

Delprojekt 4: Lokalplanlægning og byggesagsbehandling

Fornyelse af Planlægningen - kvalitet i bydels- og lokalplanlægningen
Et partnerskab mellem Fonden Realdania og
Miljøministeriet ved Skov- og Naturstyrelsen

Anne Skovbro, Skov- og Naturstyrelsen
Karsten Jørgensen, Skov- og Naturstyrelsen
Svend Erik Rolandsen, Sven Allan Jensen as
Henrik Lysgaard, Sven Allan Jensen as

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse	2
1. Sammenfatning og anbefalinger	3
1.1 Stort ejerskab til lokalplanredskabet – men kan den sikre kvalitet?	3
1.2 Kvalitet – via detaljering eller dialog?	4
1.3 Bedre og smidigere lokalplanprocesser	6
1.4 Omtanke og samarbejde kan forbedre planer og forenkle processer	7
1.5 Anbefalinger	10
2. Baggrund og problemfelt	12
2.1 Stor fokus på arkitektonisk kvalitet	12
2.2 Kritik og forslag fra det tidligere projekt om ”Fornyelse af planlægningen”	12
2.3 Lokalplanlægningens og byggesagsbehandlings sammenhæng	13
3. Kvalitet i det byggede miljø - hvordan?	15
3.1 Baggrund	15
3.2 Store forskelle i grundholdningen til sikring af kvalitet	15
3.3 Detaljeringsgraden i lokalplaner giver usikkerhed og modvilje	19
3.4 Supplerende virkemidler til lokalplanen	21
4. Lokalplanlægning - hvorfor?	24
4.1 Baggrund	24
4.2 Lokalplanværktøjet er fleksibelt og bruges!	24
4.3 Erfaringer med hvornår der skal udarbejdes lokalplan	25
4.4 Ønske om at fravige gældende lokalplaner	26
5. Byggesagsbehandling - hvordan?	32
5.1 Baggrund	32
5.2 Byggelovgivningen revideres	32
5.3 Præcise lokalplaner eller efterfølgende dialog har hver sine fordele	33
5.4 Forenkling af processen	36
5.5 Samarbejde mellem planlæggere og byggesagsbehandlere	39
6. Forslag til nye reguleringsværktøjer	42
7. Kilder	44
8. Bilag: Lokalplanundersøgelse	45

Sammenfatning

Denne rapport har fokus på samspillet mellem lokalplanlægning og byggesagsbehandling med henblik på at belyse mulige forenklinger i processen. Formålet har været at vurdere lokalplaners detaljeringsgrad og kommuneplanens rammedel som grundlag for byggesagsbehandlingen, samtidig med at mulighederne for at skabe kvalitet i det byggede miljø skal sikres. Rapporten fremlægger forslag og anbefalinger til ændringer af planloven og forbedringer af plankulturen i kommunerne.

Projektets analyser og konklusioner bygger på samtaler i form af kvalitative interviews og rundbordssamtaler med byplanchefer, planlæggere og byggesagsbehandlere fra 17 kommuner¹, samt en repræsentant for et større investeringsselskab. Der er ved udvælgelsen af deltagende kommuner lagt vægt på, at såvel små som store kommuner over hele landet er repræsenteret, herunder kommunernes forskellige roller i bolig- og erhvervsudviklingen i Danmark.

Rapporten er udarbejdet af en projektgruppe bestående af Henrik Søj Lysgaard (projektleder) og Svend Erik Rolandsen fra Sven Allan Jensen as, samt Anne Skovbro og Karsten Jørgensen fra Miljøministeriets landsplanområde. Derudover har der været sparring med lektor Michael Tophøj Sørensen og ph.d. studerende Line Træholt Hvingel fra Aalborg Universitet, der har udarbejdet et baggrundsnotat om kommuneplanens og lokalplanens funktion og sammenhæng med byggelovgivningen.

Endvidere indgår der data indsamlet fra en stor kvantitativ og kvalitativ analyse hos 23 kommuner foretaget af Skov- og Naturstyrelsen efteråret 2005. Undersøgelsen omfatter bl.a. oplysninger fra disse kommuner om i alt 328 lokalplaner. Denne undersøgelse er efterfølgende refereret som Lokalplanundersøgelsen.

På baggrund af samtalerne og Lokalplanundersøgelsen kan projektgruppen konkludere, at planlovens nuværende regler i store træk fungerer tilfredsstillende. Der er dog flere forhold, primært omkring at sikre kvalitet i byggeriet og forenkling af planprocessen, der er relevante at debattere med henblik på ændringer i planloven. Der kan også peges på en række forslag til forbedringer af plankulturen i kommunerne. Det er vigtigt at pointere, at rapportens udgangspunkt ikke primært er at beskrive, hvad der ligger inden for lovens rammer i dag, men i højere grad at afdække planlægningen som den faktisk foregår i kommunerne.

1.1 Stort ejerskab til lokalplanredskabet – men kan den sikre kvalitet?

På trods af at lokalplaninstrumentet er udviklet for over 30 år siden, gives der fra stort set alle kommuner og involverede parter udtryk for, at lokalplanen er et godt instrument i den fysiske planlægning, idet lokalplaner kan udarbejdes og udformes til mange forskellige formål. Der er alt efter formålet med planen stor frihed til at vælge, hvilke emner planen skal regulere.

Kommunerne udarbejder ikke kun lokalplaner, når der er pligt til det, men i mange situationer udnyttes lokalplanretten, f.eks. for at sikre offentlighed og borgerinddragelse på et projekt. Det fremhæves ofte, at processen omkring en lokalplanudarbejdelse afklarer en lang række forhold af politisk, økonomisk og fysisk/teknisk karakter for de involverede parter.

Både blandt politikere, planlæggere og bygherrer opleves stort ejerskab til lokalplanredskabet og de mange forskellige anvendelsesmuligheder. De mange forskelligartede erfaringer med lokal-

¹ Der har været samtaler med repræsentanter fra følgende kommuner: Hjørring, Brovst, Aalborg, Sallingsund, Ebeltoft, Hinnerup, Silkeborg, Ry, Ringkøbing, Odense, Svendborg, Slagelse, Roskilde, Nykøbing Falster, Hillerød, Tårnby og København. Vi vil gerne takke de mange kommunale repræsentanter, der velvilligt har stillet op til interviewa og rundbordssamtaler.

planlægningen i praksis viser med al tydelighed, at det er et fleksibelt redskab i kommunernes fysiske planlægning og regulering.

Der er i samtalerne med kommunerne fremkommet en række forslag til yderligere reguleringsmuligheder, der skal gøre lokalplaninstrumentet aktivt (se kapitel 6). Det er f.eks. ønsket om flere muligheder for indirekte handlepligt til f.eks. nedrivning eller etapevis udbygning gennem bestemmelser om "forudsætninger for ibrugtagen" i lokalplanen. Projektgruppen mener, det bør vurderes, om flere af disse reguleringsmuligheder skal indgå i planlovens emnekatalog.

Kan lokalplaner sikre kvalitet?

De fleste kommuner anerkender, at lokalplaner giver mulighed for at sikre kvalitet i en bebyggelsesplan, dvs. de grundlæggende strukturer og funktionelle sammenhænge i planen. Lokalplaner kan således sikre en attraktiv disponering af et område i form af bl.a. vejudlæg, placering af grønne arealer og bebyggelsernes placering. Herunder fastsættelse af rammer for et områdes rumlige udnyttelse, dvs. byggefeltet eller bebyggelsesprocent, samt maksimale etage- og bygningshøjder mv. Derudover kan lokalplaner fastlægge bestemte materialer og suppleres med skitser og referencefotos, der kan inspirere grundejere og bygherrer til en bestemt byggestil.

Mange påpeger dog, at lokalplanen, trods de mange anvendelsesmuligheder, har sine klare begrænsninger som instrument, især med hensyn til at sikre gennemførelsen af en plan(handling) og at sikre arkitektonisk kvalitet i byggeriet. Efter manges opfattelse er lokalplanbestemmelser mere anvendelige til at "undgå det uønskede" end til at "sikre det ønskede".

Derfor suppleres lokalplanlægningen i en del kommuner med en vifte af øvrige virkemidler med henblik på at sikre den ønskede kvalitet. Det er f.eks.

- a) politikprægede virkemidler som arkitekturpolitik, temaplaner mv.
- b) dialogprægede virkemidler som godkendelsesordninger mv.
- c) konkurrenceprægede virkemidler som udbud og arkitektkonkurrencer, samt
- d) aftaleprægede virkemidler som f.eks. salgsvilkår og servitutter.

Samtalen med kommunerne viser, at viften af øvrige virkemidler hovedsageligt anvendes i vækstkommuner med stort pres på efterspørgslen og byggeriet. Her er der et betydeligt større ønske om at styre kvaliteten i byggeriet gennem krav overfor bygherrer.

Brugen af øvrige virkemidler rejser en generel diskussion om retssikkerhed og gennemskuelighed for bygherre og den brede offentlighed. Det bør overvejes, om der er behov for formalisering af brugen af disse virkemidler, bl.a. med hensyn til oplysning herom i lokalplanen.

1.2 Kvalitet – via detaljering eller dialog?

To grundholdninger til opnåelse af kvalitet

På tværs af kommunerne spores tydeligt to forskellige grundholdninger i plankulturen, mht. hvilken rolle lokalplanlægningen kan og bør spille med henblik på at sikre kvalitet i byrum og byggeri. De to grundholdninger svarer til de tilsvarende plankulturer, der er erfaringen fra delprojekt 2 om bydelsplanlægning, og kan i relation til delprojekt 4 betegnes som

1. en mere formel planorienteret kultur og
2. en dialogorienteret plankultur.

De to grundholdninger influerer på flere forhold i kommunernes planlægning, bl.a. anvendelsen af virkemidler, tilrettelæggelse af planlægningsprocesser, og ikke mindst på planernes indhold og detaljeringsgrad.

Krav om præcision opfattes som barriere

Den grundlæggende forskel i de to typer plankulturer viser en forskel i oplevelse og forståelse af de krav der stilles til lokalplanernes entydighed. Blandt nogle kommuner spores en usikkerhed med hensyn til kravet om lokalplaners "nærmere regler" for det planlagte byggeri, dvs. at det skal være tydeligt for enhver, hvilken bebyggelse der muliggøres med lokalplanen. Nogle mener, at Naturklagenævnet gennem sin praksis har strammet kursen i de senere år, så der i lokalplanerne er stadig snævrere frihedsgrader til senere fastlæggelse af områdets og byggeriets udformning.

De dialogorienterede kommuner ønsker typisk større frihedsgrader til at arbejde med andre måder at frembringe kvalitet i bymiljø og byggeri end kun via lokalplanen. Nogle har allerede gjort sig erfaringer med "godkendelsesordninger" af forskellig art, hvor interne eller eksterne arkitekter skal godkende byggeriets udtryk i forhold til de kommunale kriterier for kvalitet i det pågældende område.

Disse kommuner mener, at lokalplanbestemmelserne er uegnede til at sikre et højt arkitektonisk niveau, men højst kan hæve bundniveauet, så de værste byggerier undgås. Der udtrykkes hos disse kommuner også frustration over, at der opføres for meget byggeri med ringe arkitektur, samtidig med at det understreges, at arkitektonisk kvalitet ikke er et spørgsmål om "smag og behag" eller "smagsdommeri", men udtryk for en faglig stillingtagen.

Andre kommuner mener, at præciseringen i lokalplanen er vigtig for at sikre dens kvalitet som administrationsgrundlag og dens funktion som garant for borgernes retssikkerhed i forbindelse med byggeri i deres lokalområde.

Forskellen i plankultur fremkalder en helt grundlæggende diskussion: Hvilken rolle bør lokalplanen spille i snitfladen mellem opnåelse af den ønskede arkitektoniske kvalitet og offentlighedens mulighed for at forudse, hvordan byggeriet præcist kommer til at tage sig ud? Skal der præciseres yderligere, eller kan det, med henblik på at sikre høj arkitektonisk kvalitet i det bebyggede miljø, accepteres at slække på kravet til offentlighedens indsigt i et projekts udformning i en lokalplan? Der er ingen klare svar. Udmeldingerne viser, at der er mange forskellige opfattelser af, hvad en lokalplan skal kunne.

I samtalen med kommunerne ønskede mange mulighed for at lempe på planlovens krav om, at det skal være tydeligt, hvad der kan bygges. De forestiller sig, at lokalplanen skal kunne efterlade spillerum for den nærmere bearbejdning og detaljering af et projekt i en kreativ proces og i tæt dialog med bygherre efter lokalplanproceduren. De fleste kommuner ønsker det hovedsageligt som en mulighed i særligt attraktive byområder, der skal profilere sig på høj arkitektonisk kvalitet. Det kan f.eks. være en godkendelse af en detaljeret bebyggelsesplan, hvor der sker en nærmere, samlet æstetisk vurdering af bebyggelsens mere præcise udtryk inden for rammerne af lokalplanen. Det kan også gælde bebyggelsens ydre udformning eller en supplerende udstyknings-, vej- eller beplantningsplan.

Det problematiske i at give rum for en senere godkendelse er, at det betyder, at borgerne ikke får et klart billede af, hvad der kan bygges i forbindelse med lokalplanens offentlighedsfase. Det vil dermed være en forringelse af retssikkerheden.

Hvis man overhovedet skal gå videre i disse overvejelser, bør det vurderes, om der i sådanne situationer skal stilles krav om, at det endelige aftalte projekt mellem bygherre og kommune skal sikres en form for offentlighed, enten i form af en politisk behandling af byggesagen og/eller en supplerende mindre høringsperiode, inden byggetilladelse meddeles.

1.3 Bedre og smidigere lokalplanprocesser

Lokalplanundersøgelsen viser, at der vedtages knapt 1100 lokalplaner årligt i Danmark. Sammenlignet med en stor undersøgelse fra 1985 bliver der lavet lige så mange lokalplaner i dag som for 20 år siden, og det lader til, at lokalplanproduktionen har været konstant i den tid, lokalplanen har eksisteret.

Kritikken fra det tidligere projekt om Fornyelse af Planlægningen, der gik på, at der udarbejdes for mange lokalplaner, må derfor tolkes som en oplevelse af, at der udarbejdes for mange overflødige lokalplaner, og at det derfor i højere grad handler om en procesforenkling for nogle typer lokalplaner. I samtalen med kommunerne fremgår det, at nogle politikere tilsyneladende betragter en stor del af lokalplanerne som en overvejende juridisk øvelse. Flere eksempler afspejler, at dette bl.a. gør sig gældende, når lokalplaner må gennemføres til erstatning for gældende lokalplaner.

I samtalen med kommunerne bliver der peget på flere veje til at forbedre og smidiggøre planprocesserne og forbedre plangrundlaget for byggesagsbehandlingen.

Lettere adgang til at ændre lokalplaner

Ifølge praktikerne i kommunerne udarbejdes en del "småtingslokalplaner", der skyldes, at projektet ikke kan rummes inden for enkelte centrale bestemmelser i den gældende lokalplan.

Hvis et projekt ikke harmonerer med den gældende plans formåls- eller anvendelsesbestemmelse eller disponeringen af området, foretrækker nogle kommuner at udarbejde en ny samlet lokalplan til erstatning for den gamle lokalplan. Som begrundelse for dette anfører kommunerne sædvanligvis, at det sikrer overskuelighed i administrationsgrundlaget fremover, da der således kun gælder én lokalplan for området.

