl ved en tidligere lokalplan,
- konstatering af, at områdets bebyggelse og udstykninger ikke er udført i overensstemmelse med den tidligere lokalplan,
- konstatering af, at en ejendom gennem et stykke tid har været anvendt i strid med gældende lokalplan,
- kritik af, at der er givet byggetilladelse til en bebyggelse, som er i strid med en lokalplan for området.

2 kommuner har oplyst, at der er lovliggørende lokalplaner under udarbejdelse.

I perioden 1. 1. 2007 til 1. 1. 2011 er vedtaget ca. 3.175 lokalplaner endeligt. Hvis oplysningerne om de ca. 25 lovliggørende lokalplaner er nogenlunde dækkende, udgør de mellem 1/2 og 1 % af de endeligt vedtagne lokalplaner. Det er ikke undersøgt, i hvilket omfang der sker fysisk lovliggørelse eller retlig lovliggørelse ved dispensation.





#### 4.6 Brug af fraselager, skabeloner mv.

Et fraselager er en samling af hyppigt anvendte formuleringer (faste vendinger), der kan vælges blandt ved udarbejdelse af den konkrete lokalplan. Betegnelsen ”fraselager” blev lanceret af Aalborg Kommune i 2005. Også tidligere har kommuner og byplankonsulenter brugt eksempelsamlinger og paradigmer for at lette udarbejdelsen.

Alle de deltagende kommuner har kommenteret et spørgsmål om benyttelse af digital fraselager, paragrafsamling eller lignende, og de fleste har kommenteret det efterfølgende spørgsmål: Hvorfor / hvorfor ikke?

55 kommuner har oplyst, at de benytter et ”fraselager”, lokalplanparadigme eller lignende og 8, at noget sådant er under udvikling. Andre oplyser, at de ikke er nået så langt, benytter egne og andres lokalplaner som forlæg, men uden at anvende et egentligt ”fraselager”, eller har svaret nej til spørgsmålet.

Fraselager, paradigme, standardparagraffer, standardformuleringer etc. betragtes af mange som en hjælp for at få en vis ensartethed i samme typer lokalplaner, og i mange besvarelser gøres opmærksom på funktionen som tjekliste. Som begrundelse peges også på, at størst mulig ensartethed i formuleringerne er en fordel for byggesagsbehandlerne, samt når lokalplaner udarbejdes af konsulenter.

Nogle kommuner har en udbygget lokalplanmanual, der gennemgår lokalplanprocessen, en skabelon med en standardopbygning samt et tekstlager med forslag til bestemmelser. En kommune arbejder på at introducere et nyt design for lokalplanerne og et nyt koncept med formulering af grundlæggende planbestemmelser baseret på den nye lokalplanvejledning. Mange peger på, at brug af skabeloner, fraselager, paradigmer eller standardformuleringer knyttet til en ”standardlokalplan gør det lettere at komme gennem rutinearbejdet. Eller som det er udtrykt i en besvarelse:

”Hvorfor opfinde den dybe tallerken mere end en gang? Man kan selvfølgelig ad hoc lave ”tallerkenen” dybere eller fladere alt efter hvad der passer til situationen. Men altid godt at have et udgangspunkt, som ligeledes kan virke som huskeliste.”

En kommune peger på, at ministeriet/styrelsen for mange år siden burde have lavet en digital skabelon.

Andre er mere forbeholdne over for brug af fraselager og lignende, og peger på, at der er stor forskel fra lokalplan til lokalplan. En kommune gør opmærksom på, at: ”man ikke kan bruge standarder til alt. Slet ikke hvis planen skal have den lille kant, der gør planen til et kvalitetsprodukt.” En tredje mener at vedligeholdelsen ville

overstige de forventede positive effekter, idet det er vigtigt at planlægningen tager udgangspunkt i den enkelte lokalitet, muligheder og problemstillinger.

Flere peger på vedligeholdelsen som et vigtigt element for at indarbejde ny lovgivning og for at sikre, at formuleringerne er juridisk holdbare. Undersøgelsen af lokalplanbestemmelsernes legalitet bekræfter vigtigheden af dette, da brugen af sådanne redskaber kan risikere at medføre gentagelse af samme ulovhjemlede eller på anden måde problematiske bestemmelser i mange lokalplaner. En ukritisk anvendelse kan således medføre, at fraserne kommer til at svare til en anden betydning af ordet frase: Et hult eller banalt udtryk eller forslidt talemåde.

#### 4.7 Repræsentation ved forelæggelse for fagudvalget

Den politiske behandling af et udkast til lokalplanforslag og senere behandling af indsigelser er baseret på en – mere eller mindre udførlig - sagsfremstilling i dagsordenen til fagudvalget. I nogle tilfælde er den pågældende planlægger til stede ved fagudvalgets behandling for at supplere med gennemgang af forslaget eller indsigelser, og for at kunne svare på spørgsmål fra udvalgets medlemmer.

71 kommuner har svaret på et spørgsmål om, på hvilket niveau planafdelingen er repræsenteret, når planlægningssager behandles i fagudvalget. I 24 kommuner er det hovedreglen, at planlæggeren eller faglederen er til stede, og i yderligere 13 kommuner deltager planlæggeren når det drejer sig om større eller mere komplicerede lokalplaner. Det vil sige, at i knap halvdelen af de kommuner, der har svaret på dette spørgsmål, varetages den faglige præsentation på chefniveau.

Svarene er sammenholdt med kommunestørrelser, og resultatet heraf er vist i skema 9.

<b>Sammenhæng med kommunestørrelse</b>	
<b>Deltagelse alene på chefniveau</b>	
<b>Indbyggertal</b>	<b>Antal kommuner</b>
Under 30.000	6
30.000-55.000	15
55.000-80.000	8
Mere end 80.000	5
<b>Planlægger normalt til stede</b>	
<b>Indbyggertal</b>	<b>Antal kommuner</b>
Under 30.000	7
30.000-55.000	11
55.000-80.000	5
Mere end 80.000	1
<b>Planlægger til stede ved særlige lejligheder</b>	
<b>Indbyggertal</b>	<b>Antal kommuner</b>
Under 30.000	4
30.000-55.000	3
55.000-80.000	1
Mere end 80.000	5

Skema 9: Repræsentation ved forelæggelse for fagudvalget

I en besvarelse fortælles om en ændring af den hidtidige praksis:

”Planafdelingen har ofte været repræsenteret på møder, ligesom vi har haft faglige indlæg på ”Byrådets Time” en måned før en plan kom op til behandling. Vi har lige fået ny administrerende direktør, og det ser ud til at vores repræsentation til Økonomi- Miljø- og Teknik udvalgets møder vil blive sjældnere.”

Der er ikke nogen entydig sammenhæng mellem kommunestørrelse og sagsbehandlingens tilstedeværelse ved behandlingen i fagudvalget.

En direkte repræsentation af planafdelingen ved behandlingen i fagudvalget kan have virkning begge veje: Udvalget kan få en mere grundig præsentation og mere præcise svar på spørgsmål, end hvis kontakten sker via en person, der er placeret flere led højere oppe i det administrative hierarki. Samtidigt kan det øge planlæggerens forståelse for, hvad det er væsentligt at lægge vægt på ved sagsfremstillingen til den politiske behandling.

## 4.8 Ønsker om vejledning og udvidelse af lokalplankataloget

Planlæggere fra 36 kommuner har svaret på spørgsmålet: Har I ønsker til vejledninger fra Naturstyrelsen? I givet fald vedrørende hvilke emner?

Der er kommet omkring 80 forslag i alt, hvoraf mange vedrører de samme emner. En del af forslagene vil ikke kunne gennemføres inden for den nuværende lovgivning og må derfor fortolkes som ønsker om lovændringer. Forslagene drejer sig både om proceduremæssige og indholdsmæssige emner. Forslagene og ønskerne er skrevet sammen og opdelt på hovedemner og i nogle tilfælde er med kursiv tilføjet kommentarer.

### 4.8.1 Planlægningsprocessen

En række forslag og ønsker tager sigte på at forenkle proceduren med tilvejebringelse af lokalplaner:

- Reducere krav til omfang/indhold af annoncer vedrørende offentliggørelse.
- Erstatte udsendelse af breve i forbindelse med offentliggørelsen med en elektronisk orientering/høring, evt. via E-boks/Nem-id.
- Nedbringe den faktiske produktionstid ved at den formelle høringsperiode regnes fra tidspunktet for annonceringen på hjemmesiden suppleret med en henvisning i avisen.
- Muliggøre en kortere proces med indførelse af krav om en for-offentlighedsfase, hvor borgere mv. inddrages mere aktivt.
- Få mulighed for at aflyse ældre eller uaktuelle lokalplaner for fx et udbygget område uden nødvendigvis at skulle vedtage en ny lokalplan.
- Skabe mulighed for at foretage mindre justeringer af lokalplaner uden at skulle igennem hele proceduren med en ny lokalplan, fx gennem en alternativ høringsprocedure for den type af dispensationer, der normalt ligger uden for kommunalbestyrelsens kompetence.
- Indføre en mini-lokalplan, med en kortere høringsfrist, og en mindre kreds af høringsberettigede - fx naboerne - samt en offentlig bekendtgørelse.
- Hæve lokalplanpligten og til gengæld give mulighed for at sende byggeprojekter i of-

fentlig høring og indarbejde krav med hjemmel i planlovens § 15 i byggetilladelser med kortere gyldighed end lokalplanen.

- Skabe mulighed for at overføre areal til byzone gennem kommuneplanen vedrørende ikke lokalplanpligtige forhold.
- Afbureaukratisere og forenkle i forbindelse med procedurer vedrørende miljøvurdering af planer og programmer.
- Overveje, om der skal være en "nedre" grænse for klagesystemet, idet det virker som om for mange sager ender i Natur- og Miljøklagenævnet.
- Fastsættelse af tidsfrist for Natur- og Miljøklagenævnets mulighed for at tillægge en klage opsættende virkning.

*Kommentar: Forslagene kan tolkes som udtryk for ønsker om "mindre bureaukrati og mere planlægning".*

### 4.8.2 Muligheder for regulering

- Mulighed for at overføre krav om medlemskab af en grundejerforening fra en lokalplan, der aflyses, til en ny lokalplan for det samme men nu udbyggede område.

*Kommentar: Krav om medlemskab i en grundejerforening kan kun stilles som vilkår for ibrugtagning af ny bebyggelse. Derfor er det ved revision af en lokalplan for et eksisterende boligområde nødvendigt at opretholde denne bestemmelse, selv om den øvrige del af den oprindelige lokalplan aflyses, hvilket ikke er hensigtsmæssigt.*

- Mulighed for at der i bygge-loven eller i planloven kan stilles krav om sikkerhedsstillelse vedrørende færdiggørelse af veje, stier og fællesanlæg, inden der kan gives tilladelse til bebyggelse eller udstykning.
- Løsning på, hvordan man sikrer tilvejebringelse af infrastruktur og grønne områder i private udstykninger for tilfældet, at en bygherre går konkurs pga. krisen.

*Kommentar: Vedrørende spørgsmålet om sikkerhedsstillelse, se afsnit 6.6.*

### 4.8.3 Miljø og klima

Ønsker om at få udvidet mulighederne for at varetage miljø- og klimahensyn kommer til udtryk i mange forslag:

- Bedre muligheder for bæredygtige lokalplaner, klimatilpasning, grønne lokalplaner, bedre muligheder for miljøbestemmelser.

- Vejledning om klimabestemmelser i lokalplaner og anbefalinger i forhold til, hvad der har den største virkning, og hvad der måske blot er et modefænomen (grønne tage, minimøller, solceller), hvordan man sikrer en optimal energiudnyttelse (taghældning, bygningsretning, placering af solenergianlæg etc.), samt om lokalplanlægning for lavenergibebyggelse og konsekvenser for varmeplanlægning.
- Eksempler på hvordan bestemmelser kan udformes under hensyn til klimaændring, bl.a. afledning af regnvand.
- Vejledning om hvordan man i lokalplaner kan tage højde for forsinkelser af overfladevand.
- Større mulighed for at planlægge for ledningsanlæg.
- Mulighed for, at planloven kan bruges som et redskab til at begrænse forurening af grundvandet ved at begrænse sprøjtning/gødskning i boligområder.
- Bedre koordinering af grundvandsplanlægning og planlægning af byudvikling.
- Forenkling / bedre sammentænkning af proceduren med miljøscreening / miljøvurdering / VVM med udarbejdelse af planer efter planloven.

*Kommentar: Se kapitel 5 vedrørende bestemmelser om klimatilpasning.*

#### 4.8.4 Bebyggelsens udformning

Ønskerne drejer sig bl.a. om at få:

- bedre muligheder for at varetage arkitektoniske hensyn,
- vejledning om lokalplanbestemmelser, der – uden brug af kompetencenormer - muliggør administrerbare krav til arkitektonisk kvalitet, der kan håndhæves,
- øgede muligheder for planlægning af landbrugets store industrianlæg,
- bedre muligheder for at forhindre den ændring af landsbyers "skyline", som sker ved tilkøb af jord, der bruges til haver, græsning af heste med tilhørende læskure, tilplantning af hegn i nye skel etc.

*Kommentar: Ud over udtrykkelige ønsker om bedre muligheder for at kunne varetage hensyn til arkitektonisk kvalitet kommer ønsket indirekte til udtryk i mange upræcise bestemmelser.*

#### 4.8.5 Vejledninger i øvrigt

Flere betegner den nuværende lokalplanvejledning som god. Der er også peget på, at vejledninger generelt bør være mindre stationære og mere aktive, så de ikke allerede kort efter udgivelsen er helt eller delvist uaktuelle pga. ændret lovgivning, nye domme etc. Et forslag er at lave en slags Wikipedia for planlæggere, der redigeres af personer med særlig fagkundskab, så vejledningerne ajourføres og opdateres løbende. Der efterlyses også vejledning eller lignende, der kan gøre det lettere for de nye planlæggere for at få overblik over planlægningssystemet.

Herudover er der en række konkrete ønsker om vejledninger:

- En opdateret udgave af Vejledning om landzoneadministration.

*Kommentar: Ligger uden for lokalplan-emnet, men ønsket har baggrund i, at den nuværende vejledning er fra 2002, og der er senere sket væsentlige ændringer af lovbestemmelserne.*

- Opdatering af vejledningerne for henholdsvis servitutter og grundejerforeninger.

*Kommentar: Vejledningen om servitutter er fra 1979 og vejledningen om grundejerforeninger er fra 1983.*

- En enkel og operationel vejledning i, hvordan miljøvurderingsloven indgår i lokalplanlægningen og samling af vejledning og eksempelsamling til lov om miljøvurdering af planer og programmer i én vejledning og ikke som nu i to. Herved kan undgås lidt forskellige formuleringer og blive taget stilling til gode og dårlige eksempler.
- Beskrivelse af snitflader mellem planloven og miljøbeskyttelsesloven.
- Vejledning i planlægning for bevaringsområder samt i SAVE-registrering af landsbyer eller enkelte bygninger uden udarbejdelse af kommuneatlas.
- Vejledning om bevarende lokalplaner med gode eksempler på, hvordan kulturhistoriske kvaliteter sikres.

*Kommentar: Der findes en vejledning om bevarende lokalplaner fra 1998.*

- Vejledning i landskabsvurdering ved lokalplaner for fx tekniske anlæg i det åbne land.
- Eksempelsamling om lokalplaner for tekniske anlæg i det åbne land, fx vindmøller, biogasanlæg mm.
- Vejledning om planlægning i det åbne land,

fx vedrørende beliggenheden af landbruget store driftsbygninger.

- Vejledning om forholdet mellem byggeloven og planloven ved fastsættelse af bebyggelsesprocent og beregningsreglerne i bygningsreglementerne for åben-lav boligbebyggelse. Dels for nye områder, dels for ældre områder, hvor der i fuldstændigt ensartede områder kan gælde en meget forskellig regulering.

*Kommentar: Ved indførelse af byggeretsprincippet i BR08 blev bebyggelsesprocenterne hævet og samtidigt bortfaldt "5 %-reglen" (om at udestuer og lignende ikke blev medregnet til etagearealet ved beregning af bebyggelsesprocenten). Det indebærer, at byggeretten i et parcelhusområde med en bebyggelsesprocent på 25 umiddelbart er mindre end den ville være, hvis ejendommen ikke havde været omfattet af en lokalplan.*

- Vejledning til støtte for fortolkning af og definitioner på forskellige anvendelseskategorier, fx blandede byfunktioner og forskellige typer af erhverv mv.
- Planlægning for erhvervsområder, herunder for forurenende virksomheder, samt en eksempelsamling vedrørende multifunktionelle områder, herunder blandede bolig- og erhvervsområder.

*Kommentar: Mange anvendelsesbestemmelser for erhvervsområder er videreført fra ældre vejledninger og planer og dækker ikke mange af de erhvervstyper, der er aktuelle i dag. Den nyeste vejledning med eksempler på formulering af lokalplanbestemmelser for erhvervsområder er fra 1989. eksempelsamlingen i tilknytning til lokalplanvejledningen er hovedsageligt begrænset til boligområder. Men også for boligområder savnes eksempler på formulering af lokalplanbestemmelser vedrørende bl.a. lavenergibebyggelse, hvilket illustreres af eksempler i afsnit 5.2.*

- Vejledning og eksempelsamling for detailhandelsområder og erhvervsområder.

*Kommentar: Der foreligger en vejledning om detailhandelsplanlægning af maj 2010, men vejledningen indeholder ingen eksempelsamling.*

- Vejledning i administration af kolonihaveområder. Særligt angående håndhævelse af lovens paragraffer om anvendelse og beboelse. Her tænkes på alternativer til dyneløfteri og egentlig belejring af fastliggere for at kunne løfte bevisbyrden ved sager om ulovlig beboelse.

- Vejledning i udbygningsaftaler og eksempler på, hvordan de beskrives i en lokalplan.

*Kommentar: Se afsnit 4.4 vedrørende udbygningsaftaler. Flere besvarelser i spørgeskemaundersøgelsen illustrerer behovet for vejledning.*

- Vejledning om overtagelsespligt jvf. Planlovens §§ 47 A og 13, stk. 4 (vedrørende ejendomme der overføres til byzone).
- Retningslinjer om tilgængelighed.

*Kommentar: Forslagsstilleren har gjort opmærksom på, at der i Lokalplanvejledningen, afsnit 2.5.3 og 2.10.5 er henvist til DS-Håndbog 105, "Udearealer for alle", der dog er mere egnet ved byggesagsbehandling end lokalplanlægning.*

#### 4.8.6 Afsluttende kommentarer

Flere af forslagene vil kræve ændring af planloven, og lægger hermed op til en nærmere analyse, der bl.a. omfatter inddragelse af hensynet til borgerinddragelse og retssikkerhed. Derimod vil udarbejdelse af vejledninger kunne ske uden lovændringer, og behovet for vejledning vedrørende forskellige emner fremgår også indirekte af mange af de analyserede lokalplaner.

Høringsudgaven af lokalplanvejledningen blev offentliggjort i foråret 2007, og de undersøgte lokalplaner er med undtagelse af 3 offentliggjort senere. Selv om vejledningen af flere betegnes som god, indeholder de undersøgte lokalplaner mange ulovhjemlede og på andre måder problematiske bestemmelser af typer, der advares mod i vejledningen. Det tyder på, at der ud over vejledninger om specifikke emner er behov for at skabe mere opmærksomhed om brugen af lokalplanvejledningen.

#### 4.9 Stemningsbilleder

En del af dem, der har udfyldt spørgeskemaerne, har skrevet kommentarer, der giver stemningsbilleder fra livet – og vilkårene – i en kommunal planafdeling. Citationstegnene angiver, at der er tale om så godt som direkte gengivelse af kommentarerne.

"Det var en 'haster' – de var allerede i gang med at bygge, da man fandt ud af, at byggeriet var lokalplanpligtigt."

"Der blev givet midlertidig dispensation til en allerede opstillet bygning."

”Lokalplanen var lidt speciel, da det var en projektmager, der gentagne gange kom med projektforslag der lå ud over hvad der var givet tilladelse til.”

”Lokalplan nr. ... blev håndhævet med trussel om anmeldelse til politi. Ellers håndhæves lokalplaner jævnlige i en mere vejledende tone.”

”For disse bestemmelser er der dispenseret administrativt for så godt som alle facadebestemmelser, da den præcise udformning af bygningsdetaljerne, som blev fastlagt i lokalplanen, ikke holdt da den egentlige projektering skete.”

”Politikerne ville ikke gennemføre en bevarende lokalplan mod ejernes ønsker, og ejerne ville ikke finde sig i ikke at kunne få plastvinduer mm. De forstår ikke værdien i, at kvarteret bevares med oprindelig arkitektur og materialer.”

”Vi har for mange gamle rygradsbevægelser i vor lokalplanlægning, medbragt fra de gamle kommuner.”