Til gengæld kan flere kommuner fortælle, at det kan være svært at forklare politikere og borgere, hvorfor lokalplanen for hele området nu skal fremlægges på ny, især hvis hele det udbyggede område i lokalplanen ikke reelt er til debat. Det stiller krav til, at det grundigt forklares, at lokalplanen må udarbejdes, fordi de nye muligheder ikke kan rummes inden for den gældende plans bestemmelser, og at de tidligere planlagte muligheder blot medtages i planen og fremlægges af hensyn til overskueligheden.

Allerede i dag udarbejder en del kommuner tillæg til lokalplaner, hvor enkelte bestemmelser i den gamle lokalplan erstattes. Disse lokalplantillæg skal ligesom øvrige lokalplaner offentliggøres i minimum 8 uger ifølge planlovens regler, da det i lovens forstand er en ny lokalplan.

I samtalen med kommunerne efterlyser mange muligheden for at udarbejde tillæg til gældende lokalplaner med en smidigere proces i form af en kortere høringsperiode på f.eks. 2-4 uger.

Når kommunerne ønsker større fleksibilitet, er det vigtigt at huske på, at de allerede i dag kan dispensere fra lokalplanen, dog ikke fra lokalplanens principper. Hvis praksis omkring lokalplantillæg skal formaliseres yderligere, f.eks. med mulighed for kortere høringsperiode, skal det overvejes, hvordan lokalplanredskabet som helhed vil komme til at fungere og især troværdigheden af redskabet.

Fortalere for lokalplantillæg med en kortere høringsprocedure fremhæver, at disse vil være oplagte at bruge i stedet for dispensationer i nogle tilfælde, hvilket vil være en forbedring af retssikkerheden. Det fremhæves også, at tillæg vil gøre nye, hele lokalplaner overflødige i andre tilfælde.

Problemet i at anvende tillæg er, at det kan gøre det mere uklart, hvad der er gældende. Og hvis der skal gives mulighed for kortere høringsprocedurer på tillæg, er det vigtigt, at der opstilles klare kriterier for, hvilke forhold et lokalplantillæg kan indeholde, da der ellers er risiko for, at det bliver misbrugt. Yderligere fleksibilitet skal også diskuteres i fht. konklusionen om borgerinddragelse for delprojekt 5.

Aflysning og vedtagelse af lokalplaner

Flere kommuner peger på behov for at tidsbegrænse eller aflyse lokalplaner i byzone, der er blevet uaktuelle eller ikke længere ønskes fremmet.

Det sker bl.a. på baggrund af erfaringer med skræddersyede projektlokalplaner, der efterfølgende viser sig ikke at kunne realiseres af bygherre. Der nævnes også situationer, hvor gamle lokalplaner, der har ligget til grund for udbygningen af et område, nu med fordel kan overtages af en revideret kommuneplans rammebestemmelser til administration af løbende forandringsønsker mv.

Aflysning bør som minimum omfatte en offentlighedsprocedure, sådan som det i planloven gælder for tilbageførsel af landzonearealer i §§ 45-46, men det kunne også ske gennem en opstramning af kommuneplanens "virke-for"-bestemmelse i § 12 stk. 1. Herigennem ville forældede lokalplaner kunne overtages af nyere kommuneplanbestemmelser ved samtidig beslutning om, at den hidtidige lokalplan aflyses efter kommuneplanens endelige vedtagelse.

En mulighed for at aflyse byzone-lokalplaner bør ske på baggrund af grundig overvejelse af de økonomiske og retslige konsekvenser i forhold til grundejeres byggeret på baggrund af lokalplanen.

Som et led i smidiggørelsen af lokalplanprocessen peger flere kommuner endvidere på, at planlovens anførte 4-ugers "tænkepause" - fra høringsperiodens afslutning til byrådets endelige vedtagelse af planen - bør overvejes fjernet.

Der peges på, at bestemmelsen er kunstig og ikke sikrer en egentlig behandling af indsigelser. Endvidere er det ikke altid klart, hvad der kan kategoriseres som indsigelser blandt de fremkomne indlæg, da begrebet ikke er nærmere defineret og bruges lidt i flæng.

Det kunne i stedet overvejes at indføre et krav om, at alle indkomne indlæg skal forelægges byrådet ved behandlingen af den endelige vedtagelse af lokalplanen.

1.4 Omtanke og samarbejde kan forbedre planer og forenkle processer

Mulige lovændringer er ikke den eneste vej til enklere processer og bedre planer. Planloven indeholder allerede i dag meget fleksible regler for kommunernes planlægning, så der er meget stor bredde og variation i kommunernes planprocesser.

Der er i samtalerne med kommunerne peget på flere gode råd og eksempler, som projektgruppen finder betydningsfulde for kommunerne at overveje, da de kan medvirke til at skabe bedre planer og sammenhæng i processerne.

Plankultur og byggesagskultur er ofte forskellige

Flere kommuner oplever, at der er stor forskel på kulturen i planafdelingerne og i byggesagsbehandlingen. Planafdelingerne orienterer sig mod udvikling og kvalitative sammenhænge, mens byggesagsbehandlingen traditionelt mere har drejet sig om udøvelse af myndighedsrollen og en kontrolfunktion i forhold til de gældende regler.

Plankulturen kommer til udtryk gennem et samspil mellem kommunens politikere, ledelse og planlæggere, og kan være divergerende internt i kommunen, således at der optræder flere plankulturer i samme kommune. Tilsvarende med byggesagskulturen.

Samtidig påpeger de fleste kommuner, at de forskellige kulturer giver anledning til nogle problemer. Byggesagsbehandlerne mener at have brug for målbare bestemmelser, mens planlæggerne typisk ønsker rum for helhedsvurderinger. Modsætningerne mellem de to kulturer øger risikoen for fejlfortolkninger og problemer i administrationen af lokalplanen.

Samarbejde mellem planlæggere og byggesagsbehandlere er nødvendigt

I de fleste kommuner er udarbejdelsen og administrationen af lokalplaner organisatorisk adskilt. Problemet med kulturforskelle forstærker i høj grad behovet for samarbejde og en god organisation af arbejdet.

Der er allerede en række eksempler på dette i kommuner, der f.eks. arbejder i teams, hvor byggesagsbehandlerne involveres i planforløbet tidligt. Dermed bliver byggesagsbehandlerne klar over planens sigte og kan samtidig bidrage til at kvalitetssikre lokalplanen, så den vil danne et godt grundlag i forhold til administration og byggesagsbehandling.

For borgere, bygherrer og virksomheder vil et sådant forløb blive oplevet som mindre bureaukratisk, da der er tale om en sammenhængende proces. Samtidig vil kvaliteten af sagsbehandlingen givetvis forbedres.

Erfaringerne viser, at det er vigtigt at overveje den organisatoriske sammenhæng mellem planlægningen og byggesagsbehandlingen, men også – og måske vigtigere - at skabe samarbejdsformer i forvaltningerne om planudarbejdelsen.

Helhedsvurderinger i byggelovgivningen er en stor udfordring

Med baggrund i kulturforskellen oplever flere kommuner, at byggesagsbehandlere efterspørger klare bestemmelser frem for uddybende planintentioner eller upræcise bestemmelser med flere tolkningsmuligheder.

Derfor påpeges det, at helhedsvurderinger i byggesager er en væsentlig faglig udfordring, der betyder, at byggesagsbehandlerne har brug for planlæggerne til at vurdere byggeprojekter i sin helhed. En vurdering af en byggesag svarer dermed til vurderingerne, der skal foretages i en lokalplan, og det påkalder et øget behov for samarbejde mellem planlæggere og byggesagsbehandlere omkring byggesager.

Ved samtalerne med kommunerne blev det tydeligt, at der er behov for øget vejledning om samspillet mellem bygge- og planlovgivningen omkring især kompetencedelingen mellem de to lovgivninger, samt de hensyn der kan eller bør varetages i flere forskellige situationer.

En god rammedel kan forenkle processen

Fra kommune til kommune er der store forskelle på rammedelens form og indhold, men også hvilken betydning rammedelen tillægges politisk og fagligt. De fleste er dog enige om, at rammedelen er et nødvendigt værktøj i plansystemet, ikke mindst for bygherrer, men også for lokalplanudarbejdelse og som administrationsgrundlag for byggesager.

Mange rammedele lever et stille liv og opfattes som administrationens opslagsværktøj. Flere kommuner arbejder dog med at formidle overordnede mål og bydelsbeskrivelser i rammedelen, med henblik på øget politisk interesse og bedre fortolkningsgrundlag for byggesagsbehandlingen. Ofte

er der dog i praksis behov for løbende samarbejde mellem planlæggere og byggesagsbehandlere ved stillingtagen til de forskellige sager, herunder vurdering af lokalplanpligt.

Hvis kommuneplanens rammedel i højere grad skal anvendes som grundlag for byggesager i stedet for lokalplaner, tyder meget på, at rammedelen skal være grundigt gennemarbejdet, så den udgør et mere kvalitativt redskab. Det vil sige, at rammedelen skal afspejle egentligt byplanmæssigt håndværk, hvor et områdes karakteristika, bindinger og muligheder fremhæves. Det er vigtigt at rammedelen er udarbejdet ”oppefra og ned” frem for at være en afskrivning af lokalplaner ”nedefra og op”.

Endvidere er det vigtigt, at rammedelen indeholder brugbare bestemmelser ikke blot bebyggelsesregulerende bestemmelser til brug for lokalplanlægningen, men også som et bredere administrationsgrundlag. Som ved udarbejdelse af lokalplaner kan det derfor være en fordel at inddrage byggesagsbehandlerne i udarbejdelsen af rammedelen.

En grundigt gennemarbejdet rammedel giver større sikkerhed til at afklare byggesager på grundlag af rammerne og varetage de fornødne hensyn uden at udarbejde lokalplan. Herved vil der skabes en betydelig procesforenkling i flere mindre sager. Imidlertid giver flere kommuner udtryk for, at lokalplanprocessen kan være ønskelig, også for mindre byggesager, fordi den kan give en bedre styring af kvaliteten i byggeriet.

En del kommuner fremfører, at der er stort behov for at præcisere rammedelens juridiske betydning. Der er bl.a. usikkerhed over, i hvor høj grad emner og hensyn i de generelle rammer kan indgå i byggesagsbehandlingen, og i hvilken grad de kan vægtes.

Lokalplanprocessen er vigtig

Tilrettelæggelsen af en lokalplanproces er vigtig og kan have afgørende betydning for oplevelsen af en god planproces blandt borgere, bygherrer, planlæggere og politikere.

Det er vigtigt, at planlæggerne på forhånd identificerer konfliktstoffet i lokalplanen, og derefter nøje tilpasser inddragelsen af aktører efter situationen. Hvis der er en høj grad af konfliktstof, har mange kommuner gode erfaringer med tidlig inddragelse i en åben planlægningsproces, der ikke på forhånd fastlægger resultatet.

Det er vigtigt at fremhæve, at en del kommuner med planorienteret kultur ikke ser behov for en lovændring til at sikre spillerum i lokalplanernes bestemmelser om bebyggelsesplan eller byggeriets nærmere udformning.

Disse kommuner fremhæver i stedet, at det er vigtigt at tilrettelægge lokalplanprocessen, så projektet er grundigt bearbejdet og vurderet, inden det indgår i et lokalplanforslag.

Erfaringerne tyder dog på, at balancen mellem på den ene side at bearbejde og beskrive et projekt entydigt i lokalplanerne og på den anden side at efterlade reel mulighed for borgernes indflydelse, er hårfin. Dilemmaet er, at borgernes mulighed for at ændre et gennemarbejdet projekt i en lokalplans høringsperiode i praksis ofte bliver mindre.

Lokalplaner bør udarbejdes med omtanke

Når det gælder spørgsmålet om fravigelsesmuligheder fra gældende lokalplaner støder mange kommuner på, at den gældende lokalplan er blevet skræddersyet med et ganske bestemt projekt eller områdekarakter for øje.

Derfor fremhæver flere, at det er vigtigt at overveje ordlyden af formåls- og anvendelsesbestemmelserne nøje, når planerne udarbejdes. På den måde vil mange overflødige "småtingslokalplaner" kunne undgås. Det er vigtigt at huske, at hver ny lokalplan netop er en ny lokalplan, og ikke blot en afskrivning af en tidligere, da problematiske bestemmelser derfor videreføres.

Mange kommuner har udviklet skabeloner/paradigmaer/fraselagre, der bruges som udgangspunkt for udformning af nye lokalplaner. Dette er et godt redskab til at sikre ensartethed i formuleringerne i situationer, der ligner hinanden. Endvidere kan der her opsamles brugbare formuleringer, som man har gode erfaringer med. Det er imidlertid vigtigt, at skabelonens struktur er dynamisk og bruges med udgangspunkt i den pågældende plansituation.

Planprocesser og miljøvurdering (MV) bør koordineres

Der er blandt kommunerne delte meninger om, hvordan kravene til miljøvurdering af planer passer sammen med planlovens procedurer og krav.

Det er imidlertid den overvejende opfattelse blandt kommunerne, at MV-kravene passer udmærket ind i plansystemet, f.eks. ved brug af tjeklister til screening af planerne og koordinering af MV- og planproces. Mange tilrettelægger screeningsprocessen ved inddragelse af kommunens øvrige forvaltninger og fagpersoner.

MV betragtes af mange kommuner som en god planlægningsskik og som en styrkelse af planlægningen, idet analyser, vurderinger og alternativer bliver fremlagt for politikerne og borgerne i forbindelse med beslutninger og debatter om planerne.

1.5 anbefalinger

Som oversigt gives her en kort opremsning af projektgruppens anbefalinger som omtalt i sammenfatningen.

Mulige ændringer af planloven

Projektgruppen lægger på baggrund af interviews og analyser op til, at følgende problemstillinger bør overvejes og diskuteres nærmere:

- Hvilken rolle skal lokalplanen spille i at sikre kvalitet i byggeriet, skal der lempes i planlovens krav til en lokalplans "nærmere regler" som forudsætning for byggeri, for at give mulighed for efterfølgende godkendelsesordning, evt. efter en supplerende, kortere høring af byggetilladelsen eller skal de nuværende regler fastholdes og i stedet vejledes i at supplere lokalplanen med andre redskaber.
- Flexibilitet i lokalplanprocedurerne skal belyses grundigere, bl.a. brugen af lokalplantillæg samtidig med at kvaliteten af retssikkerheden og forvaltningsgrundlaget fastholdes.
- Tidsbegrænsning eller aflysning af overflødige byzonalokalplaner, evt. gennem opstramning af "virke-for"-bestemmelsen og mulighed for aflysning gennem vedtagelse af kommuneplan, bør diskuteres.
- Udvidelse af lokalplanens emnekatalog med bl.a. flere muligheder for indirekte handlepligt til f.eks. nedrivning eller etapevis udbygning gennem bestemmelser om "forudsætninger for ibrugtagen" i lokalplanen (flere forslag i kapitel 6).

Mulige forbedringer af plankultur

Projektgruppen lægger op til flere mulige forbedringer af plankulturen:

- Overvej den organisatoriske sammenhæng mellem planlægningen og byggesagsbehandlingen.
- Skab samarbejdsformer i forvaltningerne om udarbejdelse og administration af planerne.
- Overvej at gennemarbejde rammedelen, så den afspejler byplanmæssigt håndværk og bruge den som bredere administrationsgrundlag for byggesager
- Identificer konfliktstof på forhånd og tilpas nøje inddragelsen af aktører i lokalplanprocessen herefter.
- Tilrettelæg planprocessen, så der sikres indpasning af screeningsprocedurer mv. for miljøvurdering af planerne (MV).
- Vær omhyggelig med formulering af lokalplanbestemmelser, så de er præcise i forhold til den ønskede regulering og ikke unødigt detaljerede.
- Brug øvrige relevante virkemidler til at supplere en lokalplan og fremme arkitektonisk kvalitet.