”Der er brugt meget tid på at få de specifikke bestemmelser på plads, som der jo alligevel dispenseres fra.”

”Det er en stor udfordring at skrive bestemmelser, som på den ene side kan realisere de intentioner, som planlægger og bygherre er blevet enige med politikerne om, og på den anden side kan administreres af byggesagsbehandlerne.”

”I forbindelse med processen havde man brug for mere plads end lokalplanen gav mulighed for – derfor arbejdede man med alternativer andre steder, men man ville ikke tage konsekvensen og aflyse den igangværende proces.”

”Projektlokalplaner er tit ”skræddersyet” til et bestemt projekt udarbejdet af bygherren, og kommunens rolle er tit at skabe rammer, der gør det muligt at realisere projektet. Vores indflydelse på disse planer er alt for beskedne.”

”Det må dog konstateres, at selv med de to ’bevaringsdokumenter’ kan det i enkelte byggesager være svært at holde fast i intentionerne, fordi der uundgåeligt går lidt smagsdommeri i sagsbehandlingen. Men overordnet synes jeg, vi har et godt værktøj til at styre udviklingen.”

”Politikerne er lydøre overfor indsigelser, og almindeligvis er der derfor en fornyet høring i forbindelse med lokalplanprocessen.”

”Redegørelsen er ved at svulme op til et omfang, der bevirker, at de fleste vil springe den over. Måske kunne man klare det med noget prosa og nogle gode illustrationer + et skema med de hårde facts.”

”Lokalplanlægning giver gode muligheder for at sikre de almene interesser, samtidig med at den private ejendomsret ikke tilside-sættes urimeligt.”

”Der er fortsat mulighed for det lokale skøn, hvor det er kommunerne – de folkevalgte kommunalbestyrelser – der fastsætter niveauet for almenvellets krav til og rettigheder for grundejerne. Gennem offentlighedsperioden sikres dialog med de berørte, og der er generelt stor interesse for at deltage i debatten, både med indsigelser og bemærkninger og indlæg i den lokale presse.”

”Som du kan se så sidder jeg og laver dette om søndagen, der jo ellers skulle være min fridag. Håber at du forstår.”

# 5 BESTEMMELSER OM KLIMATILPASNING

Besvarelser af spørgsmål om klimatilpasningsstrategier tyder på en positiv holdning til emnet. Men mange af de lokalplanbestemmelser der henvises til er for upræcise til at varetage klimahensyn, og der er et stort behov for vejledning om mulighederne.

## 5.1 Spørgsmål og besvarelser

I 1. delrapport er registreret, at man i 15 % af de undersøgte lokalplaner har benyttet muligheden for at kræve lavenergi- og bæredygtig bebyggelse, mens ingen har udnyttet muligheden for at kræve etablering af anlæg til genbrug af regnvand. Spørgsmål vedrørende klimaforhold er ikke i øvrigt indgået i undersøgelsen. Det var imidlertid oplagt også at stille spørgsmål herom, når der skulle sendes spørgeskemaer til kommunerne.

Eksempelsamlingen ”Lokalplanlægning for boligområder”, som blev udsendt i tilknytning til lokalplanvejledningen, indledes med et afsnit om formelt holdbare muligheder for at varetage klimahensyn i lokalplaner. Formulering af spørgeskemaet tog udgangspunkt i dette afsnit.

Svarene spænder fra afkrydsning ved ganske få spørgsmål til udførlige besvarelser med henvisning til en række lokalplaner med bestemmelser af betydning for klimaforhold.

Det indledende spørgsmål var, om kommunalbestyrelsen siden den 1. 1. 2009 har vedtaget lokalplaner eller forslag til lokalplaner, som har bestemmelser af positiv betydning for klimaændringer. Af de 86 kommuner, der har svaret på spørgsmål vedrørende status for de undersøgte lokalplaner mv., har 25 svaret nej til dette spørgsmål, ikke udfyldt spørgeskemaet eller ikke givet konkrete oplysninger. Heriblandt har 9 dog givet oplysninger, der tyder på en vis opmærksomhed på emnet ved at de:

- opfordrer til anvendelse af vedvarende energikilder,
- drøfter klimapolitik i forbindelse med kommunep lanstrategien,
- har rammebestemmelser i kommuneplanen om forebyggelse af oversvømmelse,
- arbejder med afsnit i redegørelse samt grønne tage som forsøg,

- vil stille krav i kommende lokalplaner om nedsivning af regnvand og giftfri vedligeholdelse,
- er ved at udarbejde klimastrategi,
- har sat kryds ved klimapolitik, dog uden oplysninger.

Der er således 61, svarende til 71 % af besvarelserne, der har givet oplysninger om lokalplaner med konkrete bestemmelser om klimaforhold. Af disse har 41 (svarende til ca. 58 %) sat kryds ved mindst to af følgende: Vindmøller, lavenergi- og bæredygtig bebyggelse, genbrug af regnvand, nedsivning af regnvand samt grønne tage.

Besvarelsernes fordeling på de forskellige spørgsmål fremgår af følgende skema.

Oversigt over besvarelser vedrørende klimaforhold	
Ingen konkrete bestemmelser vedr. klima	25
Har LP-er med bestemmelser vedr. klima	61
Herunder vedrørende:	
- Vindmøller	18
- Lavenergi- og bæredygtig bebyggelse	48
- Genbrug af regnvand	10
- Regulering af bebyggelsen	8
- Regulering af beplantning aht. solenergi	0
- Solfangere mv.	25
- Nedsivning og bortledning af regnvand	34
- Grønne tage	19
- Træplantning aht. varmedæmpning	0
- Andre tiltag	10
- Indgår i miljøscreening	37
- Solfangere	25
- Kotehøjde	17
- Brug af servitutter	9
- Beslutning om politik vedr. klimaforhold	40

Skema 10: Besvarelser om klimaforhold



Nogle af oplysningerne giver anledning til kommentarer:

**Lavenergibebyggelse:** 48 kommuner har sat kryds ved spørgsmålet, om de siden den 1. 1. 2009 har vedtaget lokalplaner eller forslag hertil med bestemmelser om lavenergibebyggelse. I nogle tilfælde er det udtryk for en generel politik, som dog ikke er uden undtagelse. Således er mindretalsforslag om at kræve højere energiklasse eller bæredygtig bebyggelse nedstemt i to kommunalbestyrelser, selv om de pågældende kommuner havde sat kryds ved spørgsmålet.

I eksempelsamlingen er peget på muligheder for i en lokalplan at **regulere bebyggelsen for at optimere udnyttelsen af solenergi**. Kun 8 kommuner har oplyst, at de har benyttet denne mulighed. I de tilfælde, hvor der var givet oplysninger om konkrete lokalplaner, er disse gennemset. Kun i et enkelt tilfælde er intentionerne om udnyttelse af passiv solvarme beskrevet i redegørelsen, og den pågældende lokalplan har bestemmelser om byggefelter, der sikrer en sydorientering af hovedparten af bebyggelsen. I de øvrige er reguleringen af bebyggelsen af hensyn til optimering af passiv solvarme ret usikker, bl.a. åbner store byggefelter også mulighed for anden orientering af bebyggelsen.

I eksempelsamlingen er også peget på muligheden for i en lokalplan at **regulere beplantningen** for at forebygge, at der kommer skygge, som

reducerer udnyttelsen af solenergi. Ingen af kommunerne har brugt denne mulighed. I en besvarelse oplyses, at muligheden overvejes.

25 kommuner har oplyst, at de har anvendt bestemmelser om **solfangere, solceller og lignende**, dog primært som mulighed eller alene med sigte på regulering af æstetiske grunde.

17 kommuner har benyttet muligheden for at stille krav til **minimums kotehøjde** for bebyggelse mv. for at forebygge skader ved højvande. Det er dog ikke noget nyt i byplanlægning at være opmærksom på at undgå bebyggelse i lavtliggende områder eller at stille krav om minimumskoter i områder med risiko for højvande. Der er ingen, der har oplyst om bestemmelser om diger til beskyttelse mod høj vandstand.

Øget nedbør er et markant element i klimaforandringen og er naturligt i fokus i mange kommuner. 34 kommuner har oplyst, at de har lokalplaner med bestemmelser, der tager sigte på **nedsivning eller bortledning af regnvand**. Hertil kommer ekstra volumen i forsinkelsesbassiner, som er en mulighed for at aflaste kloaksystemet, der har været benyttet i mange år. En kommune har arbejdet med samtænkning af et vådområdeprojekt og lokalplanlægning, så en del af overfladevandet kunne ledes via åbne render og indgå i vådområdet. Imidlertid valgte udvalget få måneder efter vedtagelsen at dispensere. Kommunen vurderede, at tiden ikke var moden





til at stille sådanne krav, som derfor udgår ved udarbejdelse af en ny lokalplan.

19 kommuner har bestemmelser om **grønne tage**, dog i højere grad som mulighed end krav. En kommune har oplyst, at man har arbejdet med muligheden for grønne tage, men har ikke kunnet finde overbevisende dokumentation for nytten.

Derimod er der ingen, der har sat kryds ved spørgsmålet om etablering af **træplantning i byområder med sigte på at medvirke til afkøling** i varme perioder.

37 kommuner har sat kryds ved spørgsmålet, om emnet klimaforhold er behandlet i **miljøscreening eller miljørapporter**. Da planens relevans for fremme af en bæredygtig udvikling indgår i kriterierne efter miljøvurderingsloven, og da klimatiske faktorer er blandt de oplysninger, der skal indgå i en miljørapport, burde der have været 100 % bekræftende besvarelse af spørgsmålet. Det tyder på, at der er behov for øget opmærksomhed på emnet.

9 kommuner udnytter **servitutter** til regulering af forhold vedrørende klimatilpasning. Ingen af dem har givet nærmere oplysninger om indholdet.

Af **andre tiltag** har forskellige kommuner peget på begrænsning af parkeringsmuligheder, sikring

af attraktive forhold for cyklister, byfortætning, tilslutning til fælles varmforsyning og udnyttelse af kollektiv infrastruktur.

En kommune har oplyst, at man har vedtaget en **miljøpolitik**, der tager sigte på "så vidt mulig giftfri vedligeholdelse" af grønne områder. En lokalplan fra en anden kommune indeholder forbud mod brændeovne med følgende bestemmelser: "Der må ikke installeres brændeovne i boliger med kollektiv varmforsyning." og "Eventuelle brændeovne til parcelhuse skal være svanemærket." Ingen af disse bestemmelser har hjemmel i lokalplankataloget.

40 kommuner har svaret bekræftende på spørgsmålet, om der er truffet politisk beslutning om en **fremtidig politik vedrørende klimaforhold**. En sådan politik indeholder i de fleste tilfælde krav om lavenergibebyggelse og indarbejdes i kommuneplanen.

## 5.2 Stikprøver

Jeg har herefter foretaget stikprøver i 15 lokalplaner fra 6 kommuner, hvor skemaoplysningerne er kontrolleret ved søgning i de lokalplaner, der er henvist til. Der er i alle tilfælde tale om lokalplaner eller forslag hertil fra 2010 eller 2011. Her har det vist sig, at mulighederne ikke er udnyttet helt så godt, som oplysningerne på skemaerne umiddelbart giver indtryk af. Neden for bringes nogle eksempler. Kursiveringer er mine.

Bestemmelser om grønne tage er i de fleste tilfælde udtrykt i lokalplanerne som én mulighed blandt flere.

Redegørelse: ”Tagene kan være flade eller med hældning alt efter funktion og placering i området. Der kan også benyttes grønne tage der har en kølende effekt om sommeren, holder på varmen om vinteren og forsinker og formindsker udledning af regnvand, samt reducerer energiforbruget. Der skal ved udformningen af større flade tagarealer lægges vægt på disse egenskaber, der kan bidrage til at mindske miljøbelastningen.”

Bestemmelse: ”Tagene må kun være af tegl, glas, tagpap, zink samt grønne tage eksempelvis beklædt med urter og sedum. Ved udformning af større flade tage skal der lægges vægt på mindskelse af miljøbelastningen.”

Et andet eksempel:

Redegørelse: ”Som led i klimastrategien skal energirigtige løsninger integreres i både bygninger og byrum under hensyntagen til byplanlægning, arkitektur og lokal identitet. Derfor stiller lokalplan krav om grønne tage, der på samme tid køler bygningerne, fordampner og forsinker regnvand.”

Bestemmelser: ”På trafikpladsen skal der etableres beplantning og/eller begrønning i forbindelse med overdækninger eller grønne facadepartier. Trafikpladsen kan anlægges med permeabel belægning, (...)” // Tagflader skal begrønnes eller anvendes som have/fri-areal.

”Der skal anvendes miljø- og energivenlige byggematerialer.” // Bebyggelse fra niveau 2 og op skal om muligt orienteres hensigtsmæssigt for udnyttelse af passiv solvarme.

I begge eksempler er grønne tage således blot én af flere muligheder, der kan benyttes. Krav om miljø- og energivenlige byggematerialer har ikke hjemmel i lokalplankataloget. Andre eksempler er også åbne for flere muligheder:

”Tage kan etableres med jorddække og beplantning, grønne tage.”

”Tage inden for de to byggefeltter skal udformes med ensartet taghældning og kan udføres med tegl, tagpap eller som grønne tage.”

”Der kan etableres grønne tage.”

Nogle kommuner har svaret bekræftende på spørgsmålet: ”Krav vedrørende nedsivning og bortledning af regnvand?” Men de konkrete bestemmelser, de har henvist til, er upræcise:

” Ved valg af belægninger og afvandingssystem skal der tages hensyn til muligheden for nedsivning af regnvand.”

”De åbne render skal aftage overskudsregnvand fra tage. Vejvand kan føres til regnvandsrender, hvis der er filtermuld i renderne og det føres til olieudskillere.”

”Indenfor lokalplanområdet skal der ske mest mulig nedsivning/fordampning af områdets regnvand.

I stedet for sådanne upræcise formuleringer vil man kunne fastlægge konkrete bestemmelser om begrænsning af arealer med fast belægning og om brug af belægningstyper, der er egnede til nedsivning af regnvand, og kombinere med brug af miljøbeskyttelseslovens og byggelovens muligheder for regulering af afledning af regnvand.

Nogle bestemmelser om krav om lavenergi-bebyggelse tyder på, at der savnes en vejledning med eksempler på præcise formuleringer. Et par eksempler:

”Ny bebyggelse i området opføres som lavenergi-klasse 1.”

”Ny bebyggelse skal opføres som lavenergi-bebyggelse klasse 1, hvor det samlede behov for tilført energi til opvarmning, ventilation, køling og varmt brugsvand pr. m<sup>2</sup> opvarmet etageareal ikke overstiger 35 kWh/m<sup>2</sup> pr. år tillagt 1100 kWh pr. år divideret med det opvarmede etageareal, jf. bygningsreglement 2008's energirammer for energiforbrug for lavenergibygninger.”

”Lavenergiklasse 1” knytter sig til BR08 og ”energiklasse 2015”, som bruges af andre lokalplaner, knytter sig til BR10. En mere hensigtsmæssig formulering, der anvendes i nogle kommuner, knytter sig direkte til planlovens § 21 a, hvor lavenergibebyggelse defineres som bebyggelse, der på tidspunktet for ansøgningen om byggetilladelse opfylder de energirammer for energiforbrug for lavenergibygninger, der er fastsat i bygningsreglementet.

Søgning i lokalplanerne på ord som ”grønne tage”, ”nedsivning”, ”regnvand” og ”belægning” viser, at intentionerne i de pågældende lokalplaner mest kommer til udtryk i redegørelserne. Og som det fremgår af de gengivne eksempler er bestemmelser for sådanne emner overvejende i form af ”kan”-bestemmelser eller på andre måder upræcise.

I de undersøgte stikprøver er også søgt på ”klima” for at se, om kommunerne har benyttet lejligheden til i redegørelsen at gøre opmærksom på, at intentioner om grønne tage og lokal vandafledning mv. har sammenhæng med klimaforandringen. Det eneste resultat søgesystemet fandt frem til – i en enkelt lokalplan – var ordet ”indeklima”. Derimod er der langt flere positive resultater ved søgning på ”klima” i kommuneplaner fra de kommuner, der har oplyst at klimapolitik indgår heri.

### 5.3 En undersøgelse om klimatilpasning

Skov og Landskab udgav i efteråret 2010 en rapport, ”Klimatilpasning i de danske kommuner – et overblik”. Rapporten bygger på en spørgeskemaundersøgelse, der er foretaget af Videncenter for Klimatilpasning. Rapporten er baseret på besvarelser fra 73 kommuner og beskriver og analyserer de danske kommuners indsats overfor nuværende og kommende effekter af klimaændringer i den enkelte kommune, herunder hvor langt kommunerne er kommet og hvilke strategier de arbejder med.

På et spørgsmål om klimatilpasning indgår i kommunens strategier og planer svarede 54 kommuner (svarende til 74 %), at klimatilpasning indgår i deres lokalplaner.

Et andet spørgsmål var, om kommunerne inden

for de seneste tre år har stillet krav om lokal afledning af regnvand. Hertil var der bekræftende svar fra 51 kommuner (svarende til 70 %). Det fremgår ikke, på hvilke måder kravet er stillet, herunder om og i hvilket omfang lokalplaner indgår heri.

I rapporten gøres opmærksom på, at kommunerne har forskellige holdninger til, om der skal være større reguleringsmuligheder gennem lokalplanlægningen. Nogle mener, at man sagtens kan stille klimabetingede krav i lokalplanerne, og andre mener, at der skal bedre lovhjælp til, så kommunen kan stille krav til at fremme klimatilpasning med andre begrundelser end den æstetiske.

Det påpeges i rapporten, at:

”Klimatilpasning kan med fordel indarbejdes i den fysiske planlægning. Men der er usikkerhed i kommunerne om deres hjemmel til at indarbejde klimatilpasningshensyn, fx i lokalplaner. Det vil være fremmende, hvis der skabes klarhed over denne mulighed.”

I en baggrundsrapport, ”Kvalitativ analyse af udvalgte kommuners klimatilpasningsstrategier, 2010” er redegjort nærmere for 10 kommuners indsats. Heraf har 6 givet oplysninger om klimatilpasningsstrategier med tilknytning til lokalplaner.

Baggrundsrapportens oplysninger om de udvalgte kommuners klimatilpasningsstrategier omfatter fx følgende udsagn fra forskellige kommuner:

- ”Der skal i lokalplanen redegøres for hvordan overflade- og spildevand håndteres.”
- ”Desuden kan der stilles krav angående areal af befæstede arealer.”
- ”Nye bygningskonstruktioner med taghældninger under 30 grader skal etableres med grønne tage, hvilket skal fremgå af lokalplanerne.”
- ”I lokalplanlægningen skal det sikres, at vandsituationen indgår i den samlede bebyggelsesplan, eksempelvis ved at fastsætte højere terrænhøjder for nybyggeri, nedgravning af faskiner, maximum grænser for befæstede arealer m.v. for at sikre lokal afledning af vand.”

Samlet er der tale om få og ikke særligt vidtgående mål for klimatilpasning i lokalplanerne. Ved en gennemgang af lokalplanforslag fra de pågældende kommuner fra slutningen af 2010 og første halvår af 2011 har jeg konstateret, at det på trods heraf åbenbart er vanskeligt i praksis at få sådanne mål omsat til konkrete bestemmelser. Nogle eksempler:

I en lokalplan angives opsamling af regnvand som en *mulighed*. En bestemmelse i en anden lokalplan angiver, at ”der er begrænsninger på befæstelsesgraden af hensyn til bortskaffelse af overfladevand, jf. bestemmelse 13.5.” Men bestemmelse 13.5 er en upræcis kompetencenorm, som angiver at ”... Kommune skal kunne godkende anlæg for håndtering af overfladevand.” Godkendelsen må være efter regler i miljøbeskyttelsesloven, hvilket dog ikke er oplyst.

I lokalplaner fra flere af kommunerne er *grønne tage* angivet som *mulighed*, og intentioner om *lokal nedsivning af regnvand* er ikke fulgt op med konkrete bestemmelser vedrørende befæstede arealer. En kommunes mål om lokal håndtering af regnvand er alene kommet til udtryk som en oplysning i lokalplanens redegørelse om, at ”Ny tilslutning af regnvand til kloakken skal ske efter nærmere aftale med Vand og Affald.”

Rapporterne har ingen reference til ”Lokalplanlægning for boligområder, Eksempelsamling”, der blev udsendt af Miljøministeriet i tilknytning til ”Vejledning om Lokalplanlægning”, og som tidligere nævnt indledes med et kapitel om muligheder for at varetage klimahensyn gennem lokalplanlægning. Sammen med den usikkerhed, som kommunerne ifølge rapporten giver udtryk for, tyder det på, at der er for lidt opmærksomhed på de muligheder, der allerede foreligger.