2. Baggrund og problemfelt

2.1 Stor fokus på arkitektonisk kvalitet

I de danske kommuner er der i disse år stor fokus på at skabe kvalitet i bymiljøet. Arkitektur indgår i stigende grad som salgsvare og parameter i konkurrencen mellem byer, hvor kommunerne ønsker at hævde sig med attraktive bymidter, bolig- og erhvervsområder i bestræbelserne på at få del i væksten.

I diskussionerne om hvordan der skabes kvalitet i bl.a. byrum og byggeri, spiller lokalplanlægning og byggesagsbehandling en central rolle, da det er i denne fase af plansystemet, at byggeriet formes, og kvaliteten skal søges fremmet.

At lokalplanlægningen spiller en central rolle i kommunernes fysiske planlægning afspejler sig også ved, at der årligt udarbejdes ca. 1.000 lokalplaner i Danmark.

Lokalplanlægning og byggesagsbehandling er kendetegnet ved, at den almindelige borger her kommer i direkte kontakt med planlægningen, da lokalplan og byggesagsbehandling, i modsætning til de overordnede planniveauer, har direkte retsvirkning ifht. grundejerne.

Lokalplanlægningen rummer både pligter og muligheder for kommuner, og lokalplanens rolle, detaljeringsgrad, proces og samspil med byggesagsbehandlingen er derfor centrale fokusområder i diskussionerne om, hvordan der skabes fornyelse i planlægningen.

Mens der de senere år er sket væsentlige ændringer i såvel planlovens indhold vedrørende den overordnede planlægning som i bygningsreglementer mv., har de lovgivningsmæssige rammer for lokalplanlægningen i store træk været uændrede gennem en længere årrække.

Plankulturen rummer mange eksempler på, hvordan kommunerne bruger planinstrumenterne forskelligt, og på nytænkning i samspillet mellem kommuneplanens rammedel, lokalplanlægning, byggesagsbehandling og f.eks. arkitekturpolitik og -revision.

Nogle peger på, at lokalplaner og byggetilladelser kan bidrage til at sikre kvaliteten, mens andre peger på, at kvaliteten skabes ad andre veje, i f.eks. dialogen med bygherrer.

Antallet af lokalplaner, detaljeringsgraden, samt muligheden for at forenkle processen fra overordnet plan til byggetilladelse, uden at ønsket om en høj kvalitet af det byggede miljø tilsidesættes, er således centrale temaer i analysen.

Hertil kommer målet om at belyse, hvornår problemer i processen fra lokalplan til byggesagsbehandling skyldes plankulturen i kommunen, og hvornår problemerne i givet fald skyldes plan- og byggelovgivningen.

2.2 Kritik og forslag fra det tidligere projekt om Fornyelse af Planlægningen

Fra det tidligere projekt om Fornyelse af Planlægningen fra 2004, blev der sat fokus på en række overordnede kritikpunkter og forslag i relation til lokalplanlægning og byggesagsbehandling.

Det blev påpeget, at "arvesølvet" i relation til lokalplanlægningen er, at lokalplanen giver en juridisk sikkerhed for, hvordan og til hvad matriklen kan anvendes, og skaber retssikkerhed for grundejer og naboer. Der blev også lagt vægt på, at ændringer af lokalplanen kræver offentlig dialog, som giver mulighed for indflydelse.

Grundlæggende blev det dog diskuteret, om lokalplanen sikrer kvalitet i byens rum og arkitektur, og svaret var nærmest tværtimod.

Lokalplanlægningen blev kritiseret for, at detaljeringsgraden jævnligt er for stor, hvilket medfører et behov for ændringer, når et konkret projekt ikke passer ind. Det lægger et pres på behovet for at dispensere eller at udarbejde nye lokalplaner. Det blev nævnt, at det store antal projektlokalplaner, samt behovet for at ændre og dispensere, rejser spørgsmål om retssikkerhed og dialog med borgerne.

Det blev også påpeget, at fleksibiliteten er for lille, bl.a. fordi både store og små projekter følger samme procedure.

Fra det lokale erhvervsliv i kommunerne peges der ofte på, at systemet er for langsomt, men at det ikke nødvendigvis skyldes plansystemet, men måske plankulturen. Der er enighed om de grundlæggende principper, men et behov for at tilpasse procedurerne til situationen.

Det blev påpeget, at der er behov for færre niveauer i planlægningen, f.eks. ved at lade lokalplanen udgå til fordel for mere detaljerede/præcise rammebestemmelser, eller ved at lade kommuneplanens rammebestemmelser udgå til fordel for en mere detaljeret/præcis hovedstruktur.

2.3 Lokalplanlægningens og byggesagsbehandlings sammenhæng med plansystemet

Lokalplanlægning og byggesagsbehandling udgør de detaljerede led i den danske plan- og bygge-lovsregulering, men udføres inden for rammerne af den overordnede planlægning med relation til andre lovgivninger (bl.a. vej- og miljølovene).

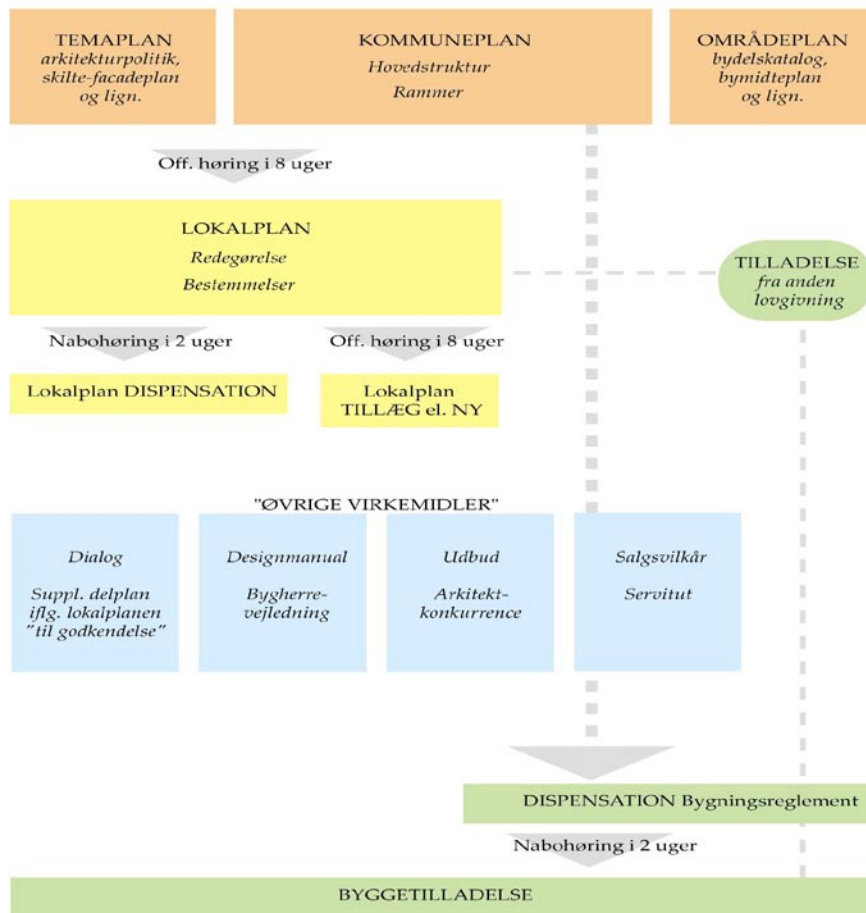
En byggetilladelse skal tilstræbe, at bebyggelser placeres hensigtsmæssigt og kan regulere bebyggelsernes omfang og ydre udformning, bl.a. med henblik på at fremme arkitektonisk kvalitet.

Gennem byggetilladelsen skal planlægningens hensyn og bestemmelser udmøntes, og byggetilladelsen kan således betragtes som det nederste trin i den fysiske planlægning. I situationer, der ikke er omfattet af planlægning, skal der gennem byggesagsbehandlingen varetages planlægningsmæssige hensyn. Det kommer ikke mindst til udtryk gennem indførelsen af helhedsvurderinger i bygningsreglementet.

Et overblik over centrale begreber og processer i lokalplanlægning og byggesagsbehandling samt relationer til den overordnede planlægning og andre lovgivninger fremgår af figur 1.

Erfaringer med tema- og områdeplanlægning samt kommuneplanens rammedel er behandlet i delprojekt 2 "Bydelsplanlægning med kvalitet". Delprojekt 1 og 3 behandler problemstillinger i forhold til hhv. byomdannelse og byøkologi, som også har relation til lokalplanlægning og byggesagsbehandling.

Fra Kommuneplan til byggesagsbehandling
Processer og reguleringsværktøjer



Figur 1. Processen fra kommuneplan til byggesag med angivelse af de vigtigste reguleringsværktøjer, herunder "øvrige virkemidler" uden for plansystemet.

Alt efter projektets karakter eller plangrundlaget kan et projektførløb følge flere mulige veje fra kommuneplan til byggetilladelse. Det skønnes, at en mindre del af byggetilladelser i dag er baseret alene på kommuneplanens rammedel, mens hovedparten sker på baggrund af en lokalplan, herunder en vis del med dispensation fra gældende lokalplan eller ved udarbejdelse af en ny lokalplan, eventuelt som lokalplantillæg.

3. Kvalitet i det byggede miljø - hvordan?

3.1 Baggrund

Øget fokus på arkitektonisk kvalitet

Efter et par årtier med begrænset byggeaktivitet og interesse for arkitektur har de seneste års lave rente og generelle optimisme givet anledning til en fornyet interesse for arkitektur og arkitektonisk kvalitet. Boligområder med spændende arkitektur er blevet en vigtig salgsvare for kommuner, der ønsker at lokke økonomisk velstillede borgere til. Et tilsvarende øget fokus på spændende arkitektur kan spores inden for erhvervsbyggeri og offentlige bygninger. Arkitektur indgår i stigende grad som parameter, hvor kommunen ønsker, at hævde/markere sig i den øgede konkurrence mellem byerne om at få del i væksten.

Kvalitet gennem lokalplanlægning

Planloven har bl.a. til formål at skabe værdifulde bebyggelser og bymiljøer, og loven giver kommunerne lokalplanlægningen i hånden som det vigtigste reguleringsværktøj. I en lokalplan kan der reguleres om en lang række emner, der indvirker på kvalitet i bebyggelser og bymiljø, og der kan optages bestemmelser om f.eks. bebyggelsernes beliggenhed, omfang og ydre udformning.

Der har igennem flere år været en faglig diskussion om lokalplanens evne til at regulere arkitektonisk kvalitet. Det fremføres ofte, at kvalitative emner som f.eks. arkitektonisk kvalitet ikke som de mere kvantitativt orienterede emner kan beskrives med eksempelvis en talværdi eller præcise begreber. Noget tyder på, at der er en øget anvendelse af andre virkemidler uden for planlovens regi, for at sikre den ønskede kvalitet, f.eks. udbud, salgsvilkår og arkitekturpolitik mv.

Kritikken fra det tidligere projekt om Fornyelse af Planlægningen gik bl.a. på, at detaljeringsgraden i mange lokalplaner er for høj. Den faglige diskussion drejer sig bl.a. om, hvorvidt præcise lokalplaner er en god måde at opnå kvalitet i bymiljø og byggeri.

3.2 Store forskelle i grundholdningen til sikring af kvalitet

Er arkitektoniske udtryk vanskelige at regulere?

I drøftelserne med kommunerne aflæses først og fremmest en grundlæggende diskussion om hvad kvalitet egentlig er. Planlæggerne oplever via planlægningsprocesserne tydeligt, at kvalitet kan opfattes forskelligt af borgere og politikere, men også blandt forskellige faggrupper i forvaltningerne.

Flere fremhæver, at det ikke er entydigt, hvad der giver bygninger og bymiljø kvalitet, hvilket tydeligt illustreres ved f.eks. arkitektkonkurrencer, hvor der ud fra samme opgaveforudsætninger fremkommer vidt forskellige bud fra fagfolk på, hvordan kvalitet bør tage sig ud på det konkrete sted. Nogle kalder det smag og behag, mens en stor gruppe planlæggere føler sig sikre på, hvad kvalitet er, og at det lader sig regulere gennem kommune- og lokalplanlægningen.

De fleste kommuner anerkender, at lokalplaner er egnede til at sikre kvalitet i en bebyggelsesplan, dvs. de grundlæggende strukturer og funktionelle sammenhænge i planen. Lokalplaner kan således sikre en attraktiv disponering af et område, i form af vejudlæg, placering af grønne arealer, bebyggelsernes placering mv., herunder fastsætte rammer for områdets rumlige udnyttelse, dvs. byggefeltet eller bebyggelsesprocent, samt maksimale etage- og bygningshøjder mv.

I kommunernes plankultur kan der tydeligt spores to grundholdninger blandt planlæggerne til, hvordan - eller i hvor høj grad - planlægning kan medvirke til at sikre arkitektoniske kvaliteter i byggeriet. De to grundholdninger svarer til de tilsvarende plankulturer, der er erfaringen fra delprojekt 2 om bydelsplanlægning, og kan i relation til delprojekt 4 betegnes som

- en planorienteret kultur
- en dialogorienteret kultur

De to grundholdninger influerer på flere forhold i kommunernes planlægning, bl.a. anvendelsen af virkemidler, tilrettelæggelse af planlægningsprocesser, og ikke mindst på planernes indhold og detaljeringsgrad.

I nogle *planorienterede* kommuner er der en klar opfattelse af, at kvalitet kan sikres indenfor rammerne af planloven ved en grundigt gennemarbejdet og detaljeret lokalplan. Udover den grundlæggende disponering af områdets anvendelse og bebyggelse handler det om en nøje gennemtænkning af bestemmelserne i forhold til, hvad der ønskes og ikke ønskes i området. Herved indsnævres spillerummet til udfyldelse af planens rammer helt bevidst, men til gengæld betragtes det som grundejerens/bygherrers "boldbane" herfra.

I den planorienteret forvaltningskultur har man typisk stærke planjuridiske og administrative kompetencer. Dialogen med grundejere og bygherrer har formentlig i højere grad fokus på det forvaltningsretlige spillerum i forhold til, at der ikke kan kræves andet eller mere af byggeprojektet end, hvad der er mulighed for i den gældende lokalplan.

I andre *dialogorienterede* kommuner ses lokalplanlægningen ikke som "sidste chance" for at styre bebyggelsens fysiske udformning, men som en ramme for den videre drøftelse og formning af byggeriet. Det fremhæves ofte som vigtigt, at de kreative udfoldelsesmuligheder ikke indskrænkes unødigt i lokalplanen.

Ofte omhandler lokalplanen primært den grundlæggende disponering af et områdes anvendelse og efterlader et spillerum til en videre bearbejdning og konkretisering af områdets udnyttelse. Det kan f.eks. være i form af at godkende en mere detaljeret bebyggelsesplan med en samlet æstetisk vurdering af bebyggelsens præcise udtryk. Det kan også gælde bebyggelsens ydre udformning eller en supplerende udstykningsvej- eller beplantningsplan.

Der er i disse kommuner en opfattelse af, at arkitektonisk kvalitet sikres bedst gennem en dialog om såvel detaljer som helheder i byggeriet. Der er typisk et stærkt ønske fra forvaltningen om at påvirke det arkitektoniske udtryk, og ofte anvendes andre virkemidler for at tilstræbe høj kvalitet, f.eks. arkitektkonkurrencer, udbudsrunder, salgsvilkår, designmanualer og arkitekturpolitik. I den dialogorienterede forvaltningskultur står man typisk stærkt arkitektfagligt.