### 5.4 Forventning om større indsats

Hvis man tager kommunernes oplysninger i de to undersøgelser for pålydende, kan det se ud til, at klimatilpasning – på en eller anden måde – indgår i mange lokalplaner. Det er dog under halvdelen, der har oplyst om mere end to af de særligt vigtige emner i lokalplaner, og stikprøver viser, at mange af de konkrete lokalplanbestemmelser er for upræcise til at varetage klimahensyn. De positive udsagn i spørgeskema-

undersøgelserne har således kun i begrænset udstrækning givet sig udtryk i konkrete bestemmelser.

Undersøgelserne viser således, at der er behov for at skabe opmærksomhed på muligheder, der er beskrevet i eksempelsamlingen, og supplere med konkrete eksempler på, hvordan klimahensyn kan indarbejdes i lokalplaner.

Udnyttelse af en del af sådanne muligheder vil primært have lokal betydning (fx tilpasning til havspejlstigning og øget nedbør). Og selv om udnyttelse af andre af de beskrevne muligheder måske i større sammenhæng er af marginal betydning, vil de kunne bidrage til forståelsen for nødvendigheden af, at der gøres en indsats vedrørende klimatilpasning og modvirkning af klimaændringer.

På KL's skybrudskonference i november 2011 sagde miljøminister Ida Auken, at hun vil arbejde for at planloven ændres, så kommunerne får mulighed for at lægge vægt på klimamæssige hensyn i lokalplanlægningen.<sup>23</sup> Det må derfor kunne forventes, at klimahensyn i de kommende år i højere grad kommer til udtryk i konkrete lokalplanbestemmelser.

# 6 NOGLE PRINCIPIELLE SPØRGSMÅL

Lokalplanlægningen kan bl.a. videreudvikles med bedre formålsbestemmelser og færre problematiske bestemmelser. Samtidigt er der behov for bearbejdning af spørgsmål om bl.a. sikkerhedsstillelse, indirekte handlepligt og skismaet mellem planlægning og enkeltsagsbehandling.

## 6.1 Formålsbestemmelser

Erik Kaufmann skrev i ”27 slags planer”<sup>24</sup>, at det ”burde overvejes, om ikke der fremtidigt bør ofres mere opmærksomhed og indsats på at formulere klare målsætninger for planlægningen – både for hver plankategori og for de enkelte planer.”

Et krav om, at ”lokalplanens formål skal angives i planen”, kom ind i kommuneplanloven, der trådte i kraft i 1977. Kravet blev begrundet med hensynet til den vægt, der lægges på offentlighedens medvirken i planlægningen, som gjorde, at det fandtes rimeligt, at der gives offentligheden mulighed for at vurdere og debattere et lokalplanforslag på grundlag af en udtrykkelig tilkendegivelse af formålet med planen.

I 1. delrapport, afsnit 5.3, er gengivet eksempler på formålsbestemmelser. Med ganske få undtagelser benytter kommunerne den nogle gange stive ”at-form”, selv om der i eksempelsamlingen i tilknytning til lokalplanvejledningen er foreslået en anden måde at formulere formålsbestemmelserne på. I adskillige lokalplaner er det angivet som en del af formålet ”at fastlægge bestemmelser for bebyggelsens omfang, placering og ydre fremtræden” eller lignende, som – formentlig utilsigtet – indsnævrer mulighederne for at dispensere fra disse bestemmelser.

Er der så tale om klare målsætninger for planlægningen, der støtter offentlighedens mulighed for at vurdere og debattere et lokalplanforslag? Til belysning af dette spørgsmål har jeg gennemgået målsætninger for de 25 lokalplanforslag fra 1. halvår af 2011, der vedrører centerområder. (Se pkt. 2.1.3 og 7.1.2).

I ingen af disse lokalplanforslag står der i formålsbestemmelsen noget om, hvad der er det egentlige formål med arealudlægget. Det kunne

fx være inspireret af planlovens bestemmelser om sigtet med planlægning til butiksformål, som bl.a. er at fremme et varieret butiksudbud og fremme en bæredygtig detailhandelsstruktur.

Mange formålsbestemmelser fortæller om detaljer af lokalplanens indhold, fx at det er et mål:

- ”at fastlægge arealer til parkering, fodgængerforbindelse, torvearealer mv.”
- ”at området vejbetjenes fra ...vej”
- ”at sikre at parkeringsarealerne får et grønt præg.”

De to første eksempler giver næppe megen støtte for den senere administration af lokalplanen. Det tredje eksempel er fulgt op med en bestemmelse om, at ”Parkeringsarealer skal forsynes med spredt træbeplantning ...” og med en bestemmelse om, at ”Før ny bebyggelse tages i brug, skal de i afsnit § .. nævnte opholdsarealer være etableret i godkendt omfang eller i takt med byggeriet.” Der dog ikke tale om fællesanlæg, men om én enkelt ejendom, og bestemmelsen opfylder derfor næppe kriteriet i lokalplankatalogets nr. 11, som handler om fællesanlæg for flere selvstændige ejendomme.

En typisk formulering af henholdsvis en formålsbestemmelse og den opfølgende bestemmelse:

Formål: ”at sikre en helhed i bebyggelsen ved at ny bebyggelse i volumen, højde og materialer tilpasses eksisterende bebyggelse i lokalplanområdets sydlige del.”

Bestemmelse: ”Ny bebyggelse skal opføres så det fremstår med samme arkitektoniske udtryk, materialer, farveholdning og volumen som den eksisterende bebyggelse i den sydlige del af lokalplanområdet inden for byggefelt B.”



Den eksisterende bebyggelse er dog ikke beskrevet nærmere. Endvidere er dens arkitektoniske udtryk mv. ikke sikret i lokalplanen, og vil derfor kunne ændres uafhængig af denne.

En gennemgang af bestemmelserne i forskellige lokalplaner viser imidlertid, at der er nogle hensigter med disse, som kunne være kommet til udtryk i formålsbestemmelserne. Det kan illustreres med udgangspunkt i den mest kortfattede formålsbestemmelse, der lyder:

”Lokalplanen har til formål: at udlægge området til bolig og butiksformål.”

Det fremgår af redegørelsen, at der er tale om et konkret projekt, at lokalplanområdet ligger tæt på en kirke, og at en bygherre ønsker at etablere en dagligvarebutik med gode parkeringsforhold tæt på bymidten. De konkrete bestemmelser har krav om:

- en p-plads pr. 25 m<sup>2</sup> butiksareal,
- at belægning på parkeringspladsen skal udføres som grå flisebelægning med opstriking i lysere nuancer,
- en maksimal facadehøjde på 4,8 m inden for hovedparten af byggefeltet,
- angivne farver og materialer til udvendige bygningssider,
- ”grønne tage”,
- beplantning, belysning, terrænregulering, handicapvenlige færdselsarealer mm.

Lokalplanens formål – der ikke er udtrykt som sådan – handler således om at:

- imødekomme ønske fra en bygherre om at få mulighed for at opføre en discountbutik med en god trafikal beliggenhed,
- sikre rigelig dækning med parkeringspladser,
- opnå en udformning af bebyggelse og friarealer, der tager hensyn til beliggenheden tæt på en kirke og har æstetiske kvaliteter,
- tilpasse byggeriet til klimaforandringer.

En metode til at gøre formålsbestemmelser mere klare og meningsfulde kan således være at formulere dem som svar på spørgsmål som: Hvad er egentlig grunden til at lokalplanforslaget udarbejdes? Og hvad er sigtet med forskellige, konkrete krav til bebyggelsens placering og udformning?

## 6.2 Tilvejebringelse og opgivelse af forslag til lokalplan

### 6.2.1 Beslutning om tilvejebringelse af lokalplanforslag

Som bestemmelserne er formuleret i planloven, er det kommunalbestyrelsen, der udarbejder lokalplaner. Sådan er det også, når det drejer sig om kommunale bygge- og udviklingsprojekter og bevarende lokalplaner, i praksis dog udført af kommunalt ansatte planlæggere og i en del tilfælde byplankonsulenter.



Når det drejer sig om privat initierede projekter, er sagsfremstillingen til forelæggelse af udkast til lokalplanforslag for fagudvalget ofte formuleret, som om det er planlæggerne, der på baggrund af henvendelser fra private har besluttet at udarbejde udkastet. I praksis er det dog typisk borgmesteren eller udvalgsformanden, der - via den tekniske direktør eller planchefen - formulerer sådanne opgaver.

Ved privat initierede projekter er afhængigheden af den private bygherre ofte åbenlys. En planlægger udtrykker det således:

”Projektlokalplaner kommer nogle gange på tværs af den overordnede fysiske planlægning, hvor man måske burde have grebet fat i overordnede forhold før (helhedsplaner, trafikplaner o.lign.)”

Private grundejere har betydelig indflydelse på planlægningen. Et eksempel er en lokalplan for en bebyggelse til butik, erhverv og boliger, hvor grundejeren har fået yderligere planer for området og derfor ønsker – og får imødekommet – tilvejebringelse af en ny lokalplan, selv om den gældende blev endeligt vedtaget kort tid forinden.

Kommunalbestyrelsen har kompetence til at ændre en lokalplan gennem tilvejebringelse af en ny lokalplan, uanset om revisionen påbegyndes umiddelbart efter vedtagelsen. Dette kan dog

være vanskeligt for borgerne at overskue og kan svække tilliden til kommunalbestyrelsens planlægning. I alt fald hvis borgerne forestiller sig, at det er kommunalbestyrelsen, der suverænt står for planlægningen i samarbejde med kommunens borgere.

Andre eksempler på udsagn, der illustrerer afhængigheden af private investorer:

- ”Begge lokalplaner er udarbejdet med input fra bygherre.”
- ”Projektet er opgivet, da ejeren ikke kunne få økonomi i projektet.”
- ”Vi afventer nyt udspil fra bygherre.”
- ”Finanskrisen har betydet at projektet ikke bliver realiseret i den udformning som var forventet. Ejendommen er blevet handlet, og vi afventer et udspil fra den nye ejer.”
- ”Årsagen til at lokalplanen ikke er vedtaget er den økonomiske krise i byggebranchen. Developeren der ejer arealet er gået i betalingsstandsning.”
- ”På byrådets møde, hvor planen skulle vedtages endeligt, blev sagen imidlertid udsat, fordi et byrådsmedlem ønskede afklaret, om (...). Kort efter kom det frem, at (bygherren) puslede med nye planer/overvejelser, hvorfor lokalplanen ikke blev forelagt byrådet igen.”

Ud over afhængigheden af bygherrens ønsker viser det sidste citat, at et spørgsmål fra et byrådsmedlem om tekniske forhold resulterede i

opgivelse af lokalplanen, da byherrens overvejelser ikke harmonerede med lokalplanen.

I mange tilfælde er der tale om et gensidigt afhængigheds- og samarbejdsforhold mellem kommunalbestyrelse og private investorer, hvor kommunalbestyrelsen har behov for initiativer fra private til at fremme udviklingen i kommunen, og de private investorer har behov for kommunens planlægning for at kunne gennemføre projekterne.

### 6.2.2 Beslutning om at opgive en lokalplan

Et forslag til lokalplan skal vedtages af kommunalbestyrelsen. Det sker i praksis på grundlag af indstilling fra det udvalg, der har planlægning som ressortområde (her betegnet som "fagudvalget") samt økonomiudvalget. Man kunne så forvente en tilsvarende beslutningsproces ved opgivelse af en lokalplan. Det er imidlertid ikke altid tilfældet.

I 4 tilfælde er aflysning af et lokalplanforslag besluttet i kommunalbestyrelsen. Et blev først aflyst på søgelisten omtrent to år efter beslutningen. Og et andet figurerer stadig som forslag på søgelisten næsten tre år efter, at kommunalbestyrelsen (ved en flertalsafgørelse) har besluttet at opgive lokalplanen.

Det kan aflæses af besvarelser i spørgeskemaundersøgelsen, at flere lokalplaner er opgivet, uden der er truffet en formel beslutning om det i fagudvalget. Og ved ingen af de lokalplaner, der ifølge besvarelserne opretholdes som forslag, indtil de falder for forældelsesfristen, ser det ud til, at der er truffet en sådan beslutning, hverken i kommunalbestyrelsen eller i fagudvalget. Der er øjensynlig i stedet tale om en mundtlig aftale mellem udvalget – eller udvalgsformanden? – og forvaltningen. Nogle eksempler:

En bevaringslokalplan blev opgivet umiddelbart før indsigelsesfristens udløb. Det blev politisk aftalt at opgive lokalplanen, hvilket skete på baggrund af debat i lokalpressen, og før politikerne havde set indsigelserne.<sup>25</sup>

Ved behandling af indsigelser mod et forslag til udvidelse af en golfbane, besluttede økonomiudvalget at sende sagen tilbage til fagudvalget. Sa-

gen har dog ikke kunnet findes på dagsordenen til efterfølgende møder, og lokalplanforslaget blev senere aflyst på søgelisten.

Et forslag til lokalplan for udvidelse af et fjernvarmeværk blev stoppet i kommunalbestyrelsen og senere opgivet. Forslaget ser ud til at blive opretholdt til udløb, men det er ikke lykkedes at finde en beslutning herom på en dagsorden.

Ved et forslag til lokalplan for et andet varmeværk blev sagen udsat i kommunalbestyrelsen på grund af et teknisk spørgsmål. Heller ikke her er det lykkedes at finde sagen på dagsordenen til efterfølgende møder.

Set udefra er beslutningsprocessen ugennemskuelig når der ikke sker en formel behandling, og eventuelle mindretal får ikke mulighed for at komme til orde. Det er uvist om de, der har fremsat indsigelse, har fået svar.

### 6.2.3 Samarbejde mellem planlæggere og andre faggrupper

Det bør være en selvfølge, at der ved udarbejdelsen sker en koordinering af forhold, der kan reguleres gennem planloven og forhold, der kan reguleres gennem den øvrige lovgivning, der forvaltes af kommunen. Det sker også - og formentlig i de fleste tilfælde - men ikke altid.

I 1. delrapport, afsnit 5.9, er der redegjort for en række lokalplanbestemmelser for forhold, der bedre kan reguleres gennem anden teknisk betonet lovgivning. Nogle eksempler:

- Forbud mod lastbilkøring på vejarealer. Sådanne bestemmelser har næppe hjemmel i planloven, men kan reguleres med hjemmel i færdselsloven.
- Krav om at ny bebyggelse skal separatkløakes og tilsluttes offentlig kloak. Sådanne bestemmelser har ikke hjemmel i planloven, men kan reguleres med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven.
- Bestemmelser om, at veje udlægges som private fællesveje. Sådanne bestemmelser har ikke hjemmel i planloven, men kan fastlægges efter privatvejsloven.
- Ubestemte krav om etablering af parkeringspladser. Krav om parkeringsdækning skal en-



ten fremgå af lokalplanen eller efter reglerne i bygningsreglementet.

Sådanne eksempler tyder på, at man ikke alle steder udnytter den mulighed, planafdelingen har for at spille en koordinerende rolle, og gennem inddragelse af andre faggrupper sikrer, at den regulering, der er intentioner om, varetages ved brug af en lovgivning, der også senere kan håndhæves.

### 6.3 Planlægning kontra enkeltsagsbehandling

”Der bør gives mulighed for at udøve et skøn på nogle nærmere angivne punkter i forbindelse med administrationen efter lokalplaner – uden at det kaldes ulovlige kompetencenormer.”

Med dette udsagn fra en planlægger formuleres et ønske, som mange andre planlæggere giver udtryk for direkte i faglig sammenhæng. Eller indirekte ved at formulere lokalplanbestemmelser som ulovhjemlede kompetencenormer.

Lokalplanlagte områder adskiller sig fra områder, der alene er omfattet af kommuneplanens rammebestemmelser. I de fleste tilfælde er disse formuleret, så de åbner forholdsvis vide muligheder for den efterfølgende detailplanlægning. Fx ”Boligområde samt mindre butikker til områdets daglige forsyning eller nærmere angivne erhvervstyper, der kan indpasses i områder uden genevirkning i forhold til omgivelserne.” Eller alene ”boligområde” / ”Centerformål” / ”Erhverv” etc.

Sådanne bredt formulerede rammer giver umiddelbart et stort råderum for den efterfølgende lokalplanlægning, men begrænser samtidigt mulighederne for at anvende dem til detailstyring. Natur- og Miljøklagenævnet har således i en række afgørelser tilkendegivet, at et forbud efter § 12, stk. 3, forudsætter, at den pågældende rammebestemmelse er formuleret så klart og præcist, at der ikke kan være tvivl om, at den ønskede aktivitet er i strid med bestemmelsen.

Præcise bestemmelser i en lokalplan adskiller sig fra administration på grundlag af mere brede kommuneplanrammer, bl.a. ved at:

- udtrykke kommunalbestyrelsens holdning til udvikling af det pågældende område,
- give grundejere og andre med interesse i områdets udvikling en vis sikkerhed for anvendelse og bebyggelse mv. inden for området, samt
- give et godt grundlag for den efterfølgende behandling af det eller de konkrete projekt(er) og hermed for byggesagsbehandlingen.

Brugen af bestemmelser, der direkte eller indpakket tager sigte på, at kommunalbestyrelsen efter lokalplanens endelige vedtagelse skal have kompetence til at godkende forskellige detaljer, kan ses som udtryk for, at man ikke finder det hensigtsmæssigt på forhånd at fastlægge sådanne detaljer, men samtidigt ønsker at have indflydelse på udformningen. Det gør sig ikke mindst gældende ved intentioner om at opnå arkitektonisk kvalitet.

Bendt Andersen og Ole Christiansen skrev i 3. udgave af den kommenterede kommuneplanlov, at ”lovmedholdigheden af kompetencenormer i lokalplaner kan ikke principielt betvivles”, og at ”en præcis forudgående regulering af detaljer er som regel hverken mulig eller ønskelig”.<sup>26</sup> Hermed gav de en enkel og præcis karakteristik af den vanskelighed, som planlæggere ofte står over for ved udarbejdelse af en lokalplan: På den ene side kan det være uheldigt at indsnævre mulighederne for udformning af det konkrete projekt, men på den anden side kan det også være uheldigt, hvis man fra kommunens side ikke har indflydelse på den detaljerede udformning.

Det følger imidlertid af mange års praksis i Natur- og Miljøklagenævnet, at lokalplanbestemmelser skal være præcist og entydigt formuleret, så borgeren på forhånd ved, hvad der er tilladt.<sup>27</sup> Herved adskiller lokalplanlagte områder sig fra områder, der alene er omfattet af kommuneplanens rammebestemmelser, og hvor udstykning og bebyggelse mv. reguleres på grundlag af bygningsreglementet.

Bygningsreglementets bestemmelser giver grundlag for konkrete vurderinger – skøn – i de enkelte tilfælde:

- Grundstørrelsen fastlægges ud fra en samlet vurdering af forskellige forhold.

- Ved fastlæggelse af etageareal til boligformål i eksisterende bebyggelse, skal kommunalbestyrelsen lægge vægt på, at der tilvejebringes tidssvarende boliger af en rimelig størrelse i forhold til det samlede areal, der søges udnyttet.
- Fastlæggelse af bebyggelsens højde og etageantal skal ske *under hensyntagen* til forholdet mellem bebyggelsens højde og afstand til anden bebyggelse og friarealer på samme grund samt nabobebyggelsen og dennes friarealer, vej og sti med henblik på at sikre *tilfredsstillende* lysforhold og forhindre *væsentlige* indbliksgener.
- Der skal til en bebyggelse udlægges opholdsarealer af en *passende* størrelse i forhold til bebyggelsens benyttelse, omfang og beliggenhed.
- Der skal udlægges (reserveres) *tilstrækkelige* parkeringsarealer til, at bebyggelsens beboere, de beskæftigede i bebyggelsen, besøgende, kunder, leverandører m.v. kan parkere biler, motorcykler, knallerter, cykler, m.v. på ejendommens område.<sup>28</sup>

Beslutninger på grundlag af sådanne skøn skal komme til udtryk i byggetilladelsen. Skøn efter bygningsreglementet kan dog ikke fastsættes vilkårligt, men skal ske under hensyntagen til ligelighedsprincippet. Sådanne skøn vil kunne påklages til Statsforvaltningen. Jeg har anmodet Statsforvaltningerne om at oplyse om eventuelle klagesager, og de har henvist til, at sådanne afgørelser findes i Håndbog for bygningsmyndigheder. Denne er imidlertid ikke redigeret, så det er nemt – om overhovedet muligt? – at finde frem til eksempler på afgørelser.