De to grundholdninger kan også læses ud af Lokalplanundersøgelsen, der viser en tendens til, at det dominerende faglige miljø i kommunens planforvaltning har indflydelse på opfattelsen af, om kvalitet er vanskelig at regulere i en lokalplan. I de kommuner, hvor landinspektører eller ingeniører er den dominerende faggruppe indenfor planområdet, opfattes styring af arkitektur mindre problematisk end i de kommuner, hvor arkitekter er den dominerende faggruppe. Dette kan måske skyldes, at landinspektører og ingeniører enten ikke gør så meget ud af arkitektur, eller at de generelt er bedre til at regulere arkitekturen i lokalplanerne.

Uanset årsagen influerer de to grundholdninger på flere forhold i kommunernes planlægning, bl.a. anvendelsen af virkemidler, tilrettelæggelsen af planlægningsprocesser og ikke mindst planernes indhold og detaljeringsgrad.

Opdelingen i de to grundholdninger skal ikke forstås sådan, at en planorienteret kultur ikke lægger vægt på dialog, eller at dialogorienteret kultur ikke lægger vægt på planlægning. Men opdelingen tydeliggør, hvad kulturen/man lægger afgørende vægt på ved tilrettelæggelse af plan- og byggesagsprocesser for at sikre kvalitet. Der findes naturligvis en række mellemformer af kulturene.

Flere planorienterede kommuner har erfaringer med at supplere lokalplanen med inspirationsskitser eller referencefotos af byggerier i bestræbelserne på at højne det arkitektoniske niveau. Herved lægger kommunerne op til dialog med bygherrer med henblik på f.eks. at fremme en bestemt byggestil.

Kommunens situation influerer på lysten til at regulere

Det går igen i samtalerne med kommunerne, at én ting er plankultur og faglige ønsker til regulering af byggeri, en anden er hvilken rolle kommunen spiller i befolknings- og erhvervsudviklingen i Danmark. Ønsket om at styre kvaliteten i byggeriet og stille mere præcise bygningsmæssige krav overfor bygherrer, påvirkes i høj grad af kommunens grundlæggende position og udviklingstræk.

Case: Hjørrings to boligområder



Høgesangervej, foto: Frederikke Friderichsen

I Hjørring er der etableret to parcelhusområder på baggrund af to vidt forskellige lokalplaner. Begge lokalplaner er vedtaget i april 2000 og er forsøg med forskellige tilgange til at opnå kvalitet i bebyggelsen.

I det ene område ved Høgesangervej bygger lokalplanen på en stram bebyggelsesplan med byggelinier og byggefeltet i en karakteristisk organisk form. Lokalplanen fastlægger præcise bestemmelser for den arkitektoniske udformning med meget få valgmuligheder. F.eks. skal ydervægge fremstå i hvid, glatpudset tegl eller hvid, indpudset beton, mens tag skal fremstå i sort tagsten, tagpap eller skifer. Der lægges op til moderne arkitektur i to etager på skrånende terræn med fladt tag eller ensidig taghældning. Dette område udstykkes af Hjørring Kommune.

I det andet område ved Odbjergvej, som er en privat udstykning, er der givet mere frit spil til udformning af bebyggelsen bag områdets karakteristiske, helhedsskabende læhegn. Bebyggelsen kan opføres i 1½-2 etager med forskellige tagformer, materialer og farver. Dog er der i lokalplanen tilkendegivet et princip om, at bebyggelsen inden for den enkelte parcel skal fremstå som en bygningsmæssig helhed. Bebyggelsesplanen er en "traditionel" parcelhusudstyknig med fordelingsvej og forgrening af biveje.



Odbjergvej, foto: Frederikke Friderichsen

Mens det førstnævnte område fremtræder med et samlet arkitektonisk udtryk, er der i sidstnævnte område fremkommet et noget uensartet område, som fagfolk finder rodet på grund af de mange forskellige bygningsudtryk. Beboerne i sidstnævnte område er imidlertid meget tilfredse med resultatet; dog har der været tilfælde hvor beboere har været meget bekymret for, hvad der kom på nabogrunden.

Hjørring Kommunes planafdeling fremhæver områderne som eksempel på valget mellem på den ene side arkitektonisk kvalitet gennem præcisering og forenkling af et områdes udtryk og på den anden side vægten på individuelle løsninger med tab af kvalitet i det samlede udtryk.

I Hjørring er der som i en hel del andre kommuner ønske om at sikre den arkitektoniske kvalitet gennem en form for godkendelsesordning, der følger op på dialog med bygherre om projektet - velvidende at en detaljeret lokalplan i nogen grad kan tilgodese beboernes forventning til at vide, hvad der kommer på nabogrunden.



Odbjergvej, foto: Frederikke Friderichsen

I vækstkommuner, hvor der er stort pres på boligbyggeri og erhvervsudvikling, handler det i høj grad om at udvælge de bedste projekter og være offensive med hensyn til at styre udviklingen og byggeriets udformning i en retning, der er ønskelig fra kommunens side.

I stagnationskommuner handler det mere om overhovedet at tiltrække bolig- og erhvervsprojekter, og at give de interesserede en større frihedsgrad til at realisere deres projekter. I mange af disse kommuner er det opfattelsen, at for detaljerede krav fra kommunens side kan mindske lysten hos de forholdsvis få interesserede bygherrer, og måske endda at frihedsgraden er stagnationskommunernes særlige "lokkemiddel" til forskel fra vækstkommunerne.

3.3 Detaljeringsgraden i lokalplaner giver usikkerhed

Lokalplaner er et fleksibelt redskab i kommunernes fysiske planlægning og regulering. Planloven stiller udelukkende krav om, at lokalplanen skal indeholde oplysninger om formål og retsvirkninger, foruden en entydig beskrivelse eller kortvisning af det geografiske område planen omfatter. Derudover er det i vid udstrækning op til kommunen at fastlægge det konkrete indhold og detaljeringsgraden inden for emnekataloget i lovens § 15.

Mindstekravet til en lokalplan, som skal danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri, er fastlagt i planlovens § 13, stk. 5. Lokalplanen skal herefter indeholde "nærmere regler om udstykningen eller bygge- og anlægsarbejdet".

Dette udtryk er ikke direkte defineret i planloven, men forstås efter administrativ praksis således, at planen skal indeholde sådanne retningslinier om områdets fremtidige anvendelse, at det er muligt på grundlag af planen at forestille sig, hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens art og omfang, veje og friarealer, når planen er gennemført.

Planlovens krav til "nærmere regler" er løbende blevet uddybet gennem flere afgørelser af klagesager i Naturklagenævnet. Nævnet lægger stor vægt på offentlighedens muligheder for at kunne forestille sig, hvordan området vil tage sig ud på baggrund af lokalplanen. Lokalplanens bestemmelser skal således: "være så præcist og entydigt formuleret, at der ikke kan herske tvivl om, hvorvidt et givet byggeri er i overensstemmelse med bestemmelserne". (Kilde: Vejledning om lokalplanlægning for jordbrugspareller, Miljøministeriet, 2000)

Naturklagenævnets løbende afgørelser eksemplificerer, hvordan kravet til detaljeringsgrad opfattes, og i en del tilfælde er lokalplaner blevet afvist, da planen er blevet anset som en rammelokalplan, hvilket er et problem for retssikkerheden.

Blandt kommunerne spores usikkerhed med hensyn til kravet om lokalplaners "nærmere regler" for det planlagte byggeri. Flere mener, at kursen er srammet i de senere år. . Nogle kommuner føler sig usikre på, hvor præcist grænsen går, og forsøger lidt modvilligt med præcise lokalplaner, der ikke levner store frihedsgrader. Det begrundes primært med frygten for at tabe klagesager (og "ansigt"), og ikke fordi man nødvendigvis er enig i, at lokalplaner behøver reguleres så detaljeret.

Andre kommuner ønsker sig større frihedsgrad af hensyn til planens fleksibilitet og holdbarhed, da man har gjort sig erfaringer med detaljerede lokalplaner, der mister sin relevans med årene.

En lokalplan for byggeri skal indeholde "nærmere regler"

En rammelokalplan er en plan, der ikke indeholder "sådanne retningslinier om områdets fremtidige anvendelse, at det er muligt på grundlag af planen at forestille sig, hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens art og omfang, veje og friarealer, når planen er gennemført." Et lokalplanpligtigt byggeri kan ikke gennemføres før der er tilvejebragt en ny lokalplan.

Eksempelvis er der ved en bestemmelse som "Bebyggelsen skal placeres efter en samlet plan, som skal godkendes af kommunalbestyrelsen." typisk - afhængig af de øvrige bestemmelser i lokalplanen - tale om en rammelokalplan.

En bestemmelse som "Udstykning skal ske efter en af kommunalbestyrelsen godkendt samlet udstykningsplan," betyder normalt, at der skal udarbejdes en ny lokalplan, før udstykning kan gennemføres og derfor at der er tale om en rammelokalplan.

Kravene til bygningens udseende skal være beskrevet i lokalplanen, så offentligheden har mulighed for at forholde sig til dem.

Kilde: Vejledning om lokalplanlægning for jordbrugspareller, Miljømin. 2000 og Naturklagenævnet, bl.a. afgør. 193

Især i de dialogorienterede kommuner er der direkte modvilje over for Naturklagenævnets niveau for detaljeringsgrad. Disse kommuner ønsker tydeligt større frihedsgrader til at arbejde med andre måder at frembringe kvalitet i bymiljø og byggeri.

Der ønskes en mulighed for at lempe på planlovens krav til "nærmere regler", og præcise/detaljerede bestemmelser, så lokalplanen efterlader spillerum til at lade den nærmere bearbejdning og detaljering af et projekt foregå i en kreativ proces og tæt dialog med bygherre efter lokalplan-proceduren. De fleste kommuner ønsker det hovedsageligt som en mulighed i særligt attraktive områder, der skal profilere sig på høj arkitektonisk kvalitet.

Nogle har allerede gjort sig erfaringer med godkendelsesordninger af forskellig art, hvor interne eller eksterne arkitekter skal godkende byggeriets udtryk i forhold til kriterierne for den kvalitet, som kommunen ønsker sig i det pågældende område.

Der argumenteres bl.a. med, at lokalplanbestemmelser er uegnede til at sikre et højt arkitektonisk niveau, men højst kan "hæve bundniveauet", så de værste byggerier undgås. Der er blandt disse kommuner frustrationer over, at der opføres for meget byggeri med ringe arkitektur, samtidig med at det understreges, at spørgsmålet om arkitektonisk kvalitet ikke er "smag og behag" eller "smagsdommeri", men udtryk for en faglig stillingtagen.

God arkitektur eller borgerinddragelse?

Når mange dialogorienterede kommuner ønsker mere frihed til at regulere arkitektonisk kvalitet uden for lokalplanens regi, f.eks. i form af godkendelsesordninger, får det andre kommuner til at påpege, at sådanne ordninger sammen med større frihedsgrader i lokalplanerne er et udemokratisk skridt for planlægningen.

Det bliver pointeret af flere kritikere, at fastlæggelsen af byggeriets udformning uden for lokalplanen medfører tab af demokratisk indsigt, i hvilke retningslinier der gælder, således at både politikere og borgere må afgive magt til forvaltningen, der kan stille krav til bygherrer.

Mod dette kritikpunkt fremføres til gengæld, at det er lokalplanpolitikkerne, der har besluttet proceduren, og at grundkøbere i området er bekendt med ordningens eksistens via lokalplanen. Der er endvidere eksempler på godkendelsesordninger, der dels opriks kriterier og retningslinier for godkendelsen i lokalplanen, og endvidere har indbygget en klagemulighed for bygherrer, der kan få sin eventuelle utilfredshed vurderet af et politisk udvalg.

Flere kommuner fremfører, at netop bygningsudtrykket og de enkelte detaljer i byggeriet ofte får folk til at blande sig i lokalplanens offentlighedsperiode. Det fremføres som en tendens i tiden, at der er stigende interesse for, hvad man som beboer kan forvente sig på naboejendommen. Hvilket område man bor i, og dermed hvad der bygges i naboområdet, har større og større betydning for oplevelsen af ens egen bolig.,.

Andre kommuner oplever derimod, at der generelt ikke er den store debat om bygningernes udformning og arkitektoniske udtryk, men at borgerne har interesse i de funktionelle sammenhænge med omgivelserne, og især emner som trafik, støj og miljøforhold.

I forbindelse med overvejelser af, om planloven skal kunne give mulighed for supplerende godkendelser, kunne det overvejes at stille krav om, at i sådanne situationer skal det endelige aftalte projekt mellem bygherre og kommune sikres en form for offentlighed, enten i form af politisk behandling af byggesagen og/eller supplerende mindre høringsperiode inden byggetilladelse meddeles.

Medfører detaljering af lokalplaner mindre indflydelse til borgerne?

Lokalplanundersøgelsen viser, at i op til 70 % af planerne har kommunen kun foretaget få eller ingen ændringer i den endelige plan som følge af offentlighedsfasen.

De detaljerede projektlokalplaner er ofte blevet kritiseret for, at de levner for få indflydelsesmuligheder for borgerne, da projekterne allerede er besluttet og gennemarbejdet, når de fremlægges til debat. Derved mister offentlighedsfasen noget af sin betydning, da det i højere grad bliver en kommunal informering om projektet.

Der er fra nogle kommuner peget på, at detaljeringen af lokalplaner, som indskærpes af Naturklagenævnet, derved paradoksalt kommer til at virke mod sin hensigt om at give borgerne mulighed for at påvirke planerne.

De fremførte erfaringer viser, at den eviggyldige sandhed om lokalplaners detaljeringsgrad kan være svær at finde. Balancen, mellem på den ene side at bearbejde og beskrive et projekt entydigt/udførligt i lokalplanerne og på den anden side at efterlade spillerum for borgernes indflydelse, er hårfin.

Nogle kommuner påpeger, at planlæggeren og kommunen bør være meget opmærksom på at identificere på forhånd, om der er konfliktstof i en forestående plan. Hvis det er tilfældet, fremføres det som en god måde at møde folk i dialog gennem en foroffentlighedsfase, evt. workshops eller lignende, frem for til et protestmøde senere i planlægningsfasen, hvor projektets udformning normalt ligger mere fast. Det kan også handle om at invitere relevante aktører, som f.eks. grundejerforeninger til et informationsmøde forud for igangsætning af lokalplanen. Enkelte kommuner har, eller overvejer at fastlægge, procedurer for inddragelse af borgere/aktører, dvs. en form for skabelon, som beskriver ønskelige processer i forskellige situationer.

3.4 Supplerende virkemidler til lokalplanen

En del kommuner har gjort sig erfaringer med at supplere lokalplanen med andre virkemidler til at opnå en ønsket kvalitet i et planlagt område. De dialogprægede virkemidler anvendes naturligvis mest i de dialogorienterede plankulturer, men ikke udelukkende.

Der kan ikke spores noget entydigt mønster i brugen af andre virkemidler i forhold til plankulturen. Derimod tyder meget på, at der i høj grad er relation til kommunens plankulturelle udgangspunkt. Mens stagnationskommuner er tilbøjelige til at stille færre krav til regulering af byggeri, så anvender vækstkommuner i højere grad en række virkemidler sammen med lokalplanlægningen.

I det følgende omtales en række kommunale erfaringer med anvendelse af andre virkemidler som supplement til lokalplanlægningens regulering. Virkemidler kan kategoriseres som

- politikprægede virkemidler som arkitekturpolitik, temaplaner mv.
- dialogprægede virkemidler som godkendelsesordninger mv.
- konkurrenceprægede virkemidler som udbud og arkitektkonkurrencer, samt
- aftaleprægede virkemidler som f.eks. salgsvilkår og servitutter.