Det må være åbenlyst, at bestemmelser om efterfølgende godkendelse ("efter kommunalbestyrelsens skøn") af overordnede elementer i en plan, fx plan for udstykning og bebyggelse (overordnede kompetencenormer) ikke er forenelig med kravet om, at borgerne på forhånd skal kunne se i lokalplanen hvad der er tilladt. Det følger heraf, at der næppe vil kunne gives mulighed for skønsmæssige beføjelser på grundlag af en lokalplan svarende til dem, der er i bygningsreglementet. Derimod må fravigelser – i det omfang det er muligt – løses ved brug af dispensationskompetencen.

Det er mere kompliceret med hensyn til detaljer, som kan være af væsentlig betydning, fx varetagelse af intentioner om at opnå arkitektonisk kvalitet i bebyggelsens udformning.

Man behøver ikke at bladre længe i arkitekturtidsskrifter for at konstatere, at det ikke er muligt på forhånd gennem bestemmelser i en lokalplan at sikre arkitektonisk kvalitet i en bebyggelse - med mindre det drejer sig om fastlæggelse af bestemmelser for et konkret projekt.

Hvis der fastlægges detaljerede bestemmelser, er der risiko for, at det giver en u hensigtsmæssig binding og spærre for arkitektoniske løsninger, der er bedre end bestemmelserne. Og hvis der alene fastlægges bestemmelser om overordnede hovedtræk (skala, proportioner og evt. farver mv.) er der risiko for at åbne for løsninger, der ikke lever op til intentionerne.

I det første tilfælde vil planen kunne formuleres, så der kan dispenseres til bedre løsninger. I det andet tilfælde vil mere præcise bestemmelser om fornødent kunne fastlægges i en supplerende lokalplan, evt. efter et § 14-forbud. Og i begge tilfælde vil intentionerne kunne søges imødekommet gennem en forhåndsdialog mellem kommunen og bygherren.

Problemstillingen om planlægning kontra enkeltsagsbehandling er dog ikke løst hermed, og talrige ulovhjemlede kompetencenormer viser, at emnet fortjener at blive behandlet mere dybtgående, end der er mulighed for her.

Det samme gælder forskellene i praksis mellem administration af lokalplanlagte områder og områder, der alene er omfattet af – ofte bredt formulerede - kommuneplanrammer og administreres på grundlag af bygningsreglementets bestemmelser.

### 6.4 Kommuneplanlægning gennem lokalplanlægning

Knap 60 % af lokalplanerne i den primære del af undersøgelsen har krævet tillæg til de respektive kommuneplaner, hvoraf ca. 38 % har været fra 2005 eller nyere.

I perioden 1. 1. til 1. 11. 2011 er vedtaget 565 lo-

kalplaner og 326 kommuneplantillæg. I samme periode er vedtaget 291 forslag til lokalplaner og 194 forslag til kommuneplantillæg. Det er ikke sikkert, at der er fuldstændig sammenfald mellem lokalplaner og kommuneplantillæg, men hvis vi antager at det er tilfældet, svarer det til, at henholdsvis 58 % af de endeligt vedtagne lokalplaner og 67 % af forslagene til lokalplaner i den pågældende periode kræver kommuneplantillæg.

Undersøgelsen af 25 forslag til lokalplaner for centerområder fra 1. halvår af 2011 (jf. pkt. 2.1.3) viser, at 72 % af disse kræver tillæg til kommuneplanerne, hvoraf hovedparten er fra 2009 eller 2010.

Stikprøver i mere end 15 forslag til kommuneplantillæg fra lige så mange kommuner viser, at indholdet er begrænset til rammer for lokalplaner i form af bestemmelser om anvendelse og bebyggelsesens omfang. Ingen af forslagene har rammer for fx trafikbetjeningen (jf. planlovens § 11 b, stk. 1, nr. 10), der burde være en selvfølgelig del af den sammenfattende planlægning - og helhedstænkning - som ikke mindst kommuneplanlægningen bør være udtryk for.

### 6.5 Brug af servitutter

I nogle kommuner anvendes servitutter til at supplere bestemmelser i en lokalplan, dels for at søge at varetage miljøhensyn, fx forbud mod brug af pesticider, dels for efterfølgende at kunne godkende en bebyggelsesplan og forskellige detaljer.

Et eksempelprojekt under Plan09<sup>29</sup> behandlede spørgsmålet om servitutter med forbud mod brug af pesticider. Man fandt her, at tinglysning af servitutter var en brugbar, men besværlig og usikker metode for kommunerne. By- og Landskabsstyrelsen gjorde efterfølgende opmærksom på, at privatretlige servitutter ikke er egnede til at varetage grundvandsinteresser, bl.a. fordi kommunerne ikke kan forbyde brug af i øvrigt godkendte pesticider.<sup>30</sup> Dette vedrører ikke de muligheder, som kommunerne har efter vandforsyningsloven for at forbyde brug af sprøjtegifte inden for en kortere afstand fra vandboringer.

Supplering af lokalplaner med servitutter (som i givet fald bør fremgå af redegørelsen) er også set anvendt i enkelte kommuner med sigte på at opnå kompetence til at godkende en detaljeret udstyknings- og bebyggelsesplan samt detaljer vedrørende materialer og opholdsarealer.

Et eksempel, der er hentet uden for de undersøgte lokalplaner, indeholder følgende bestemmelser under afsnittet om bebyggelsesens omfang og placering:

Stk. 7. Til sikring af foranstående bestemmelser må bebyggelse kun ske på grundlag af en af ... Kommune, Teknik og Miljø godkendt bebyggelsesplan.

Se fodnote 7. (Bebyggelsesplanen sikres ved tinglyst deklaration.)

Planen skal redegøre for:

- Placering af beboelse med udendørs opholdsareal /
- Placering af eventuelt fælleshus /
- Placering af garager/carporte (eller evt. fællesparkering) /
- Placering af småbygninger og udhuse /
- Bygningsprofiler, facader og materialer /
- Terrænreguleringer /
- Fælles opholdsarealer /
- Udformning af regnvandsbassiner /
- Eventuel etablering af ny beplantning, og bevaring af eksisterende beplantning som angivet på lokalplankortet /
- Interne vej, parkerings- og stiforhold, herunder tilslutninger til de tilgrænsende veje, stier, fællesarealer og lignende.

Kravet er formuleret som en lokalplanbestemmelse, hvilket næppe har hjemmel i lokalplankataloget. Det må derfor opfattes som oplysende bemærkninger om, hvilke krav der er fastsat i en servitut.

Det er ikke ulovligt at supplere en lokalplan med en servitut, udarbejdet af grundejer/sælger. Det må dog være en forudsætning, at lokalplanen indeholder tilstrækkelige bestemmelser til, at den opfylder lokalplanpligten. Metoden er også set anvendt i tilknytning til lokalplaner, der ifølge redegørelsen omhandler private udstykninger, og må her bero på en aftale mellem kommunen og de pågældende grundejere.

Supplering med servitut kan således ses som et forsøg på fra kommunens side at undgå at

fastlægge en række forhold vedrørende bebyggelsens placering, udformning og friarealer mv. i lokalplanen, og samtidigt – uden anvendelse af ulovhjemlede kompetencenormer – sikre sig fuld indflydelse på disse forhold.

Efter planlovens § 43 kan kommunalbestyrelsen ved påbud eller forbud sikre overholdelse af servitutbestemmelser om forhold, der kan optages bestemmelser om i en lokalplan. Hvis det ikke er tilfældet, vil håndhævelse af disse bestemmelser skulle ske som civilt søgsmål, hvilket er en mere vanskelig procedure end ved håndhævelse af bestemmelser i en lokalplan.

Det er endvidere et spørgsmål, i hvilket omfang der ved en sådan fremgangsmåde kan fastlægges forhold, uden at komme i konflikt med planlovens bestemmelser og intentioner om inddragelse af borgerne i planlægningen.

### 6.6 Færdiggørelse af fællesanlæg

I flere besvarelser peges på behov for at få bedre mulighed for at sikre færdiggørelse af fællesanlæg - herunder veje og stier - ved private udstykninger til boligformål. Det hænger sammen med, at det kan være hensigtsmæssigt, at veje og stier først færdiggøres efter at hovedparten af grundene i et parcelhusområde er solgt og bebyggede.

I en besvarelse gøres opmærksom på at:

”Vi har aktuelt ret store problemer med at sikre tilvejebringelse af infrastruktur og grønne områder i private udstykninger, hvor bygherre eksempelvis er gået konkurs pga. krisen.”

Ifølge planlovens § 15, stk. 2, nr. 11 kan tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg gøres til betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse. Fællesanlæg omfatter fx fælles opholds- eller parkeringsarealer for flere selvstændige ejendomme, fælles garageanlæg, regnvandsbassiner og kollektive varmforsyningsanlæg. Det kan også være bygninger til fælles formål som hobbyrum, beboerhus eller selskabslokaler. Endvidere kan etablering af afskærmningsforanstaltninger gøres til betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse.<sup>31</sup>

I en besvarelse gøres opmærksom på, at planlovens bestemmelser om betingelser for ibrugtagning af ny bebyggelse refererer til ældre lovgivning, idet enfamiliehuse ikke kræver ibrugtagningstilladelse men alene færdigmelding. Som eksempel nævnes et boligområde, hvor den private udstykker ikke har etableret de forudsatte fællesanlæg, hvilket indebærer, at kommunen ikke kan færdigmelde det enkelte parcelhus.

Det første spørgsmål er, om veje og stier også er omfattet af begrebet ”fællesanlæg”. Problemstillingen med at betragte veje og stier som fællesanlæg er behandlet i 1. delrapport, pkt. 5.9.4. Her blev antaget – med en vis usikkerhed – at veje og stier, der skal overtages af en kommende grundejerforening, kan betragtes som fællesanlæg. Usikkerheden havde baggrund i, at veje og stier hverken er nævnt i lovmotiverne, den kommenterede planlov eller lokalplanvejledningen. Men der blev fremsat formodning om, at hvis det bestemmes i lokalplanen, at en kommende grundejerforening skal overtage veje og stier, må det tale for at de betragtes som fællesanlæg.

Natur- og Miljøklagenævnet har imidlertid i en afgørelse fra 2010<sup>32</sup> taget stilling til spørgsmålet, om en sti kan betragtes som fællesanlæg. Nævnet fandt ikke, at de eksempler på fællesanlæg, der stammer fra det oprindelige lovforslag, kan anses for udtømmende. Under hensyn hertil, og idet den udlagte sti må anses for et ”fællesanlæg” i den betydning, at den skal betjene flere ejendomme inden for lokalplanområdet, fandt Natur- og Miljøklagenævnet at kommunen har haft hjemmel til at fastsætte bestemmelse om, at ny bebyggelse i det pågældende delområde ikke må tages i brug, før stien er etableret.

Der er dog behov for at få spørgsmålet belyst nærmere, herunder *i hvilket omfang* veje og stier kan betragtes som fællesanlæg i henhold til planlovens § 15, stk. 2, nr. 11.

Det næste spørgsmål er, om kommunen har mulighed for ved en privat udstykning at sikre, at fællesanlæggene bliver etableret. Det fremgår af den omtalte afgørelse, at der ikke i en lokalplan kan fastsætte bestemmelser om garantistillelse som betingelse for, at kommunen vil godkende en udstykningsplan.

Planloven har ingen bestemmelse om garanti-stillelse (undtagen ved overførsel af et areal fra landzone til byzone). En sådan bestemmelse findes i byggelovens § 4. En bebyggelse må ikke tages i brug, før der er adgang til vej, afledning for spildevand, regnvand, overfladevand og grundvand, drikkevand samt forsvarlig mulighed for brandslukning. Hvis dette ikke er opfyldt i overensstemmelse med den respektive lovgivning inden bebyggelsen påbegyndes, kan der stilles krav om sikkerhed for, at arbejderne udføres, inden bebyggelsen tages i brug. Dette krav kan også stilles, når en lokalplan har bestemmelser om foretagelse af afskærmningsforanstaltninger som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse.

Fællesanlæg er således ikke omfattet af mulighederne for at kræve sikkerhedsstillelse. De muligheder en kommune har for at sikre en tilfredsstillende færdiggørelse af fællesanlæg ved en privat udstykning, fx i en situation hvor den private udstykker eller bygherre går konkurs efter at nogle af grundene er solgt, trænger til at blive belyst nærmere og redegjort for over for kommunerne. Det drejer sig fx om følgende spørgsmål:

- Kan krav om sikkerhedsstillelse for færdiggørelse af veje og stier indgå i en udbygningsaftale? I givet fald i hvilket omfang og på hvilken måde?
- Kan problemet løses tilfredsstillende ved at det beskrives i lokalplanens redegørelse, at det er et mellemværende mellem udstykker og købere, hvor sidstnævnte selv må skaffe sig fornøden sikkerhed for færdiggørelsen?
- Vil den allerede foreliggende hjemmel i byggeloven til at kræve sikkerhedsstillelse vedrørende afskærmningsanlæg kunne udvides til også at omfatte fællesanlæg, herunder veje og stier?

Med hensyn til spørgsmålet om ibrugtagning må det være åbenlyst, at udtrykket refererer til tidligere gældende lovgivning. Der bør derfor findes en definition, så begrebet ikke er knyttet til afslutningen af en byggesag, som ikke kræver ibrugtagningstilladelse.

## 6.7 Indirekte handlepligt

Der er ikke hjemmel i lokalplankataloget til bestemmelser om handlepligt. Der dog være en indirekte handlepligt ved at kommunen kan kræve

etablering af fællesanlæg eller afskærmningsforanstaltninger som betingelse for ibrugtagning af ny bebyggelse.

Det kan aflæses af en del lokalplanbestemmelser, at mange planlæggere er i tvivl om mulighederne for at pålægge grundejerne en form for indirekte handlepligt. Følgende eksempler på behov for fortolkningsbidrag er næppe udtømmende:

### Plantning af træer på parkeringsplads.

Mange lokalplaner har bestemmelser om, at det er en forudsætning for ibrugtagning af ny bebyggelse, at der skal plantes træer på et parkeringsareal, der har status som fællesanlæg. Det kan umiddelbart opfattes som handlepligt. Imidlertid kan bestemmelsen formentlig forstås således, at hvis man ønsker at bygge, skal bebyggelse og hertil hørende anlæg (herunder parkeringsplads) udformes som anvist i lokalplanen. Altså svarende til, at hvis man ønsker at bygge, må man kun gøre det, hvis bebyggelsen får den udformning, der er angivet i lokalplanen.

### Vedligeholdelse af ubebyggede arealer.

I lokalplankatalogets nr. 9 tales om "vedligeholdelse af ubebyggede arealer". Ifølge den kommenterede planlov gælder bestemmelsen næppe ukrudtsbekæmpelse, hækkklipping eller beskæring af træer og buske. I den mere udførlige kommenterede kommuneplanlov står, at der i en lokalplan kan foreskrives en pligt til vedligeholdelse af et hegn. Det er imidlertid tvivlsomt, om lokalplanen kan gå længere end til at foreskrive en vedligeholdelse, som tilsigter at bevare hegnet som sådant, f.eks. at hækken skal genplantes, hvis den går ud, eller at raftehegnet skal rejses, hvis det vælter.<sup>33</sup>

Ifølge § 15 a, stk. 1 må kun udlægges støjbela-stede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener. Men hvis en støjafskærmning, der har været krævet etableret som forudsætning for ibrugtagning af ny bebyggelse, forfalder, vil kravet om en fremtidig sikring mod støjgener ikke være opfyldt, hvis man ikke kræve støjafskærmningen vedligeholdt.

På baggrund af hovedreglen om, at der ikke gennem en lokalplan kan pålægges handlepligt,

er det usikkert, i hvilken udstrækning der kan kræves handling for at opretholde en bestemt tilstand.

### **Afskærpningsforanstaltninger.**

I lokalplanvejledningen oplyses, at et krav om afskærmning som betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse ”kan være begrundet både i støjbekyttelse og æstetiske hensyn, fx ved oplagspladser, i forhold til fredede fortidsminder eller andre kulturhistoriske bevaringsværdier, og mellem veje og bebyggelse eller friarealer.” Ifølge den kommenterede kommuneplanlov er der formentlig ikke hjemmel til i en lokalplan at foreskrive almindelig hegning som betingelse for ibrugtagen af ny bebyggelse.<sup>34</sup>

Det er således usikkert, om lovhjemlen rækker til at stille krav om etablering af fx hæk til afgrænsning af en bebyggelse eller parcelhusudstyknings.

### **Beplantningens tilladte højde.**

Lokalplankatalogets nr. 9 blev i 2007 suppleret med mulighed for lokalplanbestemmelser om beplantningens tilladte højde. Ifølge lokalplanvejledningen bliver det derved ”bl.a. muligt at tage hensyn til skyggeforhold og skabe bedre forhold for fx solenergi og lysindfald i øvrigt. Det er også muligt at fastsætte beplantningshøjden for områder, hvor hensynet til bevaringsværdig bebyggelse eller udsigten i øvrigt vejer tungt.”

Også før denne tilføjelse til lokalplankataloget var det muligt at foreskrive en beplantning med arter, som ikke opnår mere end en vis højde. Tilføjelsen giver derfor indtryk af, at åbne mulighed for at kræve handling i form af nedklipping af beplantning til den foreskrevne højde.

Der er derfor behov for at få afklaret, om muligheden er begrænset til forhold som dem, der er beskrevet i vejledningen (og baseret på bemærkningerne til lovforslaget), eller den også giver hjemmel til at fastsætte bestemmelse om højdebegrænsning af fx hække i et almindeligt boligområde, hvor man ud fra æstetiske hensyn ønsker lave hække.

Selv om sådanne spørgsmål medfører usikkerhed blandt planlæggere, har der så vidt jeg kan se ikke været klagesager. Sådanne er måske nødvendige for at få sikre fortolkningsbidrag?

## **6.8 PlansystemDK**

De undersøgte lokalplaner er hentet på søgelisten på PlansystemDK, som er et godt redskab til at finde frem til de enkelte lokalplaner. Listen er dog ikke altid ajourført af kommunerne. Nogle eksempler:

- To lokalplanforslag fra forskellige kommuner figurerer stadig som forslag flere år efter, at kommunalbestyrelsen har besluttet at opgive dem.
- En lokalplan var stadig på søgelisten som endeligt vedtaget 1½ år efter, at den er annulleret af Natur- og Miljøklagenævnet på grund af manglende miljøvurdering.
- Et lokalplanforslag er helt udgået af planlisten og figurerer således ikke under aflyste lokalplaner ligesom andre lokalplanforslag, der er opgivet.

Søgelists oversigt over aflyste lokalplaner er ikke entydig, da den både omfatter tidligere gældende byplanvedtægter og lokalplaner, som er aflyste og erstattet af nye lokalplaner, og lokalplanforslag, der er opgivet.

## **6.9 Politikernes forståelse for bestemmelsernes rækkevidde**

Formulering af de konkrete bestemmelser i en lokalplan er en opgave for planlæggerne, der må søge at varetage de ideer og ønsker, som politikerne - mere eller mindre udtrykkeligt - har valgt at satse på. Når lokalplanen er vedtaget, må politikerne stå inde for bestemmelserne uanset, i hvilket omfang de har forstået de enkelte bestemmelser og deres rækkevidde i juridisk henseende.

Men på hvilket niveau forstår medlemmer af kommunalbestyrelsen – og her ikke mindst dem, der ikke sidder i fagudvalget – betydningen af den ”lokale lov”, de er med til at vedtage? Er de opmærksomme på, at kommunen nogle gange i betydeligt omfang skal administrere lokalplanbestemmelser, der ikke har hjemmel i planloven?

Til at illustrere denne problemstilling har jeg valgt et forslag til lokalplan fra 2011 for et nyt boligområde fra en kommune, som ikke er blandt landets mindste. Heri er der en række bestemmelser, som tyder på, at planlæggerne uden ”indblanding” – eller dybere forståelse?

– fra politisk side i højere grad bygger videre på en lokal tradition for måden at formulere bestemmelser på, end på lokalplanvejledningen og anden nyere faglig litteratur. Her er et udvalg af bestemmelserne (med min kursivering) med tilhørende kommentarer:

”... Kommune, Planlægning og Byggeri, kan *tillade*, at beboerne fra deres bolig driver sådan virksomhed, som almindeligvis kan udøves i boligområder.”

Virksomhed, som almindeligvis kan udøves i boligområder, kræver ikke tilladelse. LPV, 2.3.2.1.

”Der skal til *godkendelse* hos ... Kommune, Trafik og Veje medsendes et projekt for de (...) nævnte veje og stiarealer.

”Placering af mindre bygninger til kvarterets tekniske forsyning skal *godkendes* af ... Kommune, Planlægning og Byggeri, Byplanafdelingen.”

”Til sikring af foranstående bestemmelser må bebyggelse kun ske på grundlag af en af ... Kommune, Teknik og Miljø *godkendt* bebyggelsesplan.”