Godkendelsesordning

Flere kommuner har erfaring med "godkendelsesordninger", der ved byggesagen supplerer lokalplanens bestemmelser og evt. salgsvilkår. Ordningerne indebærer normalt, at udformningen af det ansøgte byggeri skal vurderes særskilt af en arkitekt (internt eller eksternt). Det er f.eks. med henblik på om bebyggelsens ydre form og placering på grunden.

Der er eksempler på kommuner, der har en indbygget klagemulighed i processen, så grundejer/bygherre har mulighed for at få politikerne til at vurdere arkitektens krav ved tilfælde af uenighed.

Godkendelsesordningerne kan sammenlignes med, at en del kommuner indskriver i lokalplanbestemmelsen, at den præcise udmøntrning af bestemmelserne forudsætter indsendelse af en supplerende delplan til særlig godkendelse i kommunen. Der er eksempler på dette krav ved samlede bebyggelsesplaner, men også ved mindre delplaner, som f.eks. udstykningsplan, vej- og stiplan og beplantningsplan. Mange af disse typer lokalplaner med efterfølgende godkendelser, er ved klagesager i Naturklagenævnet blevet betegnet som rammelokalplaner eller - bestemmelser, der ikke er egnet som grundlag for opførelse af byggeri.

Arkitekturpolitik, designmanualer mv.

Nogle af de store kommuner har udarbejdet en arkitekturpolitik, dog med blandede erfaringer. Flere oplever, at en politik i sig selv har begrænset betydning i sig selv, og at den største effekt kommer ved at kombinere arkitekturpolitikken med brug af andre værktøjer.

Flere kommuner fremhævede f.eks. Vejle Kommunes måde at kombinere en arkitekturpolitik med en bevidst periodisk drøftelse af arkitektur med bygge- og arkitektfirmaer i byen. Det giver en mere direkte formidling af kommunens intentioner. Det forudsætter dog en stærk faglighed i forvaltningen og et stort arbejde, som de mindre kommuner har svært ved.

Case: Godkendelsesordning i Hinnerup



Foto: Frederikke Friderichsen

Hinnerup Kommune har i over 15 år haft en godkendelsesprocedure i et erhvervsområde i Søften på kommunalt ejet jord.

Arkitekturgodkendelsen fokuserer på bygningers og grundens ydre udtryk og skal sikre, at erhvervsområdet får en høj arkitektonisk kvalitet. For området gælder flere lokalplaner, der bl.a. regulerer udnyttelsesgraden for grundene, beplantningsbælter og bebyggelseslinie fra vej, men ikke bebyggelsens placering eller udseende.

Godkendelsesprocessen er beskrevet i lokalplanen, hvor det også er anført, at processen fra skitseprojekt til færdigt godkendt projekt skal ske i tæt dialog med kommunen for at sikre, at Byrådets intentioner tilgodeses. Processen er også beskrevet i en folder og i kommunens salgsvilkår.

Først når der er givet arkitekturgodkendelse, kan den egentlige byggesagsbehandling begynde. Hensigten med ordningen er at få grundkøber/bygherre til tidligt at tænke på den arkitektoniske udformning og indlede en dialog med kommunen. Derfor skal der indsendes skitseprojekt med situationsplan, beplantningsplan og nærmere beskrivelse af bygningens materialevalg, farvevalg og arkitektonisk udformning.

Til godkendelse af skitseprojektet indhenter kommunen en udtalelse fra en ekstern rådgiver (arkitekt), som bruges som grundlag for dialog med bygherre og krav til justering af projektet. Sagen forelægges Teknik- og Miljøudvalget til godkendelse.

Hvis bygherre er uenig i udvalgets beslutning er der indbygget ankemulighed til økonomiudvalget. Den eksterne rådgiver har også ankemulighed til en ekstern gruppe af arkitekter, som dog ikke er bragt i anvendelse endnu.

Forvaltningen oplever politisk opbakning om ordningen, og at det giver tryghed for bygherre, at der er indbygget mulighed for at få politisk bevågenhed på kravene til byggeriet.



Foto: Frederikke Friderichsen

I visse kommuner har der ikke været politisk ønske om en bred arkitekturpolitik, udover måske retningslinier for skilte- og facader. Det blev påpeget, at udarbejdelsen af en arkitekturpolitik er en væsentlig pædagogisk proces i forhold til politikerne.

Flere kommuner vedtager designmanualer for nye større byudviklingsområder og angiver retningslinier for hvilken type byinventar, der ønskes i området. Det gælder f.eks. belægninger, bænke og lamper, men kan også omhandle vej- og stiprofiler eller beplantning..

Designmanualer og lignende kan betragtes som etablering af en "fælles god vilje" mellem kommunen og bygherrerne/projektudviklerne, men er ikke et håndfast administrationsgrundlag, medmindre det er på kommunal jord.

Manualer er dog nyttige til at fastsætte præcise typer af elementer, f.eks. lygtepæle, som ikke kan reguleres præcist i en lokalplan, da det vil stride imod reglerne om mønsterbeskyttelse og konkurrenceforvridning.

Da såvel arkitekturpolitik og designmanualer er dokumenter uden for plansystemet er der ikke stillet krav om offentlighed om indholdet, men flere kommuner gør det dog alligevel. Nogle sender arkitekturpolitikken i høringsperiode hos relevante aktører på byggemarkedet, mens andre informerer om designmanualen i den lokalplan, der er udarbejdet for området.

Case: Arkitekturpolitik i Vejle



HLT's forslag til beboelse på Vejle Havn, Vejle Kommune

Vejle Kommune var en af de første til at vedtage en arkitekturpolitik i 1997. Politikken er en række helt overordnede målsætninger og indsatsmaer, der forudsættes udmøntet og konkretiseret gennem en række virkemidler.

Kommunen udarbejder løbende informationspjecer om konkrete emner, bl.a. bevaring af byhuse, landhuse, smukkere erhvervsområder, der bl.a. indeholder konkrete råd om nybyggeri og ombygning, og som bruges som grundlag for dialog om byggesager.

Med mellemrum inviteres arkitekter og byggefirmaer, der bygger i byen, til møder eller ekskursioner, hvor kommunen bl.a. formidler krav til arkitektoniske overvejelser og begrundelser i byggesager. Endvidere tages arkitektoniske temaer op, hvilket giver kommunen mulighed for at formidle sine ønsker og politik direkte, eventuelt med fokus på konkrete lokaliteter i byen.

Kommunen deltager aktivt på Arkitekturens Dag i Vejle, bl.a. med uddeling af Vejle-Prisen, der er en årlig pris og påskønnelse til ejere og arkitekter, der har gjort en særlig indsats gennem konkrete byggerier. Desuden afholder kommunen udstillinger om arkitektoniske emner på Økolariet.

Endelig følger kommunen op på lokalplanlægningen ved i flere tilfælde at indføre arkitektoniske krav som konkurrenceparameter ved udbud af kommunale byggegrunde, eksempelvis træhuse i moderne arkitektur.

Kommunens planafdeling fremhæver, at forudsætningen for at opnå kvalitet er gennem dialog på alle fronter. Som udgangspunkt gennem den interne fokusering på emnet i kommunen i alle relevante sammenhænge, og med politikere og relevante forvaltninger.

Dernæst i kommunikationen med offentligheden, bl.a. gennem publikationer, udstillinger og presseomtale, men især også i dialogen om konkrete sager med bygherrer og grundejere.

Arkitektkonkurrencer, udbud

Flere kommuner anvender arkitektkonkurrencer for bebyggelse på særlige ejendomme i byen eller udvikling af højtprofilerede boligområder. Konkurrencen bruges som grundlag for opstart af en projektlokalplan for vinderprojektet. Typisk opstiller kommunen i betingelserne sine grundlæggende krav og kriterier for bebyggelse af området.

Ikke sjældent kombineres afgørelsen af konkurrencen med en udstilling eller offentliggørelse af konkurrenceforslagene.

I flere kommuner føres en aktiv jordpolitik, hvor byudviklings- og byomdannelsesarealer opkøbes, bl.a. for bedre at styre udbygningen tidsmæssigt. Ved passende lejlighed gives arealet i udbud, indtil kommunen får flest mulige ønsker opfyldt med hensyn til fysisk udformning, kvalitet og økonomi. Udbudsrunder køres typisk sideløbende eller efterfølgende lokalplanudarbejdelsen.

Jordkøb og salgsvilkår

I kommuner, der opkøber jord med henblik på byudvikling, opstilles en række yderligere krav gennem salgsvilkårene, som supplerer lokalplanens krav. Det kan typisk være forhold, der pålægger tidsfrister eller handlepligt, f.eks. at byggeri opføres indenfor 2-3 år eller at der anlægges veje, grønne arealer eller lignende. Endvidere kan det være krav til byggeriets udformning eller en mere detaljeret anvendelse.

Servitutter

En del kommuner anvender servitutter, der tinglyses på arealet parallelt med den tinglyste lokalplan. Nogle kommuner gør det kun på kommunalt ejet jord, mens andre kommuner også indgår aftaler med grundejer/bygherre om pålægning af servitutter på private byudviklingsområder.

Servitutterne omhandler typisk forhold i bygherreaftalen, der ikke egner sig til lokalplanregulering, f.eks. sikkerhed for etablering af vejadgang, etablering af sti eller beplantningsbælte eller vedligeholdelse af fællesarealer. Det kan også handle om rådighed over ejendommen, f.eks. i form af færdselsmulighed for offentligheden eller tilstødende ejendomme.

I de senere år tinglyses servitutter ofte ud fra ønsket om bæredygtige emner, især forbud mod anvendelse af pesticider.

4. Lokalplanlægning - hvorfor?

4.1 Baggrund

For mange lokalplaner – fakta eller fornemmelse?

Kritikken fra det tidligere projekt om Fornyelse af Planlægningen gik bl.a. på, at der bliver lavet for mange lokalplaner.

Der er lavet meget få opgørelser over antallet af lokalplaner siden planlovens introduktion af lokalplanen som værktøj i 1976. En undersøgelse fra 1985 opgjorde, at der blev udarbejdet omkring 1000 lokalplaner årligt i Danmark, svarende til gennemsnitligt 3,7 lokalplaner pr. kommune årligt.

Miljøministeriet har i 2005 lavet en opgørelse af de seneste 3½ års lokalplaner, som viser, at der udarbejdes lidt mere end 1000 lokalplaner årligt med gennemsnitligt 4 lokalplaner pr. kommune årligt. Der bliver altså lavet lige så mange lokalplaner i dag som for 20 år siden, og det lader til at lokalplanarbejdet har været konstant i den tid, lokalplanen har eksisteret.

Kritikken af antallet af lokalplaner må derfor tolkes som en oplevelse af, at der udarbejdes for mange overflødige lokalplaner, og at det derfor i højere grad handler om at opnå procesforenkling for nogle typer lokalplaner.

Det er derfor interessant at kigge på omstændighederne bag, hvorfor kommunerne udarbejder lokalplaner. I hvor høj grad skyldes det eget valg - hvor kommunerne ønsker at udnytte retten til at lave lokalplan, når Byrådet finder det hensigtsmæssigt -, og i hvor høj grad skyldes det pligt til at udarbejde en ny lokalplan?

4.2 Lokalplanværktøjet er fleksibelt og bruges!

I nogle situationer er der ifølge planloven pligt til at udarbejde lokalplan for at realisere et projekt, men derudover har kommunerne altid ret til at udarbejde lokalplan, når Byrådet finder det formålstjenligt.

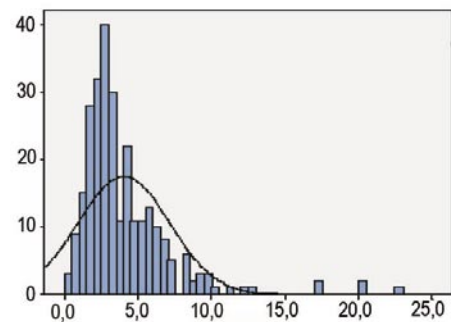
Udarbejdelsen af lokalplaner skal være begrundet i saglige, planlægningsmæssige hensyn. Som planlægningsmæssige begrundelser kan der bl.a. tages funktionelle, æstetiske-, arkitektoniske og miljømæssige hensyn, foruden hensynet til borgerinddragelse. Økonomiske formål falder udenfor, hvad enten disse er af privat eller kommunaløkonomisk art.

På trods af at lokalplaninstrumentet er udviklet for over 30 år siden, gives der fra stort set alle kommuner og involverede parter udtryk for, at lokalplanen er et godt instrument, idet lokalplaner kan

Det er forholdsvis stabilt over tid, hvilke kommuner, der er storproducenter af lokalplaner, jf. figur 2. Det er ikke overraskende storbykommunerne, der producerer flest lokalplaner hvert år.

Lokalplanproduktionen har tydelig sammenhæng med byggeaktiviteten i kommunen.

Langt hovedparten af kommunerne vedtager mellem to og fem lokalplaner per år, men variationen er stor. Der er to kommuner, der ikke har lavet en eneste lokalplan i mere end 3½ år, mens de mest aktive kommuner har lavet op i mod 40 lokalplaner årligt.



Figur 2 Fordelingen i antallet af lokalplaner per år 1/1 2001 – 1/10 2005.

Kilde: planregDk

udarbejdes til mange forskellige formål og udformes herefter. Der er alt efter formålet med planen stor frihed til at vælge, hvilke emner planen skal regulere.

Kommunerne udarbejder ikke alene lokalplaner, når der er pligt til det, men i mange situationer udnyttes lokalplanretten. Det fremhæves ofte, at processen omkring en lokalplanudarbejdelse er god for de involverede parter til afklaring af en lang række forhold af politisk, økonomisk eller fysisk/teknisk karakter.

Der kan være mange motiver bag ønsket om at udnytte retten til at udarbejde en lokalplan, f.eks.

- øget borgerinddragelse/information
- fokus på et tema, f.eks. skilte/facader
- etablering af væsentlig vej- eller stiforbindelse
- oprydning af servitutrettigheder i et ældre udbygget område
- sikre funktionelle sammenhænge i udbygningen af et område, f.eks. hvis der er flere grundejere
- regulering af byggeriets udformning
- forbedring af administrationsgrundlaget for byggesagsbehandlingen
- udpegning af bevaringsværdige bygninger og miljøer.

De mange forskelligartede erfaringer i praksis med lokalplanlægning viser med al tydelighed, at det er et fleksibelt redskab i kommunernes fysiske planlægning og regulering. Naturligt nok opleves der især blandt planlæggere en stor tiltro til lokalplanredskabet og de mange forskellige anvendelsesmuligheder.

Hvor lang tid tager en lokalplanprocedure

En lokalplanprocedure vil som absolut minimum tage ca. 4 måneder med planlovens minimumskrav på 8 ugers høringsperiode og politisk behandling af såvel forslag som endelig plan.

Hovedparten af lokalplanerne er mellem 4 og 12 måneder om at blive udarbejdet.

Lokalplanundersøgelsen viser, at 8 ugers høringsperiode er klart det mest brugte, og at alt udover 10 uger er meget specielt.

Det er især i de store kommuner, at lokalplanproceduren tager længst tid, og det er også hovedsageligt her, politikerne har en oplevelse af, at lokalplanudarbejdelsen tager for lang tid.

De lokalplaner, der vurderes at gå for langsomt, er mest store udviklingslokalplaner og bevarende lokalplaner, og så i situationer, hvor der har været flere indsigelser end gennemsnittet.