”I delområdet kan opføres et fællesantennelanlæg og et fælleshus med placeringer *godkendt* af ... Kommune, Planlægning og Byggeri, samt enkelte andre mindre bygninger til fælles formål for lokalplanområdets beboere.”

Kommunen har ingen kompetence til efterfølgende godkendelse. LPV, 1.4.3.

”Der skal reserveres areal til parkeringsformål i overensstemmelse med “*Retningslinjer for anlæg af Parkeringsarealer* i .....Kommune”.”

”Nybyggeri skal tilsluttes kollektiv varmesforsyning på forsyningens *til enhver tid gældende betingelser*.”

”Til enhver tid gældende betingelser” er ikke holdbar som lokalplanbestemmelse, da bestemmelser, der indgår i en lokalplan, ikke kan ændres uafhængig af planen.

”Nybyggeri skal opføres som lavenergihuse klasse 2015 *i henhold til Bygningsreglement 2010*.”

Formuleringen knytter kravet til regler, der kan forventes ændret i løbet af få år. (Se under afsnit 5.2).

”De supplerende bestemmelser i bygningsreglementet, for visse mindre bygningsdele i relation til højde- og afstandskrav er *gældende* for bebyggelse efter nærværende lokalplan.”

Bestemmelserne i bygningsreglementet gælder, hvis der ikke i lokalplanen fastsættes konkrete bestemmelser om de pågældende forhold. (LPV 1.5.2).

”Terrænreguleringer må kun foretages efter *tilladelse* fra bygningsmyndigheden.”

”Skiltning og reklamering på en ejendom må kun foretages med *tilladelse* fra .... Kommune, Planlægning og Byggeri, i hvert enkelt tilfælde.”

”Parabolantennener med en diameter større end 1m må alene opsættes efter *særlig tilladelse* fra .... Kommune, Planlægning og Byggeri.”

”... Kommune, Planlægning og Byggeri, kan i enkelte tilfælde og efter en konkret vurdering af en antennes udformning – fx antenner for radioamatører – *tillade* antenner med en større højde end angivet ovenfor.”

Kommunen har ingen kompetence til at give særlig tilladelse. Bestemmelserne må forstås således, at terrænændringer og skiltning er forbudt, men der kan dispenseres. (LPV 1.4.3).

”Generelt gælder, at ny bebyggelse ikke må tages i brug før:

Der er anlagt en efter ... Kommune, Teknik og Miljø *skøn* passende del af de i § 5 nævnte veje, stier og parkeringspladser. Der efter ... Kommune, Teknik og Miljø *skøn* er anlagt en passende del af veje, stier og parkeringspladser som hører til den pågældende byggeetape.”

Planloven giver ikke kommunen kompetence til at foretage sådanne skøn.

”Langs den enkelte grund, skel mod vej, sti og fælles opholdsareal *skal* der etableres levende hegn.”

Der er ikke hjemmel til bestemmelser om hegnskrav, med mindre der er tale om afskærmningsforanstaltninger.

”Bestemmelser i private byggeservitutter og andre såkaldte tilstandsservitutter bortfalder i det omfang, de ikke er forenelige med lokalplanen.”

I lokalplanvejledningen anbefales at lokalplanen indeholder konkrete bestemmelser om tilstandsservitutter, der ønskes fjernet. (LPV, 2.17).

”Efter udløbet af den tid, hvor forslaget er fremlagt for offentligheden, vil det være muligt for kommunen at fravige forbuddet [i henhold til de midlertidige retsvirkninger] og tillade, at en ejendom bebygges eller på anden måde udnyttes i overensstemmelse med lokalplanforslaget, hvis dette er i overensstemmelse med kommuneplanen, og der ikke er tale om et større bygge eller anlægsarbejde.”

Det anbefales i eksempelsamlingen, at disse midlertidige retsvirkninger ikke medtages, når de ikke er relevante. Det er de ikke i et tilfælde som dette, hvor lokalplanen skal overføre arealet til byzone.

I de gengivne bestemmelser optræder følgende afdelinger under den pågældende kommune: *Planlægning og Byggeri, Trafik og Veje, Byplanafdelingen, Teknik og Miljø* samt *bygningsmyndigheden*. Andre steder i lokalplanforslaget optræder *Byrådet* og *Natur og Miljø*.

Delegation af administrativ kompetence kan ikke gives som en lokalplanbestemmelse. De konkrete henvisninger er formentlig ment som hjælp til lokalplanens brugere og fremtidige beboere i lokalplanområdet, men virker som signal om, at det er de pågældende afdelinger, der har en sådan kompetence (uden at der er oplyst noget om en eventuel delegation), og kan være forvir-

rende, hvis der sker ændringer i den kommunale organisation.

Tilsvarende formuleringer som dem, der er gennemgået her, findes i mange andre lokalplaner. Det skal dog bemærkes, at antallet af problematiske bestemmelser i den pågældende lokalplan ligger væsentligt over gennemsnittet i de i øvrige lokalplaner, der er undersøgt.

Samlet signalerer lokalplanen over for de kommende grundejere, at kommunen har en større kompetence, end den reelt har. Lokalplanens forfattere gør lokalplanens bestemmelser unødvendigt vanskelige at forstå, og bestemmelserne kan medføre usikkerhed og besvær, hvis de søges håndhævet efter ordenes pålydende.



# 7 PLANLÆGGEROLLER I POLITISK KONTEKST

**Politiske i stedet for planlægningsmæssige begrundelser. Anbefaling af projekter, der kræver ændring af nye kommuneplaner, alene begrundet med ansøgers ønsker. Ugennemskuelige planlægningsprocesser. Det er nogle af de spørgsmål, der bør indgå i diskussioner om faglighed og planlæggerroller.**

## 7.1 Lokalplanens funktion og planlæggerroller

### 7.1.1 Afspejling af samfundsudviklingen

Det er mit indtryk, at de undersøgte lokalplaner på det ydre plan afspejler:

- Hvad der sker af stort og småt i lokalsamfundet af betydning for arealanvendelsen samt lokal politisk vilje til at fremme udviklingen. Det er bl.a. lokalplaner for nye bolig- og erhvervsområder, plejecentre, anlæg af rekreative områder, spejderhytter, genbrugspladser, butikcentre, sommerhusområder, golfbaner etc.
- Stræben efter orden, harmoni og æstetisk tiltalende omgivelser. Det viser sig bl.a. i bevarende lokalplaner samt i bestemmelser om bebyggelsens ydre fremtræden og intentioner om arkitektonisk kvalitet.

Umiddelbart kan tilvejebringelsen af lokalplaner ses som led i realisering af den enkelte kommunalbestyrelses politik for udvikling af kommunen. Men bruges lokalplanen som et aktivt element i bestræbelserne for at opnå politiske mål, som led i en lokal samfundsplanlægning? Eller bruges den mere som redskab til at tilpasse de fysiske omgivelser til den udvikling, der bestemmes i andre sammenhænge?

Blandt eksempler, der bekræfter det første spørgsmål, er lokalplaner, der har til formål at bevare eksisterende værdifulde bebyggelser og bymiljøer samt lokalplaner for kommunalt initierede projekter for byomdannelse og udvikling af nye byområder. Andre eksempler er lokalplaner, der efterfølger midlertidige forbud for at forhindre en uønsket aktivitet – fx indkomstgivende spillehaller - eller sikre indflydelse på anvendelse og udformning af bebyggelse. Mange lokalplaner ser dog ud til at bekræfte det andet spørgsmål.

### 7.1.2 Lokalplaner for nye butikcentre som eksempel

De emner og projekter, der behandles i lokalplaner, er styret af mange forskellige kræfter og interesser. Hvad er lokalplanens – og planlæggerens – funktion, og hvori består planlæggerens faglighed? Jeg kan ikke give et fyldestgørende svar, men vil søge at belyse problemstillingen og lægge op til diskussion om spørgsmålet. For at illustrere problemstillingen har jeg suppleret med en undersøgelse af forslag til lokalplaner for butikcentre. De er velegnede, da ændringer i butiksstrukturen kan påvirke borgernes indkøbsmuligheder, har stor politisk bevågenhed og er i forandring.

Der er gennem en lang årrække sket store ændringer i detailhandelsstrukturen, i de senere år især ved nedlæggelse af mindre butikker og etablering af discountbutikker. Inden for planlægningsområdet viser det sig ved, at lokalplaner for centerområder i de seneste år har udgjort en markant større andel end tidligere. Se pkt. 2.1.3. Disse ændringer kan næppe kaldes planløse, men spørgsmålet er, hvem der i realiteten forestår denne planlægning.

En gennemgang af de lokalplanforslag for 1. halvår af 2011, der i PlansystemDK er registreret som ”centerområde”, viser, at 3/4 af disse kræver tillæg til kommuneplanen. I de fleste tilfælde fordi lokalplanforslaget er i strid med anvendelsesbestemmelserne. Imidlertid er planlægningsmæssige begrundelser for at imødekomme ønskerne om etablering af nye detailhandelsbutikker stort set fraværende i redegørelserne. I flere tilfælde oplyses alene, at vedtagelse af lokalplanforslaget har baggrund i et ønske fra en bygherre eller fra en butikskæde. Fx som i følgende eksempler:

”Baggrunden for lokalplanen er et konkret ønske om, at indpasse en dagligvarebutik i



området på maks.1.100 m2.”

”Forslaget er udarbejdet på baggrund af en ansøgning fra ... Development om etablering af en dagligvarebutik ved vejkrydset ... i ... Området har i dag karakter af et blandet bolig og erhvervsområde. Ifølge Kommuneplan 2009 er det hensigten, at området på sigt skal udvikles til boligområde.”

”... Kommune har modtaget et forslag til anvendelse af ... i ... til detailhandel. Dette område er placeret udenfor den fastsatte detailhandelsafgrænsning for ... Bymidte, som blev fastsat i Kommuneplan 2009-2020.”

Disse forslag til lokalplaner er helt i overensstemmelse med Eksempel A i 2. delrapport, afsnit 3.3. Dette eksempel handler om en lokalplan for en discountbutik, der fandtes ”nødvendig for at sikre lokalområdets daglige forsyning med dagligvarer”, selv om placeringen var i et erhvervsområde og i strid med kommuneplanen. Hverken sagsfremstilling eller redegørelse indeholdt oplysninger om sammenhæng med centerstrukturen.

Planlovens bestemmelser om detailhandelsplanlægning blev indført i forsøg på gennemplanlægning at modvirke de herskende koncentrations- og lokaliseringstendenser inden for detailhandelen. De overordnede mål er bl.a., at der er et varieret butiksudbud i de mindre og

mellemstore byer og i de enkelte bydele i de større byer, at de eksisterende bymidter styrkes som levende og varierede handelscentre, og at arealer til butikformål skal have god tilgængelighed for alle trafikarter, herunder især den gående, cyklende og kollektive trafik.<sup>35</sup>

Man kunne derfor forvente, at disse mål lokalt kom til udtryk i kommuneplanen, og at kommunalbestyrelsen forholdt sig til dem, hvis der var en planlægningsmæssig begrundelse for at ændre kommuneplanen på dette punkt. Men de planlægningsmæssige overvejelser om sammenhæng med eller konsekvenser for centerstrukturen er mangelfulde i alle disse lokalplanforslag. Baggrunden for udarbejdelse af forslag til lokalplan og kommuneplantillæg er således typisk formuleret, som om kommunalbestyrelsen ureflekteret ønsker at imødekomme ønsker fra bl.a. butikskæder, selv om det kræver ændringer i kommuneplanen. I enkelte tilfælde er begrundelsen søgt givet et vist planlægningsmæssigt skær med formuleringer som følgende:

”Byrådet ønsker at styrke den lokale handel.”

”Dagligvarebutikken vil påvirke de øvrige butikkers omsætning i noget omfang.”

”Den udvidelse af byens detailhandel, som der med denne lokalplan åbnes op for, forventes at skabe øget konkurrence internt



i byen, og vurderes at medvirke til en fastholdelse af detailhandel i byen.”

Vurderet på grundlag af flere af sagsfremstillingerne ser det således ud til, at en typisk planlægningsproces for en discountbutik forløber således:

- Kommunalbestyrelsen vedtager kommuneplanen.
- Kort tid efter henvender en discountkæde sig til kommunen med anmodning om at opføre en butik på et areal, der ikke er udlagt til butiksformål i kommuneplanen.
- Planlæggerne forhandler med discountkæden og udarbejder (evt. via konsulent, finansieret af discountkæden) udkast til lokalplan og kommuneplantillæg.
- Udkastene forelægges fagudvalget med anbefaling, og udvalget indstiller dem til kommunalbestyrelsen, der vedtager forslagene.
- Efter den offentlige fremlæggelse anbefaler planlæggerne, at indsigelserne afvises, og lokalplanen vedtages endeligt. Kommunalbestyrelsen tiltræder indstillingen.

Men sådan foregår det nok alligevel ikke ...

### 7.1.3 Forskellige planlæggerroller

”Rollen” som planlægger kan udfyldes – og bliver udfyldt - på flere forskellige måder. I 2. delrapport, pkt. 6.4.5, refereres og kommenteres en beskrivelse af fire forskellige planlæggerroller, som er skrevet af Karina Sehested, og her

gengives i forenklet form:

- Faglig udviklingskonsulent: Ligger tættest på den fagprofessionelle rolle og har det smukke fysiske produkt som orienteringspunkt, men man accepterer nu byrådets politik som grundlag for planlægningen.
- Manager: Planlæggeren orienterer sig mod den politiske ledelse og skal kunne tænke politisk for borgmesteren og kunne lave kompromisser som en god embedsmand.
- Markedsplanlægger: Stræber mod en effektiv gennemførelse af konkrete projekter for at opnå resultater i byen og skal skabe tætte samarbejdsrelationer med projektmapperne, der skal være med fra starten i lokalplanprocessen.
- Procesplanlægger: Fokuserer ikke på resultatet af byplanlægningen, men på processen. Hvor de øvrige rollevarianter bygger på en forholdsvis lukket og elitær relation mellem planlægger og omgivelser, så bygger procesplanlæggeren på en meget bred og åben netværksdannelse med mange aktører.

Beskrivelsen af de forskellige roller er baseret på interview med 10 planlæggere, fortrinsvis i ledende stillinger, og kan ikke direkte overføres på dem, der udarbejder lokalplaner. Det er dog ikke noget nyt, at planlæggerne skal acceptere byrådets politik som grundlag for planlægningen. Men politikken vedrørende byudvikling bliver typisk formuleret i et samarbejde mellem politikere og planlæggere.

Det er heller ikke noget nyt, at planlæggerne skal udvise velvilje i et tæt samarbejde med investorer og kunne samarbejde med mange aktører. Og en "procesplanlægger", der alene fokuserer på processen og ikke samtidigt på resultatet af byplanlægningen, vil være en dårlig rådgiver og sparringspartner for både politikere og de aktører, der indgår i netværksdannelsen.

I mange tilfælde vil planlæggeren ikke kunne vælge mellem sådanne roller. Der er i varierende grad både kreative og tekniske elementer i udarbejdelsen af et forslag til lokalplan. Planlæggerrollen handler bl.a. om at lave planer for nye byområder. Sådanne – og mange andre - opgaver stiller krav om at kunne udfylde en rolle som kreativ tekniker. Og ved udarbejdelse af mange lokalplaner vil det kun i meget begrænset udstrækning være muligt – om overhovedet - at vælge rollen som procesplanlægger ved privat initierede projektlokalplaner, hvor det i højere grad er rollen som "markedsplanlægger", der kan være i spil.

De undersøgte procesforløb og besvarelser af spørgeskemaer efterlader dog et generelt indtryk af:

- fagligt engagement og ambitioner om at medvirke til en kvalitetsmæssig udvikling af de fysiske omgivelser, i nogle tilfælde også kommunens generelle udvikling,
- tværfagligt arbejde (selv om nogle lokalplaner tyder på, at det vil kunne forbedres),
- bevidsthed om at arbejde i et politisk system.

Det er min vurdering, at elementer af det, der er beskrevet som forskellige planlæggerroller, i varierende grad indgår – og bør indgå - i tilvejebringelse af en typisk lokalplan, og hvor det ikke vil være hensigtsmæssigt at fravælge elementer fra de øvrige beskrevne planlæggerroller.

Generelt bør planlæggerne have fokus på det fysiske produkt, være orienteret mod den politiske ledelse, kunne samarbejde med bygherrer og – i det omfang det er muligt – samarbejde med mange aktører. Hermed være ikke sagt, at det altid er opfyldt, og i lokalplanforslagene for centerområder ser det ud til, at det er markedsplanlægger- og managerrollerne, der er mest fremtrædende.

## 7.2 Diskussion om planlæggernes faglighed

### 7.2.1 Den "rigtige" løsning?

I et interview i Byplan Nyt nr. 1, 2011, udtalte Karina Sehested, at:

"Planlæggernes faglighed består ikke i at sortere synspunkterne i godt og skidt, men at indtænke dem i en samlende helhed, som lever bedst muligt op til de ideer og ønsker, som demokratiet, dvs. politikerne har valgt at satse på."

Denne udtalelse er på linje med et udsagn i betænkningen om kommuneplanloven fra 1975 om, at:

"Der findes sjældent, om overhovedet nogensinde, én "rigtig" løsning på de spørgsmål, der melder sig under planlægningen. Valget mellem de foreliggende muligheder er en "politisk" beslutning,..."<sup>36</sup>

Herved skubbes byplanfaglige synspunkter til side med udsagn om, at den rigtige løsning er den, politikerne vælger. Det kan ikke anfægtes, at valget er en politisk beslutning, men dét er ikke ensbetydende med, at den mulighed der vælges er den, der har størst planlægningsmæssig kvalitet. Det gælder såvel funktionelle, miljømæssige og visuelle forhold.

Valg mellem forskellige muligheder er ofte vanskelig, og byplanlæggere er ofte uenige om, hvilken løsning, der skal anbefales som den bedste. Herved adskiller byplanlægning sig ikke fra mange andre fagområder. Men en del af opgaven som byplanlægger er at rådgive politikerne, så der er mulighed for, at beslutningerne kan underbygges med planlægningsmæssige begrundelser. I Byplanhåndbogen<sup>37</sup> er disse søgt defineret som:

- De momenter, der indgår i planlovens formålsparagraf, herunder navnlig hensyn til miljø (bæredygtighed, forebyggelse af miljøkonflikter mv.), funktion (trafikbetjening og forsyning med offentlig og privat service mv.), samt æstetiske og kulturelle forhold (udformning og bevaring af bebyggelse og landskabelige værdier mv.).
- Sigtet med de konkrete bestemmelser i planloven om mulighed for regulering.

- Baggrunden for krav i planloven om redegørelse for forskellige forhold i kommune- og lokalplaner.
- Tilkendegivelser i den overordnede planlægning, herunder om statslige interesser i kommuneplanlægningen.

Derimod kan privatøkonomiske interesser, grundejerforhold, ønske om en gunstig beliggenhed i forhold til herlighedsværdier etc. ikke i sig selv anses som planmæssige begrundelser. Jeg skal supplere med tre mere konkrete eksempler:

Det er almindeligt anerkendt, at der i planlægningen skal tages miljøhensyn. Med hensyn til støj er det lovfæstet gennem planlovens § 15 a, at en lokalplan kun må udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis planen med bestemmelser om etablering af afskærmningsforanstaltninger kan sikre den fremtidige anvendelse mod støjgener.

Miljøhensyn vedrørende støj og luftforurening mv. regnes almindeligvis for opfyldt, når forskellige vejledende normer udarbejdet af Miljøstyrelsen er overholdt. Sådanne normer er imidlertid ikke absolutte eller objektive, men udtryk for kvalificerede teknikeres vurdering på grundlag af forskellige undersøgelser og valgte kriterier.

En af de lokalplaner, der indgår i undersøgelsen, åbner mulighed for opførelse af en 3-etagers bebyggelse i udkanten af en lille by, der er præget af 1-1½ etagers bygninger. Den faglige vurdering var – og må være – at det planlagte byggeri har en anden skala og ikke harmonerer med den eksisterende bebyggelse.

I Østre Landsret blev en boligblok i Fredensborg i 2010 dømt til nedrivning, idet den i strid med lokalplanen var placeret væsentligt uden for byggefeltet, og til markant gene for naboer. Der var tale om forhold, som næppe nogen vil betegne som en god løsning, uanset hvilken politisk beslutning, der træffes.

Der er således i mange tilfælde nogle løsninger, der er bedre (eller dårligere) end andre, og langt fra alle synspunkter vil kunne indtænkes i en samlende helhed.

### 7.2.2 Politiske eller planlægningsmæssige begrundelser?

Som ansat i en kommune er det planlæggerens opgave at medvirke til at realisere de beslutninger, der træffes af kommunalbestyrelsen eller et flertal heri. I 2. delrapport, pkt. 6.4.2, om aspekter af arbejdsvilkårene i en kommune, er refereret til ganske få eksempler på, at planlæggere giver udtryk for en kritisk holdning over for et projekt i sagsfremstillingen.

Erik Ib Schmidt fandt det i 1968 vigtigt at slå fast, at den politiske beslutning ligger i et andet plan end ekspertsags: ”Det er en beslutning truffet ud fra en vurdering: en værdidom, og ikke et udsagn af samme art som et ekspertsagn.” Men Tim Knudsen konstaterede i 2010, at ”embedsmænd skal nu helst være politiske kamæleoner, der kan gøre alt det, som politikerne ikke kan klare selv - uanset om det er i strid med de gamle demokratiidealer.”<sup>38</sup>

I 2. delrapport er der en række eksempler på, at indstillinger om afvisning af indsigelser er formuleret som politiske udsagn i højere grad end som ekspertsagn og hermed uden den planlægningsmæssige begrundelse, man burde kunne forvente. Det er fx formuleringer om, at:

- ”det er politisk vurderet ...”,
- ”byrådet har ønsket ...”,
- en mulighed ”bortfaldt i forbindelse med den politiske behandling af lokalplanforslaget.”

Altså ikke noget om, hvilke saglige planlægningsmæssige momenter, den politiske beslutning kan baseres på.<sup>39</sup>

Det kan være et dilemma for planlæggerne, hvordan de skal forholde sig til indsigelser, som indeholder godt underbyggede byplanmæssige begrundelser, der på væsentlig måde taler imod lokalplanen, når de samtidigt forventer, at kommunalbestyrelsen ønsker at afvise indsigelserne. Her kan det være vanskeligt at formulere planlægningsmæssige begrundelser for at afvise indsigelserne og derfor være fristende at anvende politiske formuleringer som ”det er et politisk ønske, at projektet skal gennemføres.”

### 7.2.3 Loyalitet over for den politiske beslutning (før den er truffet formelt)

Det fremgår af sagsfremstillingerne til behandling af forslagene i de respektive kommunalbestyrelser, at planlæggerne i langt de fleste tilfælde har anbefalet de projekter, som lokalplanerne skal bane vej for. Det samme gælder, når et projekt forelægges fagudvalget, før lokalplanforslaget blev udarbejdet.

I mange sagsfremstillinger er der dog ingen reference til en politisk behandling (fx beslutning om, at et projekt skal imødekommes), før udkastet til lokalplanforslag - og mange gange også kommuneplantillæg - præsenteres for fagudvalget.

Ved nogle projekter har planlæggernes anbefaling baggrund i, at udarbejdelse er indledt med et samarbejde mellem dem og bygherren. Det kan ikke aflæses af sagsfremstillinger eller redegørelser, hvilket mandat planlæggerne har fået fra politisk side, eller hvilke diskussioner, der eventuelt har været intern i forvaltningen.

I ingen af de lokalplanforslag, som indgår i den supplerende undersøgelse af forslag til lokalplaner for centerområder og som kræver tillæg til kommuneplanen, er der givet udtryk for betænkelighed ved at imødekomme ansøgningen. Som det fremstår i sagsfremstillingerne, er det generelle billede således, at det er planlæggerne, der anbefaler fagudvalg og kommunalbestyrelser at fravige de kommuneplaner, de for nyligt har vedtaget.

Det er ikke altid let for en planlægger at manøvrere i et politisk system. Når der fra politisk side – formelt eller uformelt – er givet besked om, at et projekt ønskes imødekommet, er det planlæggerens opgave at arbejde for dette. Og når en kommunalbestyrelse har vedtaget et forslag til lokalplan, vil opgaven umiddelbart være at medvirke til, at det bliver vedtaget endeligt.

I mange indstillinger anbefales mindre ændringer for at imødekomme detaljer i indsigelser. Men i ingen af de undersøgte lokalplaner har det været indstillet, at lokalplanen skulle opgives, uanset at det kunne se ud til at indsigelserne var sagligt velbegrundede ud fra byplanfaglige momenter.

I langt de fleste sager bliver planlæggernes indstilling imødekommet. I følgende fire tilfælde havde planlæggerne indstillet, at indsigelser mod lokalplanforslagene blev afvist, men kommunalbestyrelserne besluttede at imødekomme indsigelserne og opgive de pågældende lokalplaner:

- *Ændring af centralt beliggende idrætsbaner i en mindre by til boligområde.* Loyalt over for kommunalbestyrelsens vedtagelse af forslaget indstillede planlæggerne, at indsigelser fra naboer og andre borgere blev afvist, men kommunalbestyrelsen besluttede at imødekomme indsigelserne og opgive projektet.<sup>40</sup>
- *Udvidelse af et fjernvarmeværk, der er placeret tæt på et boligområde.* Planlæggerne indstillede at indsigelserne blev afvist. Imidlertid besluttede kommunalbestyrelsen at udsætte sagen og anmode fjernvarmeselskabet om bl.a. at beregne de økonomiske konsekvenser af at flytte varmværket uden for byen. Resultatet blev at lokalplanen blev stillet i bero og i realiteten opgivet.<sup>41</sup>
- *Udvidelse af en golfbane.* Proceduren ser ud til at have forløbet perfekt med forudgående skriftlig orientering af de, der ville blive berørt af udvidelsen, samt et borgermøde i fremlæggelsesperioden. Planlæggerne indstillede, at indsigelserne blev afvist og lokalplanen vedtaget, begrundet med, at ”det er et politisk ønske, at golfklubben kan udvide deres aktiviteter på et bynært areal.” Indstillingen blev anbefalet af fagudvalget, men økonomiudvalget besluttede at sende sagen tilbage til udvalget. Sagen har dog ikke kunnet findes på efterfølgende dagsordener i fagudvalget.
- *Opførelse af et varmeværk ca. 150 m fra et boligområde.* Planlæggerne indstillede, at indsigelserne blev afvist, og at lokalplanen blev vedtaget med mindre tekniske justeringer. Indstillingen er tilsyneladende skrevet ud fra forventningen om, at det politiske ønske om gennemførelsen, der havde givet sig udtryk i vedtagelse af forslaget, fortsat var til stede. Indstillingen blev anbefalet af planudvalget og økonomiudvalget, men kommunalbestyrelsen sendte sagen tilbage

til yderligere undersøgelse, hvorefter det kom frem, at bygherren havde overvejelser om nye planer.

Hertil kommer et 5. eksempel: Ved den endelige vedtagelse af en lokalplan for et plejecenter havde planlæggerne – i overensstemmelse med vedtagelsen af forslaget - indstillet, at indsigelser mod projektet (frygt for trafikale problemer) blev afvist med en supplerende oplysning i redegørelsen. Imidlertid besluttede kommunalbestyrelsen, at der skulle etableres en ekstra vejadgang, så der blev taget hensyn til indsigelserne.<sup>42</sup>

Det er mit indtryk, at disse politiske beslutninger er planlægningsmæssigt velbegrundede. Det fremgår ikke, hvilken holdning planlæggerne oprindeligt har haft til disse og lignende projekter. Men der kan udmærket være tilfælde, hvor planlæggerne ud fra byplanfaglige momenter har argumenteret imod et projekt fra starten og gerne ville indstille, at indsigelserne blev mødekommet. Men på grund af loyalitet over for vedtagelsen af forslagene - og eventuelt politiske signaler - indstiller, at indsigelserne afvises. Hvorefter de oplever, at indsigelserne bliver taget til følge af kommunalbestyrelsen.

#### 7.2.4 Grundlaget for den politiske beslutning

Politikerne har naturligvis ret til at træffe en beslutning, som går imod den rådgivning, de har fået af planlæggerne. Det er også indeholdt i det tidligere gengivne citat af Erik Ib Schmidt. Men en sådan begrænsning af planlæggernes faglighed, som fremgår af Karina Sehesteds udtalelse, vil af flere grunde være uheldig.

Når der er truffet en politisk beslutning om at gennemføre et projekt, vil en del af planlæggernes opgave ganske vist være at indtænke synspunkterne i en samlet helhed. Men forud for det vil politikerne ikke have et tilfredsstillende beslutningsgrundlag, hvis planlæggerne ikke har ”sorteret synspunkterne i godt og skidt.” ”Sorteret” forstået som at pege på positive og negative elementer i det omfang det kan underbygges med planlægningsmæssige begrundelser.

Dernæst ses i det citerede bort fra det samarbejde mellem planlæggerne og politikere, der oftest

er ved udvikling af idéer vedrørende den fysiske udvikling af kommunen.

I interviewet anfører Karina Sehested, at hun på baggrund af samtaler med flere politikere hører et vist forbehold over for samarbejdet med den kommunale planafdeling, hvilket hun mener skyldes:

”...at planlægningen, som den ser ud i dag, anses for politisk uvedkommende af politikerne. Når dette sammenholdes med, at en del planlæggere elsker at hade politikerne, har vi et alvorligt problem. Jeg vil faktisk vove den påstand, at planlægningsprofessionen er i færd med at nedbryde sig selv, hvis ikke planlæggerne bliver bedre til at forholde sig til demokratibegrebet og til at forstå den politiske proces som en integreret del af planlægningsprocessen.”

Omtalen af *planlægningen* og *politikere* i bestemt form virker måske mere kategorisk end tilstillet. Men det kunne være interessant at vide, hvad de pågældende politikeres forbehold over for planlæggerne skyldes. Jeg er næppe den eneste planlægger, der har oplevet politikere reagere negativt, når de blev gjort opmærksom på byplanfaglige (herunder formelle) momenter, der talte imod et projekt, de ønskede gennemført.

Hvad udsagnet om, at ”en del planlæggere elsker at hade politikerne” er baseret på, ved jeg ikke. Et hjertesuk i et kollegialt forum over politiske beslutninger behøver ikke at forringe den faglige rådgivning eller loyaliteten over for politikerne - som i øvrigt langt fra altid er enige. Jeg har ikke i lokalplanundersøgelsen fundet antydninger af manglende loyalitet over for det politiske styre.

Heller ikke forekomsten af en del mindretalsudtalelser tyder på, at planlægningen generelt anses for politisk uvedkommende af politikerne. Det samme gælder det forhold, at flere af undersøgelsens lokalplaner som nævnt er opgivet eller ændret væsentlig på baggrund af indsigelser - og på trods af, at planlæggerne havde indstillet dem til vedtagelse.

Noget andet er, at de politiske værdier, der ligger bag de politiske beslutninger, ikke kommer direkte til udtryk, og at det i realiteten er planlæggerne, der formulerer de politiske beslutninger. Det er, som Tim Knudsen har bemærket om lignende situationer, i strid med de gamle demokratiidealer.

Så det er vel snarere politikerne, der bør være bedre til at forholde sig til demokratibegrebet og selv formulere de politiske beslutninger? Eller i alt fald åbent udtrykke de politiske værdier, der kan danne grundlag for planlæggernes arbejde?

### 7.3 Ugennemskuelighed i planlægningsprocessen

#### 7.3.1 En gammel diskussion om mennesker og planlægning

I 2. halvdel af 1960'erne blev der ført en væsentlig diskussion om planlægningens rolle. Diskussionen startede med nogle artikler i Louisiana Revy i 1964, og blev fulgt op gennem indlæg bl.a. af Johan Fjord Jensen i bogen *Homo Manipulatus*. Diskussionen blev videreført i studiekredse i Nordisk Sommeruniversitet, hvorfra byplanlæggerne Erik Kaufmann og Stefan Ott samlede hovedindlæggene i bogen ”Mennesker og Planlægning”, der har undertitlen ”Skal mennesket tilpasses samfundet eller samfundet tilpasses mennesket?”

Det er også undertitlen på det første essay i bogen, der har titlen ”Mennesket i samfundsplanlægningen”, og er skrevet af Bjørn Poulsen. Heri skrev han bl.a.:

”Vi kan ikke underbinde planlæggerens ansvar med en bemærkning om, at han kun beskæftiger sig med fysisk planlægning, thi for det første ved vi ikke, i hvilket omfang de fysiske strukturer også determinerer de kulturelle og åndelige strukturer, og for det andet er det klart, at man ikke kan fastlægge fremtidens fysiske strukturer uden at udgå fra visse ideologiske vurderinger.”

Og lidt senere:

”Det er indlysende, at den moderne planlægning kan blive arnestedet for den helt store manipulation med mennesker, og den

kan kun undgå at blive det, hvis alt hvad der angår planlægningen kommer frem i lyset og underkastes klare spilleregler.”

I et afsluttende kapitel forsøgte Erik Kaufmann at sammenfatte debatten. Han gjorde opmærksom på, at planerne ikke bestemmes af planlæggere, men vedtages af politikere, og præciserede planlægningens nødvendighed over for de katastrofale resultater, der vil være ved en planløs udvikling. Kaufmann mente, at:

”Planlæggerne ønsker ikke at styre. Men vi sidder som en slags observatører med kort, og vi føler trang til at komme med, gerne højlydte, forslag om kursen. Det job har nemlig de, der styrer, stadig sværere ved at overkomme i nutidens komplicerede og hurtige udviklingsforløb. Jeg mener det bør udskilles (sammen med forskningen) som en selvstændig funktion i samfundssystemet: den foreslående, forud for den lovgivende. Ellers tvivler jeg på, at man i praksis undgår ekspertstyre - eventuelt maskeret som administration.”

Flere indlæg i bogen refererer til Fjord Jensens bog *Homo Manipulatus* og især et essay heri om ”Planlægningens dilemma – velfærd eller frihed?” Efter overvejelser om bl.a. planlægningens begrænsning af den enkeltes frihed og konflikten mellem rationel velfærd og handlefrihed skrev Fjord Jensen:

”Planlæggerne (...) må opdrages til at definere deres arbejde som dette at beskytte de svage mod de overgreb, der følger af magtkoncentrationen i vort samfund, men de må frem for alt opdrages til ikke selv som en ny magtfaktor at begå overgreb, det være sig i effektivitetens eller velfærdsviljens navn.”

Fjord Jensen indledte essayet med at stille spørgsmål ved byplanlægningen ved at sammenstille nogle personlige oplevelser af, hvad han opfattede som charmerende, vildtvoksende og menneskelige byer og sommerhusområder over for nye, planlagte bydele, som han fandt sterile og menneskeløse. Han gjorde dog opmærksom på, at planlægningen er *uundgåelig* på grund af samfundets udvikling, i en vis forstand *ønskværdig*, fordi den tvinger samfundet til at tænke pro-



gressivt, og nødvendig. Det sidste forklarede han bl.a. med at skrive, at ”Vi har måske ikke brug for Unilever-koncernens planlægningsstrategier, men vi har brug for planlægning til at værne os imod dem.”

### 7.3.2 Hvem planlægger?

Det sidste citat svarer til et udsagn af Svend Auken, der gjorde opmærksom på, at hvis det offentlige ikke foretager en planlægning på butiksområdet, er det ikke ensbetydende med, at der ikke bliver planlagt, men så sker planlægningen alene i hovedkontorerne i de store detailhandelskoncerner uden nogen form for offentligt indseende.<sup>43</sup> Og på en konference med detailhandelen i 1999 om nye butikkers indpasning i byerne præciserede han at: ”Det ansvar skal ikke overlades til koncernledelsen og investorer i butikskæder og butikcentre.”<sup>44</sup>

Synspunktet om, at det (også) kan være en opgave for planlægningen at ”værne os” imod den planlægning, der sker i privat regi, er ligeledes i overensstemmelse med et centralt afsnit i bemærkningerne til forslaget til byplanloven fra 1938:

”Forslaget er (i øvrigt) i overensstemmelse med selve byplantanken udtryk for (...) den grundsætning, at ingen bebyggelse er noget rent privat anliggende, men nødvendigvis må undergives en vis regulering efter almene hensyn, alt efter dens karakter. (...) Enhver bydannelse er udtryk for eller resultat af en koncentration af kræfter og interesser. At regulere udfoldelsen af disse kræfter og interesser, dels indbyrdes, dels i forhold til det offentlige, for så vidt de giver sig udslag i bebyggelse, er formålet med byplanreguleringen.”<sup>45</sup>

Det er imidlertid et spørgsmål, om kommunalbestyrelserne i dag finder behov for at ”værne os” imod den planlægning, der sker i detailhandelskoncernerne. Forslagene til lokalplaner og kommuneplantillæg for centerområder er med uvæsentlige undtagelser vedtaget af enige kommunalbestyrelser.

Der er ingen registrering af, i hvilket omfang der eventuelt er givet afslag på ansøgninger om bu-

tikker i strid med den gældende kommuneplan. Men alt tyder på, at kommunalbestyrelserne generelt er indstillet på at ændre de ellers ganske nye kommuneplaner for at imødekomme ønsker fra butikskæder.

### 7.3.3 Planlægningsprocessen kan gøres mere gennemskuelig

De fleste af forslagene til lokalplaner for centerområder er anbefalet af planlæggerne, mens enkelte er forelagt neutralt med gengivelse af ansøgers argumenter for, at ansøgningen imødekommes. Det at planlæggerne næsten enstemmigt anbefaler at imødekomme ansøgninger, der er i strid med de pågældende kommuneplaner, kan måske tolkes som udtryk for, at planlæggerne lever op til Karina Sehesteds synspunkt på fagligheden? Og endda uden at der er truffet en formel politisk beslutning.

Vurderet ud fra sagsfremstillinger og redegørelser til lokalplanforslag og kommuneplantillæg for centerområder fremstår det som om, at planlægningen i alt fald på dette område i realiteten sker i hovedkontorerne til de store detailhandelskoncerner. Selv om den formelle konfirmering naturligvis sker i de enkelte kommunalbestyrelser.

Kan borgerne gennemskue det? Eller giver det anledning til at tænke på Bjørn Poulsens frygt for, at den moderne planlægning kan blive arnestedet for manipulation med mennesker, da langt fra alt, hvad der angår planlægningen, er gennemskueligt (kommer frem i lyset) i sådanne sagsforløb?

Er det irrelevant i dag at minde om Erik Kaufmanns idé om en særlig foreslående (eller rådgivende) funktion i samfundssystemet? Måske er det ikke så meget risikoen for ekspertstyre, som for skjult politisk styring gennem ”signaler” til planlæggerne om, hvad det forventes, at de indstiller? Vil det ikke være tydeligere at se, hvilke ideer og ønsker, politikerne har valgt at satse på, hvis det sker på grundlag af en åben byplanfaglig rådgivning?

Det er nok en urealistisk tanke, men er det i overensstemmelse med demokratibegrebet, at det ikke fremstår tydeligere, at det er politi-

kerne, der træffer beslutningerne på grundlag af redegørelse for såvel positive som eventuelle negative byplanfaglige forhold?

De politikere, der har vedtaget de undersøgte forslag til lokalplaner og kommuneplantillæg, opfatter måske deres beslutninger som imødekommelse af ønsker fra borgerne, der i stadig stigende grad foretrækker discountbutikker? Men er det irrelevant at tale om fare for manipulation, når borgerne – som i disse eksempler - ikke får et grundlag for at få fuldt overblik over sammenhænge med og konsekvenser for andre dele af butiksstrukturen? Havde Fjord Jensen i øvrigt ret i, at planlægning tvinger samfundet til at tænke progressivt?

Fjord Jensen tildelte i sit essay planlæggerne en større selvstændig kompetence, end de havde og har, og han gjorde ikke opmærksom på, at det er politikerne, der træffer beslutningerne. Men er det ualmindeligt, at planlæggere ser sig selv – og opfattes af borgere - som en magtfaktor?

Giver ansvaret som rådgivere ikke byplanlæggere anledning til overvejelser om, at fysiske strukturer har betydning for vores adfærd? Og om at fastlæggelse af fremtidens fysiske strukturer påvirkes af planlæggernes ideologiske vurderinger? Er planlægningen blevet så selvfølgelig, at der ikke er grund til at diskutere sådanne spørgsmål?

Erik Kaufmann skrev i ”27 slags planer”, at man som planlægger undertiden oplever politiske ønsker, som man personligt må anse for mindre-værdige og derfor ikke vil efterkomme. Men som ansatte i en kommune må planlæggerne imødekomme de politiske ønsker (forudsat de ikke strider mod lovgivningen), også selv om der ikke er truffet en formel beslutning.

Hvis et projekt kan forventes at have uheldige konsekvenser for andre områder, må det være en selvfølgelig del af planlæggernes arbejde at gøre opmærksom på det. Men hvis kritikken eller forbeholdene fremføres over for fx borgmesteren, og denne pointerer vigtigheden af, at projektet gennemføres, er det nærliggende, at planlæggeren nedtoner beskrivelsen af de uheldige konsekvenser i sagsfremstillingen og i lokalplanens redegørelse. Det er måske årsagen

til, at mange projekter, fx butikcentre i strid med den hidtidige planlægning, anbefales stort set ukritisk?