Kilde: Lokalplanundersøgelsen, 2005

Der er i samtalerne med kommunerne fremkommet en række forslag til yderligere reguleringsmuligheder i lokalplanen, der skal gøre lokalplaninstrumentet endnu mere aktivt. De forslag, der ikke umiddelbart falder inden for delprojektets formål, er gengivet i rapportens kapitel 6.

4.3 Erfaringer med hvornår der skal udarbejdes lokalplan

Hovedparten af lokalplanerne udarbejdes formentlig, fordi kommunerne ifølge planloven har pligt til at gøre det i bestemte situationer. Lokalplanpligten er således "indgangsnøglen" for omfanget af lokalplaner, der udarbejdes.

Stor variation i vurderingen af hvad der er "større byggerier" og udløser lokalplanpligt

Lokalplanpligten indtræder ved større udstykninger og større bygge- og anlægsarbejder. Det vil sige, at kommunen skal foretage en konkret vurdering af projektet i forhold til det omgivende miljø, herunder selve omfanget og konkrete visuelle, funktionelle og miljømæssige konsekvenser. Det afgørende kriterium er, om projektet vil medføre en væsentlig ændring af det bestående miljø. Projektets omfang skal bl.a. relateres til byens størrelse og er således ikke nærmere defineret i loven, men er løbende konkretiseret gennem en række afgørelser fra Naturklagenævnet.

Der spores stor variation i kommunernes vurdering af, hvornår et projekt er ”større bygge- og anlægsarbejder”. Kommunerne fremhæver, at der er tale om en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, dog således at flere har en tommelfingerregel for, f.eks. hvor mange boliger der skal til for at udløse en lokalplan i de enkelte byer. Trods de naturlige vanskeligheder i at foretage sammenligninger er det tydeligt, at der er klare forskelle i kommunernes niveau for lokalplanpligt.

Forskellen afspejles til dels af de to grundholdninger: I planorienterede kommuner skal der typisk ikke et stort byggeri til at udløse lokalplan, og i nogle kommuner udløser blot 2-3 boliger lokalplanlægning. Det var tydeligt i samtalen med disse kommuner, at der er stærk interesse i at anvende lokalplanen som et reguleringsredskab til at sikre at byggeriet placeres og udformes mest hensigtsmæssigt.

I andre kommuner skal der derimod typisk et større byggeri til at udløse lokalplan (i hovedstaden helt op til 40 boliger). Dette kan for en del kommuners vedkommende begrundes med, at de tager det mere afslappet i forhold til at regulere byggerierne. Men kan også forklares med, at de dialogorienterede kommuner ser flere muligheder for at gå i dialog med bygherren om indpasning. I dialogen kan kommunen henvise til planlovens § 14 og muligheden for at nedlægge forbud mod byggeriet og i stedet udarbejde lokalplan. Flere kommuner nævner, at dette har en ”aftalefremmende” effekt i forhold til dialogen med bygherre og ønsker/krav til byggeriet.

Vækstkommuner har større behov for lokalplaner

Kommunen har endvidere pligt til at udarbejde lokalplan for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse i visse situationer, bl.a. hvor bygherrer anmoder om at udnytte en lokalplanpligtig byggemulighed, der er i overensstemmelse med kommuneplanen.

Det gælder især på byudviklingsarealer, hvor det er nødvendigt at udarbejde lokalplan for at overføre landzoneareal til byzone. Dermed er der i væstkommuner med stor boligefterspørgsel et behov for at udarbejde lokalplaner for at muliggøre byudvikling med nye boliger. Nogle større kommuner oplever, at omkring 50 % af de udarbejdede lokalplaner er til byudvikling med inddragelse af ny byzone, og tilsvarende 50 % er lokalplaner, der skal muliggøre byomdannelse og mere konkrete projekter.

I andre kommuner, der både tæller vækst- og stagnationskommuner, opleves at helt op til 80-90% af alle lokalplaner er projektlokalplaner.

Uoverensstemmelse med gældende plan

Det er ligeledes påkrævet at udarbejde lokalplan, hvis et projekt strider imod gældende lokalplan eller imod den gældende kommuneplan.

Dette giver en række særlige problemstillinger i forhold til planens detaljering, dispensation, lovgivning og fleksibilitet, hvilket omtales nedenfor.

4.4 Ønske om at fravige gældende lokalplaner

Projektlokalplaner udgør en stor andel af alle lokalplaner, og mange projekter udvikles i udbyggede byområder med henblik på f.eks. ”fill-in” byggeri eller omdannelse af et område. I mange situationer er der således en gældende lokalplan, og kommunen må vurdere, om projektet kan fremmes ved at dispensere fra den gældende lokalplan (og i forhold til kommuneplanen), eller om der skal udarbejdes en ny lokalplan.

Småtingslokalplaner som juridisk øvelse – ønske om fleksibilitet

Hvis projektet ikke kan omfattes af en dispensation fra den gældende lokalplan, må kommunen udarbejde en ny lokalplan.

Nogle kommuner foretrækker at udarbejde en ny samlet lokalplan som erstatning for den gamle. Som begrundelse for dette anfører kommunerne sædvanligvis, at det sikre overskuelighed i administrationsgrundlaget fremover, da der således kun gælder én lokalplan for området.

Til gengæld kan flere kommuner fortælle, at det kan være svært at forklare politikere og borgere om, at hvorfor lokalplanen for hele området nu skal fremlægges på ny, især hvis hele lokalplanen ikke er til debat. Det stiller krav til, at der grundigt forklares, at lokalplanen udarbejdes, da de nye muligheder ikke kunne rummes inden for den gældende plans bestemmelser, og at de tidligere planlagte muligheder blot medtages i planen og fremlægges af hensyn til overskueligheden, men ikke fordi de er til debat igen.

Lokalplanundersøgelsen viser, at politikerne opfatter knapt hver fjerde lokalplan som en overvejende juridisk øvelse. Flere eksempler afspejler, at det bl.a. gør sig gældende, når lokalplaner må gennemføres til erstatning for gældende lokalplaner. Også i samtalerne med planlæggerne medgives det, at der udarbejdes flere af sådanne småtingslokalplaner, der skyldes, at projektet ikke kan rummes inden for enkelte centrale bestemmelser i en gældende lokalplan.

En del kommuner foretrækker at muliggøre et projekt ved at udarbejde en ny lokalplan som supplement til den gældende, dvs. hvor enkelte bestemmelser i den gamle lokalplan erstattes. Mange kommuner betegner dette som lokalplantillæg.

Sådanne emnemæssigt begrænsede lokalplaner er muligt inden for rammerne af de emner, der fremgår af planlovens emnekatalog § 15. Den mest udbredte tillægslokalplan er en temabaseret plan som skilte og facadelokalplan, der supplerer en række andre lokalplaner i en by eller en kommune.

Planloven skelner imidlertid ikke mellem lokalplaner, og der er derfor ikke nogen procedure eller indholdsmæssige genveje ved at bruge betegnelsen lokalplantillæg.

I samtalen med kommunerne efterlyste mange muligheden for en smidigere proces for lokalplantillæg i form af en kortere høringsperiode på f.eks. 2-4 uger. Dels vil det være oplagt i stedet for dispensation i tilfælde, hvor man er på kant med det juridisk mulige og samtidig vil skabe offentlighed om ændringerne. Dels vil det kunne træde i stedet for nye hele lokalplaner i andre tilfælde. Det må imidlertid være vigtigt, at der opstilles klare kriterier for anvendelsen af lokalplantillæg, da der ellers vil være risiko for, at det vil blive misbrugt.

I mange tilfælde handler tillæg til lokalplaner om nye eller ændrede muligheder i gældende bestemmelser, men der er også blandt kommunerne fremført ønske om at kunne aflyse enkelte bestemmelser i en lokalplan.

Det gælder f.eks. bestemmelser, der er blevet overflødige eller overtaget af andre lovområder. Som eksempel nævnes planlagte vejbyggelinier på lokalplankort, der senere fastlægges med en lidt ændret beliggenhed på baggrund af et konkret vejprojekt. I det tilfælde vil det være relevant at aflyse den gamle lokalplans anvisning af vejbyggelinien og vedtage et nyt lokalplankort med den rette beliggenhed.

Dispensationer anvendes flittigt

Ifølge planloven kan kommunen dispensere fra en lokalplans bestemmelser, hvis dispensationen ikke er i strid med planens principper. Gennem afgørelser fra Naturklagenævnet er planens principper navnlig blevet defineret som lokalplanens formål og bestemmelser om anvendelse samt i nogle tilfælde øvrige bestemmelser, der er fastsat ud fra formålet i lokalplanen.

En del kommuner fortæller, at politikerne - i højere grad end planlæggerne - er indstillet på at give dispensationer frem for at udarbejde en ny lokalplan, og flere kan fortælle om dispensationer, der er på kant med planlovens rammer, f.eks. dispensationer fra anvendelsesbestemmelserne. Der har imidlertid været tale om anvendelsesforhold, som borgere og omkringboende har fundet helt naturlige, måske ligefrem regnet med allerede var en mulighed, men som var et juridisk spørgsmål i forhold til lokalplanen og planloven.

Derfor fremføres det af kommunerne, at der savnes mulighed for en smidigere lokalplantype i form af tillæg, der med en kortere høringsperiode kan justere en gældende lokalplan.

En dispensation fra en lokalplan er en konkret vurdering, men skaber i forbindelse med de forvaltningsmæssige grundprincipper præcedens for øvrige grundejeres tilsvarende muligheder inden for lokalplanens område. Dispensationer meddeles imidlertid uden (større) offentlighed, og i nogle tilfælde slører en række dispensationer retsvirkningen af den lokalplan, der er tilgængelig for offentligheden. F.eks. for en køber, der rekvirerer lokalplanen for området i forbindelse med en handel.

Nogle kommuner kan fortælle, at en lokalplan, som er givet mange dispensationer henover årene, kan være vanskelig selv for forvaltningen at overskue og formidle præcist.

Her nævner nogle kommuner, at dette er et yderligere argument for lokalplantillæg, da det kan skabe synlighed om generelle dispensationer i et område. Hvis f.eks. en kommune er nået frem til erkendelsen af, at en gammel lokalplans bestemmelser om f.eks. materialevalg, taghældninger eller husstørrelser bør ændres til noget mere tidssvarende.

Andre kommuner opfatter ikke dispensationer som et stort problem, men påpeger det stiller krav om god forvaltningsskik. Der er bl.a. kommuner som offentliggør meddelte dispensationer på internettet i sammenhæng med de gældende lokalplaner.

Plankulturen og forvaltningsprincipper

Når det gælder spørgsmål om fravigelsesmuligheder fra gældende lokalplaner støder mange kommuner på, at den gældende lokalplan er blevet skræddersyet lidt for meget med et ganske bestemt projekt eller områdekarakter for øje.

Derfor fremhæver flere, at det er vigtigt at overveje ordlyden af formåls- og anvendelsesbestemmelserne nøje, når planerne udarbejdes. Det er vigtigt at huske, at hver ny lokalplan netop er: en ny lokalplan, og ikke blot skal være en afskrivning af en tidligere, da problematiske bestemmelser derfor videreføres.

Mange kommuner har udviklet skabeloner/paradigmaer/fraselagre, der bruges som udgangspunkt for udformning af nye lokalplaner. Dette er et godt redskab til at sikre ensartethed i formuleringerne i situationer, der ligner hinanden. Endvidere kan der her opsamles "brugbare" formuleringer, der er gode erfaringer med. Det er imidlertid vigtigt at skabelonen er dynamisk og bruges med omhu med udgangspunkt i den pågældende plansituation.

Omhu i lokalplanudarbejdelsen formuleres af nogle byggesagsbehandlere således, at det er vigtigt, at planlæggere ikke går "grassat" og sætter en række bestemmelser op, som ikke er nødvendige eller ikke er holdbare i det lange løb. Med holdbarhed tænkes her både i forhold til udviklingen i nye trends, materialer og stilarter inden for byggeriet, men også i forhold til den politiske opbakning af de specielle betingelser.

Men uanset det, fremføres det, at det ikke er muligt for evigt at formulere sig ud af naturlige, fremtidige behov. Ønsket om fravigelser fra gældende lokalplaner optræder især i projektlokalplaner, i erhvervslokalplaner og i gamle lokalplaner.

Behov for aflysning af lokalplaner

Flere kommuner peger på behov for adgang til at afløse lokalplaner, bl.a. på baggrund af erfaringer med skræddersyede projektlokalplaner, der efterfølgende viser sig ikke at kunne realiseres af bygherre. Der er også nævnt situationer, hvor gamle lokalplaner, der lå til grund for udbygningen af et område, nu med fordel kan overtages af en revideret kommuneplans rammebestemmelser til administration af løbende forandringsønsker mv.

Det fremhæves, at afløsningsen bør omfatte en offentlighedsprocedure, f.eks. gennem en opstramning af "virke-for"-bestemmelsen, hvor forældede lokalplaner, der er overtaget af en nyere kommuneplan, kan afløses gennem en planstrategi/kommuneplan og forinden fremlagt som intention i planforslag.

Andre kommuner påpeger, at et sådant tiltag vil have svære økonomiske og retslige konsekvenser i forhold til grundejeres byggeret på baggrund af lokalplanen.

Planproces og miljøvurdering (MV)

Enkelte kommuner er af den opfattelse, at kravene til strategisk miljøvurdering og de tilknyttede processer ikke er tænkt ordentligt sammen med plansystemet og opleves mest som teknokratiske proceskrav.

Det er imidlertid den overvejende opfattelse blandt kommunerne, at MV-kravene passer udmærket ind i plansystemet og i bund og grund er udtryk for god planlægning.

Det blev fremhævet af flere, at SMV- og planprocessen bør koordineres, og at det er udtryk for god skik at anvende tjek-liste til screening af planerne for at tænke konsekvenserne igennem. Mange tilrettelægger screeningsprocessen ved inddragelse af kommunens øvrige forvaltninger og fagpersoner. Det bliver af disse kommuner betragtet som en styrkelse af planlægningen, at analyser, vurderinger og alternativer bliver lagt frem for politikerne og borgerne i forbindelse med beslutninger og debatter om planerne.

Andre fremhævede, at MV opfylder et behov for at konfrontere mange "hurra"-lokalplaner med mulige konsekvenser. En del lokalplaner tager ikke ordentlig hånd om f.eks. trafik- eller naboproblemer, og her kan MV resultere i mere "ærlige" planer, hvor konsekvenserne belyses lidt nærmere.

5. Byggesagsbehandling - hvordan?

5.1 Baggrund

Samspelet mellem planlægning og byggesag

En byggetilladelse skal bl.a. bygge på retningslinjerne i kommune- og lokalplanlægningen.

Byggesagsbehandlingen er sidste led inden planlægningens intentioner omsættes til en håndfast byggeret for grundejer/bygherre. Samtidig er det sidste mulighed for kommunen til at stille krav til byggeriets udformning.

Fra det tidligere projekt om Fornyelse af Planlægningen er der bl.a. påpeget et behov for en forenkling af planprocessen, bl.a. med vurdering af om rammedelen i højere grad kan anvendes som grundlag for byggesagsbehandlingen, uden at hensynet til kvaliteten i det byggede miljø tilside-sættes.

I samtalen med kommunerne er der ofte fokus på byggesagsbehandlingens grundlag, som berører snitflader og samarbejds punkter mellem planlæggeres og byggesagsbehandleres arbejde.

5.2 Byggesagslovgivningen revideres

Fra specifikke krav til helhedsvurderinger – behov for nye kompetencer og vejledning

I 2001 kom tillæg nr. 3 til "det store" bygningsreglement, hvor det blev introduceret, at byggesager skal bygge på en helhedsvurdering ud fra specifikke opstillede kriterier.

I øjeblikket er der igangsat revision af bygningsreglementet, hvor "det store" reglement BR S 95 og "det lille" BR S 98 sammenskrives til ét fælles reglement.

Formålet er at skabe mere overskuelige regler, så byggesager bliver lettere for erhvervslivet. Revisionen af bygningsreglementet baseres ligeledes på helhedsvurderinger. Det er endvidere et bærende princip, at man har byggeret, hvis man overholder minimumsregler om f.eks. maks. 2 etager, maks. 8,5 m højt, min. 2,5 m til skel, det skrå højdegrænseplan mv.

Det er tydeligt i samtalen med kommunerne, at helhedsvurderinger i byggesager er en væsentlig faglig udfordring, der giver øget behov for kompetenceudvikling, efteruddannelse og samarbejde med planlæggere.

Der er enkelte kommuner, der giver udtryk for tilfredshed med den seneste ændring af bygningsreglementet, hvor vurdering af byggesager skal basere sig mere på helhedsvurderinger. Det fremføres, at administrationen dermed svarer til lokalplanovervejelser.

Byggetilladelsens formelle grundlag

Ifølge byggeloven kræves byggetilladelse fra kommunen til:

- opførelse af ny bebyggelse og tilbygning til bebyggelse,
- ombygning af og andre forandringer i bebyggelse, som er væsentlige i forhold til bestemmelserne i loven eller de i medfør af loven udfærdigede bestemmelser,
- ændringer i benyttelse af bebyggelsen, som er væsentlige i forhold til bestemmelserne i loven eller de i medfør af loven udfærdigede bestemmelser,
- nedrivning af bebyggelse.

I forbindelse med byggetilladelsen undersøges om det pågældende byggeri er i overensstemmelse med bestemmelserne i byggeloven samt bygningsreglementerne (Bygningsreglement for småhuse samt Bygningsreglement for erhvervs- og etagebyggeri). Bygningsreglementerne supplerer og uddyber bestemmelserne i byggeloven.

Ifølge bygningsreglementerne skal kommunalbestyrelsen, inden der kan gives byggetilladelse og ved anmeldelser af byggeri, undersøge om byggearbejdet er i strid med andre lovgivninger, herunder bl.a. planlovgivningen, og det vil sige gældende region-, kommune og lokalplanlægning.

En byggetilladelse skal som den fysiske planlægning tilstræbe, at bebyggelser placeres hensigtsmæssigt, og kan regulere bebyggelsernes omfang og ydre udformning, bl.a. med henblik på at fremme arkitektonisk kvalitet. Der er flere kommuner, der følger byggelovens intention om tidlig dialog med bygherrer om byggeriets ydre udformning. Flere kommuner anvender direkte byggelovens § 6d til at sikre arkitektonisk kvalitet i byggeriet, og gøre *"en byggetilladelse afhængig af, at der i forbindelse med dens omgivelser opnås en god helhedsvirkning"*.

En del kommuner har i forbindelse med brugen af byggelovens § 6d uden større problemer stillet krav om byggeriets ydre udformning. En kommune har eksempelvis udarbejdet en skiltepolitik, som ligger til grund for byggesagsbehandlingen, herunder § 6d.

Andre kommuner oplever imidlertid at § 6d-bestemmelsen er for svag og kompliceret som styringsredskab.

Der er en del usikkerhed om, i hvor høj grad kommunen kan stille krav efter § 6d, eller hvorvidt bestemmelsen er et dialoginstrument i byggesagsbehandlingen, hvor kommunerne kan præsentere kriterierne for kommunens vurdering af arkitekturen, og få bygherre og grundejere til at overveje den ydre udformning af byggeprojekter.

Gennem samtalen med kommunerne er det tydeligt, at der er behov for øget vejledning om samspillet mellem bygge- og planlovgivningen, omkring især kompetencedelingen mellem de to lovgivninger, samt de hensyn, der kan eller bør varetages i tilfælde, hvor der skal foretages helhedsvurderinger.

5.3 Præcise lokalplaner eller efterfølgende dialog har hver sine fordele

Erfaring med forskellige lokalplantyper

I vækstkommuner, hvor der er stort pres på bolig- og erhvervsudviklingen, udgør byudviklingslokalplaner en stor andel af planerne. I de store byer udgør byomdannelsesprojekter endvidere en stor andel. Der er ikke i samtalerne med kommunerne fremkommet specielle problemstillinger i forhold til disse lokalplantyper.

Mange kommuner udarbejder endvidere bevarende lokalplaner, hvilket ofte stiller krav til særlige procedurer til inddragelse af byens borgere. Flere kommuner nævner, at de i sådanne lokalplaner kører en forudgående offentlighedsfase for at informere og undersøge, hvorledes en detaljeret regulering vil blive opfattet.

En del kommuner fremhæver erhvervslokalplaner som en type lokalplaner, der erfaringsmæssigt er svære at administrere. Dels er de ofte ganske rammebetonede i deres udformning, hvilket giver fortolkningsproblemer. Og dels opstår der ofte nye forespørgsler og behov, som meget ofte giver behov for dispensationer.

Tilsvarende fremhæves gamle lokalplaner som svære at administrere, da de ofte er utidssvarende i tilfælde, hvor området for længst er ombygget, bl.a. i forhold til nutidige trends, materialer og arkitektur. Nogle kommuner tager dog med mellemrum en gammel lokalplan op til revision, men flere nævner, at dette ofte nedprioriteres.

Den mest udbredte lokalplantype er projektlokalplaner, dvs. lokalplaner der udarbejdes for at fremme konkrete byggeprojekter. I nogle kommuner skønnes det, at projektlokalplaner udgør helt op til 90 % af de lokalplaner, kommunen udarbejder. Denne lokalplantype giver ofte problemer i forhold til processen og detaljeringsgraden.

Kommuner vil gerne detaljere projektlokalplaner

Lokalplanundersøgelsen viser, at lokalplaner for bygherrers skitseprojekter har tendens til at blive mere detaljerede end andre lokalplaner. Det kunne tyde på, at når detaljerne i et projekt kendes, så er der en trang til at videreføre dem til lokalplanen. Flere kommuner opfatter lokalplanen som en kontrakt med bygherre, hvor bygherre til gengæld for sin mulighed for at bygge på arealet må acceptere at kommunen vil styre byggeriet.

I samtalerne med kommunerne peger flere på, at de mange projektlokalplaner ofte ikke bliver vurderet tilstrækkeligt i en helhed, og at de i nogle tilfælde kan blokere for en ønsket byudvikling. I flere kommuner ser politikerne ofte positivt på at fremme konkrete projektidéer hurtigt. Planlæggerne gør opmærksom på, at denne form for "frimærkeplanlægning" giver et behov for at se byudviklingen i sin helhed indenfor et større område, og at politikerne ikke tager helhedsbetragtninger af sig selv, men skal have dem serveret. Flere fremhæver bydelsplanlægningen som et godt niveau at arbejde med helheder indenfor et afgrænset område, hvor der er gode chancer for at opnå politisk ejerskab.

Opnåelse af kvalitet fordrer dialog i sagsbehandlingen

Mange dialogorienterede kommuner ønsker at kravene til præcision i lokalplaner lempes, så der tillades mere frihed/selvstændighed til f.eks. at indgå i dialog og anvende andre godkendelsesprocedurer. Dette begrundes bl.a. med, at byggelovens formålsparagraf udtrykker ønsket om at fremme arkitektonisk kvalitet i byggeriet, og arkitektonisk kvalitet derfor bør indgå i dialogen mellem byggesagsbehandler og bygherre.

Flere kommuner oplever, at bygherre og bygherres arkitekter ofte ligefrem forventer at blive konfronteret med arkitektfaglige krav. Projektets samtaler med bygherrer bekræfter dette, og der gives bl.a. udtryk for, at dialogen med kommunen eller dens krav til udformningen formentlig har højnet kvaliteten i det færdige byggeri.

Der er dog stor opmærksomhed fra bygherres side på, om (ikke) kommunen i visse tilfælde går over stregen og udøver magtfordrejning. Bygherrer fremfører, at det er svært at forstå, hvorfor kommuner har interesse i at regulere bygningers udformning meget detaljeret i en lokalplan.

Noget kunne således tyde på, at grænsen mellem "tilpas modspil" fra kommunen på den ene side og "for nidkære krav" på den anden side er hårfin.

Flere kommuner kan fortælle, at lokalplaner udarbejdes til "brandslukning", når en byggesag er gået i hårdknude. Det fremhæves, at dette er et dårligt udgangspunkt for en lokalplan i forhold til at sikre den overordnede planlægning, da lokalplanen ofte skal udføres inden for en stram tidsplan, og processen opleves dermed som langsommelig for de involverede.

Hvor lang tid tager byggesagsbehandlingen?

Anmeldelsessager:
Inden 2 uger, mindre bygninger og landbrugsbyggeri

Byggetilladelser:
Stor variation ml kommuner og alt efter sagstype: større eller mindre, parcelhus, boligbyggeri, erhverv osv.

Normalt ml. 1-8 uger
Ved disp.sager er der derudover nabo-høring på min + 2 uger
I nogle kommuner er der derudover endvidere politisk behandling, så samlet i nogle kommuner op til 3-4 mdr.

Flere gør opmærksom på, at der er stort pres forår og sommer, hvor der kan forventes betydeligt længere sagsbehandlingstid

Kilde: kommunernes hjemmesider

Lokalplanens juridiske betydning fordrer præcision

Flere af de planorienterede forvaltninger (jf. tidligere kapitler) fremhæver, at det er nødvendigt, at lokalplaner udformes så præcise/entydige som muligt af hensyn til planens grundlag som juridisk dokument og styringsinstrument.

Hvis lokalplanbestemmelser indeholder tolkningsmuligheder, giver det øget sagsbehandlingstid i vurderingen af, hvordan kommunen vil stille sig over for bygherre. Der opleves endvidere mindre politisk vilje til at stå fast på kvalitetskrav, hvis der er tolkningsmuligheder i lokalplanen.

På den baggrund fremføres det, at præcise lokalplanbestemmelser uden mange tolkningsmuligheder giver en mere entydig byggesagsbehandling, hurtigere sagsbehandling og bedre service overfor borgere/bygherrer. Det giver borgere og bygherrer bedre mulighed for direkte at læse, hvad der er tilladt og muligt.

Byggesagsbehandlere ønsker præcise lokalplaner som grundlag for sagsbehandlingen

I langt de fleste kommuner fremhæves det, at byggesagsbehandlere generelt foretrækker præcise bestemmelser som grundlag for sagsbehandlingen. Løse, upræcise bestemmelser, der udtrykker hensigt om f.eks. høj kvalitet, opfattes som svære eller direkte uanvendelige.

Hos nogle kommuner er der gjort erfaringer med, at byggesagsbehandlere ikke læser lange beskrivelser om intentionerne i lokalplanens redegørelse, selvom disse udgør et tolkningsbidrag til f.eks. løse bestemmelser. Det hænger dels sammen med kravet om hurtige reaktionstider ved byggekontoets "kvik-skranke" og dels med byggesagskulturen.

Flere fremhæver i den sammenhæng, at bygningsreglementets nye princip om helhedsvurderinger af samme grund er en stor udfordring for byggesagsbehandlere.

Af nogle byggesagsbehandlere fremhæves det imidlertid, at lokalplaner kan blive for detaljerede. Det formuleres således, at det er vigtigt, at planlæggere ikke går "grassat" og sætter en række bestemmelser op, som ikke er nødvendige eller ikke er holdbare i det lange løb. Holdbarhed gælder både i forhold til udviklingen i nye trends, materialer og stilarter inden for byggeriet, men også i forhold til den politiske opbakning af de specielle bestemmelser.

Det kan sammenfattes til, at der fra byggesagsbehandlernes side er ønske om præcise, men ikke nødvendigvis detaljerede lokalplanbestemmelser.

Det fremhæves af flere kommuner, at det er vigtigt nøje at overveje ordlyden af formåls- og anvendelsesbestemmelserne, når planerne udarbejdes. Det er vigtigt at huske, at hver ny lokalplan netop er en ny lokalplan, og ikke blot en afskrivning af en tidligere, da problematiske bestemmelser ellers videreføres.

Tidligere undersøgelser om præcision kontra kvalitet

En undersøgelse fra 1992 ("Bedre lokalplaner – et netværksprojekt") viste ikke overraskende, at bygningsregulerende bestemmelser, dvs. retningslinier for bebyggelsens placering, højde osv., fungerer bedst og er lettest at administrere. I lokalplanbestemmelser om kvalitativt orienterede emner, så som anvendelse og arkitektur, benyttes der typisk runde/bløde/svage/vage/karakterløse forklaringer, hvori der udtrykkes en hensigt om, at bebyggelsen skal være smuk og omgivelserne ordentlige eller ryddelige². Intentionerne om spændende arkitektur er således reelle, og følgende bestemmelse er ofte at finde i lokalplaner:

² Serup og Bransager (2002)

- Bebyggelsen skal opføres med en nutidig arkitektur.
- Bebyggelsen skal opføres i et nutidigt formsprog.
- Bebyggelsen skal være i overensstemmelse med den stedlige byggetradition.
- Bebyggelsen skal harmonere med omgivelserne.
- Bebyggelsen skal danne en arkitektonisk tilfredsstillende helhedsvirkning³.

Sådanne bestemmelser udtrykker ønsket om et godt og spændende resultat, men er problematiske, da de er upræcise og simple at fortolke, hvilket gør dem uegnede som forvaltningsgrundlag. Der går således på kompromis med lokalplanlægningens juridiske kvalitet, som ligeledes halter på lokalplanområdet generelt. Et afgangsprøveprojekt ved landinspektørstudiet på Aalborg Universitet i 2002 udført af Peter Serup konstaterede på baggrund af en undersøgelse af syv mellemstore kommuner, at hver fjerde lokalplanbestemmelse er problematisk, rent juridisk.

Ifølge en undersøgelse, som Dansk Arkitekturcenter udførte for Boligministeriet for et par år siden, indsnævrer mange lokalplaner, i en iver efter at beskrive planens arkitektoniske indhold, det arkitektoniske spillerum i en sådan grad, at det ikke bidrager til den arkitektoniske fantasi⁴. Derfor er lokalplanlæggere ofte fanget i følgende dilemma, når det gælder arkitektonisk kvalitet: Pga usikkerhed overfor loven kan planlæggeren føle sig nødsaget til at udarbejde enten meget detaljerede lokalplaner, som vil hæmme arkitektens kreativitet, eller konserverende lokalplaner af typen "røde mursten, så er vi alle glade", hvilket ikke nødvendigvis fremmer den arkitektoniske kvalitet. Flere arkitekter og planlæggere opfatter det, som om juristerne har vundet over arkitekterne (Post 2001).

5.4 Forenkling af processen

Rammedelens funktion er at angive konkrete rammer for indholdet i lokalplanlægningen, men kan også anvendes som grundlag for byggesagsbehandling i mindre sager i områder, hvor der ikke er vedtaget lokalplan.

Rammedelens betydning varierer meget fra kommune til kommune, afhængig af hvilken betydning den tillægges politisk og fagligt.

En del kommuner giver udtryk for, at bygherrer i høj grad interesserer sig for rammedelen og f.eks. bruger de bebyggelsesregulerende bestemmelser eller bebyggelsesprocent som udgangspunktet for en vurdering af udnyttelsen eller økonomiske betragtninger.

Nogle kommuner lægger vægt på, at kommuneplanens troværdighed øges, hvis de er tilbageholdende med at udarbejde tillæg til kommuneplanen. Andre kommuner har den holdning, at rammer ikke kan rumme alt, og at der altid vil komme bedre ideer, som fordrer en ændring af rammedelen gennem et kommuneplantillæg.

Af hensyn til byggesagsbehandlingen fremhæver flere kommuner, at det er vigtigt at formidle overordnede mål og intentioner i rammedelen som fortolkningsgrundlag for byggesagsbehandlingen.

Oftentimes er der i praksis behov for et fortløbende samarbejde mellem planlæggere og byggesagsbehandlere ved stillingtagen til de forskellige sager, herunder vurdering af lokalplanpligt.

³ se bl.a. Post (2001), Serup og Bransager (2002)

⁴ Lund (1999)

Rammebestemmelserne er udtrykkeligt lagt an på at udgøre grundlaget for den løbende administration af bygge- og planlovgivningen, foruden at være retningslinier for eventuelle fremtidige lokalplaner. Der er skelnet mellem områdetyper, hvor hovedsigtet er at danne beslutningsgrundlag for byggesager (f.eks. udbyggede byområder), beslutningsgrundlag for landzoneadministration (f.eks. landsbyer og landbrugsområder), og områder, hvor hovedsigtet er at danne grundlag for lokalplaner (f.eks. udviklings- eller bevaringsområder). I flere områder anvendes endvidere bestemmelser, der er udformet som hensigtserklæringer, f.eks. for karakteren af de bynære landbrugsarealer, der tjener som grundlag for dialog og eventuelt forbud og udarbejdelse af lokalplan.

Randers Kommunes planafdeling lægger vægt på, at rammedelen i denne udformning udgør et mere sikkert fundament for den daglige administration, og i flere tilfælde forenkler processerne, da kommunen har "gjort sit forarbejde" og tydeligt meldt sine mål og retningslinier ud. Det er endvidere kommunens erfaring, at rammedelen i flere tilfælde overflødiggør udarbejdelse af lokalplaner, f.eks. for landsbyer, idet rammedelen udgør et fyldestgørende administrationsgrundlag i kombination med byggelovgivningen.

Hvis kommuneplanens rammedel i højere grad skal anvendes som grundlag for byggesager i stedet for lokalplaner, tyder meget på, at rammedelen skal være grundigt gennemarbejdet, så den udgør et mere kvalitativt redskab. Det vil sige, at rammedelen skal afspejle egentligt byplanmæssigt håndværk, hvor et områdes karakteristika, bindinger og muligheder fremhæves. Det er vigtigt, at rammedelen er udarbejdet "oppe fra og ned" frem for at være en afskrivning af lokalplaner "nedefra og op". Dette er vanskeligt at gøre i en hel kommuneplans rammedel, men lettere på bydelsniveau med en bydel ad gangen.

Endvidere er det vigtigt, at rammedelen indeholder brugbare bestemmelser, som kan være bebyggelsesregulerende bestemmelser til brug for lokalplanlægningen, men som også kan tjene som et bredere administrationsgrundlag. Som ved udarbejdelse af lokalplaner kan det derfor være en fordel at inddrage byggesagsbehandlerne i udarbejdelsen af rammedelen.

En grundigt gennemarbejdet rammedel giver større sikkerhed til at afklare byggesager på grundlag af rammerne og varetage de fornødne hensyn uden at udarbejde lokalplan. Herved vil der skabes en betydelig procesforenkling i flere mindre sager. Imidlertid giver flere kommuner udtryk for, at lokalplanprocessen kan være ønskelig, også for mindre byggesager, fordi den kan give en bedre styring af kvaliteten i byggeriet.

En del kommuner fremfører, at der i øvrigt er stort behov for at præcisere rammedelens juridiske betydning. Der er usikkerhed overfor, i hvor høj grad emner og hensyn i de generelle rammer kan indgå i byggesagsbehandlingen, og i hvilken grad de kan vægtes.

Ud fra samtalen med kommunerne er der ingen tvivl om, at rammedelen allerede bruges som grundlag for en række byggesager. Den tidligere beskrevne variation i kommunernes vurdering af, hvor stort et byggeri skal være for at udløse en lokalplan, samt det faktum, at store dele af eksisterende byområder stadig ikke er omfattet af nogen lokalplan, viser, at rammedelen i ganske mange sager er grundlaget for byggesagsbehandlingen.

Flere kommuner nævner, at i de udbyggede områder, f.eks. bymidten, bruges rammedelen i højere grad som grundlag for byggesagsbehandlingen. I flere tilfælde gælder der supplerende planer/retningslinier i bymidten, f.eks. om skilte, facader, bevaringsbestemmelser og bymidteplan. Bymidstens karakter af blandet bygningsmasse og funktioner mindsker endvidere - efter nogles opfattelse - behovet for at informere beboere grundigt om udfyldningsprojekter og lignende. Andre har en modsat holdning.

Den store udfordring for et vellykket resultat ligger i at bruge rammedelens bløde data i byggesagsbehandlingen, så de mange forskellige hensyn indgår i afvejningen.

5.5 Samarbejde mellem planlæggere og byggesagsbehandlere

Organisationen kan fremme behovet for samarbejde

Lokalplanundersøgelsen viser, at udarbejdelsen og administrationen af lokalplaner i hovedparten af kommunerne er organisatorisk adskilt. I mange kommuner er endvidere udarbejdelsen af kommuneplaner og lokalplaner organisatorisk adskilt.

Der er flere forskellige måder at lægge "snittet" mellem den overordnede planlægning og den tekniske planlægning (som lokalplanlægningen og byggesagsbehandlingen). I flere kommuner hører den overordnede planlægning med planstrategi og kommuneplanen (evt. kun hovedstruktur) under borgmesteren som en stabsfunktion.

Det mest almindelige er, at lokalplanlægningen og byggesagsbehandlingen hører under teknisk forvaltning, evt. sammen med kommuneplanens rammedel. Sidstnævnte fremhæver flere kommuner at have gode erfaringer med.

Case: Samarbejde i Aalborg Kommune



Kilde: Ålborg Kommune

I Aalborg udarbejdes alle lokalplaner i et fagligt team med både en planlægger og en byggesagsbehandler repræsenteret. Byggesagsbehandleren er med til beslutningsmøder med evt. bygherrer, og er med til at lægge linjen i lokalplanen. Et projekt bliver således tidligt i processen vurderet både i forhold til kommunens planlægning og byggesagsbehandling.

Byggesagsbehandlerne har herved mulighed for at medvirke i processen, mens projektet formes og blive bekendt med de aftaler, der indgås med bygherre undervejs, herunder hvad kommunen ikke er til sinds at handle med.

Samarbejdet styrker også byggesagsbehandlerens grundlag for at kunne administrere planen bagefter og f.eks. at kunne vurdere dispensationer og planens hovedprincipper.

Aalborg Kommune har gennem flere år arbejdet aktivt på at øge samarbejdet og det faglige indhold mellem planlægning og byggesagsbehandling. Ud fra interne interviews af byggesagsbehandlerne har planlæggerne fået viden om, at byggesagsbehandlerne helst bruger de "kontante" oplysninger og bestemmelser i kommuneplanen (anvendelse, bebyggelsesprocenter), hvorimod redegørelser og bydelsbeskrivelser mv. kun bruges i meget ringe omfang. I lokalplanerne bruges lokalplanens bestemmelsesdel mest, mens redegørelsen kun bruges ved fortolkningstvivl.

Dette er brugbare oplysninger for planlæggerens udarbejdelse af planerne og tydeliggør, at samarbejdet mellem plan- og bygningsmyndighed er vigtig, ligesom samarbejds/plankulturen er afgørende for de resultater der opnås!

I Aalborg Kommune er planlægningen og byggesagsbehandlingen organisatorisk placeret i samme afdeling under Teknisk Forvaltning.

Der er enighed om, at sammenhængen mellem planlægningen og byggesagsbehandlingen er vigtig. Organisatorisk betyder det, at der skal arbejdes for at skabe/sikre det bedst mulige samarbejde.

Strukturreformens kommunesammenlægninger giver flere kommuner anledning til at overveje den organisatoriske placering af "snittet" i planlægningen.

Forskellige kulturer øger behovet for samarbejde

I flere kommuner opleves et stort skel mellem henholdsvis plankultur og byggesagskultur, hvilket kommer til udtryk ved vurderingen af lokalplaners udarbejdelse og ved administrationen af planerne, f.eks. ved vurderingen af dispensation fra lokalplaner. Flere kommuner oplever bl.a. som nævnt, at byggesagsbehandlere efterspørger klare bestemmelser i lokalplaner frem for løse bestemmelser med flere tolkningsmuligheder.

Det bliver fremhævet, at denne kulturforskel hænger sammen med, at planlæggerens arbejde i høj grad omhandler kvalitative sammenhænge og udfarende opgaver, mens byggesagsbehandlingen i højere grad er en udøvelse af myndighedsrollen, hvor byggetilladelsen er et juridisk dokument, der forudsætter hjemmel for at stille krav.

Det blev også her fremhævet, at problemer med kulturforskelle i høj grad stiller krav til samarbejde og organisering af arbejdet.

Planlægningsprocesser bør involvere byggesagsbehandlere

Som nævnt fremhæver mange kommuner det vigtige i samarbejdet mellem planlæggere og byggesagsbehandlere. Det er vigtigt at involvere byggesagsbehandlere i udarbejdelsen af lokalplaner og kommuneplanens rammedel, da de dermed gøres bekendte med planens sigte og kan bruge deres erfaringer for hvilke formuleringer, der er anvendelige i byggesagsbehandlingen.

Endvidere giver visse kommuner udtryk for, at problemer med upræcise lokalplanbestemmelser eller et efterfølgende behov for dispensationer kan elimineres ved at tilrettelægge lokalplanproceduren, så planens bebyggelsesplan og byggeprojekt bliver gennemarbejdet, inden planen udarbejdes. Det handler om, at kommune og bygherre sammen bearbejder projektet og ønskerne til byggeriet tidligt i lokalplanprocessen. Herved kan lokalplanens bestemmelser i højere grad svare til det projekterede byggeri.

6. Forslag til nye reguleringsværktøjer

Delprojektets karakter har givet anledning til en bred drøftelse af plansystemet med kommunernes praktikere. Især lokalplanredskabet er blevet drøftet indgående, og kommunerne har på baggrund af deres erfaringer fremført en række forslag til ændringer af planloven.

Generelt er der tale om forholdsvis mindre ændringer af vidt forskellig karakter. Ændringsønskerne har overvejende det til fælles, at de fremføres af kommunerne enten med forenkling for øje eller med ønsket om flere eller bedre reguleringsværktøjer.

Der er fremført flere forslag om at udvide § 15 kataloget i planloven, så en lokalplan kan rumme flere muligheder for bestemmelser om "forudsætninger for ibrugtagen". Mens lokalplaner ikke kan pålægge handlepligt, så giver planloven allerede i dag flere muligheder for at opstille forudsætninger for ibrugtagen, f.eks. "det er en forudsætning for ibrugtagen af byggeriet, at den i lokalplanen fastlagte støjafskærmning er etableret". Mens planloven foreskriver, at der ikke kan pålægges handlepligt, så kan denne type bestemmelser betegnes som "indirekte handlepligt", idet det tvinger en foranstaltning gennemført, før den planlagte bebyggelse kan tages i brug.

Rækkefølgebestemmelse i lokalplan

Det foreslås, at det i en lokalplan kan bestemmes, at et eller flere områder ikke må udnyttes før et andet, for derigennem at sikre en hensigtsmæssig etapeudbygning af et område. Det svarer på en måde til at videreføre muligheden for rækkefølgebestemmelserne i kommuneplanen til lokalplanlægningen, så der også på det lokale niveau kan sikres en hensigtsmæssig udbygning. Alternativet er at udarbejde flere lokalplaner successivt for et område, eller at vedtage kommuneplantillæg, der sikrer den ønskede rækkefølge i udbygningen.

Nedrivningskrav i lokalplan

Det foreslås, at det i en lokalplan kan bestemmes, at eksisterende bygninger nedrives før opførelse eller ibrugtagen af nyt byggeri.

Krav til boligernes ejerformer

Det foreslås, at der i en lokalplan kan stilles krav til boligens ejerform, dvs. f.eks. ejer-, lejer- eller andelsboliger.

Udvidet bonusordning i lokalplan

Det foreslås, at adgangen til at lade lokalplaner have bonusvirkning i forhold til andre lovgivninger udvides til at omfatte flere af nye lovgivninger for kommunerne. Der peges især på muligheden for, at lokalplaner kan indeholde dispensationer fra naturbeskyttelseslovens bygge- og beskyttelseslinier omkring f.eks. søer, åer, skove og fortidsminder (§§ 15-19) og fra indgreb i beskyttede naturtyper (§§ 3 og 4)

Præcisering af anvendelse i lokalplan

Det foreslås, at det i en lokalplan kan reguleres mere snævert, hvilken form for anvendelse der ønskes. Det drejer sig om muligheden for at kunne adskille reguleringen af f.eks. butikstyper til dagligvare- og udvalgswarebutikker, erhverv adskilt til mere detaljerede kategorier (jf. håndbog i miljø og planlægning) samt servicefunktioner adskilt i forhold til bestemte typer alt efter f.eks. hvor publikumsorienterede de fremtræder.

Fjernelse af reglen om 4-ugers "tænkepause"

Det foreslås, at bestemmelsen i planloven afskaffes. Reglen foreskriver, at hvis der har været fremsat indsigelser imod et lokalplanforslag, må byrådets endelige vedtagelse tidligst ske fire uger

fra høringsperiodens ophør. Der peges på, at bestemmelsen er kunstig og ikke sikrer en egentlig behandling af indsigelser, og endvidere er det ikke altid klart, hvad der kan kategoriseres som indsigelser af de fremkomne indlæg, da begrebet ikke er nærmere defineret.

Aflysning af lokalplaner

Det foreslås, at overflødige lokalplaner i byzone kan aflyses. Det drejer sig ofte om projektkalplaner, der ikke er realiserede, og ældre lokalplaner, der ikke længere er egnede til regulering, evt. fordi der i mellemtiden er gennemført en omfattende revision af kommuneplanens rammedel. I planloven findes kun aflysningsprocedure for overflødige lokalplaner i landzone. Der peges på, at proceduren enten kan være beslutnings- og høringsproces som for lokalplaner i landzone, eller at det kan ske gennem revision af kommuneplanen og optagelse af bestemmelse i kommuneplanen om lokalplaner, der aflyses.

Tidsbegrænsning af lokalplans gyldighed

Det foreslås, at der kan fastsættes en tidsbegrænsning for en lokalplans gyldighed i nogle situationer. Herigennem kan projektkalplaner, der ikke er realiserede, "aflyse sig selv".

Præcisering af vejudlæg i lokalplan

Det foreslås, at det i en lokalplan kan bestemmes, om et vejudlæg sker til offentlig vej eller privat fællesvej. Dette forudsætter ændring af vejlovgivningen med henblik på øget bonusvirkning i lokalplaner.

Krav om overholdelse af salgsvilkår i lokalplan

Det foreslås, at der i en lokalplan kan stilles krav om overholdelse af vilkår stillet i forbindelse med salg.

7. Kilder

Lund, Dennis (1999): Om lokalplanværktøjet, i: Byplan nr. 6 1999

Post, Arne (2001): Lokalplaner og arkitektonisk kvalitet, i: Arkitekten 05-2001

Serup, Peter og Kristian Bransager (2002): Hver fjerde bestemmelse i lokalplanerne er problematisk, i: Byplan 5/6, 2002

8. Bilag: Lokalplanundersøgelse

Lokalplanundersøgelsen lægges på nettet i løbet af april.