Det forhold, at udefra kommende projekter, der er i strid med nyligt vedtagne kommuneplaner, uden undtagelse og uden reference til politiske beslutninger anbefales af planlæggerne, fremkalder et billede af indifferente embedsmænd, der medvirker til at realisere politikeres ønsker, før de selv har formuleret dem offentligt.

Er det en retfærdig konklusion? Planlæggerne kan ikke skrive i sagsfremstillingen, hvilke signaler eller direktiver der måtte være givet af borgmesteren eller udvalgsformanden. Og når de – efter forhandlinger med en developer – udarbejder forslag til lokalplan og kommuneplantillæg for et nyt supermarked i strid med den hidtidige kommuneplan, er sagen måske allerede afhandlet internt mellem politikerne og beslutningen i realiteten truffet?

Men planlæggerne leverer ikke et tilfredsstillende grundlag for den politiske beslutning, hvis de ikke har vilje til og mulighed for at sætte ansøgningen i relation til de planlægningsmæssige begrundelser, der ligger bag kommuneplanens bestemmelser om detailhandelscentre og redegøre for konsekvenser for centerstrukturen. Og ved at undlade det indgår de i roller, hvor de er med til at gøre beslutningsprocessen bag planlægningen ugennemskuelig.

Dét må da være en diskussion værd ...

# 8 BAGGRUND, FORSKNING OG DEBAT

Der er gennem årene sket en væsentlig kvalitetsudvikling af lokalplanerne. Men forskning i og debat om lokalplanlægningen har ikke været så omfattende, som emnet giver anledning til.

## 8.1 Ændringer af lovgivningen

### 8.1.1 Byplanloven

Lokalplaner blev indført i lovgivningen i 1975/1977 som en videreførelse af byplanvedtægter, der blev udarbejdet på grundlag af byplanloven af 1938. Gennem årene er der sket ændringer, dels med hensyn til mulighederne for at regulere anvendelse og bebyggelse mv., dels med hensyn til, hvad der i visse situationer skal behandles i - og i tilknytning til - en lokalplan.

Byplanloven blev vedtaget af Folketinget den 11. april 1938. Hvad der kunne reguleres i en byplanvedtægt blev fastlagt i byplanlovens § 2, som blev bevaret uændret frem til den seneste udgave af byplanloven fra 1970. Det var:

1. Vejes beliggenhed, retning og bredde, bygge-linjer og hjørneafskæringer, vejes indbyrdes tilslutning, samt om, at der fra de til planlagte hovedveje grænsende arealer ikke skal have adgang- eller anden facaderet til vejene;
2. Beliggenhed af torve og andre til almindelig færdsel bestemte pladser;
3. Beliggenhed af spor- og ledningsanlæg;
4. Beliggenhed af offentlige bygninger og anlæg, herunder sports- og legepladser, flyvepladser, havnearealer, lystanlæg, parker samt kirkegårde;
5. Bebyggelsesarter og deres fordeling på området, derunder i henseende til benyttelse, såsom til bolig-, forretnings- eller industriformål;
6. Byggegrundenes dybde, bredde og arealindhold;
7. Bebyggelsens beliggenhed og udstrækning på grundene og om bygningers indbyrdes afstand;
8. Bebyggelsens ydre udformning, såsom i henseende til ensartede højder og tagformer;
9. Bevaring af et område i overensstemmelse med dets hidtidige karakter i henseende til bebyggelse og beplantning.

Byplanvedtægter skulle godkendes af ministeriet, og hvis der senere var ønske om større fravigelser, skulle det forelægges ministeriet. For at give kommunalbestyrelserne mulighed for i det daglige at administrere byplanvedtægterne, blev de bemyndiget til at meddele mindre betydende lempelser (dispensationer). Denne ret til at fravige byplanvedtægtens bestemmelser er udgangspunktet for de senere kompetencenormer.<sup>46</sup>

### 8.1.2 Kommuneplanloven

Folketinget vedtog kommuneplanloven i 1975, med ikrafttræden i 1977. Loven var båret af fire hovedhensyn:

1. Sammenfatning og forenkling af den gældende lovgivning om kommunernes byplanlægning.
2. Modernisering af de gældende lovbestemmelser om byplanlægning.
3. Decentralisering, herunder ophør af den ministerielle godkendelse, så kommunalbestyrelsen selv kunne vedtage kommune- og lokalplaner endeligt.
4. Offentlighedens medvirken i den kommunale planlægning.

Ved indførelsen af lokalplaner blev der stillet krav om, at lokalplaner for større udstykninger eller større bygge- og anlægsarbejder skal have et tilstrækkeligt indhold til at opfylde lokalplanpligten. Efter administrativ praksis skal lokalplanen indeholde sådanne retningslinjer, at det er muligt på grundlag af planen at forestille sig, hvordan området bliver med hensyn til bebyggelsens art og omfang samt veje og friarealer, når planen er gennemført.

Der var ikke en tilsvarende pligt efter byplanloven, og mange udstykninger og større bygge- og anlægsarbejder blev gennemført uden byplanvedtægt. I en del tilfælde blev nye boligområder

reguleret gennem deklamationer, ofte med et indhold, som svarede til en byplanvedtægt.

Ved bortfald af den hidtidige ministerielle godkendelse af byplanvedtægter blev indført bestemmelse om, at retlige spørgsmål kan påklages til miljøministeren, i praksis til Planstyrelsen og senere Naturklagenævnet, nu Natur- og Miljøklagenævnet.

Byplanvedtægter blev erstattet af lokalplaner, og der skete en redaktionel og sproglig bearbejdning af emnekataloget, og tilføjet yderlige reguleringsmuligheder. Det drejede sig primært om:

- Overførsel til byzone eller sommerhusområde.
- Anvendelse af de enkelte bygninger (mulighed for konkretisering i forhold til byplanlovens nr. 5).
- Udformning, anvendelse og vedligeholdelse af ubebyggede arealer.
- Bevaring af landskabstræk.
- Tilvejebringelse af eller tilslutning til fællesanlæg som betingelse for ibrugtagningen af ny bebyggelse.
- Foretagelse af afskærmningsforanstaltninger som betingelse for ibrugtagningen af ny bebyggelse.
- Oprettelse af grundejerforeninger.
- Bevaring af bebyggelse (udvidelse i forhold til byplanlovens nr. 9).
- Ophør af gyldighed af tilstandsservitutter.

Der blev også indført bestemmelser om, at en lokalplan skal indeholde oplysninger om:

- planens formål og retsvirkninger samt
- redegørelse for planens indhold og sammenhæng med anden planlægning.

Endvidere at lokalplaner for nye by- eller sommerhusområder skal have bestemmelser om:

- anvendelse,
- udstykningsforhold samt
- vej- og stiforhold.

I 1982 blev lokalplankataloget udvidet med mulighed for at regulere:

- Sammenlægning af lejligheder.
- Støjisolering af eksisterende bebyggelse.
- Forbud mod større byggearbejder på eksisterende bebyggelse.

### 8.1.3 Planloven

Da kommuneplanloven i 1991 blev indarbejdet i planloven, skete der ingen ændringer i lokalplankataloget, men i 2001 blev der suppleret med en bestemmelse om:

- Oprettelse af haveforeninger for nye kolonihaveområder.

Ved en lovændring i 2007 (Bypolitik m.v.) blev lokalplankataloget udvidet med mulighed for at fastsætte bestemmelser om:

- Beplantningens tilladte højde.
- Isolering mod støj af ny boligbebyggelse i eksisterende boligområder mv.
- At ny bebyggelse skal opføres som lavenergi-bebyggelse.
- Anvendelse af vandområder samt udformning af anlæg på vandområder i et byomdannelsesområde inden for eller i tilknytning til en havns dækkende værker.
- Installation af anlæg til opsamling af regnvand fra tage til brug for wc-skyl og tøjvask i maskine som betingelse for ibrugtagningen af ny bebyggelse.

De grundlæggende muligheder for at regulere anvendelse samt udformning og udseende af byområder og bebyggelser er således blevet udvidet dels med en lang række muligheder for regulering af detaljer, dels med mulighed for at stille krav som betingelse for ibrugtagningen af ny bebyggelse.

Gennem flere ændringer er bestemmelserne om lokalplaner udbygget med:

- Krav om, at lokalplaner, der giver mulighed for etablering af butikker, skal indeholde bestemmelser for det maksimale bruttoetageareal til butikksformål.
- Krav om, at en lokalplan for et byomdannelsesområde med havnearealer skal indeholde bestemmelser, der sikrer offentlighedens adgang til vandet.
- Krav om, at der i lokalplanforslag for bebyggelse i kystnærhedszonen og de kystnære dele af byzonen redegøres for påvirkningen.
- Krav til redegørelse for lokalplaner, der åbner mulighed for etablering af butikker.
- Krav til redegørelse for lokalplaner for støjfølsom anvendelse i støjbelastede områder.
- Krav til redegørelse for lokalplaner, der har tilknytning til en udbygningsaftale om infra-

struktur.

- Bonusordning ved lokalplaner for arealer, der forbliver i landzone.
- Mulighed for at ministeren i overensstemmelse med anden lovgivning kan fastsætte yderligere bestemmelser om lokalplaners bonusvirkning.

#### 8.1.4 Miljøvurderingsloven

I 2004 trådte lov om miljøvurdering af planer og programmer i kraft. Herefter skal der under udarbejdelse af en lokalplan foretages en screening for at tage stilling til, om der skal udarbejdes en miljørapport.

Der er således tale om en tilføjelse til planlægningsprocessen efter planloven, og beslutningen om hvorvidt der skal udarbejdes en miljørapport, kan påklages særskilt.

### 8.2 Vejledning om lokalplanlægning

Som nævnt skulle byplanvedtægter godkendes i ministeriet, først Indenrigsministeriet, senere Boligministeriet og senest Miljøministeriet. Forberedelsen blev udført i et særligt kontor under de skiftende ministerier, Den kommitterede i byplansager, der også rådgav kommunerne om byplanlægning, herunder udformning af de konkrete bestemmelser i byplanvedtægter. Dette arbejde blev støttet af standard-byplanvedtægter, hvor den seneste er fra 1967.

Den kommitterede i byplansager indgik i 1975 i Planstyrelsen, der forud for kommuneplanlovens ikrafttræden udsendte vejledninger om lokalplaners tilvejebringelse og indhold. Vejledningen om lokalplaners indhold bestod i en vis udstrækning af en ajourføring af standardbyplanvedtægten fra 1967. Den blev i 1989 afløst af - eller suppleret med - en mere omfattende lokalplanvejledning med en række eksempler på formulering af lokalplaner for forskellige områdetyper. I 1998 blev suppleret med en vejledning i bevarende lokalplanlægning.

Planstyrelsen udsendte i 1979 en vejledning om servitutter og i 1983 en vejledning om grundejerforeninger og lokalplaner.

Planstyrelsen blev nedlagt i 1993, og planlægningsopgaverne blev overført til Landsplanaf-

delingen i Miljøministeriets departement, der i 2000 udsendte Lokalplanvejledning, Landsby med jordbrugsparcer. Heri blev oplyst, at det var planen at udsende en serie af vejledninger, der efterhånden skulle supplere og erstatte vejledningen fra 1989. Denne serie skulle omfattede et hæfte om boligområder, herefter hæfter om tilvejebringelse af lokalplaner samt om erhverv, bymidter osv.

Projektet blev dog ikke gennemført, og der blev alene udgivet en vejledning i lokalplanlægning for husbåde til helårsbeboelse (2005) samt en eksempelsamling, Lokalplanlægning for boligområder (2009), der blev udgivet af By- og Landsskabsstyrelsen (hvortil opgaverne var flyttet i 2007) i tilknytning til Vejledning om lokalplanlægning, Indhold, tilvejebringelse og retsvirkning.

Ud over de udsendte vejledninger har der – i stadig aftagende omfang – været givet konkret rådgivning af kommunerne fra skiftende kontorer. Fra Miljøministeriets oprettelse i 1973 har det været Den kommitterede i byplansager, Planstyrelsen, Landsplanafdelingen, Skov- og Naturstyrelsen, By- og Landskabsstyrelsen og fra 2010 Naturstyrelsen.

### 8.3 Ændringer i praksis

Efter at have fulgt lokalplanlægningen i teori og praksis siden 1977, og i 1999 samt i 2005 foretaget undersøgelser af lokalplaner fra en række kommuner, er det mit klare indtryk, at der er sket en væsentlig kvalitetsforbedring, hvad angår lokalplanernes layout og redegørelse for indhold og sammenhæng med anden planlægning.

Ud over de tilføjelser, som er muliggjort af udvidelserne af lokalplankataloget, er der også sket forskellige ændringer i mange kommuners formulering af lokalplanbestemmelser. Mange bestemmelser svarer dog til dem, der har været brugt gennem en lang årrække, heriblandt ikke mindst kompetencenormer.

Inden for de seneste 10-12 år er det blevet almindeligt med lokalplanbestemmelser om forhold, der reguleres gennem anden lovgivning. Det er fx krav om indberetning af fund af fortidsminder

(museumsloven), forholdsregler ved konstatering af jordforurening (jordforureningsloven), tilslutning til spildevandsanlæg (miljøbeskyttelsesloven) og vandforsyning (vandforsyningsloven).<sup>47</sup>

## 8.4 Forskning og debat på området

### 8.4.1 Hittidig forskning og debat

Forud for lokalplanens 10-års jubilæum i 1986 efterlyste daværende redaktør af Byplan, Arne Gaardmand, mere viden om erfaringer med lokalplanlægning. I de forløbne 25 år har der dog kun i begrænset omfang været udført forskning vedrørende lokalplanlægning.

I 1. delrapport, kapitel 2, er gennemgået den forskning, der har været siden midten af 1980'erne. Det væsentligste har her været forskellige undersøgelser iværksat af Fonden Realdania i samarbejde med Skov- og Naturstyrelsen, Miljøministeriet, om "Fornyelse af planlægningen". Det resulterede bl.a. i en lokalplanundersøgelse, udført af Dansk Byplanlaboratorium i 2005, en rapport om lokalplanlægning og byggesagsbehandling og en rapport om kvalitet i bydels- og lokalplanlægning.

Ingen af de foregående undersøgelser har omfattet processen fra planforslag til realisering. Det er også først efter kommunesammenlægningen i 2007, at det har været overkommeligt at foretage en undersøgelse, der omfattede samtlige kommuner. Der er heller ingen af de foregående undersøgelser, der har omfattet forhold vedrørende bestemmelsernes legalitet, den konkrete behandling af indsigelser og forskellige andre lokalplanerfaringer.

1. delrapport, kapitel 2, indeholder også en oversigt over de væsentligste artikler om lokalplanlægning, der har været siden 1986. Flere af disse har lagt op til debat, uden det har medført særlige reaktioner. Se nærmere i referencelisten, afsnit 9.2. I det hele taget har den faglige debat trods efterlysning i 2002 fra redaktør af Byplan, Dennis Lund - under den dramatiske overskrift "Lokalplanens endeligt?" - ikke været tilnærmelsesvis så omfattende, som emnet tilsiger.

Det skal dog også nævnes, at der ved en lang række kurser, navnlig arrangeret af Dansk By-

planlaboratorium, har været debat om lokalplanlægning, ligesom emnet må formodes at blive diskuteret i planafdelingerne i kommunerne.

### 8.4.2 Nye undersøgelser og forskning

Holbæk, Roskilde og Næstved kommuner har foretaget en undersøgelse af tidsforbrug og arbejdsindsats ved tilvejebringelse af lokalplaner. Undersøgelsen omfatter 4-års perioden 2007-2010. Med en række forbehold (bl.a. usikkerhed med hensyn til tidsforbruget til indledende forhandlinger, at der ikke er taget højde for, at der er forskellige typer af lokalplaner eller for de enkelte lokalplaners kompleksitet), kan det konkluderes, at udarbejdelsen gennemsnitlig tager et år, og der har været en produktion på gennemsnitlig 5 lokalplaner pr. mandår.

I efteråret 2009 blev der iværksat en undersøgelse på AAU om "Lokalplaners virkeliggørelse, konsekvenser og samspil med anden regulering." Projektets afslutning var planlagt til efteråret 2011, men er udskudt til udgangen af 2012.

Med støtte fra Realdania har 8 danske kommuner og kommunesamarbejder iværksat et projekt, "Innovativ plankultur i kommunerne", som skal udvikle en ny planlægningspraksis. Målet er at skabe nye værktøjer, der skal hjælpe kommunerne til at overkomme barrierer og understøtte drivkræfter i udviklingen af en proaktiv plankultur med udgangspunkt i omverdenen. Der er blandt andet fokus på det interne samarbejde mellem kommunens politikere og planlæggere og på samarbejdet med eksterne interessenter som borgere, erhvervsliv og investorer. Projektet forventes afsluttet i løbet af 2012.

KL søger ABT-fonden (Anvendt Borgernær Teknologi) om støtte til et projekt om digitale lokalplanprocesser. Der forventes svar ultimo 2011. Hvis der opnås støtte ventes projektet afsluttet senest 18 måneder efter igangsætningen.

Ud over de emner, der er beskrevet i afsnittet om udvikling af lokalplanen under Hovedresultater – som jeg håber at studerende eller andre vil tage fat på – kan rapporten måske inspirere til undersøgelse af yderligere spørgsmål vedrørende lokalplanlægning i praksis?

# 9 NOTER OG REFERENCER

## 9.1 Personoplysninger

I rapporten refereres til en række personer. Nedenfor er givet en kort præsentation af disse. De fleste vil der kunne findes yderligere oplysninger om i Arne Gaardmand: Dansk Byplanlægning 1938-1992.

Bendt Andersen: Cand. jur. Kontorchef i Boligministeriet / Miljøministeriet, senere formand for Overfredningsnævnet. Forfatter til Kommuneplanloven med kommentarer, 1. udgave og sammen med Ole Christiansen forfatter til 2. og 3. udgave.

Ida Auken: Cand. theol. Miljøminister fra 2011

Svend Auken: Cand. scient. pol. Miljø- og Energiminister 1994-2001.

Ole Christiansen: Cand. jur. Medforfatter til 2. og 3. udgave af Kommuneplanloven med kommentarer. Bl.a. kontorchef i Miljøministeriet, fra 2003 ansat i Miljøstyrelsen.

Arne Gaardmand: Arkitekt, har bl.a. været kontorchef i Planstyrelsen og formand for Dansk Byplanlaboratorium. Forfatter til bl.a. Plan og politik (1980), Magt og medløb (1996) og Dansk Byplanlægning 1938-1992.

Johan Fjord Jensen: Professor i litteraturhistorie ved Aarhus Universitet 1974-92. I relation til byplanlægning især kendt for bogen Homo Manipulatus.

Erik Kaufmann: Civilingeniør, forfatter til bl.a. ”27 slags planer”, SBI, 1966, der var en væsentlig inspirationskilde for planlovsreformen i 1970’erne. Professor ved DTH (nu DTU) 1974-1979.

Tim Knudsen: Professor ved Københavns Universitet, institut for Statskundskab.

Dennis Lund: Arkitekt, redaktør af Byplan.

Stefan Ott: Arkitekt, byplankonsulent hos Peter

Bredsdorff, professor ved DTH (nu DTU) 1979-1993.

Svend Paludan-Müller: Cand. jur., ansat ved advokatfirmaet Bech-Bruun.

Bjørn Poulsen: Forfatter, mag. art. Bidragyder til bogen Mennesker og Planlægning, 1968.

Karsten Revsbech: Professor (offentlig ret), dr. jur. Århus Universitet.

Karina Sehested: Cand. scient. soc. ph.d. Seniorforsker ved Skov & Landskab, medvirker bl.a. i projekt Innovativ Plankultur i kommunerne.

Erik Ib Schmidt: Cand. polit. Departementschef i Finansministeriet 1962-1975. Forfatter til bl.a. Offentlig Administration og Planlægning, 1968.

## 9.2 Samlet referenceliste

Andersen, Bendt og Ole Christiansen. Kommuneplanloven. 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1989.

Aunsborg, Christian et al. Lokalplanlægning i Danmark. 1. delrapport, Design. Skriftserie nr. 137, AAU, 1995.

Bodum, Lars. Nye medier i lokalplanlægning. AAU, 1999.

Boeck, Anne Birte. Lov om planlægning. 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002.

Bygge- og Boligstyrelsens cirkulære nr. 10 af 17. januar 1994 om kommunale parkeringsfonde.

Byplan Nyt, 1, 2011, Dansk Byplanlaboratorium.

Byplanloven af 1938, forslag med bemærkninger.

Dansk Byplanlaboratorium. En lokalplanundersøgelse, 2005.

Dokkedal, Lene og Thina Walin. Den gode lokalplan. Byplan nr. 6, 2004.

- Enemark, Stig. Lokalplanens mange ansigter. Byplan nr. 6, 1986.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen. Bygningsreglement BR08, 2008.
- Fjord Jensen, Johan: Homo Manipulatus, Gyldendal 1966.
- Folketinget 1974-75. Betænkning over forslag til lov om kommuneplanlægning.
- Fornyelse af planlægningen, afsluttende rapport, juni 2006, Skov- og Naturstyrelsen og Realdania.
- Gaardmand, Arne. Lokalplanen – planlovenes sværvægter. Byplan nr. 4, 1986.
- Gaardmand, Arne. Magt og medløb. Arkitektens Forlag. 1996.
- Hellesen, Thomas og Dorthe Hedensted Lund, Vibeke Nellemann og Karina Sehested: Klimatilpasning i de danske kommuner – et overblik. Det Biovidenskabelige Fakultet, KU.
- Hvingel, Line og Michael Tophøj Sørensen. Godkendelsesordning og lokalplan. Byplan nr. 4, 2007.
- Indenrigsministeriets cirkulære af 21. oktober 1939 om byplanloven af 1938.
- Kaufmann, Erik, og Stefan Ott: Mennesker og Planlægning, Gyldendal, 1968.
- Kaufmann, Erik. 27 slags planer. SBI, 1966.
- Knudsen, Tim. De tvetydige topembedsmænd. Information, 24-25. 07. 2010.
- Kommuneplanloven, Betænkning over forslag til lov om kommuneplanlægning, afgivet 3. juni 1975.
- Kommuneplanloven, lov nr. 287 af 26. 6. 1975 om kommuneplanlægning.
- Kommuneplanloven, Kommenteret af Bendt Andersen og Ole Christiansen, 3. udgave 1989, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kommunale hjemmesider. Dagsordener med referater af endelig vedtagelse af lokalplaner.
- Lund, Dennis. Enebærhegnet – et bidrag til lokalplanlægningens praksis. Byplan nr. 4, 1989.
- Lund, Dennis. Lokalplanens endeligt? Byplan nr. 1, 2002.
- Lund, Dennis. Om lokalplanværktøjet. Byplan nr. 6, 1999.
- Machiavelli, Niccolo: Betragtninger om de første ti bøger af Titus Livius. Martins forlag, 1964.
- Meyling, Vibeke. Planlovens sværvægter. Byplan Nyt nr. 2, 2003.
- Miljø- og Energiministeriet, Landsplanafdelingen. Lokalplanvejledning – Landsby med storparceller, 2000.
- Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen og Landsplanafdelingen. Lokalplanvejledning. Bevarende lokalplanlægning, 1998.
- Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. Modifikation til anvendelse af servitutter i forbindelse med grundvandsbeskyttelse. Juli 2009.
- Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. Vejledning om lokalplanlægning, 2009.
- Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. Vejledning om Lokalplanlægning. 2009.
- Miljøministeriet, Planstyrelsen. Lokalplanvejledning, 1989.
- Miljøministeriet, Planstyrelsen. Vejledning i kommuneplanlægning nr. 2, Lokalplaners indhold, 1976.
- Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen. Vejledning om lokalplanlægning for husbåde til helårsbeboelse, 2005.
- Miljøministeriet. By- og Landskabsstyrelsen. Lokalplanlægning for boligområder. Eksempelsamling, 2009.
- Muligheder for at stille miljøkrav til bygemateria-



- ler. Rapport fra en tværministeriel arbejdsgruppe, oktober 2007.
- Natur- og Miljøklagenævnet. Natur- og Miljøklagenævnet orienterer – NKO.
- Paludan-Müller, Svend. Betragtninger om Blok 5-sagen i Fredensborg. Tidsskrift for Miljø, august 2010.
- Plan09, Eksempelprojekt om virkemidler til beskyttelse af grundvand ved byudvikling, 2009. [http://byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/Projekter/Projekter\\_om\\_KP09/favrskovo1.htm](http://byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/Projekter/Projekter_om_KP09/favrskovo1.htm)
- Planloven. LBK nr. 937 af 24/09/2009, lov om planlægning.
- Post, Arne et al. Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011, 1. delrapport, AAU, skriftserien nr. 2010-2.
- Post, Arne et al. Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011, 2. delrapport, AAU, skriftserien nr. 2011-1.
- Post, Arne. Anmeldelse af en lokalplan. Byplan nr. 6, 1999.
- Post, Arne. Brug lokalplaner til det de er gode til. Byplan nr. 4, 2001.
- Post, Arne. Lokalplaner og arkitektonisk kvalitet. Arkitekten nr. 5, 2001.
- Post, Arne. Forenkling og fornyelse? En undersøgelse af lokalplaner. Byplan nr. 2, 1999.
- Post, Arne. Lever lokalplanerne op til planloven? Landinspektøren nr. 1, 2005.
- Post, Arne. Begrebet ”i princippet som vist ..” dømt ude. Byplan nr. 3, 2010
- Post, Arne. For mange problematiske bestemmelser i lokalplaner. Teknik & Miljø, maj 2010.
- Post, Arne: Indsigelser afvises – dog med markante undtagelser. Teknik & Miljø, august 2011.
- Post, Arne: Byplanhåndbogen, Dansk Byplanlaboratorium, 2009.
- Rapport fra tænketank under Indenrigs og Sundhedsministeriet, 2005. [http://www.im.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer\\_IN/~media/Filer-Publikationer-IN/Kommuner%20og%20Regioner/2005/Taenketanken-om-naerdemokrati/taenketanken.ashx](http://www.im.dk/Aktuelt/Publikationer/Publikationer_IN/~media/Filer-Publikationer-IN/Kommuner%20og%20Regioner/2005/Taenketanken-om-naerdemokrati/taenketanken.ashx)
- Realdania i samarbejde med Miljøministeriet. Fornyelse af planlægningen, 2004-2006. Herunder Delprojekt 4, Lokalplanlægning og byggesagsbehandling, Debathæfte 3, Lokalplanen – skal den kunne mere? samt afsluttende rapport, Kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen.
- Revsbech, Karsten. Planer og forvaltningsret. Gads Forlag, 1986.
- Schmidt, Erik Ib. Offentlig administration og planlægning, Gyldendal, 1968.
- Seerup, Peter og Kristian Brandsager. Hver fjerde bestemmelse i lokalplanerne er problematisk. Byplan nr. 5/6, 2002.
- Sehested, Karina (red). Bypolitik mellem hierarki og netværk. Akademisk Forlag 2003.
- Sehested, Karina. Nye planlæggerroller mellem profession, management og demokrati. Byplan nr. 2, 2005.
- Standard-byplanvedtægt, Boligministeriet, 1967.
- Sørensen, Michael Tophøj. Servitutter i stedet for lokalplan. Byplan nr. 4, 2001.
- Øster, Solveig og Arne Post. Ny lokalplanvejledning! Miljø & Planlægning nr. 4, 2007.
- Øster, Solveig og Arne Post. Vejledning og eksempelsamling. Byplan nr. 4, 2007.
- Øster, Solveig. Planlovens begrænsninger for det bæredygtige. Byplan nr. 4, 2001.
- Herudover er refereret til lokalplanforslag og endeligt vedtagne lokalplaner fra de 98 kommuner i Danmark, udvalgt på grundlag af Søgelisten på PlansystemDK den 11. 05. 2009, forskellige andre lokalplaner og forslag hertil samt forslag til kommuneplantillæg mv.

### 9.3 Noter

- <sup>1</sup> 1. delrapport, pkt. 4.1.3
- <sup>2</sup> 1. delrapport, afsnit 4.1 og 4.2 samt 2. delrapport pkt. 3.1.2
- <sup>3</sup> 1. delrapport, pkt. 2.1.2, 2.1.3 og 2.1.5
- <sup>4</sup> 2. delrapport, kapitel 4 og 5
- <sup>5</sup> Se Lokalplanvejledningen 1.4.3
- <sup>6</sup> Se 1. delrapport, afsnit 3.2 og 3.3
- <sup>7</sup> Karsten Revsbech, Planer og forvaltningsret, 1986, side 341.
- <sup>8</sup> Kommuneplanloven, kommenteret af Bendt Andersen og Ole Christiansen, 1989, side 177.
- <sup>9</sup> Fx NKO 462, januar 2009. Se også LPV, 1.4.3.
- <sup>10</sup> Se 1. delrapport, kapitel 6 og pkt. 5.8.5
- <sup>11</sup> 2. delrapport, afsnit 3.3, eksempel A 2. delrapport, afsnit 3.3, eksempel A
- <sup>12</sup> Planlovens § 28.
- <sup>13</sup> 2. delrapport, afsnit 4.2
- <sup>14</sup> Se 2. delrapport, pkt. 6.4.1.
- <sup>15</sup> Rapport fra en tænketank under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005. Rapport fra en tænketank under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005.
- <sup>16</sup> Udtrykket er bl.a. brugt af Arne Gaardmand i Magt og medløb, 1996, men jeg hørte det første gang brugt i 1976 af direktør for Planstyrelsen, Vagn Rud Nielsen.
- <sup>17</sup> Machiavelli, ved Grev Carlo Sforza, side 43.
- <sup>18</sup> 2. delrapport, pkt. 6.2.3
- <sup>19</sup> 2. delrapport, afsnit 5.2, eksempel 1.
- <sup>20</sup> 2. delrapport, afsnit 5.2, eksempel 3.
- <sup>21</sup> 2. delrapport, afsnit 5.2, eksempel 2.
- <sup>22</sup> Forslag til lov om ændring af lov om planlægning. (Bypolitik m.v.). Fremsat den 28. marts 2007.
- <sup>23</sup> Tale på KL' klimakonference i Kolding den 15. november 2011. Se på Miljøministeriets hjemmeside, Ministerens taler.
- <sup>24</sup> Erik Kaufmann, 27 slags planer, SBI 1966, s. 151
- <sup>25</sup> 2. delrapport, afsnit 5.2, eksempel 2.
- <sup>26</sup> Som note 8.
- <sup>27</sup> Se nærmere herom i 1. delrapport, afsnit 3.2 og 7.4.
- <sup>28</sup> BR10, 2.2, stk. 2. 2.4, stk. 2, 2.6.1, stk. 1 2.6.2, stk. 1.
- <sup>29</sup> Et partnerskabsprojekt mellem Miljøministeriet og Readania. Se under [www.byplanlab.dk/plan09](http://www.byplanlab.dk/plan09)
- <sup>30</sup> 2. delrapport, afsnit 6.3.
- <sup>31</sup> LPV, pkt. 2.11.1 og 2.11.2.
- <sup>32</sup> NKN-33-03279
- <sup>33</sup> Kommuneplanloven, kommenteret af Bendt Andersen og Ole Christiansen, 3. udgave side 227 og 229.
- <sup>34</sup> Som oven for, side 227.
- <sup>35</sup> Refereret fra Miljøministeriet: "Oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen – 2009", november 2006.
- <sup>36</sup> Betænkning af 3. juni 1975 over forslag til lov om kommuneplanlægning, side 3.
- <sup>37</sup> Arne Post, Byplanhåndbogen, side 145.
- <sup>38</sup> Erik Ib Schmidt: Offentlig administration og planlægning, s. 92, og Tim Knudsen: De tvetydige embedsmænd. Se også 2. delrapport, pkt. 6.4.1 og 6.4.3.
- <sup>39</sup> 2. delrapport, pkt. 6.4.3
- <sup>40</sup> Se note 18.
- <sup>41</sup> Se note 19.
- <sup>42</sup> 2. delrapport, afsnit 5.2, eksempel 4.
- <sup>43</sup> Citeret efter hukommelsen.
- <sup>44</sup> LandsplanNyt nr. 28, 1999.
- <sup>45</sup> Forslag til lov om byplaner, fremsat den 9. februar 1938, spalte 3846.
- <sup>46</sup> 1. delrapport, afsnit 3.2.
- <sup>47</sup> Se 1. delrapport, afsnit 5.9.

# BILAG 1

**ARNE POST**  
**BYPLANRÅDGIVNING**

30. januar 2009

Kære planlæggere i .....Kommune.

Jeg arbejder på undersøgelsen ”Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011” og håber, at I vil hjælpe med ved at sende mig nogle oplysninger så hurtigt som muligt og **inden udgangen af uge 8**.

Undersøgelsen har foreløbigt resulteret i 2 delrapporter. De kan ses på følgende adresser:

<http://vbn.aau.dk/files/19777878/2010-02.pdf>

[http://vbn.aau.dk/files/45123218/Lokalplanl\\_gningen\\_i\\_Danmark2009\\_2011\\_2delrapport\\_skriftserien\\_2011\\_1\\_2.pdf](http://vbn.aau.dk/files/45123218/Lokalplanl_gningen_i_Danmark2009_2011_2delrapport_skriftserien_2011_1_2.pdf)

Undersøgelsen omfatter bl.a. følgende spørgsmål:

1. delrapport: Er lokalplanerne forståelige? Og har bestemmelserne hjemmel i planloven?
2. delrapport: Bliver de fleste indsigelser afvist? Hvem formulerer de politiske beslutninger? Er planlægningen ”gjort færdig” med lokalplanens vedtagelse?
3. delrapport: Bliver realiseringen påbegyndt straks efter vedtagelsen? Kommer der klager? Gives der dispensationer? Andre lokalplanerfaringer, ønsker om vejledninger?

De lokalplaner der indgår i undersøgelsen, er de to nyeste forslag (og i enkelte tilfælde endeligt vedtagne), der var på Planlisten, PlansystemDK den 11. maj 2009. Oplysninger om behandlingen af indsigelser har jeg fundet på de enkelte kommuners hjemmesider.

De lokalplaner fra ..... Kommune, der indgår i undersøgelsen, er:

Nr.

Nr.

For at jeg kan gøre undersøgelsen færdig og skrive en rapport, som jeg håber at I og andre der arbejder med lokalplanlægning kan have glæde af, vil jeg bede jer hjælpe med at udfylde vedlagte spørgeskemaer. Det drejer sig om:

- A. Oplysninger om stedet for realisering af de nævnte lokalplaner, og om der har været klager, ønsker om dispensation mv.
- B. Supplerende oplysninger om jeres erfaringer med lokalplanlægning.
- C. Oplysninger om lokalplaner med bestemmelser om klimatilpasning.

I må naturligvis også meget gerne kommentere de to første delrapporter, herunder betragtningerne i 2. delrapport om planlægning og politik. Hvis der i rapporten gengives oplysninger og kommentarer vedrørende erfaringer med lokalplanlægning, der kan betragtes som ”følsomme”, vil de naturligvis blive anonymiseret, så de ikke kan henføres til den pågældende kommune.

Rapporterne udgives alene i elektronisk form. Jeg stiler efter at færdiggøre den afsluttende rapport i slutningen af 2011, og vil snarest muligt herefter orientere om, hvor I kan hente den.

De udfyldte spørgeskemaer og øvrige oplysninger skal sendes til [ap@byplanraadgivning.dk](mailto:ap@byplanraadgivning.dk)

Venlig hilsen

Arne Post

Arkitekt maa Lindevænget 11 7800 Skive tlf.: 9752 6922 / 2891 9766

### **Udfyldning af skemaerne**

Sæt X ved Ja eller Nej og suppler med diverse oplysninger. Det gør ikke noget hvis det fylder så meget, at de sidste oplysninger skubbes over på en ny side. Send herefter skemaerne til [ap@byplanraadgivning.dk](mailto:ap@byplanraadgivning.dk)

## **Skema A: Hvad er sket siden lokalplanen blev vedtaget?**

### **1. Stade for realisering**

1.1 Hvad er stedet for realisering af formålet med lokalplan nr. ....?

\_\_\_\_\_ Ja      Nej

Er byggemodning påbegyndt?

Er byggeri påbegyndt?

Vedr. bevarende lokalplaner: Virker lokalplanen som tilsigtet?

1.2 Hvad er stedet for realisering af formålet med lokalplan nr. ....?

\_\_\_\_\_ Ja      Nej

Er byggemodning påbegyndt?

Er byggeri påbegyndt?

Vedr. bevarende lokalplaner: Virker lokalplanen som tilsigtet?

Supplerende oplysninger, herunder (hvor det er relevant) om etablering af grundejerforening, afskærmningsforanstaltninger, fællesanlæg mv.:

### **2. Klager eller søgsmål**

Har der været klager til Naturklagenævnet vedrørende:

\_\_\_\_\_ Ja      Nej

Nr. ....?

Nr. ....?

Hvad har klagen (klagerne) i givet fald drejet sig om (procedure eller indhold)?

Hvad er stedet for behandlingen / resultatet af klagen (klagerne)?

Supplerende oplysninger:

### **3. Dispensation eller ændring**

Er der søgt om dispensation fra:

\_\_\_\_\_ Ja      Nej      Ved ja: Fra hvilke bestemmelser?

Nr. ...?

Nr. ...?

Er der givet dispensation fra bestemmelser i:

\_\_\_\_\_ Ja      Nej      Ved ja: Fra hvilke bestemmelser?

Nr. ...?

Nr. ...?

Supplerende oplysninger vedrørende dispensation:

Er der overvejelser (eller truffet beslutning) om ændring af

\_\_\_\_\_ Ja      Nej

Nr. ....?

Nr. ...?

Supplerende oplysninger:

### **4. De udvalgte eksempler**

Supplerende oplysninger og kommentarer, herunder om de to lokalplaner vurderes som typiske for lokalplaner fra jeres kommune:

## Skema B: Andre lokalplanerfaringer

### 1. Udnyttelse af forskellige muligheder i planloven

Er der siden den 1. 1. 2007 truffet beslutning om:

- |   | Nej | Ja | Lokalplan nr. |
|---|-----|----|---------------|
| • ekspropriation til gennemførelse af en lokalplan? |     |    |               |
| • bemyndigelse efter planlovens § 21?               |     |    |               |
| • håndhævelse af bestemmelse i en lokalplan?        |     |    |               |
| • indgåelse af en udbygningsaftale?                 |     |    |               |
| • tilvejebringelse af en lovliggørelseslokalplan?   |     |    |               |

Supplerende oplysninger:

### 2. Udarbejdelse af lokalplaner

Benytter I digital fraselager, paragrafsamling eller lignende ved udarbejdelse af forslag til lokalplan? Hvorfor / hvorfor ikke?

### 3. Politisk behandling

På hvilket niveau er planafdelingen repræsenteret når planlægnings-sager behandles i fagudvalget?

### 4. Vejledning

Har I ønsker til vejledninger fra Naturstyrelsen? I givet fald vedrørende hvilke emner?

### 5. Supplerende kommentarer

Positive og negative erfaringer med brug af lokalplanlægning som redskab til fysisk planlægning, ønsker til ændringer i procedurekrav og muligheder for indhold etc.

## Skema C: Lokalplaner med bestemmelser vedr. klimatilpasning

Jeg håber at få svar fra alle kommuner. I kan svare på to niveauer:

- Den hurtige ved at angive numre på lokalplaner med bestemmelser om klimatilpasning.
- Den grundige, hvor I fortæller om konkrete bestemmelser.

### 1. Den hurtige version

Har kommunalbestyrelsen siden den 1. 1. 2009 vedtaget lokalplaner eller forslag til lokalplaner som har bestemmelser af positiv betydning for klimaændringer? I givet fald hvilke lokalplaner / forslag?

Har I supplerende kommentarer og forslag? Hvilke?

### 2. Den mere udførlige version

Har kommunalbestyrelsen siden den 1. 1. 2009 vedtaget lokalplaner eller forslag til lokalplaner med bestemmelser af positiv betydning for klimaændringer? I givet fald hvilke lokalplaner / forslag og med hvilket indhold?

#### 2.1 Reduktion af klimaændringer Skriv lokalplannumre – gerne også §-numre

- Vindmøller:
- Krav om lavenergibebyggelse:
- Anlæg til genbrug af regnvand:
- Regulering af bebyggelse for at optimere udnyttelse af solenergi:
- Regulering af beplantning for at optimere udnyttelse af solenergi:
- Bestemmelser om solfangere, solceller og lign.:
- Andre tiltag – hvilke?

#### 2.2 Klimatilpasning

- Forebyggelse mod stigende vandstand (kotehøjde, dige mv.):
- Krav vedrørende nedsivning og bortledning af regnvand:
- Grønne tage:
- Træplantning i byområder af hensyn til varmeregulering:
- Andre tiltag – hvilke?

#### 2.3 Andre bestemmelser vedrørende klimaforhold i tilknytning til en lokalplan

Er emnet behandlet:

\_\_\_\_\_ Ja      Nej

- i miljøscreening / miljørapporter?

\_\_\_\_\_ Ja      Nej

- i servitutter, salgsbetingelser og bygherrevejledning mv.?

Supplerende oplysninger:

#### 2.4 Beslutninger om fremtidig politik på området

Er der truffet beslutning om at indarbejde bestemmelser om emner som ovenstående i kommende lokalplaner? I givet fald: Hvad går beslutningen nærmere ud på?

#### 2.5 Supplerende kommentarer og forslag: