

Simon Stauning

# LOKALPLANEN

Et studie af udviklingen og brugen af visualiseringer, kompetencenormer og upræcise formuleringer i lokalplaner. Studiet tager særligt afsæt i lokalplanernes regulering af bebyggelses ydre fremtræden.



AALBORG UNIVERSITET



Landinspektøruddannelsen, København

4. semester – kandidatuddannelsen – Land Management – foråret 2021

**Forfattererklæring i forbindelse med opsplitning af gruppe 5 på uddannelse 4.  
semester, campus København, 2021**

Pr. 7. maj 2021 gennemføres en opsplitning af projektgruppen. Gruppen der består af Christian Storm og Simon Glarbo Stauning opdeles således, at kandidatprojektet gennemføres som to énmandsprojekter.

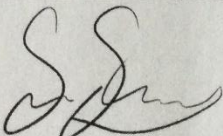
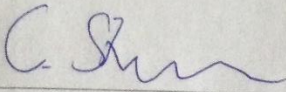
Der gives hermed samtykke til, at det fælles projektmateriale der er udarbejdet til dags dato kan benyttes af begge parter efter opsplitning af gruppen. Materialet, der er udarbejdet i fællesskab, er følgende:

Opgavens overordnede struktur og problemstilling.

Indledende afgrænsning ift. valg af empiri og analyser.

Angående valg af empiri vedr. det udelukkende udvælgelse af projektets medtagne lokalplaner.

Opsplitningen godkendes og underskrives af alle parter, hvorefter opsplitningen er endegyldig. Forfattererklæringen indsættes i starten af de respektive projektrapporter.

|                       |                                                                                     |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Dato: 07-05-2021      |                                                                                     |
| Simon Glarbo Stauning |  |
| Dato: 10/05/2021      |                                                                                     |
| Christian Storm       |  |

**Titel: Lokalplaner**  
**Undertitel: Udviklingen siden 1977**  
**Projektperiode: 1. februar 2021 – 4. juni 2021**  
**Deltager: Simon Glarbo Stauning**  
**Vejleder: Bent Hulegaard Jensen**  
**Sideantal: 93**



**AALBORG UNIVERSITET**

**Resumé:** Rapporten er udarbejdet som kandidatspeciale på uddannelsen Land Management. Rapporten er en dybdegående undersøgelse af lokalplanens indholdsmæssige udvikling siden indførelsen i 1977. Undersøgelserne indeholder både kvantitative og kvalitative analyser.

Formålet er at udarbejde et dokumentationsgrundlag, der både præsenterer faktuelle data og samtidig stiller nogle principielle spørgsmål omkring fremtidens lokalplan.

Rapportens undersøgelser er delt i 3 overordnede kapitler: *Regelmængden*, *Regelgrundlaget* og *Praksis*. Hvert kapitel bidrager med selvstændige resultater der tilsammen danner grundlaget for den fyldestgørende undersøgelse.

Af notable resultater bør nævnes den kvantitative opgørelse, der viser at lokalplanerne mængdemæssigt målt på ord, er vokset med 454 % fra 1980-2020. Derudover den kvalitative fremstilling af, hvordan samme forhold er reguleret på forskellige måder, over en 40 årig tidsperiode.

**Summary:** Present report is the result of the master thesis on the master Land Management on Aalborg University. The project is an in-depth study of local regulation through "lokalplaner". Since the introduction of the plan in 1977, it has had a decisive impact on urban development and affected many people.

The purpose of the project has been to examine the development of the plan, and thereby contribute with sufficient documentation for future discussion regarding the plan.

The research are basically divided into 3 main chapters: *Regelmængden*, *Regelgrundlaget* and *Praksis*. Each chapter contributes with independent results that altogether answers the main research question.

Notable mentions regarding the results, are the growth of words that has increased by an average of 454 % in a single plan from 1980-2020. In addition, the representation of how the same legal matters are handled in different ways, over a 40-year time period.

# Forord

Rapporten "Lokalplaner" er en undersøgelse af den kvalitetsmæssige udvikling lokalplaners indhold har gennemgået siden slut 70'erne. Lever lokalplanen op til de standarder der med rette kan forventes af et officielt dokument, der har så enorm betydning for de mennesker det berører, og som omtales lokal lov af erhvervsstyrelsen? Eller er lokalplanen et forfejlet politisk forsøg, der muliggør uhensigtsmæssig kommunal detailstyring af byggeriet?

Personligt har projektet rykket min indledende forventning til overstående spørgsmål. En forventning der er blevet til en holdning, der i overvejende grad på ny respekterer og anerkender lokalplanens rolle i det danske plansystem. En holdning hvor det står krystalklart, at nænsomt udarbejdede formuleringer kan have afgørende betydning for forståelsen af selv meget små ting.

Projektarbejdet har været personligt definerende, og jeg håber at nogle af rapportens resultater også vil få dig til at reflektere over lokalplanen.

På vegne af forfatteren. God læselyst!

## Læsevejledning

Kildehenvisning er foretaget ud fra APA-standard. I henhold hertil er følgende retskilder forkortet til efterfølgende brug:

Vejledning om lokalplanlægning 2009 herefter kaldet lokalplanvejledning eller LPV.

Lovbekendtgørelse 2020-07-01 nr. 1157 om planlægning herefter kaldet Planloven eller PL.

Natur og Miljøklagenævnet Orienterer herefter NoMo

Natur og Miljøklagenævnets Afgørelser herefter NMK

Naturklagenævnet Orienterer herefter NKO

Planklagenævnets Afgørelse herefter PKN

Planklagenævnet Orienterer herefter PKNO

Vedhæftet rapporten er 3 bilag. Bilag indeholder egen indsamlet data ifm. kvantitative undersøgelser.

Bilag 1 – Opgørelse over samlet antal vedtagne og aflyste lokalplaner

Bilag 2 – Opgørelse over antal af ord, bestemmelser og kortbilag

Bilag 3 – Opgørelse over udvikling af Planlovens § 15 stk. 2 og § 16

## Tak

*"En afslutning er blot en ny begyndelse"*

# Indhold

|          |                                           |           |
|----------|-------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Indledning .....</b>                   | <b>8</b>  |
| 1.1      | Motivation bag projektet.....             | 8         |
| 1.2      | Baggrund og problemfelt .....             | 9         |
| 1.3      | Problemformulering .....                  | 15        |
| <b>2</b> | <b>Metode .....</b>                       | <b>16</b> |
| 2.1      | Struktur og undersøgelsesdesign .....     | 16        |
| 2.2      | Gennemgang af delanalyser.....            | 18        |
| 2.2.1    | Regelmængden .....                        | 18        |
| 2.2.2    | Regelgrundlaget.....                      | 20        |
| 2.2.3    | Praksis .....                             | 22        |
| <b>3</b> | <b>Regelmængden .....</b>                 | <b>23</b> |
| 3.1      | Den generelle udvikling .....             | 23        |
| 3.2      | Længden og opsætning af lokalplaner ..... | 25        |
| 3.3      | Delkonklusion.....                        | 29        |
| 3.4      | Refleksion .....                          | 29        |
| <b>4</b> | <b>Regelgrundlaget .....</b>              | <b>31</b> |
| 4.1      | Mindstekrav .....                         | 31        |
| 4.2      | Præcisionskravet .....                    | 32        |
| 4.2.1    | Opsamling .....                           | 33        |
| 4.3      | Kompetencenormer.....                     | 34        |
| 4.3.1    | Opsamling .....                           | 37        |
| 4.4      | Visualiseringer.....                      | 37        |
| 4.4.1    | Opsamling .....                           | 39        |
| 4.5      | Lokalplankataloget § 15 stk. 2.....       | 39        |
| 4.6      | Delkonklusion.....                        | 40        |
| 4.7      | Refleksion .....                          | 41        |

---

|          |                                  |           |
|----------|----------------------------------|-----------|
| <b>5</b> | <b>Praksis .....</b>             | <b>43</b> |
| 5.1      | Lokalplaner fra 20'erne .....    | 44        |
| 5.1.1    | Englandsvej 51 .....             | 44        |
| 5.1.2    | Den lille skole .....            | 49        |
| 5.1.3    | Opsamling .....                  | 52        |
| 5.2      | Lokalplaner fra 10'erne .....    | 53        |
| 5.2.1    | Strandpromenaden .....           | 53        |
| 5.2.2    | Sundholm Syd .....               | 60        |
| 5.2.3    | Opsamling .....                  | 66        |
| 5.3      | Lokalplaner fra 00'erne .....    | 67        |
| 5.3.1    | Svanevej .....                   | 67        |
| 5.3.2    | Esthersvej .....                 | 71        |
| 5.3.3    | Opsamling .....                  | 74        |
| 5.4      | Lokalplaner fra 90'erne .....    | 75        |
| 5.4.1    | Klintevej og Tjørnegade .....    | 75        |
| 5.4.2    | Opsamling .....                  | 78        |
| 5.5      | Lokalplaner fra 80'erne .....    | 79        |
| 5.5.1    | Ewaldsgade og Saxogade .....     | 79        |
| 5.5.2    | Opsamling .....                  | 81        |
| 5.6      | Delkonklusion .....              | 82        |
| 5.7      | Refleksion .....                 | 84        |
| <b>6</b> | <b>Konklusion .....</b>          | <b>86</b> |
|          | <b>Referencer .....</b>          | <b>88</b> |
|          | <b>Afgørelser og domme .....</b> | <b>90</b> |
|          | <b>Figurer .....</b>             | <b>91</b> |
|          | <b>Bilag .....</b>               | <b>93</b> |



# 1 Indledning

Rapport indeholder resultaterne fra specialeafhandlingen på 4. semester, ved kandidatuddannelsen Land Management på Aalborg Universitet. Rapporten er en gennemgang af den udvikling, lokalplaner har gennemgået siden indførelsen i slut 70'erne. Særligt analyseres brugen af visualiseringer, kompetencenormer og upræcise bestemmelser, ifm. lokalplanens regulering af byggeriets omfang og udformning.

Rapportens første kapitel er en indledning, der dels forklarer personlige forventninger samt begrundet bagvedliggende motivation for projektemnet. Derefter vil kapitlet konkret pege på en række tendenser, der tilsammen udgør de relevante og problembaserede forhold rapporten vil undersøge.

Kapitlet afsluttes med en problemformulering, hvor rapportens overordnede forskningsspørgsmål samt tilhørende arbejdsoplysninger præsenteres.

## 1.1 Motivation bag projektet

Når nye byggeprojekter skyder i vejret, og byrum fyldes af mennesker og liv, er det let at glemme det forudgående arbejde der har tilladt disse ændringer. At glemme de processer der igennem forskellig regulering, holdningsbaserede diskussioner og hårdt fysisk arbejde, har skabt grundlaget for projekternes endelige design og fremtoning. At glemme de talrige aktører, for hvem byggeriet enten er arbejde, fornøjelse, investering eller mareridt.

En af disse bagvedliggende processer er arbejdet med lokalplanen. I Danmark, en afgørende forudsætning for byggeriet, og for landinspektøren, en erhvervsmæssig kernekompetence. Lokalplanen, der i kraft af sin funktion som "lokal lov" (LPV, s. 11), kan kontrollere og bestemme fremtiden for et kommende projekt. Lokalplanen der med hjemmel i Planloven, i hvert fald juridisk, ønsker offentligheden som en aktiv samarbejdspartner (PL, §1).

Som sagt er rapporten udarbejdet som specialeafhandling, under uddannelsen til Landinspektør. Personligt har den uddannelsesmæssige rejse på universitetet, ledt mig i retning af at opnå nogle af de kompetencer, der kendetegner en landinspektør der arbejder indenfor det planjuridiske felt.

Interessen for planlægnings- og reguleringsprojekter opstod især på baggrund af det projekt jeg var en del af på kandidatdelens 1. semester. Projektet "*Fremrykket ekspropriation - de skønsmæssige kriterier*", omhandlede statens brug af fremrykket ekspropriation ifm. planlægning af større infrastrukturelle projekter. Projektet tydeliggjorde hvilke skønsmæssige kriterier der blev lagt vægt på ifm. fremrykket ekspropriation, og hvordan lodsejers egen argumentation var afgørende for om en efterfølgende overtagelse var mulig.

Herefter fulgte et 2. semester der var dedikeret til planlægning. Det projektmæssige arbejde, blev en kritisk gennemgang af visse kommuners lemfældige sagsbehandling af Planlovens muligheder ifm.



etablering af aflastningsområder. Projektet der gik under titlen, *”Aflastningsområder – Et casestudie af 3 danske byer”*, fremstillede sammen med det tidligere projekt, en til tider samfundsmæssig ligegyldighed og arrogance overfor enkelte borgere. En skarp kontrast til undervisningen, der ofte gjorde en dyd ud af at forklare omkring vigtigheden og fordelene, ved inddragelsen af selvsamme borgere.

Det personlige afsæt blev derfor en grundlæggende skepsis, overfor regulering og inddragelse af offentligheden ifm. planlægning. Det personlige ønske med projektet, er på denne baggrund at opnå en dybere indsigt i lokalplaners udvikling, både regulerings- og kvalitetsmæssigt samt hvilken indflydelse den potentielt har for den enkelte borger.

## 1.2 Baggrund og problemfelt

Baggrunden for projektet er udover egen motivation, primært fundet i problembaserede samfundstendenser, der tilsammen synes at skabe et behov for yderligere undersøgelser. Der tages udgangspunkt i følgende 4 forhold:

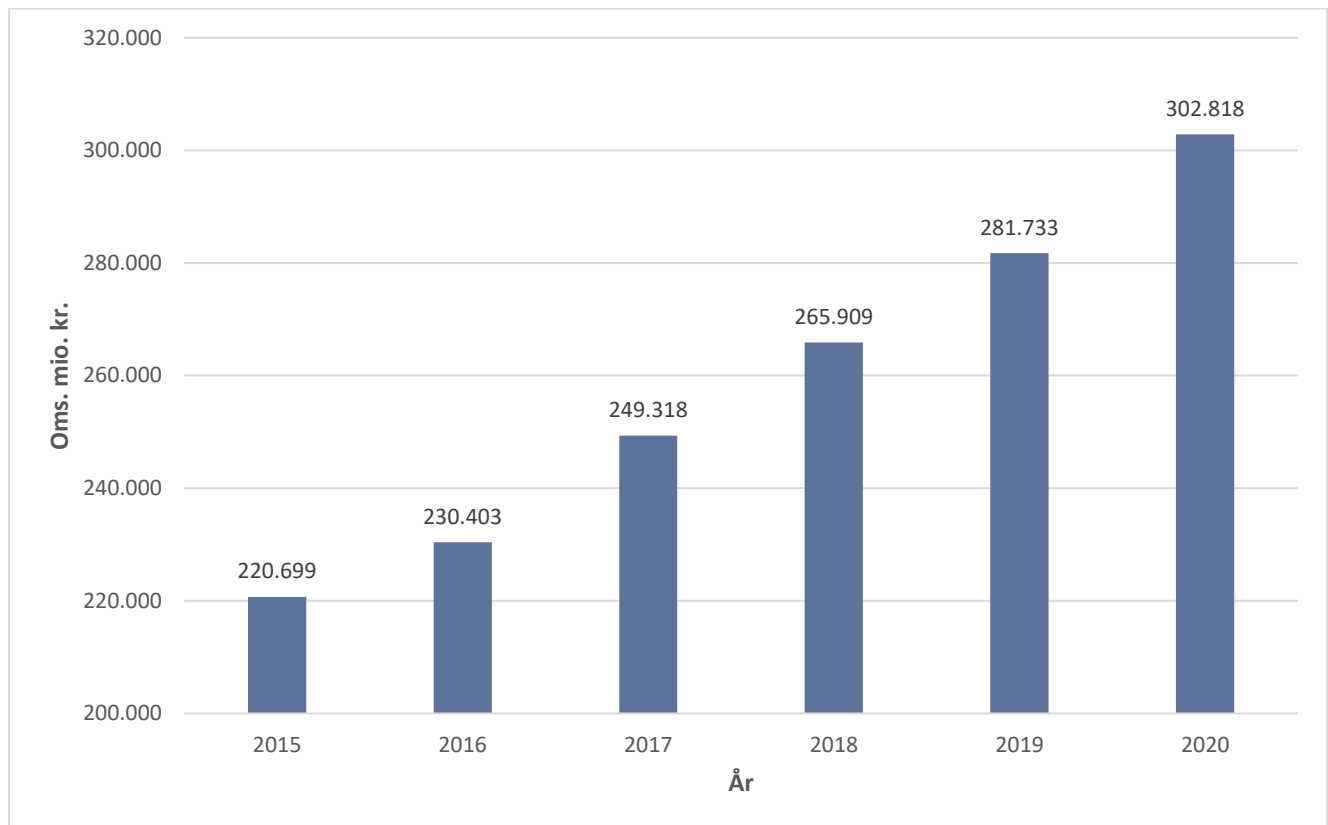
1. Byggeriets betydning for lokalplanudarbejdelsen
2. Den voksende regelmængde på et generelt plan
3. Kvalitetsmæssige udfordringer i lokalplaner
4. Arkitektoniske udfordringer ved nybyggeri

Beskrivelsen vil på et redegørende niveau, benytte sig af statistik, avisartikler og anden forskning.

### **Byggeriets betydning**

Engrundlæggende forudsætning lokalplanarbejde, er en aktiv byggebranche. De to hænger uløseligt sammen pga. lokalplanpligten ved større bygge- og anlægsprojekter (PL, § 13 stk. 2), hvis formål dels er at sikre offentlighedens inddragelse og sætte byggeprojektet i et bredere planlægningsmæssigt perspektiv (LPV, 1.3.2).

I Figur 1, ses en opgørelse over udviklingen for omsætningsniveauet, i bygge- og anlægsbranchen gennem de seneste år. Som det fremgår, har sektoren kun oplevet vækst, hvilket indikere et stigende behov for kvalificeret faglighed ift. udarbejde af lokalplaner.



Figur 1, Omsætning i bygge- og anlægsbranchen (Danmarks Statistik, BYGOMS1)

Væksten i byggeriet og behovet for kvalificeret planlægningsfaglighed, understreges yderligere ved at kigge på det pres som de forskellige kommunale plan- og byggesagsafdelinger er under. Hvilket bl.a. har ført til, at kommunerne køber hjælp fx ved private landinspektørfirmaer (Vistar, 2021).

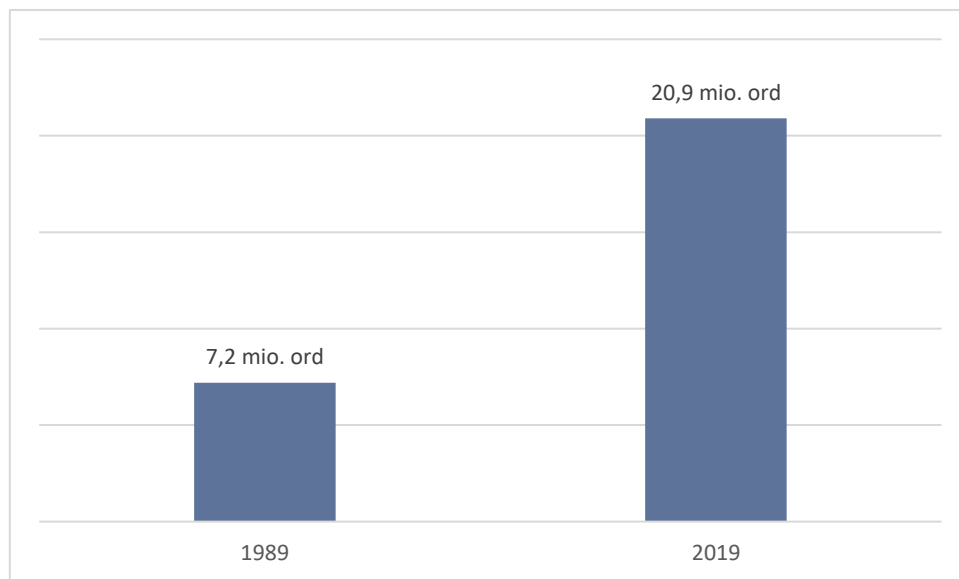
Væksten blev ikke bremsset af Coronakrisen, og ifølge Dansk Industri er det heller ikke forventningen til den umiddelbare fremtid (Deveci & Seidelin, 2020). Det betyder at der aktuelt, stadig vil være samme behov for planlægningsfagligheden i fremtiden.

Ikke alle kommuner nyder i samme omfang godt af væksten fra byggeriet. Den fortsatte urbanisering og kommunernes interne konkurrence, har fx fået planlæggere til at påpege en forskel i hvad der kan forventes af bygherre. I Odsherred kommune, påpeger planlægger og arkitekt Titte Donsted, at kommuner uden for de store byer er bange for at stille krav til bygherre af frygt for at miste udvikling (Donsted, 2020). Kommunerne risikerer altså at gå på kompromis med nogle af de interne politiske visioner der ellers er opsat for byggeriet, til fordel for økonomisk udvikling. Ergo mener nogle planlæggere at den arkitektoniske kvalitet, taber overfor frygten for at glippe økonomisk vækst.

### Øget regelmængde

Om regulering er et samfundsmæssigt problem eller ej, afhænger langt hen ad vejen om den adspurgte, om politisk ståsted til det aktuelle emne osv. Overordnet har der dog i tidens løb, af skiftende regeringer, været fremlagt et utal afbureaukratiseringsreformer (Mortensen & Jakobsen, 2014, s. 132). Dette indikere et generelt politisk mål, om at komme regelmængden til livs.

En konstatering af den danske regelmængde, målt på love og bekendtgørelser, viser dog en kraftig udvikling i mængden af ord. Undersøgelser viser at regelmængden er vokset med 189 % fra perioden 1989-2019, hvilket indebærer en forøgelse i love og bekendtgørelse på 13,7 millioner ord.



Figur 2, antallet af ord i love og bekendtgørelser (Herby, 2020)

Antallet af ord i dansk lovgivning, er naturligvis ikke altid ensbetydende med, at reguleringen i alt almindelighed er steget. Færre ord kan således sagtens regulere mere, end mange ord nødvendigvis gør.

Der er tidligere forsket i netop denne betragtning. Forskning finder, at selvom det entydigt er svært at kvantificere spørgsmålet, så er det sandsynliggjort at flere ord fører til en større reguleringsintensitet (Mortensen & Jakobsen, 2014, s. 139-157). Særligt vil en markant stigning i antallet af ord understrege dette.

Et eksempel på at flere ord ikke altid er ensbetydende med mere regulering, kan eksemplificeres ud fra et tænkt eksempel der sagtens kunne optræde i en lokalplan:

1. "Facader må kun udføres i tegl"
2. "Facader må kun udføres i tegl, træ og glas"

Første sætning indeholder 50 % flere ord, end sætning 2. Ikke desto mindre er sætning 2 mindre regulerende for bygherre, da den tillader anvendelsen af yderligere materialetyper.

En kvantitativ analyse af regelmængden svarer heller ikke på, om effekterne af en øget regelmængde er positive eller negative. Igen kommer svaret nok ned til, hvilken specifik regel der er tale om, og i hvilken kontekst den anvendes. På et mere teoretisk niveau er spørgsmålet dog behandlet bl.a. af F.A Hayek, der kritiserer regler for at skævvride samfundet, og samtidig utilsigtet, konstant at kræve flere regler (Hayek, 1944, s. 44-52). I en mere praktisk sammenhæng, viser amerikanske studier at reguleringen hæmmer væksten, og at omkostningerne især påføres lavindkomstgrupperne. Den

primære årsag hertil skal findes i minimumsstandarder der øger omkostningsniveauet (Jones & Broughel, 2018). Om overstående kan overføres direkte til lokalplaner, er uvist.

Der er tidligere lavet opgørelser over antallet af sider i lokalplaner, men det fremstår upræcist at foretage en sådan optælling, grundet lokalplanernes forskellige opsætning og brug af visualiseringer.

Det er nærliggende at forestille sig at mere regulering i lokalplaner, kan medføre økonomiske konsekvenser. For det første vil omkostningerne naturligvis stige ifm. udarbejdelsen af lokalplanen pga. et øget tidsbrug. Mere relevant er måske de konsekvenser en stramt regulerede lokalplan potentielt kunne have. Fx hvis reguleringer kræver særlige materialetyper der efterfølgende stiger voldsomt i pris.

### Kvalitet i lokalplanlægning

Hvad angår lokalplanernes kvalitetsmæssige niveau, omhandler dette deres virke i et juridisk perspektiv. Det indebærer blandt andet, hvor formuleringsmæssigt præcis lokalplanerne er, og om der findes retslig hjemmel for de forhold de regulerer.

Særligt udkom Arne Post med en stor lokalplanundersøgelse for 10 år siden i 2011 (Post, Sammenfattende rapport, 2011). Undersøgelsen præsenterer flere interessante pointer og resultater, for hvilken denne rapport i høj grad vil støtte sig op af. Arne Post påpeger bl.a. at størstedelen af de lokalplaner han undersøger i tidsperioden 2009-2011, har bestemmelser der kan opfattes som problematiske. I gennemsnit finder han at hver lokalplan har 7 problematiske bestemmelser, hvilket betyder at bestemmelser enten er ulovhjemlede, upræcise, overflødige e.l. Grundlæggende stiller Arne Post altså spørgsmålstegn ved kvaliteten af lokalplanlægning i Danmark, og om hvorvidt denne mangel skal findes i svag vejledning eller bevidste valg (Post, Sammenfattende rapport, 2011, s. 8-9).

### Arkitektoniske udfordringer

Et ofte højpotent emne for debat, er lokalplanens regulering af arkitektoniske forhold. Debatten udspringer normalt når et færdigt byggeri, ikke synes at efterleve forventningerne. Der findes talrige eksempler på sådanne situationer, hvor typisk lokalpolitikere, arkitekter eller borgere ytrer sig kritisk i pressen vedrørende et *"grimt"* byggeri. Almindeligvis går kritikken på at lokalplanen enten er for løst formuleret, eller har benyttet misvisende visualiseringer.

Bl.a. har *"Østerport II"* i København og *"Lilli Gyldenkildes torv"* i Horsens, været markante i mediebilledet, efter de i henholdsvis 20' og 21' modtog Arkitekturoprørets pris for værste nybyggeri. Kritikken har været højlydt og har primært gået på løse bestemmelser og misvisende visualiseringer.

Hvad angår Østerport II, udtalte stadsarkitekt Camilla van Deurs fx *"Fejlen ved Østerport II er, at lokalplanen for området var meget løs. Der stod blot i lokalplanen, at facaden skulle være i naturmaterialer, hvilket både kan være tegl, glas og træ eksempelvis. Derfor kunne man ikke forudsige, hvordan facaden ville ende med at se ud"* (van Deurs, 2020), mens Jakob Næsager, medlem af Teknik- og Miljøudvalget, ift. arkitekttegninger fulgte op *"Vedrørende Østerport II synes jeg, vi er blevet taget*



*ved næsen. Vi havde stemt anderledes, hvis vi skulle stemme ud fra, hvordan det ser ud i dag” (Næsager, 2020).*

I Figur 3 og Figur 4, ses en sammenligning mellem visualiseringerne og det færdige byggeri i de netop omtalte sager. Det er tydeligt at der er markante forskelle, hvilket bl.a. har medført en kritik af visualiseringer i lokalplaner. Peer Frank, formand for Foreningen af Byplanlæggere, mener at man bør undlade en række af de visualiseringer der i dag fylder lokalplanerne, da de kan benyttes som et *”idylliserende salgsmateriale fra bygherre” (Frank, 2020)*. En vigtig pointe her, er at visualiseringer ikke er retsligt bindende som lokalplanbestemmelserne. Dette uddybes senere i afsnit 4.4.

I den modsatte lejr findes planlæggere, der ikke deler den samme bekymring omkring visualiseringer og løse lokalplanbestemmelser. Bl.a. peger Sune Porse Carlsen, arkitekt og tidligere planlægger ved Roskilde kommune, på at det i sidste ende er en politisk beslutning, og at disse personer burde vide at visualiseringerne ikke er retsligt bindende (Carlsen, 2020).

Ift. løse lokalplanbestemmelser, argumentere Lisbet Wolters, stadsarkitekt ved Vejle Kommune, for at dette nogle gange kan være hensigtsmæssigt. Begrundelsen findes i at man risikerer at spærre for bedre arkitektoniske løsninger end det formulerede, og så er en restriktiv lokalplan ikke det samme som at arbejdet udføres arkitektonisk godt (Wolters, 2020).

Afsnittet understreger, at arkitektonisk kvalitet er et felt der skiller vandende, og samtidig efterlader mange planlæggere i et limbo mellem enkeltsagsbehandling gennem lempelige lokalplaner og planlægning gennem restriktive lokalplaner.



Figur 3 sammenligning mellem lokalplanens visualisering<sup>1</sup> og det færdige byggeri. Østerport II København



Figur 4 sammenligning mellem lokalplanens visualisering<sup>2</sup> og det færdige byggeri. Lilli Gyldenkilde Torv Horsens.

<sup>1</sup> Lokalplan nr. 521, Østerport II, København

<sup>2</sup> Lokalplan 2016 – 27, Centerområde, den sydlige bymidte i Horsens

## 1.3 Problemformulering

Med afsæt i resten af kapitlet, er rapportens problemformulering klar til at blive præsenteret. Rapporten tager som sagt udgangspunkt i lokalplanens udvikling over tid, hvorfor en naturlig afgrænsning findes ved kommuneplanlægningslovens vedtagelse i 1977. Kommuneplanlægningsloven står som en skillelinje, da det hermed bliver muligt at udarbejde lokalplaner til fordel for byplanvedtægter.

Formålet med rapporten er at få afdækket både den kvantitative udvikling i regelmængden, og samtidig se hvordan kvalitet og visualiseringer konkret kommer til udtryk i de enkelte planer. Projektets overordnede forskningsspørgsmål er derfor:

**Hvilken udvikling har lokalplaner gennemgået kvantitativt og kvalitativt, siden indførelsen i dansk lov i 1977?**

I tillæg til forskningsspørgsmålet, arbejdes med en række arbejdsspørgsmål. Hvert arbejdsspørgsmål afdækker forskellige vinkler af forskningsspørgsmålet. Hvert arbejdsspørgsmål kan derfor anses som en selvstændig analyse, der fremkommer med uafhængige resultater, hvilke tilsammen besvarer problemformuleringen.

Følgende arbejdsspørgsmål medvirker i projektet:

1. Hvordan har regelmængden udviklet sig i lokalplaner ift. antallet af anvendte ord?

Arbejdsspørgsmålet tager udgangspunkt i de generelle samfundsmæssige tendenser der er ifm. en voksende mængde af love og bekendtgørelse. Er tilfældet det samme for lokalplaner, og hvordan fordeler regelmængden sig imellem redegørelses- og bestemmelsesdelen?

2. Hvad er regelgrundlaget for lokalplanens indhold ift. bebyggelsens ydre fremtræden?

Arbejdsspørgsmålet ønsker at udpege og analysere centrale juridiske begreber, indenfor de indholdsmæssige krav til lokalplanlægning. Arbejdsspørgsmålet afgrænses til at beskæftige sig med regelgrundlaget for bebyggelsens ydre fremtræden. Afgrænsningen foretages både ud fra en ressourcemæssig overvejelse, men også fordi ydre fremtræden synes at være et centralt omdrejningspunkt for offentlig debat.

3. Hvordan regulerer Københavns Kommune for bebyggelsens omfang og udformning, og i hvilken grad anvendes upræcise bestemmelser, kompetencenormer og visualiseringer?

Arbejdsspørgsmålet vil udnytte resultaterne fra analysen af regelgrundlaget, til at vurdere hvordan Københavns Kommune konkret har anvendt det i lokalplanlægningen.

## 2 Metode

Kapitlet præsenterer rapportens metodiske tilgang til besvarelsen af problemformuleringen-

Indledningsvist introduceres det undersøgelsesdesign, der strukturelt har sat rammen for rapporten. Her forklares behovet for de forskellige undersøgelser, og hvordan de enkeltvist er forbundet. Undersøgelsesdesignet fremstiller desuden den empiri der er anvendt til de enkelte undersøgelser. Dernæst præsenteres en dybdegående gennemgang af de metodiske valg der er truffet ifm. afgrænsning og fremgangsmåde for hver enkel delanalyse.

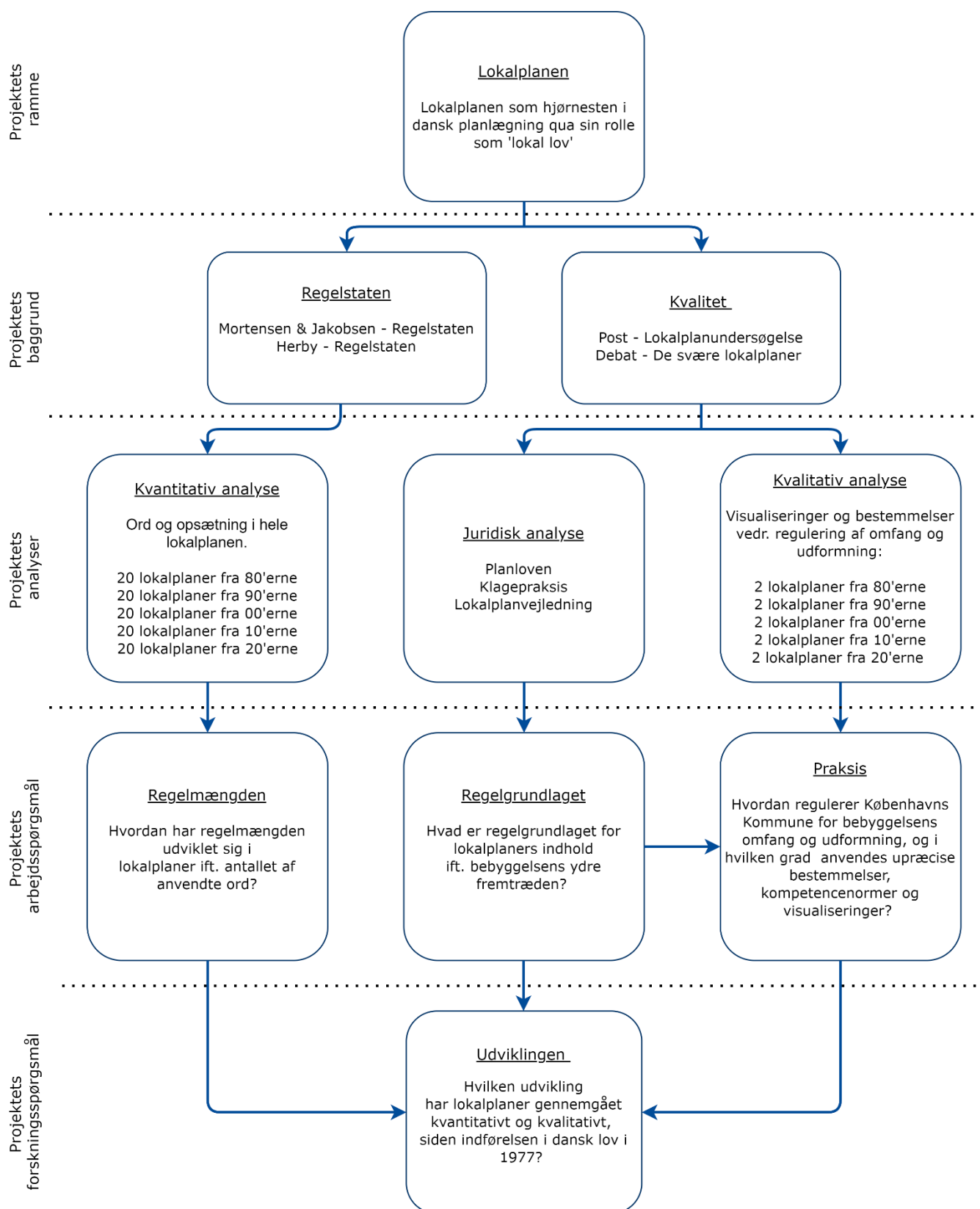
### 2.1 Struktur og undersøgelsesdesign

Som sagt støtter rapporten sig op af et undersøgelsesdesign. Undersøgelsesdesignet er præsenteret på næste side i Figur 5. I venstre side beskrives de 5 processuelle faser projektet gennemgår. Hovedindholdet defineres af bokse med individuel overskrift. Overskriften refererer til forskellige afsnit i rapporten, og indeholder oplysninger om den anvendte empiri. Pilene viser det indbyrdes forhold mellem de forskellige bokse, og her bør bemærkes forskellen mellem den kvantitative og kvalitative del af opgaven.

Den kvantitative analyse, bygger på samme metodiske tilgang der er benyttet af Peter Mortensen og Mads Feldsager Jakobsen i Regelstaten (**Mortensen & Jakobsen, 2014, s. 29-49**). Formålet med analysen er at give et indledende overblik over regelmængden i lokalplanen. Dette danner et naturligt grundlag for videre diskussion på et mere konkret niveau. Resultaterne af den kvantitative analyse, gør det således interessant at vurdere, om det konkrete indhold i lokalplaner har ændret sig qua den massive vækst af ord.

Overstående analyseres i den kvalitative undersøgelse, der af tidsmæssige årsager, afgrænses til at omhandle hvordan der reguleres for bygningers omfang og udformning. Bygningers omfang og udformning, er defineret nærmere i afsnit 2.2.2. Den kvalitative del af rapporten er som det kan ses todelt. Det skyldes at en undersøgelse af lokalplanerne ikke er meget værd uden indgående kendskab til den relevante lovgivning. På denne måde hjælper resultaterne fra undersøgelsen af regelgrundlaget, til at analysere praksis.

Overordnet er undersøgelsesernes rækkefølge et udtryk for en logisk sammenhæng, hvor hver analyse er en yderligere afgrænsning ift. den seneste, og hvor abstraktionsniveauet samtidig indsnævres.



Figur 5 undersøgelsesdesign



## 2.2 Gennemgang af delanalyser

Afsnittet vil gennemgå hver delanalyseres måde at indsamle, behandle og analysere data på. Herunder hvilke afgrænsninger der er foretaget samt konkrete valg ift. tolkning og fremgangsmåde.

### 2.2.1 Regelmængden

Regelmængden analyseres primært kvantitativt gennem statistiske undersøgelser, hvor antallet af ord tillægges stor vægt.

#### Indsamling og behandling af data

Indsamlingen stammer fra Plandatas database over vedtagne lokalplaner. Det empiriske grundlag baserer sig på indholdet af 100 vedtagne lokalplaner. Før udvælgelsen af de 100 lokalplaner er der taget højde for hvordan der opnås højst kvalitet af undersøgelsen. Kvaliteten er i denne forbindelse forbundet med hvor repræsentativt resultatet bliver.

100 lokalplaner er kun en brøkdel af det samlede antal vedtagne lokalplaner i Danmark. Derfor er der foretaget en snæver afgrænsning, for at sammenligningen bliver nogenlunde ens. Undersøgelsen er dermed ikke repræsentativ for alle lokalplaner i Danmark, men for den afgrænsning der vælges.

Følgende kriterier er benyttet ifm. afgrænsningen:

1. Antal, ud fra en overvejelse om ressourcemæssige forudsætninger ifm. rapportarbejdet.
2. Formål, valgte lokalplaner skal danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri<sup>3</sup>.
3. Anvendelse, den primære anvendelse er fastsat til boligformål<sup>4</sup>.
4. Geografi, Der er udvalgt 20 lokalplaner fra hver regions største kommune målt på indbyggertal<sup>5</sup>.
5. Vedtagelsestidspunkt, De 4 først vedtagne lokalplaner fra hvert årti, der samtidig opfylder overstående krav, er valgt.

Hvad angår de første tre kriterier, så giver de langt hen ad vejen sig selv. Ift. det fjerde kriterie er ønsket at opnå en variation mellem kommunerne. Potentielt åbnes der for resultater der ikke ellers var observeret, ligesom undersøgelsen samtidig kan benyttes mere generelt ift. store kommuner i Danmark.

Udgangspunktet er dog stadig "kun" 100 lokalplaner, hvorfor undersøgelsen ikke kan rumme samtlige 98 kommuner. Valget om at benytte hver regions største kommune målt på indbyggertal, er vurderet mest hensigtsmæssig. Dette på trods af at der godt kan argumenteres for en vis svaghed i datagrundlaget. København, som region Hovedstadens største kommune, er væsentligt større end de

---

<sup>3</sup> Lokalplanens egen tolkning af formål

<sup>4</sup> Plandatas kategorisering

<sup>5</sup> Pba. Danmarks statistik om folketal (Danmark Statistik BY2)

resterende kommuner, og har derfor potentielt markant anderledes forudsætninger ift. lokalplanlægning. Derudover er Roskilde kommune eneste kommune der ikke er tidligere Magistrat kommune.

De 5 udvalgte kommuner er (*angiver indbyggertal*):

1. Københavns kommune (638.117)
2. Roskilde kommune (88.889)
3. Odense kommune (205.509)
4. Aarhus kommune (352.751)
5. Aalborg kommune (219.487)

Ift. det 5. kriterie vedr. vedtagelsestidspunktet, er det et erklæret mål for undersøgelsen at fortælle noget om udviklingen over tid. Problemformuleringen afgrænsede undersøgelsen til udelukkende at omhandle lokalplaner, og satte dermed en tidsmæssige horisont der strækker sig til indførelsen i 1977. En gennemgang af lokalplaner fra hvert år siden indførelsen i 1977 ville ligesom den geografiske afgrænsning svække kvaliteten af resultatet, pga. det numeriske antal der undersøges. Rapporten opererer derfor med intervaller, hvor de først vedtagne lokalplaner i hvert årti, startende fra 1980, danner datagrundlaget.

Dermed opnås følgende fordeling af lokalplaner:

- 20 lokalplaner fra 80'erne
- 20 lokalplaner fra 90'erne
- 20 lokalplaner fra 00'erne
- 20 lokalplaner fra 10'erne
- 20 lokalplaner fra 20'erne

### **Analysering af data**

Analysen af regelmængden er statistisk, og baserer sig på talmæssige observationer i form af registrering af ord, bestemmelser og kortbilag. Optællingen af ord vedrører både lokalplanens redegørelses- og bestemmelsesdel.

Til ordoptælling er benyttet Words ordoptællings funktion. Indholdet fra lokalplanerne er manuelt kopieret fra en PDF-fil og derefter indsat i Word. Vurderingen af hvilke ord der er optalt, er yderligere forklaret herunder:

- Ord i redegørelsen

Optællingen omhandler afsnit som lokalplanen selv angiver som redegørende. Derudover afsnit der typisk går under overskrifterne "baggrund", "forhold til anden planlægning", osv., der også kan betragtes som redegørende, da de beskriver nogle konkrete forhold ift. planens projekt.

Forhold af mere generel karakter eller oplysende ift. forståelse af planen er udeladt. Det omhandler afsnit som fx forside, indholdsfortegnelse, "Hvad er en lokalplan", osv.

- Ord i bestemmelsen

Optællingen tager udgangspunkt i bestemmelsesdelen, og tæller foruden de egentlige bestemmelser også kommentarer og fodnoter med.

- Lokalplanens opsætning

Optælling af den antalsmæssige brug af kortbilag, bestemmelser og underbestemmelse. Illustrationer i redegørelsen der ikke også er angivet som kortbilag er ikke talt med. Det har været underordnet om bestemmelserne er angivet ved tal eller bogstav.

### 2.2.2 Regelgrundlaget

Regelgrundlaget analyseres primært gennem et litteraturstudie. Klagepraksis tillægges her stor vægt ift. forståelse af kvalitet i lokalplanen.

#### Indsamling og behandling af data

Det er valgt at afgrænse undersøgelsen om regelgrundlaget, til kun at omhandle relevante juridiske begreber ift. bebyggelsens omfang og udformning. Det omhandler størrelse, materialevalg, farver, udformning og detaljer vedr. primær og sekundær bebyggelse.

Afgrænsningen muliggør en mere dybdegående analyse af enkelte dele i lokalplanen. Det bliver derfor muligt kvalitativt at undersøge flere lokalplaner, end hvis fokus havde været bredere.

Ift. hvilke juridiske begreber der i denne forbindelse kræves analyseret, har vejledningen til lokalplanlægning udgjort den primære inspirationskilde. Vejledningen gjorde det klart at 3 forhold krævede yderligere uddybning (**LPV, s. 23-25, 57-61**):

- Mindstekrav
- Præcisionskrav
- Kompetencenormer

Derudover udgør Planloven den juridiske hjemmel der er, ift. regulering af ydre fremtræden i lokalplaner. Derfor krævede følgende yderligere uddybning.

- Planlovens § 15 stk. 2 nr. 7

Sidst er det på baggrund af den store fokus i den offentlige debat, vurderet hensigtsmæssigt at se nærmere på brugen af visualiseringer i lokalplanen. Derfor måtte regelgrundlaget bag visualiseringer undersøges nærmere:

- Visualiseringer

Udover Planlovens § 15. stk. 2 nr. 7, bærer begreberne præg af at være skønsmæssige. Det betyder at dybere forståelse af disse begreber, i høj grad beror på den doms- og klagepraksis der er opstået igennem årene. De benyttede empirikilder er følgende:

- Afgørelser fra Naturklagenævnet
- Afgørelser fra Natur- og Miljøklagenævnet
- Afgørelser fra Planklagenævnet
- Domme fra Østre Landsret
- Tidsskrifter fra MAD
- Karnovs noter
- Arne Post lokalplanundersøgelse
- Vejledning om lokalplanlægning

Relevante afgørelser er fundet enten tilfældig, typisk igennem Karnovs noter, eller ved søgning i Planklagenævnets afgørelsesportal, hvor følgende ord er benyttet.

1. Klart og entydigt
2. Præcision
3. Kompetencenorm
4. Subjektiv vurdering
5. Dispensationsmuligheder
6. Skønsrelateret bestemmelse
7. Visualisering
8. Kortbilag

### **Analysering af data**

Da analysen omhandler begrebsafklaring, er det søgt at finde pointer i klagesager der definerer grænserne for de udvalgte forhold. Fx har Planklagenævnet ifm. præcisionskravet, taget stilling til at udtrykket *"høj arkitektonisk kvalitet"*, ikke er tilpas *"klart og entydigt"* formuleret til at være juridisk bindende. Det kan derfor udledes at mængden af skøn i bestemmelsen er afgørende for præcisionskravet. Antallet af analyserede klageafgørelser gør det samtidig muligt at generaliserer hvordan begreberne tolkes. Ift. overstående bør naturligvis medtages, at klageafgørelser beror på en helhedsvurdering, hvor der kan være inddraget forhold rapporten ikke er bekendt med

### 2.2.3 Praksis

Praksis analyseres også gennem et litteraturstudie, hvor en yderligere afgrænsning sørger for at der gennemgås et tilfredsstillende antal lokalplaner.

#### Indsamling og behandling af data

Indsamlingen af data tager udgangspunkt i den udvælgelse der allerede er udført i afsnit

**Regelmængden** 2.2.1. Herfra afgrænses yderligere, sådan at analysen af ”praksis” udelukkende omhandler Københavns Kommune. Derudover kun halvdelen af de oprindelige lokalplaner fra København, således at der gennemgås 2 lokalplaner fra hvert årti. Det er vurderet at første afgrænsning er tilpas præcis, til at udvælgelsen i denne analyse kan baseres på tilfælde.

#### Analysering af data

Undersøgelsen er en kritisk gennemgang, hvor problematiske bestemmelser og visualiseringer ift. krav fra regelgrundlaget, eksemplificeres og uddybes. Lokalplanen er læst fra ende til anden, og alle problematiske bestemmelser og visualiseringer der er fundet problematiske ift. omfang og udformning er medtaget i analysen. Brugen af eksempler, ses som en styrke af den subjektivitet undersøgelsen ellers må formodes at indeholde, da den udelukkende gennemføres af en person.



## 3 Regelmængden

Kapitlet vil kvantitativt fremstille lokalplaners omfangs- og strukturmæssige udvikling. Formålet med kapitlet er at besvare hjælpespørgsmål 1 fra problemformuleringen:

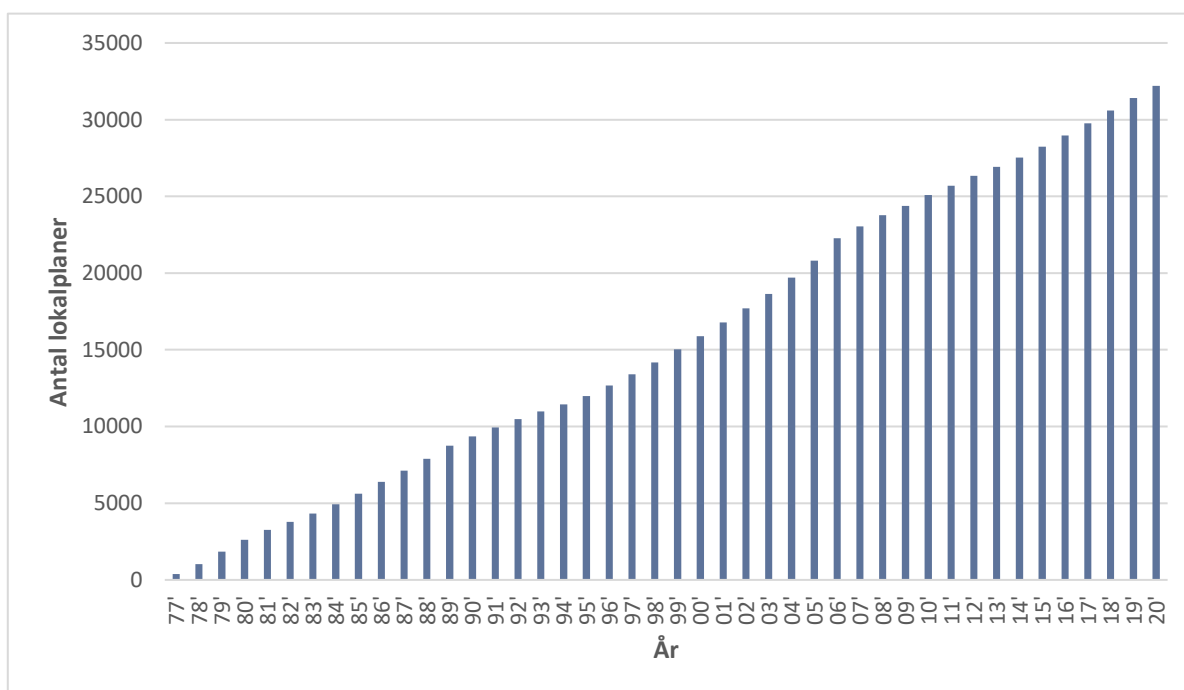
*Hvordan har regelmængden udviklet sig i lokalplaner ift. antallet af anvendte ord?*

Kapitlet indledes med en gennemgang af den generelle udvikling på lokalplanområdet, hvor der præsenteres figurer der fremstiller den antalsmæssige udvikling i vedtagne og aflyste lokalplaner. Herefter følger en gennemgang af antallet af ord, fordelingen mellem disse i redegørelse- og bestemmelsesdelen, samt en opgørelse af brug af bestemmelser og kortbilag.

Kapitlet afsluttes med en delkonklusion der danner grundlag for videre undersøgelser, samt en refleksion over nuværende resultater.

### 3.1 Den generelle udvikling

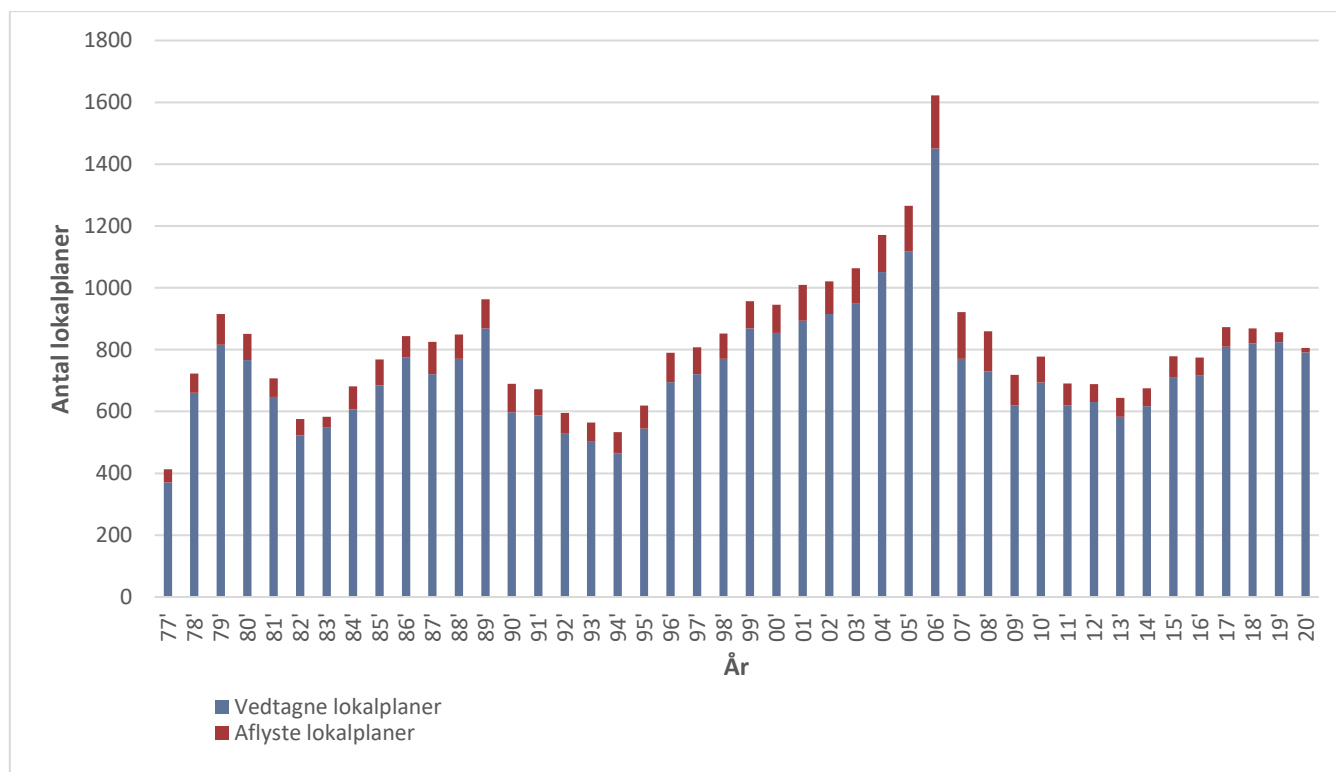
På nuværende tidspunkt er der jf. Plandatas database, samlet 35.557<sup>6</sup> vedtagne lokalplaner i Danmark. Som det fremgår af Figur 6, har udviklingen været konstant stigende og i nogenlunde samme tempo siden 1977. Ift. figuren henvises der til afsnit 3.4, for en yderligere uddybning af uoverensstemmelsen mellem antallet af vedtagne lokalplaner.



Figur 6 overblik over udviklingen af antallet af vedtagne lokalplaner

<sup>6</sup> Udtræk "vedtagne lokalplaner" Plandata pr. 14.4.2021.

I Figur 7, ses at den konstante stigning skyldes at der årligt vedtages omkring 700-1000 lokalplaner, mens der kun aflyses omkring 100. Enkelte år adskiller sig fra resten. Navnlig er der vedtaget markant flere lokalplaner i højkonjunkturer årene 2004, 2005 og særligt 2006.



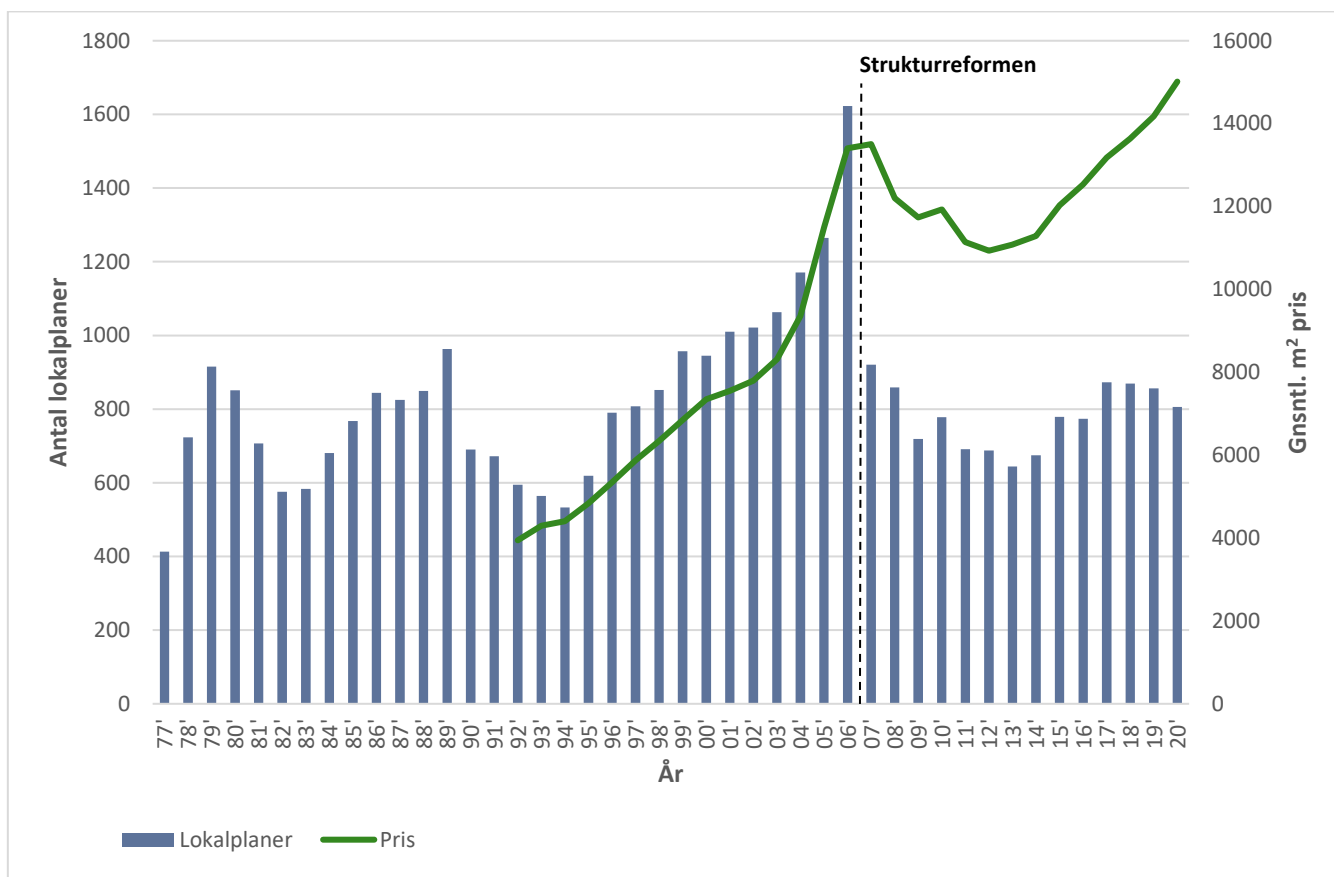
Figur 7 overblik over antallet af vedtagne og aflyste lokalplaner<sup>7</sup>

Det synes umiddelbart nærliggende, med tanke på den tætte relation mellem byggeriet og lokalplanlægning, at stigende priser på boligmarkedet op mod finanskrisen i 2008, har tilskyndet udarbejdelsen af flere lokalplaner. Omvendt må det dog også konstateres at der ikke vedtages i nærheden af det samme antal lokalplaner i 2020 som i eksempelvis 2006, på trods af at boligpriserne er højere end nogensinde før.

I Figur 8, er overstående visualiseret. Det kan hermed konstateres at en sammenhæng godt synes at kunne spores. Det virker dog mere nærliggende, at det er andre tiltag der har haft den afgørende betydning for de mange vedtagne lokalplaner op med 2007.

Her kan evt. kigges mod større politiske indgreb i samme tidsperiode. I 2007 vedtog folkettinget strukturreformen, der reducerede antallet af kommuner fra 271 til 98. Strukturreformen kan oplagt have tilskyndet nogen udviklere og kommuner til at gennemføre lokal planlægning, før administrationen blev omlagt i større enheder.

<sup>7</sup> Udtræk "vedtagne lokalplaner" og "aflyste lokalplaner" Plandata pr. 14.4.21

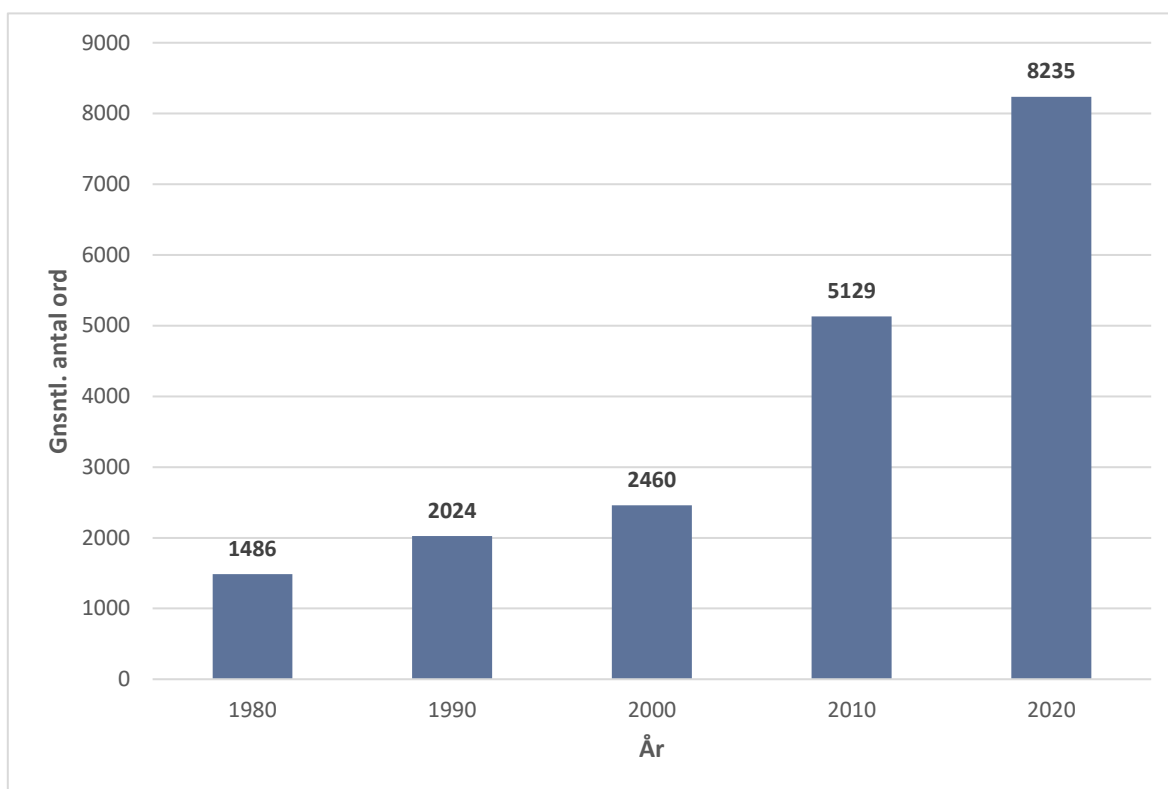
Figur 8 korrelation mellem lokalplaner, boligpriser<sup>8</sup> og Strukturreformen

### 3.2 Længden og opsætning af lokalplaner

Figur 9 viser en opgørelse over udviklingen af det samlede antal ord der indgår i de undersøgte lokalplaner. Opgørelsen viser en stigning over en 40-årig tidsperiode fra 1486 ord til 8235 ord, hvilket svarer til en stigning på cirka 450 %.

Stigningen har særlig taget fart mellem 00'erne og 10'erne, hvor antallet af ord er over fordoblet. Stigninger aftager procentuelt en smule mellem 10'erne og 20'erne, men er stadig på 61 %. Den markante stigning hænger potentielt sammen med de udvidede muligheder og krav der løbende er blevet indført i Planloven. Lokalplanernes indhold reguleres primært af Planlovens § 15 stk. 2, også kendt som lokalplankataloget, samt Planloven § 16 ift. krav i redegørelse.

<sup>8</sup> Realkreditrådets boligmarkedsstatistik (BM010) , gnsntl. m2 pris på enfamilieshuse 1. kvartal.



Figur 9 gnsntl. antal ord i lokalplaner

I Figur 10, fremgår en oversigt over udviklingen i antallet af forhold der kan medvirke i en lokalplan. Figuren medtager forhold der enten er en del af lokalplankataloget, eller redegørelseskravene i Planlovens § 16.

Både lokalplankataloget og redegørelseskravene har været en del af lovhjemlen siden vedtagelsen af kommuneplanlægningsloven (LOK)(§§ 18 & 20). Med undtagelse af et enkelt tilfælde i 2015, hvor man fjernede et punkt i lokalplankataloget<sup>9</sup>, er der udelukkende tilføjet nye muligheder for regulering.

Ift. lokalplankataloget, var det oprindeligt muligt at optage bestemmelser omkring 16 forhold. Sidenhen er tilføjet 13 punkter, så lokalplankataloget i dag indeholder 29. Mulighederne er løbende tilføjet, startende med vedtagelsen af Planloven i 1991, hvor flere love blev sammenbragt.

Ift. redegørelseskravene, så omhandlede bestemmelsen oprindeligt udelukkende hvordan lokalplanen forholdt sig til kommuneplanen og øvrig planlægning for området. Denne bestemmelse er stadig aktiv i nuværende lovgivning, hvor den er suppleret med 10 "nye" forhold.

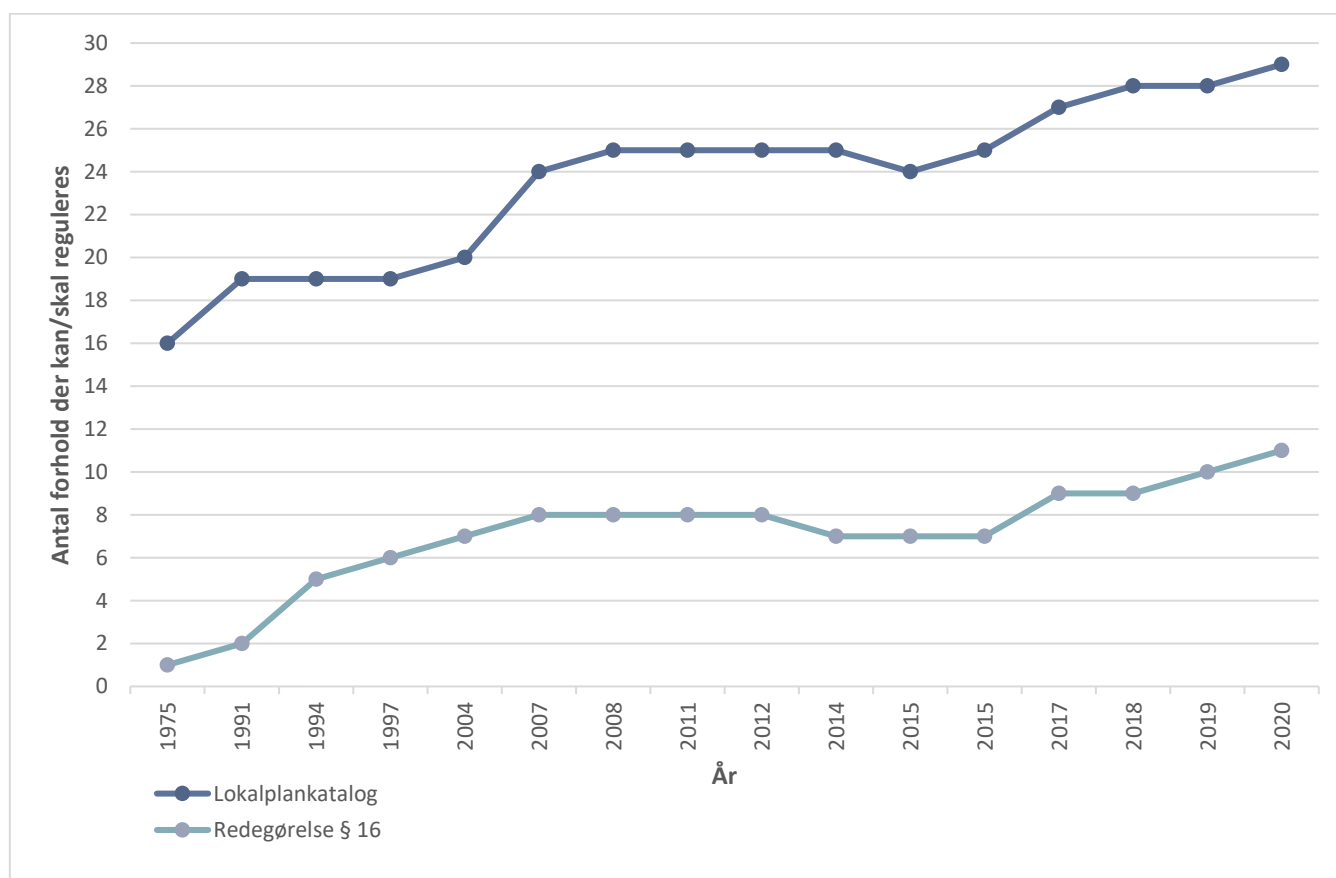
---

<sup>9</sup> lov 27-12-2014 nr. 1529 § 15 stk. 2 nr. 22 om lavenergibebyggelse (LOP)

Med udgangspunkt i at lokalplanerne særligt er vokset i længde efter 00'erne, synes det interessant at vurdere om det samme gør sig gældende for lovgrundlaget. Dette er dog kun delvist tilfældet. Ved redegørelseskravene, er der vedtaget 5 forhold både før og efter år 2000 ift. den oprindelige lov. Ved lokalplankataloget er den oprindelige lov derimod suppleret med 3 forhold op til år 2000, og 10 forhold efter årsskiftet. En sammenhæng herimellem kan derfor ikke spores.

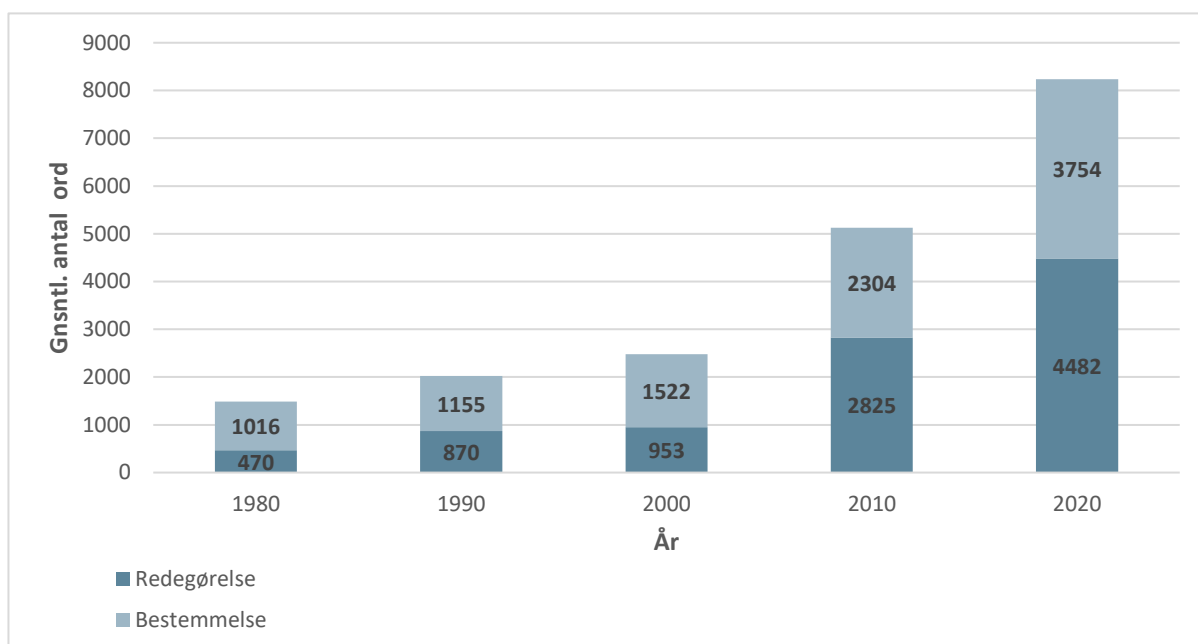
Antal bestemmelser vedtaget ift. oprindelig lov

|                    | Før 2000 | Efter 2000 |
|--------------------|----------|------------|
| Lokalplankataloget | 3        | 10         |
| Redegørelseskrav   | 5        | 5          |



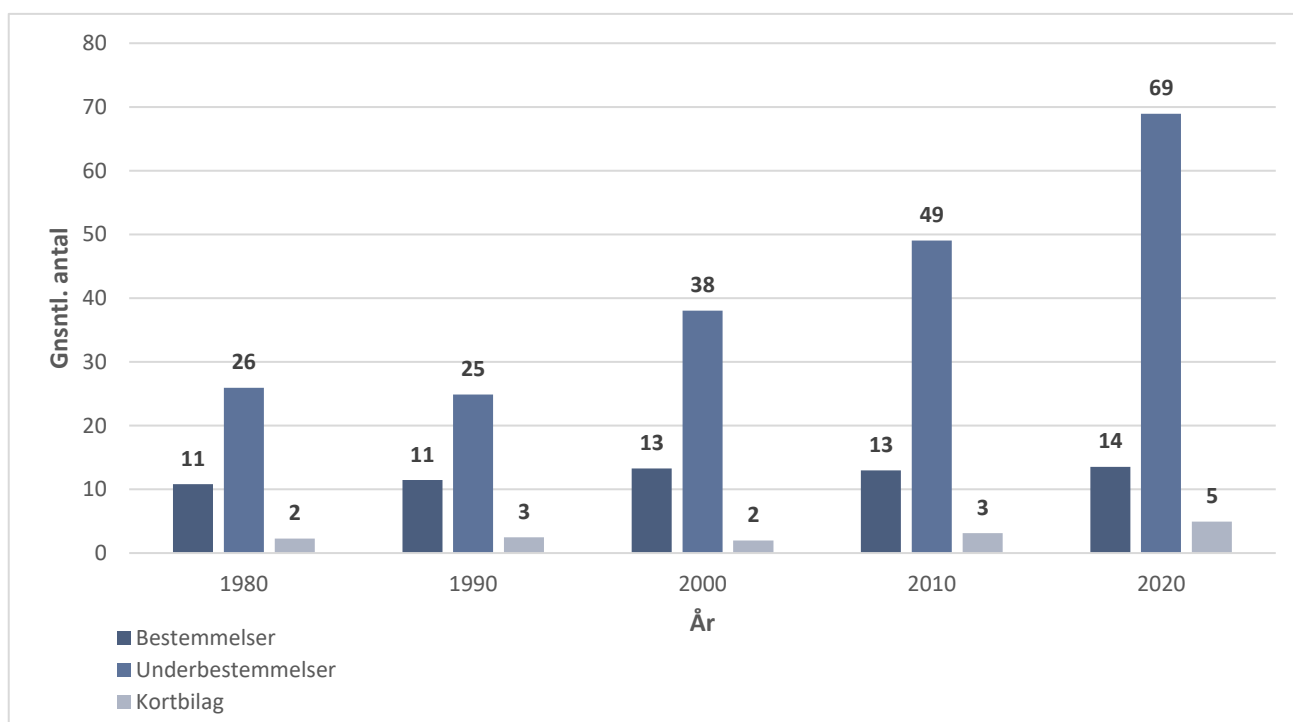
Figur 10 antal forhold der kan/skal reguleres for i lokalplankataloget og Planlovens § 16

Baseret på at der er kommet flere muligheder i lokalplankataloget ift. planlovens § 16, burde en umiddelbart logisk konsekvens, derfor være at lokalplanens bestemmelsesdel er vokset forholdsmæssigt mere end redegørelsesdelen. Som det fremgår af Figur 11, kan en sådan sammenhæng dog helle ikke godtgøres. Her fremgår det tværtimod at bestemmelsesdelen er vokset mere jævnt end redegørelsesdelen. Fra 2000 til 2020 steg antallet af ord i redegørelsesdelen således med ca. 370 % mens bestemmelsesdelen "kun" er vokset med ca. 147 %.



Figur 11 fordeling af udvikling i antallet af ord mellem redegørelses- og bestemmelsesdel

Ift. lokalplanens opsætningsmæssige udvikling, så fremgår denne af Figur 12. Hver at bemærke er især udviklingen i antallet af underbestemmelser, der er vokset ganske markant, mens de overordnede bestemmelser antalsmæssigt er nogenlunde uændrede. Det synes at det stadig er de samme overskrifter der benyttes i lokalplanerne, herunder: *område og zonestatus, arealanvendelse, bebyggelsens omfang og placering, bebyggelsens ydre fremtræden, ubebyggede arealer osv.*, men at hvert kapitel er blevet længere. Den umiddelbare fornemmelse som læser, er at den øgede mængde af underbestemmelser overskueliggøre læsningen af lokalplanen.



Figur 12 opsætningsmæssig brug af bestemmelser, underbestemmelser og kortbilag



### 3.3 Delkonklusion

På baggrund af kapitlets undersøgelser der fremstiller grafer af den generelle og mængdemæssige udvikling, vurderes hjælpe spørgsmål 1 vedr. lokalplanens kvantitative udvikling at være besvaret.

#### Længere lokalplaner

Kapitlet fremstiller at der hvert år vedtages og aflyses et nogenlunde konstant antal lokalplaner, i omegnen af 700-1000, med undtagelse af enkelte år i midten af 00'erne.

Derudover står det klart at nyere lokalplaner er markant længere end ældre. Kapitlets analyser finder at lokalplaner i perioden 1980-2020, i gennemsnit er vokset fra at indeholde 1486 ord til 8235 ord. En stigning på 454%. Stigningen har særlig taget fart mellem årtusindeskiftet og 2010. Antallet af ord mere end fordobledes således i denne periode, og er sidenhen steget med yderligere 61% mellem 2010 og 2020. Udviklingen omhandler både en stigning i redegørelses- og bestemmelsesdelen. Forholdsmæssigt er redegørelsen dog vokset markant mere end bestemmelsesdelen.

#### Flere muligheder for regulering

Lovhjemlen til at regulere i Planlovens §§ 15-16, er også steget. Oprindeligt kunne lokalplankataloget regulere 16 forhold, hvilket nu er 29, mens der i redegørelsen "skal" reguleres for 11 forhold i modsætning til det oprindelige enkeltstående krav.

#### Manglende årsagssammenhæng

Analysen kan ikke konkludere en egentlig årsagssammenhæng mellem det juridiske grundlag og længden af lokalplaner. Ja, der er kommet flere lov hjemlede muligheder, men noget tyder på at disse muligheder kun indeholder halvdelen af svaret. En anden nærliggende årsag synes derfor at ligge i planlæggernes villighed/bevidsthed ift. udførelsen af lokalplanen. Spørgsmålet er om den øgede længde har medført et kvalitetsløft i lokalplanernes indhold eller ej. Dette bør undersøges nærmere i resten af rapporten. Pga. lokalplanernes nuværende længde, bør det overvejes at afgrænse en yderligere undersøgelse til kun at omhandle en stikprøvekontrol af enkelte emneområder der altid går igen i lokalplanen.

### 3.4 Refleksion

Undersøgelsen og resultaterne har givet anledning til en række refleksioner.

#### Fejl i Plandatas database

Igennem analysen er observeret flere fejl ift. ajourføring af Plandatas database.

Ift. analysen omhandler det datoer vedr. vedtagelse og aflysning. Dette eksemplificeres meget fint ved at der ifølge Plandata i alt er ca. 35.500 vedtagne lokalplaner, mens Figur 6 kun indeholder data fra ca. 32.200 lokalplaner.

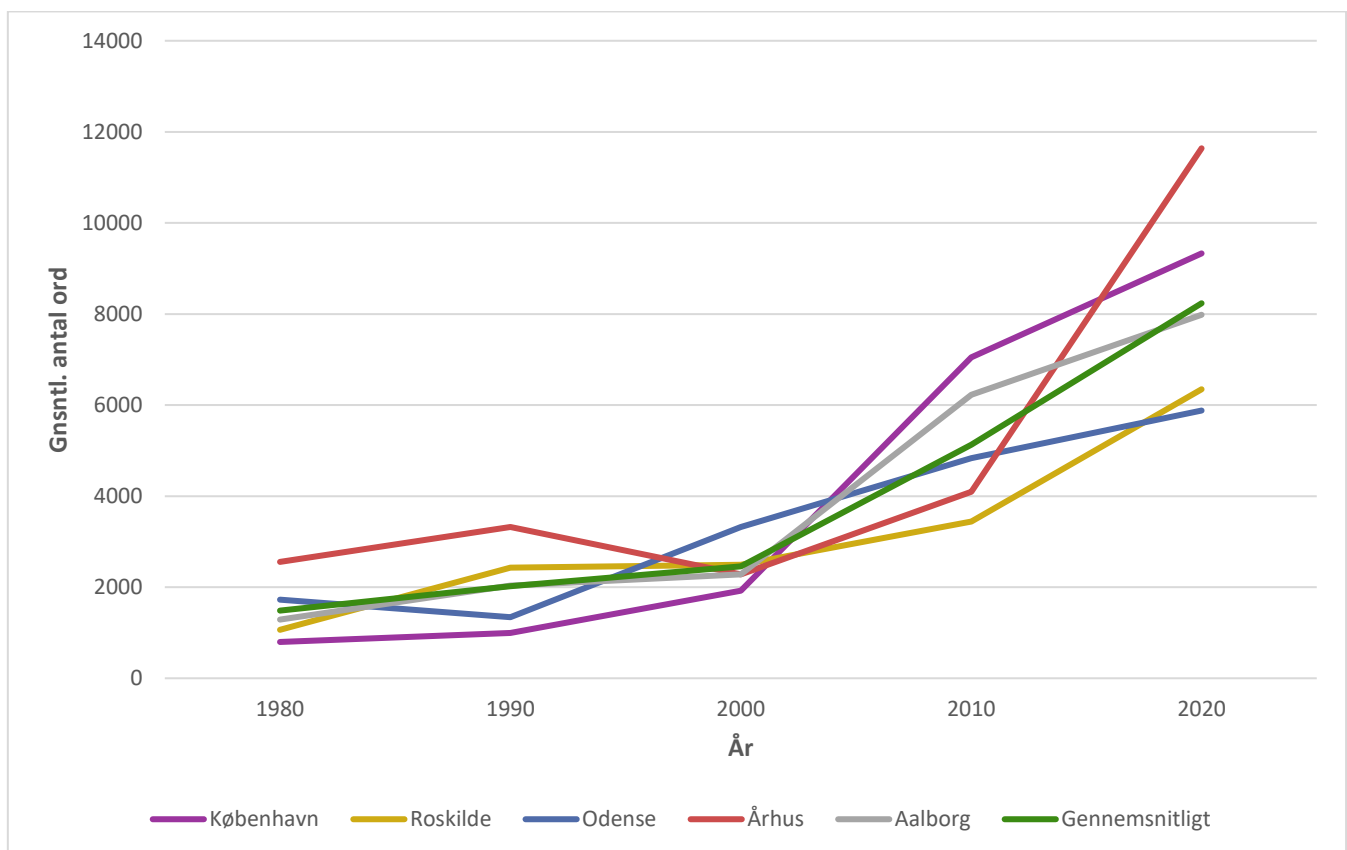
Forskellen skyldes bl.a. at nogle af lokalplanerne er vedtaget i 2021, og at der er registreret en række byplanvedtægter. Den største fejlkilde er desværre at mange lokalplaner, både vedtaget og aflyste, er dateret til at ændringen er gennemført 1. januar 1900.

### Forskel på kommuneniveau

Statistikken er foretaget på baggrund af data fra de fem største kommuner i hver sin region målt på indbyggertal. I Figur 13, ses på data på kommuneniveau. Det er tydeligt at Århus og København trækker gennemsnittet af længderne op. Særligt med Århus kommunes eksplosive vækst i ord mellem 2010 og 2020.

Det virker nærliggende at de største byer, stiller de strengeste krav ift. regulering i lokalplanerne, da investeringer i de store byer er mindre risikofyldte og derfor attraktive for en investor.

En undersøgelse af forskellige kommunetyper, herunder storby kommuner, provinskommuner, og kommuner med forskellige politiske flertal kunne være særlig interessant ift. om overstående hypoteses holder vand.



Figur 13 fordelingen af udviklingen i ord mellem de undersøgte kommuner

## 4 Regelgrundlaget

Kapitlets formål er at besvare hjælpeopgørsmål 2 i problemformuleringen:

*Hvad er regelgrundlaget for lokalplaners indhold ift. bebyggelsens ydre fremtræden?*

Besvarelsen kræver at der som udgangspunkt rettes opmærksomhed mod Planlovens §§15 og 16, vejledning til lokalplanlægning samt den omfattende nævns- og domspraksis der er opstået over årene, og som derved konkretiserer en række af de skønsmæssige fortolkninger der findes. Kapitlet vil først analysere de betydningsfulde formuleringer *mindstekravet*, *præcisionskravet* og *kompetencenormer*. Efterfølgende ses på grundlaget for benyttelse af visualiseringer i lokalplaner, før til sidst at gennemgå indholdet af Planlovens §15 stk. 2 nr. 7, vedr. bebyggelsers omfang og udformning.

Kapitlet afsluttes med en delkonklusion, der kategoriserer de forskellige opsummeringer, hver relevant formulering har efterladt.

### 4.1 Mindstekravet

Udgangspunktet når det kommer til indholdet af en lokalplan, er at der tillægges de forskellige kommunalbestyrelser store frihedsgrader ift. en vurdering af planernes konkrete indhold og detaljeringsgrader (LPV 1.4.1).

Dog skal planerne som minimum indeholde oplysninger om formål, retsvirkning samt hvilke ejendomme planen vedrører. Formålsbestemmelsens betydning henviser primært til muligheden for efterfølgende dispensation (Karnov, 2020, note 322), mens retsvirkning henviser til planens ikrafttrædelsestidspunkt (Karnov, 2020, note 323).

Udgangspunktet er at det alene er bestemmelserne og ikke redegørelsen der opnår juridisk retsvirkning. Kortbilag samt tekststykker i redegørelsen, med konkrete henvisninger i bestemmelsesdelen, kan også opnå juridisk retsvirkning. Dog vil eventuelle uoverensstemmelse jf. ØLD U.2003.1979 altid tilgodese teksten i lokalplanbestemmelsen over kortbilaget.

Skal planen danne grundlag for et lokalplanpligtigt byggeri, kræves desuden at planen indeholder oplysninger der muliggør offentlighedens forståelse af, hvordan fremtidige forhold kommer til at fremstå. Dette indebærer oplysninger om både bygningers omfang og art, samt vejanlæg og friarealer. Modsætningen hertil er rammelokalplaner, hvilke ikke kan danne grundlag for et fremtidigt byggeri (NKO 193/1999).



Figur 14 visualisering langs Amagerbanen i København<sup>10</sup>

## 4.2 Præcisionskravet

En lokalplan er, når den fremsættes, bindende overfor berørte brugere og ejere. Dette gælder også selvom lokalplanen kun er fremsat som et forslag. Byggeprojekter må dog vente til lokalplanen endelig vedtages før byggeriet kan påbegyndes. Byggeprojekter i overensstemmelse med bestemmelserne er umiddelbart tilladte, mens uoverensstemmende forhold omvendt vil kræve dispensation. Der kan dispenseres for forhold der ikke vedrører principperne i planen.

Lokalplanforslag er ofte genstand for væsentlig interesse blandt offentligheden. Interessen medfører et stort ansvar hos forfatteren af lokalplanen. Tvivlsspørgsmål til teksten, hvad end det er blandt offentligheden, forvaltningen eller tredjepart, kan medvirke til at planen ikke gennemføres efter intentioner eller helt sætter en stopper for byggeriets fremskridt.

I lokalplanvejledningen er præcision ensbetydende med at teksten skrives klart og entydigt, sådan at der ikke opstår senere tvivl om indholdet. Altså behøver lokalplanbestemmelser ikke at have en høj detaljeringsgrad, da dette kan føre til en unødvendig overkomplicering af lokalplanens intentioner (LPV 1.4.2).

En tydeligere understregning af hvad der menes med klart og entydigt er gennemgået herunder.

---

<sup>10</sup> Forslag til lokalplan – Ved Amagerbanen nord

- Eksempler på udtryk der ikke findes klart og entydige:

NKO 279 af maj 2003 – *"almindelige farver"* uden henvisning til særlige standarder.

NKO 463 af januar 2009 – *"så vidt muligt"* og *"helhedsvurdering"*

NMK-33-00143 af 26. januar 2012 – *"sammenhæng"* og *"harmoni"*

NMK-33-03774 af 31. marts 2017 – *"god helhedsvurdering"* og *"facadens udtryk"*

NMK-33-04353 af 2. februar 2018 – *"høj arkitektonisk kvalitet"*, *"sammenhæng til byrum"* og *"god helhedsvirkning"*

PKN-18/09398 af 8. april 2019 – *"skæmmende"*

PKN-19/07059 af 21. oktober 2019 – *"udgangspunkt"* og *"størst muligt"*

PKN-18/05934 af 20. marts 2020 – *"helhedsvirkning"*

- Eksempler på udtryk der findes klart og entydige

NKO 410, februar 2007 - *"blanke og reflekterende tagematerialer"*

NMK-33-02738 af 6. juli 2015 – *"principiel"*

PKN-19/06417 af 4. marts 2020 – *"rene og kraftige farver"*

- Lokalplanvejledningen ift. præcisionskravet

Vejledningen understreger nogle væsentlige pointer lokalplanforfattere bør overveje, ift. at undgå evt. fortolkningsspørgsmål eller misforståelser.

*"Bebyggelse"* – her skal opmærksomheden være på om bestemmelsen henvender sig mod samtlige bygninger, eller om der bør differentieres mellem garager, udhuse mfl. En differentiering kan også lette beskrivelsen af de forskellige bygningstyper placering ift. hinanden, skel osv. Skel alene, kan også give anledning til problemer såfremt der ikke er taget stilling til om det vedr. samtlige skel, eller om der er forskel på skel mod vej, sti og nabo (LPV 1.4.2).

Vejledninger giver derudover nogle erfaringsmæssige eksempler på formulering der giver anledning til tvivl, og hvordan dette kan undgås. Fx bør *"der kan (eller må) etableres ..."*, *"det er tilladt at ..."*, undgås. I stedet bør anvendes *"der må kun ... eller skal"*. Benyttes fx *"det er tilladt"*, bør dette gøres som undtagelse fra en hovedregel. Således at bestemmelsen henvender sig mod at tillade forhold uden det kræver dispensation. Fx *"Facader skal være sorte... dog er andre farver tilladt ifm. garager og anden sekundær bebyggelse"* (LPV 1.4.2).

#### 4.2.1 Opsamling

Om en lokalplanbestemmelse efterlever præcisionskravet, er en skønsmæssig vurdering. Graden af skøn ifm. den enkelte bestemmelse er afgørende for om den kan vurderes klar og entydig.

Ifm. undersøgelsen af de forskellige klagesager, synes det muligt at kategorisere bestemmelser der ikke er klare og entydige efter understående liste:

1. Bestemmelser der kræver efterfølgende tolkning. (*helhedsvurdering, arkitektonisk kvalitet, sammenhæng, skæmmende*)
2. Bestemmelser hvor det er usikkert hvad den må bygges. (*så vidt muligt, størst muligt, principielt*)
3. Bestemmelser der ikke er planlægningsmæssigt begrundet.

Et forhold der gør præcisionskravet særligt interessant, er at fortolkningstvivil ikke må komme borgerne til skade. Derfor er mange af tvivlsagerne interessante da de kan få u hensigtsmæssige konsekvenser ift. kommunernes intentioner. Omvendt kan upræcise bestemmelser medføre at offentligheden føler sig overset og forbigået.

Overordnet kan der altså opstilles to scenarier, for hvorfor upræcise bestemmelser kan have en uhensigtsmæssig virkning.

1. Upræcise bestemmelser der ender med at muliggøre et andet byggeri end hvad offentligheden forventede.
2. Upræcise bestemmelser der ender med at muliggøre et andet byggeri end hvad kommunen forventede

Grundlæggende synes det lettest at fatte sympati for offentligheden, da det ikke kan forventes at disse er lægmænd ift. vurdering af lokalplanbestemmelsernes betydning. Dette må omvendt forventes at kommunerne, der ofte selv eller i tæt samarbejde med bygherre udarbejder lokalplanerne. Særligt må det formodes at diverse planafdelinger, i modsætning til kommunalbestyrelsen, har en god formodning om hvilke muligheder en lokalplan tillader. "Håbet" må være at planafdelingerne ifm. benyttelsen af upræcise bestemmelser om hvilke konsekvenser det kan få. Altså at planafdelingerne bevidst ønsker at fremstille lokalplaner med en vis elastik, og at der dermed samtidig gøres opmærksom på dette ved offentlige høringer.

## 4.3 Kompetencenormer

Bestemmelser i lokalplanen er skrevet enten som forholds- eller kompetencenormer. Forholdsnormer er specifikke bestemmelser der siger enten hvad der er tilladt eller forbudt. Kompetencenormer, der i nyere tid også refereres til som dispensationsbestemmelser<sup>11</sup>, er bestemmelser der giver mulighed for, at kommunalbestyrelsen senere kan dispensere for et forhold, der som udgangspunkt er forbudt. Et typisk eksempel herpå er fx *"skilte er forbudte uden særlig tilladelse fra kommunalbestyrelsen"*. Formuleringen er med andre ord et forbud mod skiltning, hvorved der kan opnås dispensation ud fra Planlovens § 19 stk. 1.

---

<sup>11</sup> Planklagenævnets afgørelse på 30. marts 2020, j.nr. 18/05776



Undtagelser hertil er hvis bestemmelserne omhandler særlige forhold vedr. bevaringsværdigt byggeri eller forbud mod større byggearbejder hjemlet i planlovens § 15 stk. 2 punkt 18 og 24.

Overordnet må det dog konstateres at kompetencenormer, i tilfælde der ikke følger undtagelserne, så vidt muligt bør undgås pga. den usikkerhed disse bestemmelser skaber (LPV 1.4.3).

Brugen af kompetencenormer er flere ganget anfægtet. bl.a. af Arne Post der finder at kompetencenormer er ulovhjemlede og bør undgås, da de medvirker til at planen ikke er "gjort færdig" og samtidig er et udtryk for uklar lovgivning (Post, Sammenfattende rapport, 2011, s. 35). Arne Post vurderer desuden at brugen af kompetencenormer, er et udtryk for kommunernes ønske om at balancere hvor restriktiv lokalplanen er. Det er således ikke altid formålstjenligt hvis lokalplanen ikke efterlader rum til senere ændringer, særligt når det kommer til vurdering af arkitektoniske forhold. Derfor søger kommunerne at bruge kompetencenormer som en måde hvorpå forhold senere kan behandles på baggrund af en form for enkeltsagsbehandling (Post, Hvingel, & Møller, 1. delrapport, 2010, s. 21).

På trods af problematikken og diskussionen vedrørende kompetencenormernes manglende lovhjemmel, så har, og er de stadig udbredte i lokalplaner.<sup>12</sup> Historisk kan dette forsvares, da kompetencenormer tidligere har været anerkendt praksis helt tilbage fra de første byplanvedtægter. Således er der i de historiske vejledninger til lokalplanlægning, flere konkrete eksempler på formuleringer der godkender kompetencenormer.

Sådanne eksempler er seneste lokalplanvejledning rensat for, ligesom der også i lokalplanvejledningen fra 2000 blev taget kraftig afstand fra brugen af kompetencenormer. Fx skrives der:

*"En bestemmelse der lyder 'Bebyggelsens ydre fremtræden skal godkendes af kommunalbestyrelsen...' er virkningsløs... Og så er det ikke en lokalplanbestemmelse, der jo skal have hjemmel i planlovens § 15." (LMJ, 2000, s. 32).*

Praksis for kompetencenormer er altså ændret over tid. Derudover synes der også at være en differentiering alt efter hvor stort et skøn kompetencenormen ligger op til. Kompetencenormer hvor bestemmelsen indikerer på hvilke vilkår der kan dispenseres håndteres i nævnspraksis markant strengere end mere skønsmæssige kompetencenormer.

Denne praksis er også opsummeret af Helle Tegner Anker der i MAD2021.1 (Anker, 2020), redegøre for hvordan kompetencenormer blandt klagenævnet på nuværende tidspunkt vurderes. Det interessante synes at være om bestemmelsen findes er være blandt "principperne"<sup>13</sup> i planen. I bestemmelser, hvor der angives nærmere betingelser for dispensationen, får betingelserne karakter af princip.

---

<sup>12</sup> Arne Post finder at stort set hver lokalplan indeholder ulovhjemlede kompetencenormer, 1/3-del heraf vedr. arkitektoniske forhold (Post, Hvingel, & Møller, 1. delrapport, 2010, s. 42-44)

<sup>13</sup> Tidligere har principper i en lokalplan været afgrænset til at vedr. formåls- og anvendelsesbestemmelser.

Dispensation kan derfor udelukkende gives hvis det er indenfor disse principper. Hermed eksemplificeret.

- Eksempler på kompetencenormer

PKNO nr. 9 af oktober 2019, NMK2018.18/06303 og MAD2018.342PKN

Sagen omhandler klage vedr. kommunens behandling af en række dispensationer for en dagligvarebutik. Kommunens dispensering for parkeringsforhold er her særlig interessant. I lokalplanen er angivet:

*"I forbindelse med ny bebyggelse... skal der på den enkelte ejendom udlægges arealer til parkeringspladser efter følgende normer... Kravet om anlæg af parkeringspladser kan efter kommunens godkendelse frafaldes, såfremt der indbetales bidrag til kommunens parkeringsfond."*

Da dispensationen ikke er givet med betingelse om, at der indbetales til kommunens parkeringsfond, anser nævnet dispensation for værende ulovhjemlet hvorfor dispensationen ophæves. Hertil må knyttes en kommentar om at det er underordnet hvorvidt kommunen har en oprettet parkeringsfond, hvilket ikke er tilfældet i den konkrete sag. Sagen understreger hvordan efterfølgende krav om bidrag anses som et princip der ikke kan fraviges.

Omhandler bestemmelserne mere skønsrelaterede dispensationer syntes nævnets praksis mere tilbageholden. Fra samme sag vedr. arkitektoniske forhold fremgår i lokalplanen følgende:

*"Der kan gives tilladelse til, at ny bebyggelse gives et nutidigt arkitektonisk udtryk under forudsætning af, at bebyggelsen har arkitektonisk kvalitet, beriger by- og bygningsmiljøet og ikke overskygger de omgivende bevaringsværdier..."*

Dispensationsmulighederne hertil knytter sig til skønsmæssige betingelser. Forudsætningen for dispensation er således at de oplistede skønsparemetre inddrages. Hvorvidt angår det faktiske skøn, afviser klagenævnet dog at behandle dette, ud fra en forudsætning af at dette ikke ansås som et retligt spørgsmål. Afvisningen synes at følge den samme praksis der ses ifm. præcisionskravet. Omvendt har klagenævnet tidligere taget stilling til skønsmæssige kompetencenormer, bl.a. i NMK-33-03869, hvor formuleringen *"uforholdsmæssigt små grunde"* blev efterprøvet. Praksis synes derfor at læne sig op ad graden af subjektivitet ifm. afgørelser og om hvorvidt nævnet kan og vil behandle det.

Sidste anvendelse af kompetencenormer ses i tilfælde hvor, der ikke stilles krav til hverken betingelser eller kriterier for dispensation. Sådanne kompetencenormer udvider kommunens ret til at udøve skøn i en endnu højere grad.

### 4.3.1 Opsamling

På baggrund af afsnittet synes kompetencenormer at kunne opdeles i 3 kategorier:

1. Kompetencenormer hvorved der er klare betingelser for hvornår og hvordan der kan gives dispensation
2. Kompetencenormer hvorved der er angivet hvilke skønsmæssige kriterier der skal ligges til grund for dispensation.
3. Kompetencenormer hvorved der ikke er fremført baggrund for vurdering ift. dispensation.

Ud fra kategoriseringen, vurderes kompetencenormer i kategori 3 som de mest problematiske, da de efterlader offentligheden uden nogen entydig forventning om på hvilke vilkår kommunen kan dispensere. Omvendt er kompetencenormer der følger kategori 1, klare og entydige, hvorfor vilkårene ikke efterlader tvivl hos offentligheden. Den *"nyere"* praksis med at kompetencenormer i kategori 1 og 2, får karakter af principper der ikke kan dispenseres ud over, kan føre til utilsigtede konsekvenser for kommunerne. Dette gælder både ift. tidligere udarbejdede lokalplaner, men også nye. Håndteringen af kompetencenormer kan skabe et misforhold mellem kommunens intentioner bag lokalplanen og den faktiske måde bestemmelserne udøves.

## 4.4 Visualiseringer

Brugen af visualiseringsværktøjer synes i stadig stigende grad at vinde frem ifm. lokalplanudarbejdelse. Hvor visualiseringen tidligere var begrænset til benyttelse af enkelte kortbilag, gerne et oversigtskort og et matrikelkort, er udviklingen nu, at nye lokalplaner viser detaljerede 3d illustrationer, klodsbyggerier e.l. (LPV 3.5). Om udviklingen anses som positiv eller negativ er stadig uafklaret. Debatten handles således primært om hvorvidt detaljerede visualiseringer bliver for styrende ift. den offentlige debat eller ej (Skovbro et al., 2006).



Figur 15 sammenligning af lokalplan<sup>14</sup> med marketingsmateriale<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Lokalplan 420, for centerområde ved Frederiksværksgade i Hillerød, Hillerød Kommune

<sup>15</sup> Lokalbolig, Rådhusstrædet Hillerød

Planloven indeholder ingen deciderede regler ift. benyttelsen af visualiseringer. Klagepraksis samt vejledningen indikerer dog alligevel hvordan visualiseringer i nogle tilfælde bør benyttes. Herunder ift. visualiseringer i kystnærhedzoner, samt 'rigtigheden'.

Derudover opnår illustrationer eller kortbilag først status som juridisk bindende, når der henvises direkte i bestemmelserne. Uoverensstemmelse mellem kort og bestemmelse, følger ligesom tilfældet er ved uoverensstemmelse mellem redegørelse og bestemmelse, at det er teksten der er gældende jf. ØLD af 27. Maj 2003.

- Eksempler på regelgrundlaget for visualiseringer

#### MAD 2013.2160

Sagen omhandler Sønderborg kommunes ønske om at etablere et nyt boligområde indenfor kystnærhedszonen.

Juridiske krav til visualisering i kystnærhedzoner findes i planlovens § 16 stk. 3. Udgangspunktet i lovteksten er ikke et krav om at der skal indgå visualiseringer. Lovens forarbejder siger dog *"Oplysning om den visuelle påvirkning af kystlandskabet bør normalt ske ved en visuel gengivelse af kystområderne med det påtænkte byggeri/anlæg"*. Sønderborg kommune havde ikke valgt at inddrage visualiseringer set fra vandet, men udelukkende beskrive forholdene skriftligt.

I den konkrete sag vurderede Natur- og Miljøklagenævnet, at det ikke er tilstrækkelig godtgjort at nyt byggeri ikke for konsekvenser for kystlandskabet, og at der burde have været anvendt visualiseringer ifm. lokalplanen.

#### MAD 2018.153

Sagen omhandler en klagesag vedr. et boligbyggeri i Hillerød kommune. Klagen går på at lokalplanens visualiseringer ikke viser det fulde omfang af hvad bestemmelserne tillader.

Planklagenævnet finder at visualiseringerne var retvisende ift. det konkrete projekt. Derudover blev det suppleret, at der ikke gælder krav om at visualiseringer skal vise maksimale udnyttelsesmuligheder. Det må altså forstås at visualiseringer, så længe de overholder almindelig forvaltningsretlige regler, og ikke viser noget misvisende, er lovlige.

- Lokalplanvejledningen ift. visualiseringer

Lokalplanvejledningen anbefaler brugen af visualiseringer, for at lette opgaven med at opfylde planlovens formål om i videst muligt omfang at inddrage offentligheden. Visualiseringer bør ifølge vejledningen indeholde målforhold, signaturforklaring og nordpil (LPV 2.2.6).

#### 4.4.1 Opsamling

Visualiseringer er primært reguleret gennem opfordringer, hvilket naturligt giver en begrænset juridisk effekt. Visualiseringer skal ikke desto mindre ses i sammenhæng med Planlovens overordnede formål om at inddrage offentligheden.

Det er svært at konkludere om visualiseringens lykkes hermed på baggrund af overstående, og en senere analyse må have fokus på om kortbilag overholder vejledningens forudsætninger, og ellers sammenligne færdigbygget byggeri med planlagt.



Figur 16 visualisering for boligbyggeri Drejervej i København

## 4.5 Lokalplankataloget § 15 stk. 2

Lokalplankataloget er som tidligere beskrevet, der hvor der bl.a. findes hjemmel til bebyggelsesregulerende bestemmelser. For projektet er særligt lokalplankatalogets nr. 7 *"bebyggelsers omfang og udformning"* interessant. Ordlydstolkning af bestemmelsen viser at der er tale om to regulerende forhold, *"omfang"* og *"udformning"*.

- **Omfang**

Omfang vedrører bebyggelsens maksimale højde og bebyggelsesprocent (Karnov, 2020, note 340). Samme forhold er også reguleret i byggeloven. Byggeloven viger dog for lokalplanen såfremt det udtrykkeligt fremgår at det er de samme forhold der er reguleret.

- **Udformning**

Udformning omhandler regulering af forhold som tag- og bygningsform, materiale- og farvevalg, bygningsdetaljer osv. Derudover vedrører udformning også regulering af antenner og skiltning (Karnov, 2020, note 340).

- Planlægningsmæssigt begrundet

En forudsætning for at der kan optages bestemmelser om overstående forhold er at de er planlægningsmæssigt begrundet, i modsætning til fx økonomisk begrundet. Se fx NKO nr. 418, om en kommune der havde varetaget egne økonomiske interesser. Den planlægningsmæssige begrundelse var tilsidesat, og planbestemmelserne ugyldige.

Et tænkt eksempel på dette ift. udformning kunne fx være:

*"Facader må udføres i tegl, beton, fibercement, metal, puds og glas e.l."*

Argumentationen for hvorfor det lige præcis er disse mange forskelligartede materialer der må benyttes, kan være svær, og bestemmelsen risikerer derfor at blive kendt ugyldig. Hvis ønsket er at skabe vide rammer, men samtidig undgå enkelte materialer, kunne man i stedet havde lavet en forbudsbestemmelse.

*"Facader må ikke udføres i træ"*

## 4.6 Delkonklusion

På baggrund af kapitlets undersøgelser vurderes hjælpespørgsmål 1, omhandlende regelgrundlaget for lokalplaners indhold, besvaret. Kapitlet har undersøgt væsentlige retlige udtryk, og det kan konkluderes at særligt præcisionskravet og kompetencenormer, i høj grad beror på skøn.

Visualiseringer er ift. præcisionskravet og kompetencenormer, meget lidt reguleret. Det synes interessant at undersøge hvorvidt lokalplanerne benytter de anbefalede kartografiske virkemidler fra vejledningen, og om hvorvidt visualiseringer viser den maksimale udnyttelse.

§ 15 stk. 2 nr. 7, regulerer de forhold der er opgavens erklærede mål at undersøge, i form af "omfang" og "udformning".

Kategoriseringen af præcisionskravet og kompetencenormer ift. afgrænsning af kvalitet, er fundet i afsnit 4.2.1 og afsnit 4.3.1:

### Ang. præcisionskravet

Om en bestemmelse lever op til præcisionskravet, afhænger af hvor klart og entydig formuleringen er. Kapitlet er påbegyndt en liste af udtryk der beror på en høj grad af skøn. Nærmere undersøgelser bør forsætte denne liste. Kategorisering pba. nuværende liste:

1. Bestemmelser der kræver efterfølgende tolkning. (*helhedsvurdering, arkitektonisk kvalitet, sammenhæng, skæmmende*)



2. Bestemmelser hvor det er usikkert hvad den må bygges. (*så vidt muligt, størst muligt, principielt*)
3. Bestemmelser der ikke er planlægningsmæssigt begrundet.
4. Bestemmelser der uhensigtsmæssigt benytter kan/må.

#### Ang. kompetencenormer

Kompetencenormer kan kategoriseres i 3 grupper:

1. Kompetencenormer hvorved der er klare betingelser for hvornår og hvordan der kan gives dispensation
2. Kompetencenormer hvorved der er angivet hvilke skønsmæssige kriterier der skal ligges til grund for dispensation.
3. Kompetencenormer hvorved der ikke er fremført baggrund for vurdering ift. dispensation.

Ift. offentlighedens indflydelse vurderes kompetencenormer i kategori 3 som de klart mest problematiske, da de ikke efterlader offentligheden med nogen entydig forventning om på hvilke vilkår kommunen kan dispensere. Omvendt er kompetencenormer der følger kategori 1, klare og entydige, hvilket ikke efterlader tvivl hos offentligheden.

## 4.7 Refleksion

Undersøgelsen har givet anledning til en række refleksioner.

### **Kommunens habilitet**

Igennem analysen er der læst et stort antal klagesager, både hvor den kommunale myndighed får medhold, men også hvor sagen hjemsendes til ny sagsbehandling. Der synes at være et vist incitament i hjemsendelsessager om at opnå lignende afgørelser efter sagen er behandlet igen. Sagsbehandlingen skal naturligvis gennemføres med respekt for almindelige forvaltningsretlige principper, men det kan ikke underkendes at kommunerne i visse sager risikerer anseelig erstatnings- og imagemæssige konsekvenser, såfremt udfaldet efter hjemsendelse er væsentlig anderledes fra det oprindelige. Det leder til om kommunerne er inhabile ift. genbehandling af egne sager, eller om det i hvert fald ud fra et offentlighedsmæssigt synspunkt ville være at foretrække en 3. part som myndighed?

### **§ 14 forbud**

Derudover er der ved klageinstanserne observeret en række klagesager ifm. kommunernes ret til at nedlægge et §14 forbud. Er det retfærdigt at kommunen kan forhindre ellers lovlige forhold ved efterfølgende udarbejdelse af ny lokalplan? Det synes i hvert fald urimeligt overfor en privat investor, der har en væsentlig forventning om en fremtidig udnyttelse, at denne kan tilsidesættes og udskydes.

## Urimelig lang sagsbehandlingstid

Det leder videre til det grundlæggende urimelige i behandlingstiden af klagesager. I de analyserede klagesager er der som minimum gået op imod et år før der er truffet afgørelse, en sagsbehandlingstid der i dag stadig forventes at vare ca. 9 måneder<sup>16</sup>. Det må selvfølgelig forventes at sagsbehandlingen gennemføres så hurtigt som fornuftigt muligt, ikke desto mindre er det en uretfærdig situation for de involverede parter, både af økonomisk og psykologiske hensyn.

---

<sup>16</sup> 9.4 måneder pr. 1.6.2021, ifølge nævnenes hus.

## 5 Praksis

Kapitlet vil kvalitativt gennemgå 10 lokalplaner, 2 fra hvert årti siden 1980. Formålet er at besvare problemformuleringens arbejdsopgørelse 3:

*Hvordan regulerer Københavns Kommune for bebyggelsens omfang og udformning, og i hvilken grad benyttes præcise bestemmelser, kompetencenormer og visualiseringer?*

Lokalplanerne gennemgås enkeltvis efter samme struktur:

- Kort præsentation af lokalplanen
- Analyse af de valgte emneområder, præcise bestemmelser, kompetencenormer og visualiseringer
- Opsummering af resultat

Undersøgelsen gør brug af en anseelig mængde eksempler, der kan opfattes som tung læsning. Eksemplerne sammenfattes i kapitlets delkonklusion, der opsummerer samtlige resultater og pointer.

Hvad angår den korte præsentation af lokalplanen, så beskrives intentioner, formål og placering. Derudover hvis det har været muligt at fremfinde, processen og eventuelle høringssvar ifm. vedtagelsen. Præsentationen afsluttes med et kort/billede over lokalplanområdet eller det projekterede byggeri.

Analysen af de valgte emneområder vil følge op på kategorisering og delkonklusion i afsnit 4.6. Dvs. at lokalplanernes kvalitet ifm. præcisionskravet måles og kategoriseres ud fra følgende:

- Efterfølgende tolkning - bestemmelser der ikke er klare og entydige, hvorfor der kræves store skøn.
- Manglende planlægningsmæssige begrundelse - bredt formulerede bestemmelser, hvor det ikke er klart hvad der ikke kan bygges.
- Kan/må bestemmelser - bestemmelser hvor det er usikkert om man også kan/må andet en det umiddelbare.
- Usikker byggemulighed – Bestemmelser hvorved det er usikkert hvad der kan forventes opført.

Lokalplanernes kvalitet ift. brugen af kompetencenormer vurderes ud fra:

- Kompetencenormer hvorved der er klare betingelser for hvornår og hvordan der kan gives dispensation
- Kompetencenormer hvorved der er angivet hvilke skønsmæssige kriterier der skal ligges til grund for dispensation.
- Kompetencenormer hvorved der ikke er fremført baggrund for vurdering ift. dispensation.

## 5.1 Lokalplaner fra 20'erne

### 5.1.1 Englandsvej 51

Lokalplanen omhandler muliggørelse af opførelse af nyt boligbyggeri, samt bevaring af eksisterende bevaringsværdigt byggeri. Projektet udspringer på privat initiativ om at udnytte et område hvor der ligger en tidligere bilforhandler samt anden erhvervsejendom, mere intensivt.

Formålet er at den nye bebyggelse indpasses så den passer med de stedlige kvaliteter i nærområdet. Det betyder at bebyggelsen skal skabe en sammenhæng mellem etageboligerne der ligger på den ene side af lokalplanområdet, og villakvarteret på den anden side.

Under vedtagelsesprocessen blev lokalplansforslaget baseret på høringsvar modtaget med blandet reaktion. De positive bemærkninger omhandlede fornyelsen af et område, der efterhånden var udviklet i en slummæssig retning. De negative omhandlede byggeriets fremtræden samt trafikale konsekvenser. Ift. byggeriets fremtræden, gjaldt dette mere præcist bebyggelsesprocenten samt kommende indblik og udsigtsgener (Københavns Kommune, 2020).

Den endeligt vedtagne lokalplan ændrede ikke forslagets bestemmelser for overstående punkter. Lokalplan 592 Englandsvej 51 blev vedtaget i 2020.



Figur 17 oversigt lokalplan 592, Englandsvej 51

## Præcisionskravet

Følgende er vurderet problematiske ift. præcisionskravet:

### 1. Efterfølgende tolkning

Lokalplanens formålsparagraf indleder med en bestemmelse om bygningernes ydre fremtræden.

*"at nybyggeri udformes, så det passer til Københavns og stedets egenart"*

Stedets egenart er beskrevet i redegørelsen, men efterlader en meget åben tolkning af hvad der præcis menes. Nærområdet omfatter således både etagebyggeri, villakvarter og grønne områder. Altså et bredt spektrum af mange forskellige byggestile både ift. det fysiske byggeri og oplevelsen af byrummet.

At definere Københavns egenart på et generelt plan, synes også uhensigtsmæssigt. København er en storby, med store forskelle på de gamle brokvarterer og de nyere opførte bygninger.

### 2. Usikker byggemulighed

Lokalplanen definerer den maksimale bygningshøjde ud fra naturligt terræn.

*"Bygningshøjden måles fra terræn og til overkant på tag."*

Det er i lokalplanens redegørelse vedr. stormflodssikring, oplyst at lokalplanområdets koter er på mellem 5,25 og 5,5 m. Samtidig er der i bestemmelserne fastsat en grænse for terrænregulering på +/- 0,5 m. En mere præcis angivelse af bygningshøjden kunne være opnået ved at tildele de enkelte byggefelter en terrænkote.

### 3. Planlægningsmæssig ubegrundet

Lokalplanen regulerer omfang af sekundær bebyggelse, i form af mindre bygninger.

*"Der må opføres én mindre, fritliggende bygning i én etage... En mindre bygning kan være pavillon, drivhus, lysthus, teknisk anlæg, legehus og lignende."*

Bestemmelsen er ikke detaljeret nok til at kunne planlægningsmæssigt begrundes. Alle mindre bygninger vil derfor kunne godkendes, hvorfor bestemmelsen bliver overflødig.

### 4. Usikker byggemulighed

Lokalplanen regulerer murkonstruktionen ift. den indbyrdes fordeling af byggestenene.

---

*"Facader skal have dobbelt halvstensforbandt."*

Dobbelt halvstensforbandt er ikke en anerkendt forbandtmåde, hvorfor der må stilles spørgsmålstegn ved hvad der egentlig menes.

#### 5. Efterfølgende tolkning

Lokalplanen har ift. facader reguleret belysningsforhold.

*"Belysning må ikke være til ulempe for omgivelserne"*

Hvordan belysningen undgår at være til ulempe er ikke defineret.

### **Kompetencenormer**

Følgende er vurderet problematisk ift. kompetencenormer:

#### Kompetencenorm med skønsmæssige kriterier

Lokalplanen har ift. altaner fastsat bestemmelser for altantype.

*"Boliger fra 1. sal og op skal have altaner. Det kan tillades, at enkelte boliger i stedet etablerer franske altaner af hensyn til dagslysforhold eller bygningsgeometri."*

Bestemmelsen må forstås således at franske altaner er forbudt, og det vil kræve en dispensation på baggrund af dagslysforhold eller bygningsgeometri at opføre.

### **Visualiseringer**

Lokalplanen benytter sig af flere visualiseringer gennem redegørelsen, både som simple kort og mere detaljerede tegninger. Ifm. redegørelsen for bebyggelsens placering og udformning, er anvendt eksempler på hvordan nybyggeriet kan komme til at se ud. Det er i billedteksten anført at der kun er tale om et eksempel.



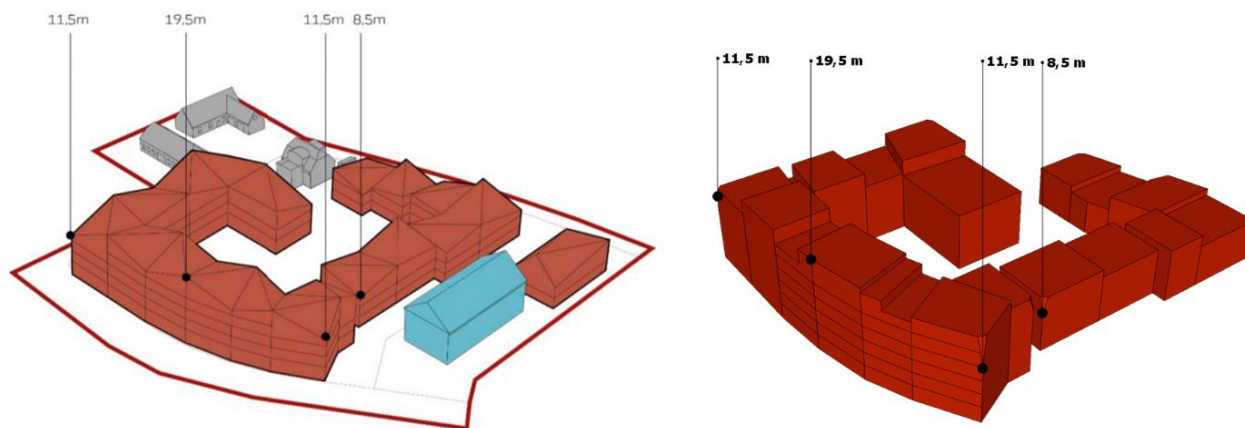


Figur 18 principsnit af bebyggelse, lokalplan 592 Englandsvej 52

Illustrationerne ligger op til en rød bebyggelse i 4 plan. De enkelte bygninger får et forskelligartet udtryk som følge af varierende facadehøjder samt tage med skiftende hældning.

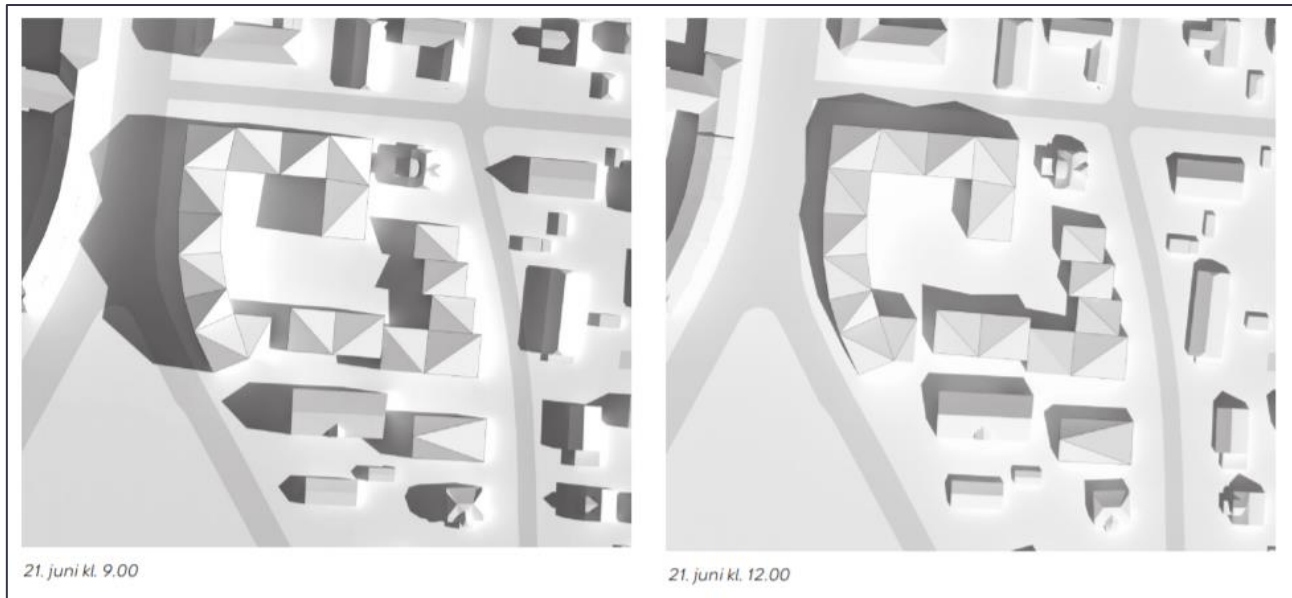
Illustrationerne er veludførte og detaljerede, uden dog at benytte sig af levende effekter fx mennesker osv. Indtrykket er at illustrationen ikke kun er eksempelvisning, men en tegning over hvordan det faktiske byggeri kommer til at se ud.

Som det fremgår af Figur 19, kan en anderledes bebyggelse jf. bestemmelserne dog opføres. Bestemmelserne sætter fx ikke krav til de karakteristiske taghældninger der ellers er beskrevet i redegørelsen, og som fremgår af øvrige visualiseringer. Derudover åbner bestemmelserne op for at byggeriet kan bygges højere end det illustrerede, hvilket visse steder kan medføre en ekstra etage.



Figur 19 tv. 3d visualisering i lokalplan. th. 3d visualisering udarbejdet pba. bestemmelserne.

Lokalplanen anvender også skyggediagrammer. Der medtages kun skyggediagrammer med skyggevirkningen ved jævndøgn og sommersolhverv. Dermed er undladt diagram ved vintersolhverv hvor skyggevirkningen er størst. Det synes ulogisk ikke at visualisere vintersolhverv, og man får indtrykket af et unødvendigt glansbillede, hvilket fjerner neutraliteten af undersøgelsen.



Figur 20 skyggediagram fra lokalplan

### 5.1.2 Den lille skole

Lokalplanen omhandler tilbygning på 323m<sup>2</sup>, til den eksisterende bebyggelse. Projektet udspringer på privat initiativ, og skal udover tilbygningen også erstatte den nuværende byplanvedtægt. Byplanvedtægten udlagde udelukkende området som boligområde hvilket ikke harmonerer med ønsket om at benytte tilbygningen som friskole.

Høringen af lokalplanen gav anledning til en del kritik af de trafikale forhold, da tilbygningen vil øge elevantallet, hvorfor mere trafik må forventes. Derudover er tilbygningens omfang genstand for meget kritik. Kritikken omhandler primært byggeriet størrelse ift. det omkringliggende område, samt kommende indbliksgener (Københavns Kommune, 2020).

Høringsvarende har ikke givet anledning til nogle ændringer i den endeligt vedtagne lokalplan vedr. bebyggelsens ydre fremtræden.



Figur 21 3d illustration af kommende tilbygning fra lokalplan 588 Lindholmsvej 18

### Præcisionskravet

Følgende er vurderet problematiske ift. præcisionskravet:

#### 1. Efterfølgende tolkning

Lokalplanens formålsparagraf indleder med en bestemmelse om bygningernes ydre fremtræden.

*"at bebyggelsesstrukturen forholder sig til stedets egenart"*

Bestemmelsen svarer til den der er optaget i forrige lokalplan. Egenart er ligesom for Englandsvej, uddybet i redegørelsen. Det må forstås at stedets egenart omhandler enfamiliehuse og etageboliger i 1-4 plan, i mange forskellige stilarter. Udgangspunktet må derfor være, at det er besværligt at afgøre hvad der ikke er stedets egenart, så længe det holder sig indenfor 4 etager.

## 2. Usikker byggemulighed

Lokalplanen definerer den maksimale bygningshøjde ud fra naturligt terræn.

*"Bygningshøjden måles fra terræn og til overkant på tag."*

Naturligt terræn er ikke defineret yderligere, og der er derudover ikke fastsat bestemmelser vedr. terrænregulering. Mål fra terræn står derfor uklart.

## 3. Planlægningsmæssig ubegrundet

Lokalplanen regulerer omfang af sekundær bebyggelse, i form af mindre bygninger.

*"Der må opføres mindre, fritliggende bygninger i én etage på hver maksimum 25 m<sup>2</sup>... Mindre bygninger kan være pavilloner, drivhuse, lysthuse, tekniske anlæg, legehuse og lignende..."*

Bestemmelsen er ikke detaljeret nok til at kunne planlægningsmæssigt begrundes. Alle mindre bygninger vil derfor kunne godkendes, hvorfor bestemmelsen bliver overflødig.

## 4. Efterfølgende tolkning

Lokalplanen har ift. facader reguleret belysningsforhold.

*"Belysning må ikke være til ulempe for omgivelserne"*

Tilsvarende bestemmelse i forrige lokalplan.

## 5. Unødvendige gentagelser

Lokalplanen regulerer materialevalget i forbindelse med facader på to måder.

*"Der må ikke bruges plastikmaterialer", og senere*

*"Materialerne skal være i træ", og senere*

*"Der må ikke bruges plastikmaterialer eller maling"*

Bestemmelsen om at der skal benyttes træmateriale udelukker allerede plastikmateriale hvorfor bestemmelsen får karakter af unødvendig dobbeltregulering.

#### 6. Usikker byggemulighed

Lokalplanen regulerer materialevalget til facader på bygning A ud fra følgende kriterier.

*"Materialerne skal være i træ og må ikke være kraftigt lysreflekterende eller blændende."*, og

*"Farverne skal være grå."*, og

*"Der må ikke bruges plastikmaterialer eller maling."*

Bestemmelserne er et forbud mod gråt lysreflekterende træ der ikke må males. Der findes ikke lysreflekterende umalet gråt træ og bestemmelserne er derfor enten upræcise eller overflødige.

#### Kompetencenormer

Lokalplanen benytter ikke kompetencenormer ifm. bebyggelsens ydre fremtræden.

#### Visualiseringer

Lokalplanen benytter sig af flere illustrationer igennem redegørelsesdelen, både som simple kort og mere detaljerede tegninger. Ifm. redegørelsen for bebyggelsens placering og udformning, er vedhæftet en detaljeret 3d illustration Figur 21, samt snittegninger set fra vej og en situationsplan. Alle illustrationen er udelukkende eksempler hvilket også står anført i billedteksten.

Samme benyttelse af skyggediagrammer som forrige lokalplan.



Figur 22 principsnit af bebyggelse i lokalplan nr. 588

### 5.1.3 Opsamling

Begge planer fremstår meget detaljerige, og der er ingen tvivl om, at de er udarbejdet med formål om at tillade et særligt projekt. Der er observeret henholdsvis 4 og 5 problematiske bestemmelser, der ift. præcisions kunne være formuleret mere entydigt. Derudover benytter Lokalplan 592, Englandsvej 51, en enkelt kompetencenorm. Opgørelse kan ses i Figur 23.

Ift. omfang regulerer begge lokalplaner bebyggelsens størrelse ved etageantal, højde fra terræn og bebyggelsesprocent. Det er en skam at lokalplan 588, "Den lille skole", ikke uddyber hvad der menes med terræn. Terræn fremstår heller ikke fuldstændig klart i Lokalplan 592, men er dog berørt i redegørelsen. Bebyggelsesprocenten er i begge tilfælde angivet for den enkelte matrikel. Lokalplanerne regulerer dog ikke udstykningsforhold, hvorfor bestemmelsen på et senere tidspunkt i en anden sammenhæng kunne være problematisk.

Ift. udformning regulerer begge lokalplaner materialevalg, farver, udformning og øvrige bygningsdetaljer. Reguleringen er meget detaljeret og tillader kun enkelte farver og materialetyper, ligesom facadelængder, vinduesplaceringer osv. er meget detaljeret angivet.

Lokalplanerne benytter to nærmest identiske bestemmelser. Den ene omhandler bebyggelsesstrukturen ift. stedets egenart, den anden uhensigtsmæssig belysning. Bestemmelsernes nærliggende udformning indikerer at de er taget fra et fraselager. Det burde overvejes om disse bestemmelser kunne omformuleres mere præcist.

Begge planer benytter visualiseringer udarbejdet af eksterne arkitektfirmaer. Visualiseringerne fremstår virkelighedstro, og af høj kvalitet. Det virker som hensigten at bestemmelserne er formuleret ud fra at skulle godkende de visualiserede projekter. Desværre kommer man kun delvist i mål med dette i Lokalplan 592, "Englandsvej 51".

| <i>Figur 23 Optælling 20'erne</i>     | <i>Englandsvej 51</i> | <i>Den lille skole</i> |
|---------------------------------------|-----------------------|------------------------|
| <i>Efterfølgende tolkning</i>         | <i>2</i>              | <i>1</i>               |
| <i>Usikker byggemulighed</i>          | <i>1</i>              | <i>2</i>               |
| <i>Planlægningsmæssig ubegrundet</i>  | <i>1</i>              | <i>1</i>               |
| <i>Kan/må bestemmelse</i>             | <i>0</i>              | <i>0</i>               |
| <i>Øvrige</i>                         | <i>0</i>              | <i>1</i>               |
| <i>Veldefinerede kompetencenormer</i> | <i>0</i>              | <i>0</i>               |
| <i>Skønsmæssige kompetencenormer</i>  | <i>1</i>              | <i>0</i>               |
| <i>Udefinerede kompetencenormer</i>   | <i>0</i>              | <i>0</i>               |



## 5.2 Lokalplaner fra 10'erne

### 5.2.1 Strandpromenaden

Lokalplanen omhandler muligheden for opførsel af ny bebyggelse sammen med bevaring af eksisterende bevaringsværdigt byggeri. Projektet er indledt på privat initiativ, med et ønske om at øge det grønne udtryk, samt opføre tidssvarende boliger.

Projektet er udarbejdet på baggrund af en arkitektkonkurrence, der skulle danne grundlag for den videre drøftelse med kommunen om det endelige projekt. Det er tilbudt af bygherre at indlede en udbygningsaftale hvor et velbeliggende vejareal mod havet, omdannes fra en parkeringsplads til et rekreativt område.

Under vedtagelsesprocessen er projektet ændret mellem startredegørelsen og lokalplansforslaget. Samlet er indsendt 4 høringsvar. Alle høringsforslagene er positivt stemte overfor bevarelsen af det eksisterende byggeri. 3 af høringsvarene er dog utilfredse med den intensive anvendelse af grunden. Mere specifikt omhandler det forøgelsen af byggeprocenten fra 30 til 90, højden af byggeriet samt den øgede trafik et sådant byggeri vil medføre.

Overstående forhold har ikke givet anledning til at ændre nogle relevante bestemmelser i den endeligt vedtagne lokalplan.



Figur 24 3d illustration af kommende byggeri fra lokalplan 457 Strandpromenaden

## Præcisionskravet

Følgende er vurderet problematiske ift. præcisionskravet:

### 1. Efterfølgende tolkning

Lokalplanens formålsparagraf indleder med krav til bebyggelsens ydre fremtræden.

*"en frodig og landskabeligt spændende bebyggelse"*

Bestemmelsen fremstår hverken klar eller entydig. Det må formodes at der findes mange forskellige meninger om hvornår et byggeri opleves frodigt og landskabeligt. En mere klar bestemmelse, fx med henvisning til at det frodige skal bestå af grønne tage e.l. kunne være anvendt.

### 2. Udefineret norm

Formålsparagraffen sætter også fokus på miljø og økologi.

*"bebyggelse og landskab bliver anlagt efter miljørigtige principper, hvor økologi søges integreret i arkitektur og landskab"*

Bestemmelsens fremstår løs, da der ikke henvises til hvilken international standard for miljørigtigt byggeri det skal anlægges indenfor. Økologi benyttes som pejlemærke, men ikke som krav. Der kunne i stedet være henvist til at byggematerialer eks. skal være svanemærket e.l.

### 3. 'Kan' i stedet for 'skal'

Lokalplanen regulerer taghældning.

*"Taghældning kan etableres i op til 30 grader, dog i op til 60 grader på evt. tredje og fjerde side."*

At der 'kan' etableres tage i en vis hældning, står i modsætning til 'skal'. Det fremstår uklart fra bestemmelsen om der også må etableres tage i andre hældningen, hvorfor alle taghældninger som udgangspunkt må anses for tilladt.

### 4. 'Må' i stedet for 'skal', samt manglende henvisning til kortbilag

Lokalplanen regulerer bebyggelseshøjden.

*"Ny bebyggelse må etableres i op til fem etager samt udnyttet tagetage."*

Det tillades at der bygges i op til 5 etager. Bestemmelsen tager ikke stilling til at det jf. redegørelsen ikke er intentionen, at alle bygninger skal opføres i 5 etager. Der er dermed uoverensstemmelse

mellem redegørelse og bestemmelsesdel. Der skal dog stadig overholdes bestemmelsen vedr. maksimal byggehøjde indenfor diverse byggefeltet.

Med udgangspunkt i bygningsreglementet krav om, at der mindst skal være 2,5 meter fra gulv til loft, er det dog som minimum muligt at etablere 3 etager i samtlige byggefeltet (11 meter), hvilket ikke er meningen i redegørelsen.

#### 5. Efterfølgende tolkning

Lokalplanen regulerer generelt for bebyggelsen.

*"Ny bebyggelse skal fremstå i høj materialemæssig og arkitektonisk kvalitet med skulpturelt udformede bygningskroppe"*

Høj materialemæssig og arkitektonisk kvalitet er ikke klart og entydigt. Det skulpturelle formsprog bør også være bedre defineret, evt. med henvisning til nogle illustrationer.

#### 6. Efterfølgende tolkning

Lokalplanen regulerer på baggrund af en helhedsoplevelse.

*"Ny bebyggelse skal skabe en god helhedsvirkning med eksisterende bebyggelse og omgivelserne i øvrigt."*

Vurdering af 'helhedsvirkning', selvom denne vurderes ifm. eksisterende bebyggelse og omgivelserne, er stadig ikke klart og entydigt formuleret.

#### 7. Efterfølgende tolkning

Lokalplanen regulerer bygningsdetaljer i form af døre og vinduer.

*"Døre og vinduer skal udføres med en spinkel detaljering i træ eller metal og gives en farve, der harmonerer med bygningens facade i øvrigt"*

Hvornår farver harmonerer med hinanden er ikke klart og entydigt. Alle farver kan derfor anvendes i forbindelse med detaljen.

#### 8. Efterfølgende tolkning

Lokalplanen regulerer udnyttelse af solenergi.

*"Facader og tagflader kan, hvor det er solorienteringsmæssigt velbegrundet, udformes med mulighed for at udnytte solenergi. Bæredygtige elementer, solceller og lignende skal integreres i bygningens arkitektur eller udformes som selvstændige arkitektoniske elementer af høj kvalitet"*

Hvornår det er solorienteringsmæssigt velbegrundet fremstår uklart. Udføres solceller som selvstændige elementer, skal det være af høj kvalitet. Det er uklart hvornår der er tale om høj kvalitet.

#### 9. Planlægningsmæssig ubegrundet og efterfølgende tolkning

Lokalplanen regulerer altanværn.

*"Ny bebyggelse kan forsynes med opholdsaltaner og franske altaner... Altanværn skal udføres i naturmateriale, metal med malerbehandlet overflade, glas eller lignende, der harmonerer med facaderne i øvrigt."*

Materialetypen der må benyttes ved altanværn, spænder vidt, og det er svært at begrunde hvad det ikke må opføres i. Et afslag på en type skal begrundes i at det ikke harmonere med facaderne i øvrigt. Denne del af bestemmelsen er for uklar til at kunne håndhæves.

#### 10. Efterfølgende tolkning

Lokalplanen regulerer materialevalg ifm. sekundær bebyggelse.

*"... muliggjorte bygninger og tilbygninger... skal udføres i naturmaterialer såsom træ eller lignende og harmonere med den øvrige bebyggelse."*

Det er uklart hvornår der harmonerer med den øvrige bebyggelse.

### **Kompetencenormer**

Følgende er vurderet problematisk ift. kompetencenormer:

#### Kompetencenormer med skønsmæssige kriterier

Lokalplanen har to bestemmelser vedr. tagudformning.

*"Tage skal være sadeltage eller gives en udformning, der er tilpasset eller begrundet i et særligt arkitektonisk udtryk."*

Alt andet et saddeltag er som udgangspunkt forbudt. En dispensation gives på baggrund af om taget er tilpasset eller begrundet ift. arkitektonisk udtryk.

*"Uanset stk. 9. kan Teknik- og Miljøudvalget tillade en anden tagudformning, såfremt dette under hensyntagen til § 5, stk. 4-6, samt skyggevirkninger og lignende vil tilføre området en særlig arkitektonisk kvalitet."*

kompetencenorm med samme formål som overstående bestemmelse. Den her gang kan tilladelsen gives baseret på fastsatte højder (§5 stk. 4-6), skyggevirkninger og lignende. Hvad 'lignende' dækker over er utydeligt. Hvad kravet er ift. skyggevirkninger er utydeligt. Hvad der tilfører området en særlig arkitektonisk kvalitet er utydeligt. Det er derfor skønsmæssigt på hvilket grundlag der kan gives dispensation.

#### Kompetencenormer med skønsmæssige kriterier

Vedr. fravigelse af byggefelter, bygningshøjder mv.,

*"Teknik- og Miljøudvalget kan tillade mindre afvigelser fra de fastlagte byggefelter og bygningshøjder mv., når den karakter af området lokalplanen søger at skabe ikke derved ændres."*

Udgangspunktet for dispensationen er en skønsmæssig tolkning af områdets karakter.

#### Kompetencenormer uden særlige kriterier

Opførsel af sekundær bebyggelse

*"Udover den i stk. 1 til 7 muliggjorte bebyggelse, kan der, i underområde I, ud fra et samlet koncept, opføres enkelte bygninger og tilbygninger i én etage til cykelparkering, renovation og lignende."*

Udgangspunkt ulovligt at opføre tilbygninger, kan dispenseres ved en samlet plan. Hvad den samlede plan skal kunne er uvist.

### **Visualiseringer**

I lokalplanen anvendes både 3d illustrationer, snittegninger og simple kort i redegørelsen. Derudover et enkelt kortbilag ifm. bestemmelsesdelen. Alle illustrationer anvendt i redegørelsen er anført som eksempelvisninger.

En indledende observation ift. anvendelsen af illustrationer, er forskellen mellem startredegørelsen og lokalplansforslaget. Forskellen kan ses i Figur 25. Oprindeligt er de højeste bygninger placeret i lokalplanområdets sydlige del, hvilke nu er rykket til den nordlige. Derudover er hele det arkitektonisk udtryk ændret, ligesom det er besluttet at bevare en ældre bevaringsværdig bygning, og tilføje en række træer.





Figur 25 principsnit af bebyggelse. Øverst principsnit ifm. startrededegørelsen for projektet. Nederst principsnit for endelig lokalplan.

I Figur 26 , ses en sammenligning mellem visualiseringerne i lokalplanen og det færdige byggeri. Altaner og inddækninger er opført anderledes, ligesom nederste del af bebyggelsen ikke er udført som glat facade. Derudover er det "grove" træk med siv i friarealerne er erstattet af velplejede græsarealer. Overordnet dog forhold i småtingsafdelingen, og illustration og færdig bebyggelse står generelt ens.



Figur 26 øverst færdigt byggeri. nederst visualisering fra lokalplan Strandpromenaden



Derudover anvendes skyggediagrammer. I modsætning til tilfældet med lokalplanerne fra 20'erne, benyttes også visualiseringer ift. vintersolhverv.



*Figur 27 skyggediagram lokalplan 457, Strandpromenaden*

### 5.2.2 Sundholm Syd

Lokalplanen omhandler ombygningen af et eksisterende industriområde på Amager, til et åbent, grønt og bæredygtigt boligområde der samtidig skal agere bindeled mellem forskellige nye og gamle bydele.

Formålet med lokalplanen er i høj grad at tænke bæredygtighed og mangfoldighed ind i en "grøn" lokalplan. Lokalplanen er vedtaget på baggrund af en arkitektkonkurrence, der blev afholdt efter Københavns Kommune havde afholdt startredegørelsen.

Lokalplansforslaget gav 'kun' anledning til to høringssvar, henholdsvis fra Københavns museum og Amager Vest Lokaludvalg. Lokaludvalget var bekymret for byggeriets størrelse, hvor særligt den høje bebyggelsesprocent synes utilfredsstillende. Lokaludvalget ønskede derfor at bebyggelsesprocenten blev sænket fra 120% til 110%, og at de højeste bygninger fik nye placeringer. Bebyggelsesprocenten var i startredegørelsen sat til 110%.

Høringssvaret gav ikke anledning til ændring af de relevante forhold i den endeligt vedtagne lokalplan.



Figur 28 3d illustration af kommende bebyggelse fra lokalplan 453, Sundholm Syd

## Præcisionskravet

Følgende er vurderet problematiske ift. præcisionskravet:

### 1. Efterfølgende tolkning

Lokalplanens formålsparagraf indleder med krav til bebyggelsens ydre fremtræden.

*"at sikre, at nybyggeri opføres i et nutidigt formsprog af høj arkitektonisk kvalitet, der afspejler den tidsånd, nybyggeriet opføres i, for derved at sikre en arkitektonisk kontinuerlighed, der fortsat kan afspejle forskellige tidsepoker og arkitekturstrømninger"*

Bestemmelsen indeholder flere skønsmæssige kriterier der ikke kan anses for hverken klare eller entydige. Først *"nutidigt formsprog"*, der ift. tidspunktet for lokalplanens vedtagelse, må hæfte sig på det der i arkitekturen kategoriseres som 'nymodernismen'. Kendetegnet ved 'nymodernismen' er imidlertid at der ikke kan hæftes generelle træk herved pga. den teknologiske udvikling der giver talrige muligheder for anvendelse af forskellige materialer (Dansk Arkitektur Center, 2010). Derefter *"høj arkitektonisk kvalitet"*, der også er behandlet i de tidligere lokalplaner.

Anden del af bestemmelsen fremstår også uklar. Umiddelbart antyder *"arkitektonisk kontinuerlighed"*, at byggeriet skal skabe en sammenhæng. Om det er *"nutidigt formsprog"* der skal skabe en sammenhæng med *"forskellige tidsepoker og arkitekturstrømninger"*, synes uforeneligt, hvorfor bestemmelsen må henvende sig mod sammenhængen mellem de forskellige særlige byggestile, der er opført gennem årene, i det nærliggende område.

### 2. Udefineret norm

Overstående bestemmelse følges op af.

*"at sikre, at nybyggeri udføres som lavenergi klasse 1 byggeri, indrettes efter bæredygtige samt kriminalpræventive principper."*

Byggeri efter *"kriminalpræventive principper"*, må læne sig op ad byplanlægningens forskning af de levende byer. Her danner det fysiske byggeri rammer for den kriminalpræventive indsats, på den måde at byrum skal opfodre til ophold og liv (Scherger, 2013). bestemmelsen burde uddybe hvad der menes med kriminalpræventive principper.

### 3. Usikker byggemulighed

Lokalplan giver i princippet en mulighed for tilbygning.

*"For den på tegning nr. 2 med mørk signatur viste bevaringsværdige bygning gælder, at bebyggelsen fastlægges i princippet som byggefelt med mulighed for tilbygning af halvtag i byggefeltet."*

Det er usikkert om det er umiddelbart tilladt at lave tilbygning med halvtag, eller om det først er en mulighed efter behandling ved kommunen.

#### 4. Efterfølgende tolkning

Lokalplanen regulerer bebyggelsens udformning

*"Ny bebyggelse skal udformes således, at den fremtræder med en selvstændig identitet. Ny bebyggelse skal fremstå i et nutidigt og moderne formsprog."*

Igen anvendes formsprog, her med tillæg af 'moderne'. Desværre giver ordet ikke en yderligere ide om hvilket formsprog der ønskes. At bebyggelsens skal fremtræde med selvstændig identitet, må formodes at stå i sammenhæng med bebyggelse udenfor lokalplanområdet, da alle bygninger indenfor lokalplanområdet er visualiseret ens i redegørelsen. Byggeriet skal altså skille sig ud fra omkringliggende byggeri.

#### 5. Efterfølgende tolkning

Udtryk ift. materialevalg og udformning

*"Hver enkelt bygningsenhed, der er fastlagt i 5 til 8 etager, skal udtrykke sig forskelligt fra nabobebyggelsen i valg af tegl og øvrige detaljering, men samtidig i et overordnet samspil."*

Det uklare er hvornår noget kan kategoriseres som værende i "et overordnet samspil".

#### 6. Efterfølgende tolkning

Ift. byggeriet base

*"Ved bygninger 5 til 8 etager skal basen markeres arkitektonisk"*

Det er uklart hvad der menes med at "basen markeres arkitektonisk"

#### 7. Usikker byggemulighed og udefineret norm

Ift. materialevalg.

*"Ved ny bebyggelse skal der lægges særligt vægt på... Materialers karakter og egenskaber, herunder patineringssevne... Materialer skal være bæredygtige og have miljøklassifikation."*

Det er uklart hvilke kriterier det kræves, for at opfylde kravet om "særlig vægt" ved en beslutning. Skal materialet patinere hurtigt, langsomt eller slet ikke?

## 8. Efterfølgende tolkning

Ift. facadeudtryk

*"Farver på udvendige bygningsdele af nybyggeri skal give bygningens facadeudtryk en god helhedsvirkning set ud fra den enkelte bygning såvel i relation til omgivelserne"*

Farver er ikke klart defineret, men skal vurderes pba. en helhedsvirkning, hvilket ikke er tilpas klart og entydigt.

## 9. Efterfølgende tolkning

Ift. terrasser

*"Terrasser: Boliger skal forsynes med opholdsaltaner eller terrasser. Udformningen af tagterrasser, taghaver, terrasser og altaner skal med hensyn til dimensionering, materiale, farve, byggeteknik m.v. harmonere med den enkelte bygnings facade og respektere den enkelte bygnings arkitekturstil."*

Væsentlig subjektivitet i vurderingen om hvorvidt de overstående elementer harmonerer med hinanden.

## Kompetencenormer

Følgende er vurderet problematisk ift. kompetencenormer:

### Kompetencenormer med skønsmæssige kriterier

Ift. tekniske installationer på eller som del af tag.

*"Der kan tillades etablering af solceller eller -paneler, eller andre bæredygtige elementer på taget som en integreret del af arkitekturen. Placering, omfang og udformning skal godkendes af Teknik- og Miljøforvaltningen."* og,

*"Tekniske anlæg og installationer på tag skal udformes således, at de efter Teknik- og Miljøforvaltningen fremtræder tilpasset tagudformningen i øvrigt og som integrerede dele af bygningens arkitektur."*

Begge bestemmelser omhandler tekniske installationer på tag. Første bestemmelse sætter yderligere restriktive krav til etablering af solceller og bæredygtige elementer.

### Kompetencenormer med skønsmæssige kriterier



Ift. belysning og andre smådetaljer på facade.

*"facadebelysning, markiser, solafskærmning, udhængsskabe og andet facadeudstyr, må ikke ske uden Teknik- og Miljøudvalgets tilladelse og skal udformes således, at der opnås en god helhedsvirkning i forhold til bebyggelsens arkitektoniske karakter"*

Der kan dispenseres for overstående smådetaljer pba. en vurdering af helhedsvirkningen.

### Kompetencenormer uden særlige kriterier

Opførsel af sekundær bebyggelse

*"Der kan efter Teknik- og Miljøforvaltningens nærmere tilladelse opføres nødvendige småbygninger, herunder mindre skure eller halvtage til cykler, renovation og lignende i områdets gårdrum"*

Udgangspunkt ulovligt at opføre småbygninger.

### Visualiseringer

Lokalplanen benytter sig af detaljerede 3d illustrationer, og simple kort i redegørelsen. Det er ikke ved alle visualiseringerne gengivet at det er eksempelvisninger. Derudover følger kortbilag ikke lokalplanvejledningens anbefalinger ift. brug af nordpil. Som ses på Figur 29, kan der også stilles spørgsmålstejn ved farvevalg, da disse er meget svære at skille fra hinanden.

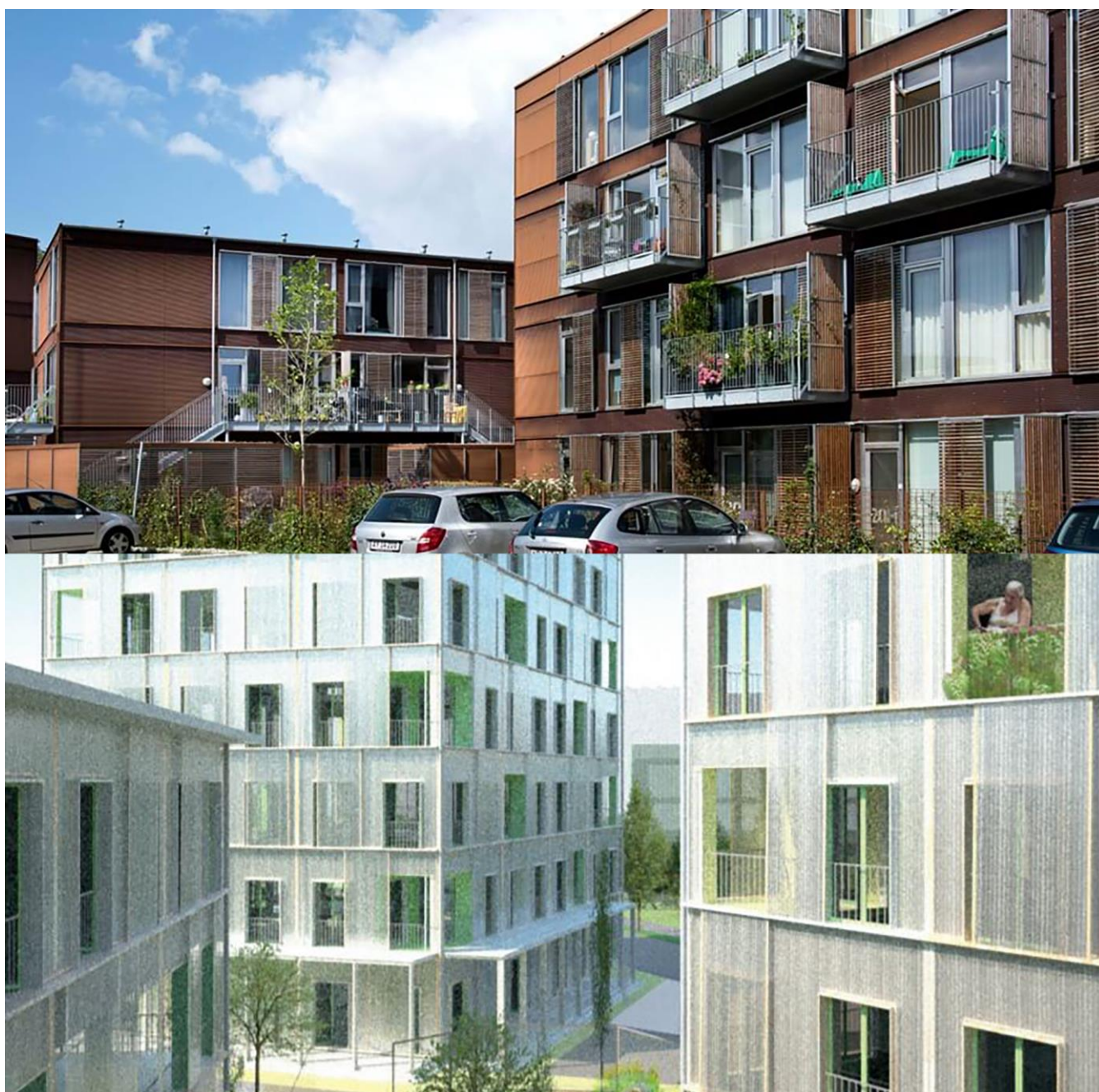


Figur 29 kortbilag fra lokalplan Sundholm Syd



I Figur 30, ses en sammenligning mellem lokalplanens visualisering og det færdige byggeri. Den anderledes facade fremstår meget tydelig. I visualiseringen fremtræder facaderne lyse, med en let form for slør foran nogle franske altaner. Det færdige byggeri har en kobberlignende facade, med trælammer som detaljer nær altaner. Derudover optræder visualiseringerne generelt væsentligt mere "grønne".

Ift. omfang er byggeriet placeret samme steder og i samme højder, som det fremgår af visualiseringerne. Der syntes dog et væsentligt mismatch mellem facader både ved materialevalg, farver og detaljering.



Figur 30 øverst ses det færdige byggeri, nederst lokalplanens visualiseringer

### 5.2.3 Opsamling

I Figur 31 ses opgørelse over problematiske bestemmelser i de undersøgte lokalplaner. I begge planer er observeret 10 bestemmelser der ift. præcisionskravet kan anses for problematiske, samt 4 bestemmelser ift. kompetencenormer.

Fordelingen viser at det i høj grad er bestemmelser der efterfølgende kræver en skønsmæssig tolkning der går igen. Begge lokalplaner har et fokus på at være ”grønne”. Særligt lokalplan 453, Sundholm Syd, ønsker bæredygtighed og miljø indtænkt. Det kommer til udtryk i en række formulering, uden dog at være tilpas klare eller entydige. Som følge heraf kommer bestemmelserne til at fremstå som hensigtserklæringer.

Ift. omfang, regulerer begge lokalplaner byggeriets størrelse igennem etageantal, højder og bebyggelsesprocent. Højder er ikke angivet ud fra kote eller andet relaterbart. bebyggelsesprocenten er i lokalplan 453, Sundholm Syd, angivet overordnet for hele lokalplanområdet. Dette opgøres der dog delvist for igennem benyttelse af byggefelter.

Ift. udformning regulerer begge lokalplaner materialevalg, farver og øvrige bygningsdetaljer. Bestemmelserne er meget detaljerige, men generelt af en sådan kvalitet at de ikke overholder præcisionskravet. Det er derfor uklart hvad der egentlig må bygges. Dette fremgår også tydeligt af lokalplan 453 Sundholm Syd, hvor visualiseringen og færdigt byggeri ikke opnår et ens udtryk.

Begge lokalplaner anvender 3d visualiseringer udarbejdet af eksterne arkitektfirmaer. Kortbilag i lokalplan 453, Sundholm Syd, anvender ikke de i vejledningen anbefalede kartografiske virkemidler. I modsætning til lokalplanerne fra 20’erne, så viser skyggediagrammer også skyggeeffekten ved vintersolhverv.

| <i>Figur 31 optælling af 10'erne</i>  | <i>Strandpromenaden</i> | <i>Sundholm Syd</i> |
|---------------------------------------|-------------------------|---------------------|
| <i>Efterfølgende tolkning</i>         | 6                       | 6                   |
| <i>Usikker byggemulighed</i>          | 0                       | 2                   |
| <i>Planlægningsmæssig ubegrundet</i>  | 1                       | 0                   |
| <i>Kan/må bestemmelse</i>             | 2                       | 0                   |
| <i>Øvrige</i>                         | 1                       | 2                   |
| <i>Veldefinerede kompetencenormer</i> | 0                       | 0                   |
| <i>Skønsmæssige kompetencenormer</i>  | 3                       | 3                   |
| <i>Udefinerede kompetencenormer</i>   | 1                       | 1                   |

## 5.3 Lokalplaner fra 00'erne

### 5.3.1 Svanevej

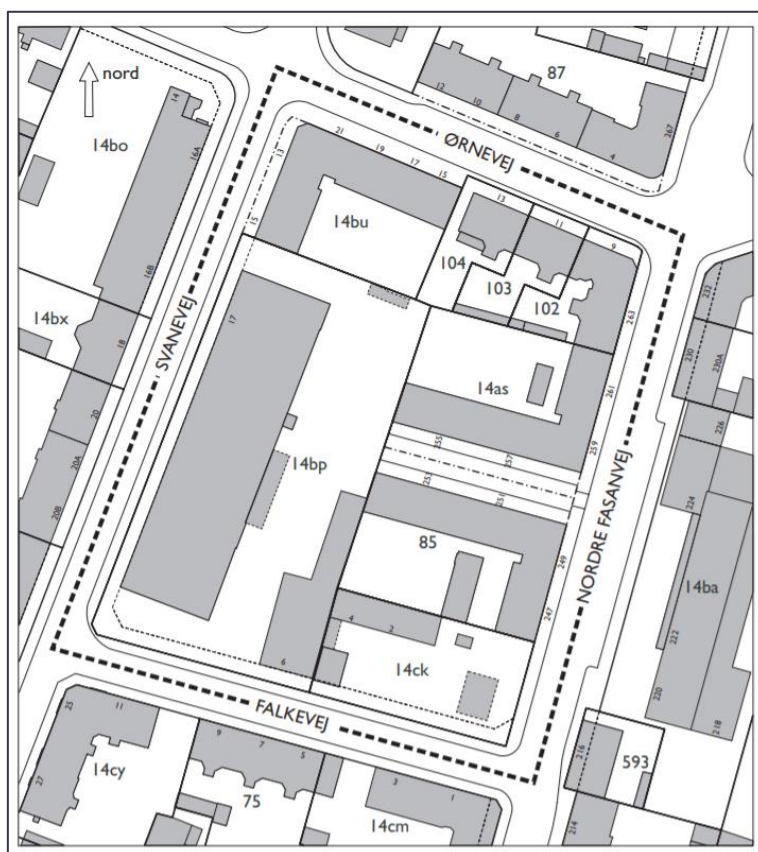
Lokalplanen omhandler muliggørelse af opførsel af nyt boligbyggeri, ved samtidig at nedrive ældre erhvervsbygninger. Projektet er privat iværksat, mhp. at oprette kollegieboliger og udnytte grunden mere intensivt.

Skitseprojektet er udarbejdet af arkitektfirmaet, Arkitema, og det er dette der danner grundlag for lokalplansforslaget. Det har desværre ikke været muligt at fremskaffe de visualiseringer der oprindeligt er fremlagt.

Igennem høringsperioden er der fremkommet en række indsigelser. Indsigelserne kan sammenfattes til at vedr. kritik af den fremtidige anvendelse som kollegie, bebyggelsens omfang, placering, generelle ydre fremtræden, samt parkeringsforhold.

Ift. bebyggelsens omfang omhandlede dette kritik af højden og størrelsen pga. skygge- og indbliksgener samt for høj bebyggelsesprocent. Ift. den ydre fremtræden omhandlede dette at det visuelle udtryk ikke menes at harmonere med eksisterende ældre bygninger (Københavns Kommune, 2003).

Der blev ikke foretaget ændringer af omfang og udformning i den endeligt vedtagne lokalplan.



Figur 32 oversigt lokalplan 366, Svanevej

## Præcisionskravet

Følgende er vurderet problematiske ift. præcisionskravet:

### 1. Usikker byggemulighed

Lokalplanen regulerer bebyggelsesprocent.

*"Endvidere må bebyggelsesprocenten ikke overstige 150"*

Bestemmelsen definerer bebyggelsesprocenten ud fra et uhensigtsmæssigt stort område. Derudover tager lokalplanen ikke højde for fremtidige udstykninger.

### 2. 'kan i stedet for 'skal'

Lokalplanen regulerer tagetage.

*"Bebyggelse skal opføres i 4 etager, samt evt. med udnyttet tagetage. Tagetagen kan udføres som penthouse"*

Det er usikkert om den udnyttede tagetage, også kan udføres som andet en penthouse.

### 3. Efterfølgende tolkning

Lokalplanen ift. ydre fremtræden.

*"Nybyggeri skal udformes med et nutidigt arkitektonisk udtryk... og øvrige ydre fremtræden indgå i en arkitektonisk god helhed..."*

Bestemmelse omkring helhedsvurdering.

### 4. Planlægningsmæssigt ubegrundet

Lokalplanen regulerer tagform.

*"Tage skal udføres med tagopbygning i form af sadeltag, mansardtag, københavnertag eller lignende."*

Bestemmelsen havde bedre kunne planlægningsmæssig begrundes, hvis det var anført hvilke tage der ikke er tilladt.

### 5. Efterfølgende tolkning

Lokalplanen regulerer belysning og skilte.



”Facadebelysning, reklameskilte og lignende må ikke ved blænding og reflekser være til ulempe for omgivelserne eller virke skæmmende i forhold til gadebilledets karakter og den pågældende bygnings arkitektoniske udtryk.”

Subjektivt hvornår det er skæmmende, især når skæmmende vurderes pba. gadebilledets karakter og arkitektoniske udtryk.

## Kompetencenormer

### Kompetencenormer med klare betingelser

Kompetencenorm ift. dispensation fra byggelinje.

*”Uanset punkt a kan der foran byggefeltet mod Svanevej efter Bygge- og Teknikforvaltningens godkendelse opføres trappeanlæg som adgang til bebyggelsens stueetage, jf. § 4, stk. 3.”*

Betingelsen for at der kan dispenseres for byggelinjen er at det er til opførelse af en trappe. Der fremgår ikke nærmere betingelser herfor.

### Skønsmæssig kompetencenorm

Ift. materialer, udformning og farve.

*”Bebyggelsens materialer, udformning, farve og øvrige ydre fremtræden skal efter Bygge- og Teknikforvaltningens skøn være samstemmende med den omgivende bebyggelse og områdets karakter og skal fremtræde med et tilfredsstillende arkitektonisk udtryk”*

Alt overstående forhold er som udgangspunkt forbudt indtil forvaltningen vurderer det samstemmende og med et tilfredsstillende arkitektonisk udtryk. Lokalplanen opstiller senere nærmere krav til materialer, farver og udformning. De forskellige bestemmelser er derfor i konflikt med hinanden.

### Skønsmæssig kompetencenorm

Ift. udformning

*”Bebyggelsens udformning skal godkendes af Bygge- og Teknikforvaltningen.”*

Bestemmelsen er en gentagelse af forrige bestemmelse ift. bebyggelsens udformning.

### Skønsmæssige kriterier

Kompetencenorm ift. dispensation fra byggefelt.

*"Bygge- og Teknikforvaltningen kan tillade, at bestemmelserne i stk. 1 overskrides for så vidt, angår åbninger i stueetagen, fælles altaner og lignende, der er begrundet i særlige arkitektoniske, rekreative eller funktionsmæssige hensyn."*

Stk. 1 regulerer bebyggelsens størrelse og placering. Det må formodes at overstående bestemmelse henvender sig til placering der går udenfor byggefelt.

### Skønsmæssige kriterier

Kompetencenorm ift. dispensation for opsætning af skilte og reklamer.

*"Skiltning, reklamering og opsætning af facadebelysning, markiser, solafskærmning, udhængsskabe og andet facadeudstyr må ikke finde sted uden Bygge- og Teknikforvaltningens tilladelse og skal med hensyn til placering, omfang, materialer, farver, skrifttype og lignende udformes således, at der opnås en god helhedsvirkning i forhold til den pågældende bygnings karakter i bybilledet"*

Dispensationen skal tage højde for en række ting, men afhænger i sidste ende af kommunens skønsmæssige helhedsvurdering.

### **Visualiseringer**

Lokalplanen benytter sig ikke af visualiseringer foruden et enkelt kortbilag, der viser et byggefelt og bevaringsværdig bebyggelse indenfor lokalplanområdet. Afsnittet kan derfor ikke sammenligne som der er gjort tidligere.

Interessant er det dog, at lokalplanområdet er bebygget to gange med 13 års mellemrum i henholdsvis 2006 og 2019. De bebyggelsesregulerende bestemmelser giver byggeriet fuldstændigt ens forudsætninger ift. omfang og udformning. I Figur 33, ses en sammenligning mellem de 2 bebyggelser. Der ses en markant forskel i størrelsen af byggeriet, hvor det er påfaldende at den først bebyggede er 1-2 etager højere. Derudover fremstår udtrykket også forskelligt pga. facadefarver og bygningsdetaljer.





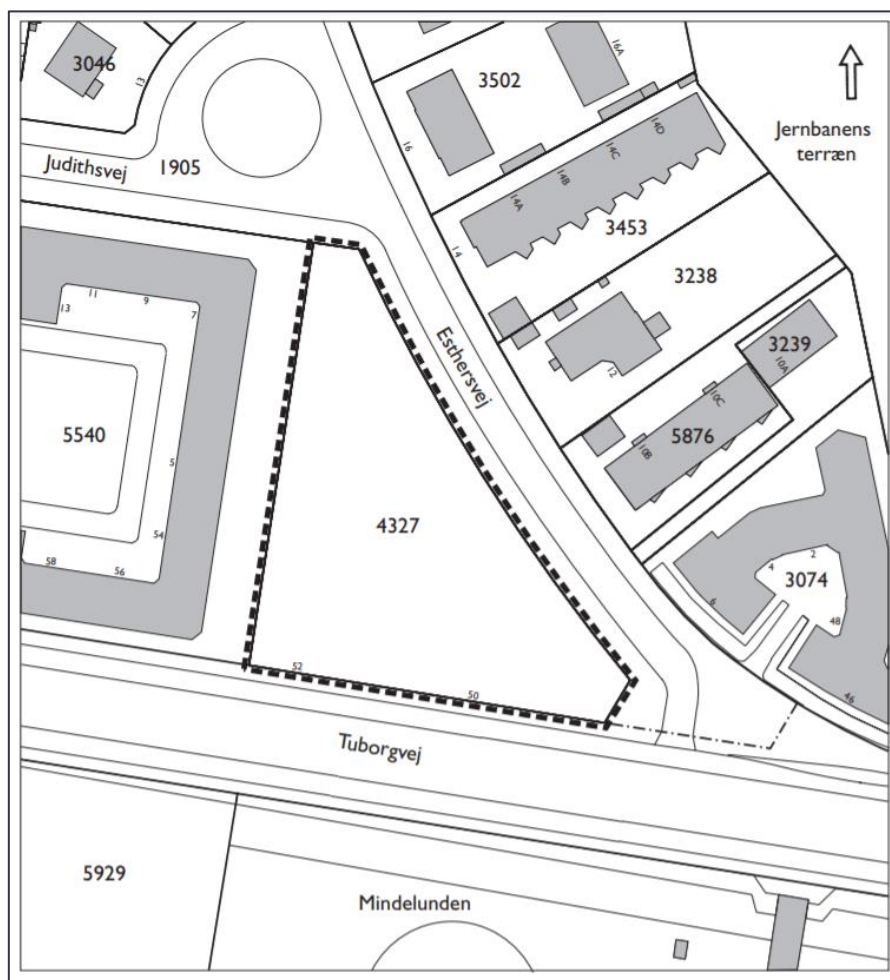
Figur 33 øverst er bygget fra 2006. Nederst er bygget i 2019.

### 5.3.2 Esthersvej

Lokalplanen omhandler muligheden for opførsel af ny boligbebyggelse i et attraktivt område i Hellerup. Bebyggelsen skal indeholde familieboliger af høj kvalitet.

I høringsperioden er der fremkommet en række indsigelser. Indsigelserne kan sammenfattes til primært at omhandle kritik af bebyggelsens omfang ift. højden, bebyggelsens fremtræden ift. eksisterende bebyggelse samt trafikale forhold særligt ift. parkeringsmuligheder (Københavns Kommune, 2002).

Den endelige vedtagne lokalplan havde en enkelt ændring til de overstående forhold, omhandlende reducere af tilbagerkningskrav ved penthouse. Ændringen var dermed af formildende karakter.



Figur 34 oversigt lokalplan 365 Esthersvej

## Præcisionskravet

Følgende er vurderet problematiske ift. præcisionskravet:

### 1. Efterfølgende tolkning

Lokalplanens formål siger følgende om bebyggelsens ydre fremtræden.

*"Bebyggelsen skal ved sin placering og hovedform understøtte kvarterets byarkitektoniske kvaliteter og skal fremtræde med et selvstændigt arkitektonisk udtryk af høj kvalitet."*

Bestemmelsen mangler en klar og entydig beskrivelse af hvad der menes med kvarterets byarkitektoniske kvaliteter og høj arkitektonisk kvalitet.

### 2. Usikker byggemulighed

Overstående følges op af krav til byggemateriale.

---

*"Det tilstræbes, at miljørigtige principper i videst muligt omfang respekteres... bl.a... ved brug af naturlige og/eller genanvendelige materialer..."*

Bestemmelsen stiller ikke decideret krav til økologiske byggematerialer, men det må formodes at det kræver en planlægningsmæssig redegørelse for hvorfor det i givet fald ikke benyttes.

#### Efterfølgende tolkning

Lokalplanen stiller krav til bygningernes udformning.

*"Bebyggelse skal fremstå med et selvstændigt arkitektonisk udtryk af høj kvalitet.", og*

*"Selvom bebyggelsen i de to byggefeltet evt. fremtræder med forskelligt udtryk, skal al bebyggelse udgøre én kompositorisk helhed.", og*

*"Bebyggelse skal fremtræde med oplevelsesrige bygningskroppe og facader, der artikuleres ved udformning af altaner"*

Alle sætningerne bærer præg af manglende konkret stillingtagen til hvordan udformningen ønskes. Det er således ikke klart og entydigt hvad der menes med høj arkitektonisk kvalitet, om bygningen skal være ens eller ej, og om der med oplevelsesrige bygningskroppe henvises til at der laves altaner.

#### Manglende planlægningsmæssig begrundelse

Lokalplanens regulering af bygningernes materialevalg

*"Bygningers facader skal udføres i naturlige materialer, såsom ikke-reflekterende metal, glas, træ, tegl - herunder pudset eller filtset murværk - eller natursten med en lys farveholdning."*

På baggrund af de mange muligheder synes det svært at se hvad der ikke må benyttes.

### **Kompetencenormer**

#### Kompetencenormer med skønsmæssige kriterier

Ift. ydre fremtræden.

*"Bygningernes materialer, udformning, farve og øvrige ydre fremtræden skal efter Bygge- og Teknikforvaltningens skøn være samstemmende med omgivelserne og områdets karakter og give bebyggelsen et arkitektonisk tilfredsstillende præg."*

Standardfrase der går igen fra sidste lokalplan. Bestemmelsen regulerer forhold går igen senere i lokalplanen.

### Kompetencenormer med skønsmæssige kriterier

Kompetencenorm ift. dispensation for opsætning af skilte og reklamer.

*"Skiltning, reklamering, opsætning af facadebelysning, markiser, solafskærmning og andet facadeudstyr må ikke ske uden Bygge- og Teknikforvaltningens tilladelse og skal udformes således, at der opnås en god helhedsvirkning i forhold til bebyggelsens arkitektoniske udtryk. Kun skiltning og reklamering, der har tilknytning til bebyggelsens anvendelse, må finde sted."*

Også en standardfrase der går igen fra forrige lokalplan. Forskellen er at der i denne bestemmelse ikke er defineret på hvilke vilkår helhedsvirkningen bedømmes.

### Kompetencenormer uden særlige kriterier

Kompetencenorm ift. vinduesglas

*"Vinduesglas skal være klart glas og må ikke uden Bygge- og Teknikforvaltningens tilladelse udføres med toning eller spejlvirkning"*

Der stilles ingen kriterier for hvornår der kan gives dispensation til at tone vinduesglas.

## **Visualiseringer**

Lokalplanen benytter ikke visualiseringer.

### **5.3.3 Opsamling**

I [Figur 35](#), ses en opgørelse over problematiske bestemmelser i de undersøgte lokalplaner. I alt er observeret henholdsvis 5 og 6 problematiske bestemmelser ift. præcisionskravet samt 5 og 3 ift. kompetencenormer.

Indholdsmæssigt sker en markant ændring ift. nyere lokalplaner. Der benyttes således ikke længere visualiseringer, og detaljerigdommen i teksten er væsentligt reduceret.

Ift. omfang regulerer begge lokalplaner størrelse igennem bebyggelsesprocent, etager og højder. Ift. udformning regulerer begge lokalplaner materialevalg, farver og øvrige bygningsdetaljer. Dette adskiller sig dermed ikke fra nyere lokalplaner. Forskellen vedrører måden det reguleres på. Hvor nyere lokalplaner er mere skarpe i hvilke materialer osv. der ønskes, er praksis for 00'erne at efterlade dette til senere enkeltsagsbehandling igennem kompetencenormer. Umiddelbart findes hovedparten af de bestemmelser der vedr. udformning ikke at kunne overholde præcisionskravet ifm. klagebehandling.



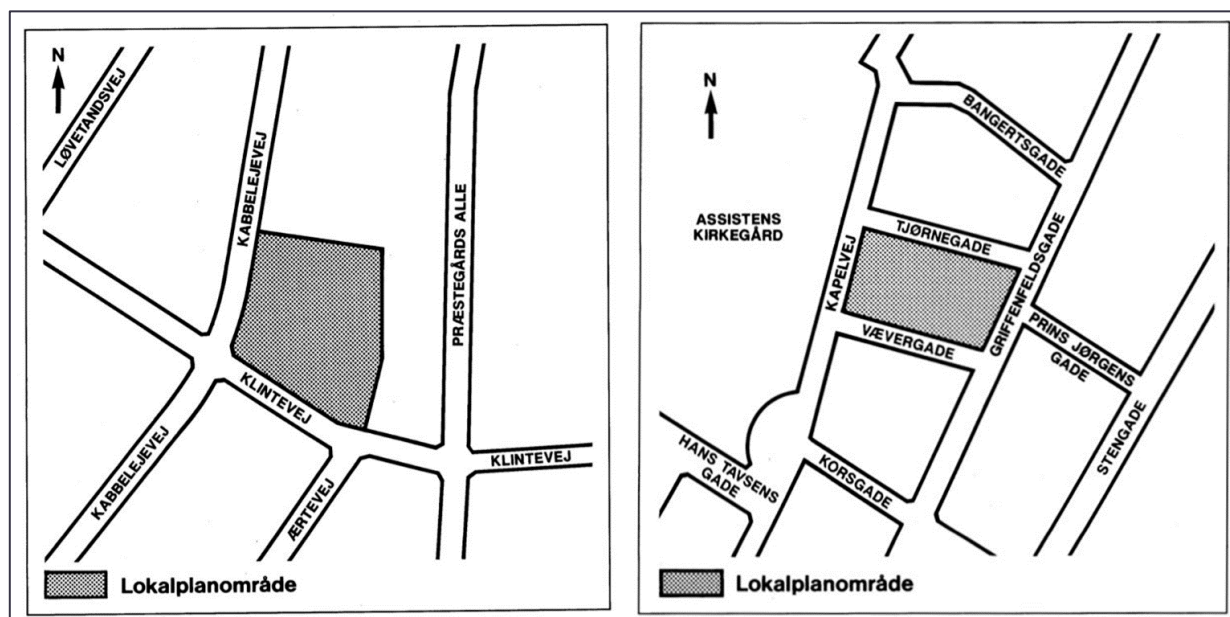
| <i>Figur 35 optælling 00'erne</i>     | <i>Svanevej</i> | <i>Esthersvej</i> |
|---------------------------------------|-----------------|-------------------|
| <i>Efterfølgende tolkning</i>         | 2               | 4                 |
| <i>Usikker byggemulighed</i>          | 1               | 1                 |
| <i>Planlægningsmæssig ubegrundet</i>  | 1               | 1                 |
| <i>Kan/må bestemmelse</i>             | 1               | 0                 |
| <i>Øvrige</i>                         | 0               | 0                 |
| <i>Veldefinerede kompetencenormer</i> | 1               | 0                 |
| <i>Skønsmæssige kompetencenormer</i>  | 4               | 2                 |
| <i>Udefinerede kompetencenormer</i>   | 0               | 1                 |

## 5.4 Lokalplaner fra 90'erne

Lokalplanerne fra 90'erne analyseres samlet, da indholdet i den enkelte er meget begrænset. Derudover er bestemmelserne overvejende ens.

### 5.4.1 Klintevej og Tjørnegade

Lokalplanerne omhandler opførsel af henholdsvis et boligområde i Husum (Klintevej) samt ny karrebebyggelse på Nørrebro. Det har ikke været muligt at finde baggrundsmateriale for lokalplanerne.



Figur 36 tv. lokalplan 157 Klintevej. Th. lokalplan 170 Tjørnegade.

## Præcisionskravet

Lokalplanerne indeholder ikke bestemmelser der ift. præcisionskravet vurderes problematiske.

## Kompetencenormer

### Kompetencenorm med klare betingelser

Ift. afvigelser fra byggeloven

*"Beboelsesbygninger, skal opføres enten som... eller som... tæt-lav bebyggelse, der skal opføres som en samlet bebyggelse. Magistraten kan herved tillade, at der ses bort fra bygningslovgivningens bestemmelser om højde og afstand i forhold til eventuelle naboskel mellem ejendommene inden for området."*

Så længe der er tale om specifikke typer af beboelsesbygninger kan der dispenseres for byggelovens bestemmelser om højde og afstand

### Kompetencenorm med skønsmæssige kriterier

Lokalplanen regulerer materiale, udformning, farve og øvrige detaljer

*"Bygningernes materiale, udformning, farve og øvrige ydre fremtræden skal efter Magistratens skøn være samstemmende med omgivelserne og områdets karakter og eksisterende bebyggelse må i nævnte henseender ikke ændres uden Magistratens tilladelse"*

Skønnet baserer sig på Magistratens vurdering af hvordan overstående forhold passer med omgivelserne. Magistraten har ikke særlige beføjelser ift. præcisionskravet og kompetencenormer jf. fx NMK-33-02393 af 15 december 2014. Bestemmelsen er benyttet i begge lokalplaner.

### Kompetencenorm med skønsmæssige kriterier

Lokalplanen ift. placering og udformning.

*"Bebyggelse skal efter Magistratens nærmere godkendelse placeres og udformes under hensyntagen til den eksisterende bebyggelse og omgivelserne i Øvrigt, således at der opnås en tilfredsstillende arkitektonisk fremtræden"*

Godkendelsen skal ske pba. et skøn over arkitektonisk fremtræden.

### Kompetencenorm uden klare kriterier

Lokalplanen ift. tagudformning



*"Tage skal udformes som sadeltage eller med anden tagform med skrå tagflader. Udformningen skal godkendes af Magistraten."*

Bestemmelsen er todelt. Første del godkender sadeltage eller skråtage. Spørgsmålet er om udformningen så længe det er sadel- eller skråtag kan afvises efterfølgende. Bestemmelsen er benyttet i begge lokalplaner.

## Diverse

Lokalplanerne benytter ikke visualiseringer, og det er kun meget sparsomt beskrevet hvordan et kommende byggeri kommer til at fremtræde. Begge lokalplaner anfører at et byggeri skal indpasses eksisterende bebyggelse. I og med at lokalplanerne er ca. 40 år gamle, og byggeriet er opført synes det interessant at se hvordan dette er løst.

I Figur 37 og Figur 38 er vist en sammenligning mellem det opførte byggeri og eksisterende nabobyggeri. Det er et faktum at disse byggerier, både i form af materialevalg og farver adskiller sig markant. I aktuelle eksempler er det ikke muligt at vide, hvilke hensyn Magistraten har draget ift. eksisterende bebyggelse. Den store forskel på eksisterende og "ny" byggerierne, understreger meget fint pointen om at løse formuleringer tillader alle former for byggeri.



Figur 37 tv. "ny" bebyggelse. Th. eksisterende bebyggelse. Lokalplan 157 Klintevej.



Figur 38 tv. "ny" bebyggelse. Th. eksisterende bebyggelse. Lokalplan 170 Tjørnegade.

## 5.4.2 Opsamling

I Figur 39, ses opgørelse over problematiske bestemmelser i de undersøgte lokalplaner. Der er ikke anvendt problematiske bestemmelser ift. præcisionskravet, hvilket bl.a. skyldes at størstedelen af bestemmelserne er kompetencenormer.

Ift. omfang regulerer lokalplanerne det samme som tidligere, herunder størrelse og placering. Størrelsen er reguleret gennem bebyggelsesprocent og etageantal, mens placering er fastsat af byggefeltet. Selvom forholdene er temmelig præcist angivet, er de alligevel betinget af en kompetencenorm hvor Magistraten efterfølgende skal godkende byggeriet.

Samme gør sig gældende ift. udformning. Bestemmelserne er godt nok ikke præcist udformet, men lokalplanerne regulerer stadig materialevalg, farver og bygningsdetaljer gennem kompetencenormer.

Regulering i lokalplaner kan derfor kun anses som en formalitet. Bestemmelserne, særligt ift. udformning, giver ingen ide om hvordan et fremtidigt byggeri vil se ud, og efterlader alene dette spørgsmål til forvaltningens skøn.

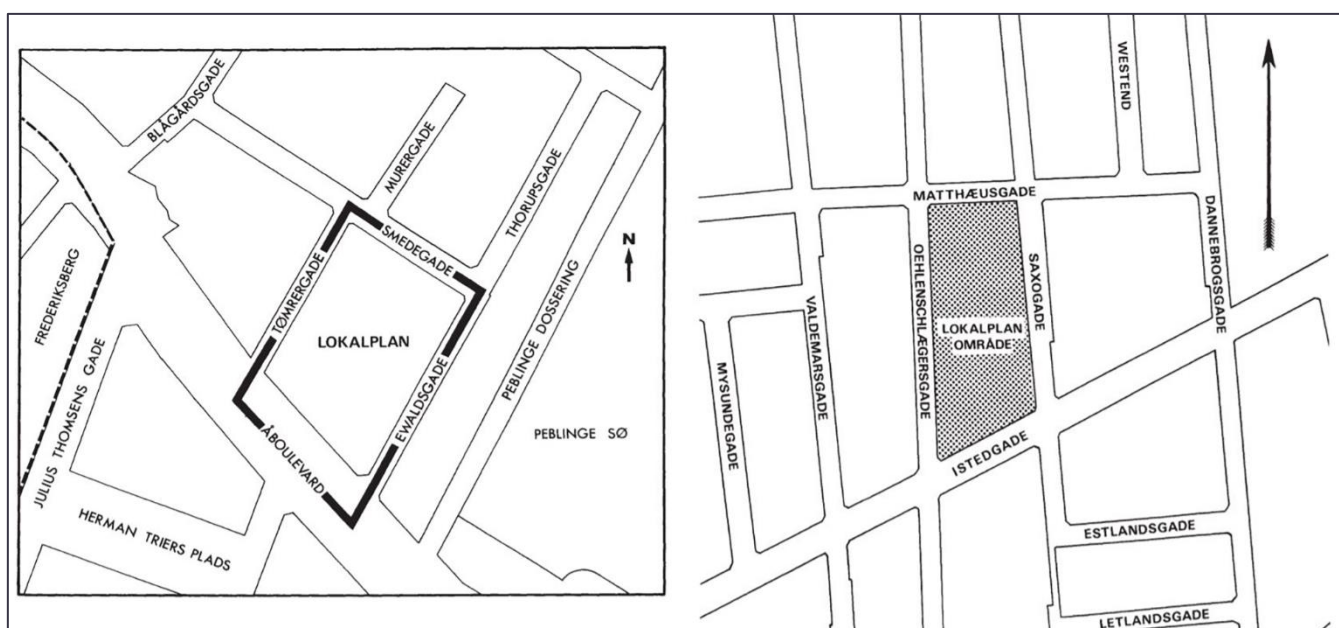
| <i>Figur 39 optælling 90'erne</i>     | <i>Klintevej</i> | <i>Tjørnegade</i> |
|---------------------------------------|------------------|-------------------|
| <i>Efterfølgende tolkning</i>         | <i>0</i>         | <i>0</i>          |
| <i>Usikker byggemulighed</i>          | <i>0</i>         | <i>0</i>          |
| <i>Planlægningsmæssig ubegrundet</i>  | <i>0</i>         | <i>0</i>          |
| <i>Kan/må bestemmelse</i>             | <i>0</i>         | <i>0</i>          |
| <i>Øvrige</i>                         | <i>0</i>         | <i>0</i>          |
| <i>Veldefinerede kompetencenormer</i> | <i>0</i>         | <i>0</i>          |
| <i>Skønsmæssige kompetencenormer</i>  | <i>2</i>         | <i>1</i>          |
| <i>Udefinerede kompetencenormer</i>   | <i>2</i>         | <i>1</i>          |

## 5.5 Lokalplaner fra 80'erne

Undersøgelsen af lokalplanerne fra 80'erne følger forrige fremgangsmåde, da indholdet er af enkel karakter.

### 5.5.1 Ewaldsgade og Saxogade

Begge lokalplaner er udarbejdet ifm. Københavns Kommunes arbejde med sanering på henholdsvis Vesterbro og indre Nørrebro. De har begge til formål at ny bebyggelse skal tilpasses eksisterende bebyggelse.



Figur 40 tv. lokalplan 18, Ewaldsgade. Th. lokalplan 20, Saxogade.

### Præcisionskravet

#### 1. Efterfølgende tolkning

Bebyggelse som familieboliger

*”Bebyggelsen i karreen skal indrettes overvejende med familieboliger”*

Samme bestemmelse er anvendt i begge lokalplaner. Bestemmelsen berettigelse i lokalplanens afsnit om omfang og placering kan diskuteres, men må formodes at indikere hensigt med hvilken bebyggelse der ønskes opført. Ud fra denne præmis, må bestemmelsen anses for uklar, hvilket også er behandlet i NMK-33-01086 af 27. juni 2012.

### Kompetencenormer

Kompetencenorm med skønsmæssige kriterier



Lokalplanen ift. en række forhold vedr. udformning

*"Bygningernes materialer, udformning, farve og Øvrige ydre fremtræden skal efter magistratens skøn være samstemmende med omgivelserne og områdets karakter, og eksisterende bebyggelse må i nævnte henseende ikke ændres uden magistratens særlige samtykke"*

Bestemmelsen optræder i begge lokalplaner, og minder i sin form meget om den der fremgik fra 90'erne.

## Diverse

Ligesom 90'erne, benyttes der ikke visualiseringen og kun sparsom tekst til at beskrive hvordan ny bebyggelse kommer til at fremstå. Det er dog en del af formålet at det skal indpasses eksisterende bebyggelse.

I Figur 41 og Figur 42 er vist en sammenligning mellem det opførte og eksisterende nabobyggeri. Byggeriet adskiller sig ikke i nærheden af hvad tilfældet var i 90'erne. Indtrykket er derimod at karrébebyggelserne sluttes som en enhed, på trods af at enkelte bygninger er markant nyere end andre.



Figur 42 tv. "ny" bebyggelse. Th. eksisterende bebyggelse. Lokalplan 18 Ewaldsgade.



Figur 41 tv. "ny" bebyggelse. Th. eksisterende bebyggelse. Lokalplan 20 Saxogade.

### 5.5.2 Opsamling

I Figur 43, ses opgørelse over problematiske bestemmelser i de undersøgte lokalplaner. Lokalplanerne benytter de samme problematiske bestemmelser, og giver intet indtryk ift. udformning af hvilken bebyggelse der kan forventes opført.

Ift. omfang regulerer lokalplanerne størrelse og placering. Der gøres brug af de samme metoder som i de andre lokalplaner igennem bebyggelsesprocent og højder. I modsætning til lokalplanerne fra 90'erne er det dog ikke hængt op på en efterfølgende godkendelse af Magistraten.

Lokalplanerne benytter et enkelt afsnit på at berøre bygningernes udformning. Materialevalg, farver og bygningsdetaljer reguleres her igennem en kompetencenorm, hvor alt senere skal godkendes af magistraten ift. en helhedsvurdering.

| <i>Figur 43 optælling 80'erne</i>     | <i>Ewaldsgade</i> | <i>Saxogade</i> |
|---------------------------------------|-------------------|-----------------|
| <i>Efterfølgende tolkning</i>         | <i>1</i>          | <i>1</i>        |
| <i>Usikker byggemulighed</i>          | <i>0</i>          | <i>0</i>        |
| <i>Planlægningsmæssig ubegrundet</i>  | <i>0</i>          | <i>0</i>        |
| <i>Kan/må bestemmelse</i>             | <i>0</i>          | <i>0</i>        |
| <i>Øvrige</i>                         | <i>0</i>          | <i>0</i>        |
| <i>Veldefinerede kompetencenormer</i> | <i>0</i>          | <i>0</i>        |
| <i>Skønsmæssige kompetencenormer</i>  | <i>1</i>          | <i>1</i>        |
| <i>Udefinerede kompetencenormer</i>   | <i>0</i>          | <i>0</i>        |

## 5.6 Delkonklusion

På baggrund af kapitlets undersøgelser vurderes hjælpespørgsmål 3 fra problemformuleringen besvaret. Undersøgelsen dokumenterer udviklingen i København Kommunes brug af upræcise bestemmelser, kompetencenormer og visualiseringer. Resultaterne fremhæver en positiv udvikling ift. brugen af problematiske bestemmelser, men pointerer samtidig også nogle stadig aktuelle udfordringer.

I Figur 44 ses en samlet opgørelse over brugen af problematiske bestemmelser i de undersøgte lokalplaner. Kategoriseringen er ift. den der er præsenteret i afsnit 4.6, suppleret med en enkelt kategori i form af "øvrige".

Kategorien dækker over bestemmelser der ikke umiddelbart synes at passe ind i de resterende. Det omhandler bl.a. bestemmelser hvor der ikke er henvist til en specifik norm, hvor det ellers synes hensigtsmæssigt. Fx bestemmelser der ønsker bæredygtige eller miljørigtige materialer. Derudover bestemmelser der synes overflødige fx fordi de indholdsmæssigt er en gentagelse af en tidligere bestemmelse.

| <i>Figur 44 samlet opgørelse af problematiske bestemmelser</i> | <i>Samlet</i> |
|----------------------------------------------------------------|---------------|
| <i>Efterfølgende tolkning</i>                                  | <i>22</i>     |
| <i>Usikker byggemulighed</i>                                   | <i>8</i>      |
| <i>Planlægningsmæssig ubegrundet</i>                           | <i>5</i>      |
| <i>Kan/må bestemmelse</i>                                      | <i>3</i>      |
| <i>Øvrige</i>                                                  | <i>4</i>      |
| <i>Veldefinerede kompetencenormer</i>                          | <i>1</i>      |
| <i>Skønsmæssige kompetencenormer</i>                           | <i>18</i>     |
| <i>Udefinerede kompetencenormer</i>                            | <i>6</i>      |

### Udviklingen

En personlig overraskelse, er at lokalplanerne regulerer de samme forhold i 2020 som de gjorde i 1980. Forskellen er detaljegraden af hvordan disse forhold er reguleret. I 80'erne og 90'erne reguleres primært gennem kompetencenormer. 00'erne og 10'erne benytter både kompetencenormer og regulere bestemmelser. Bestemmelserne bærer dog et generelt præg af at være skønsmæssigt, hvorfor de en imellem fremstår som hensigtserklæringer uden den nødvendige præcision. 20'erne fremstår som de klart bedst formuleret lokalplaner, hvad angår kompetencenormer og evnen til klart og tydeligt at formulere bestemmelser.

Som sagt regulerer lokalplanerne de samme forhold uagtet vedtagelsestidspunktet.



Ift. omfang omhandler det regulering af størrelse og placering, der er reguleret i alle de undersøgte lokalplaner. Alle lokalplanerne benyttet bebyggelsesprocenter og angivelse af højder, enten i form af etageantal eller højde over terræn.

Ift. udformning er der i alle lokalplanerne reguleret for materialevalg, farver og bygningsdetaljer.

### **Inddragelse af offentligheden**

I alle lokalplaner hvor det har været muligt at inddrage tidligere høringsmateriale, har der været indvendinger fra offentligheden mod kommende byggeris størrelse og trafikale udfordringer. På intet tidspunkt har det givet anledning til ændring af de relevante indsigelser mellem lokalplansforslaget og den endeligt vedtagne lokalplan.

Omvendt har startredegørelsen i 2 ud af 4 tilfælde, betydet markante ændringer i projektet op imod lokalplansforslaget.

Om klager over "højt" byggeri og øget trafik, er en reel samfundsmæssig problemstilling, eller i højere grad handler om at sikre enkeltes egen friværdis skal være usagt. Ikke desto mindre giver den manglende inddragelse af klagerne et indtryk af offentlig pseudoindflydelse.

### **Visualiseringer letter lokalplanlæsning**

Overordnet sidder man tilbage med et indtryk af letlæselige lokalplaner. Særligt lokalplanerne fra 10'erne og 20'erne, synes nænsomt udarbejdet ift. forståelsen. Det skyldes ikke kun godt udarbejdede formuleringer, men også brugen af visualiseringer der klart støtter læseren og giver en tydeligere forståelse af hvad der menes.

Balancegangen er selvfølgelig at visualiseringer og redegørelsen ikke er juridisk bindende. Her må det dog pointeres at dette er nævnt i lokalplanerne fra 20'erne. Visualiseringerne og redegørelsen har til tider en tendens til at fremstille projektet en smule "glansbillede" agtigt. Bedste eksempel på dette er fx unødvendigt at undlade skyggediagrammer for vintersolhverv, men også ift. et nogle gange overdrevet brug af positive ord som "bæredygtighed, miljørigtig, høj arkitektonisk kvalitet" osv.

Omvendt må det også anerkendes at lokalplanen er et planlægningsmæssigt instrument, der naturligvis skal gengive en intention. En intention der gerne skulle bygge på ambitiøse positive forestillinger. Man kan fx ikke underkende en arkitekts ønske om at aflevere et "flot" produkt.

### **Brug af fraselager**

Alle årene indikerer at der opereres med et fraselager. Benyttelse af fraselager kan principielt anses for problematisk, idet planlægning gerne skal tage udgangspunkt i konkrete forhold. Omvendt kan fraselager også benyttes som en checkliste ift. at medtage alle de bestemmelser der ønskes. Derfor

bliver fraselageret først rigtig problematisk i det øjeblik standardfrasen fx ikke overholder præcisionskravet.

## 5.7 Refleksion

Undersøgelsen og resultaterne har givet anledning til en række refleksioner.

### Er højde en upræcis bestemmelse

Højde er reguleret i samtlige lokalplaner. Alligevel synes det unødvendigt upræcist at definere højden ud fra etageantal eller ift. afstanden over naturligt terræn. Ift. etageantal risikerer man at lave en unødvendig afgrænsning, særligt hvis der af bygherre ønskes at opererer med halve etager eller anden moderne form for byggeri. Ift. anvendelse af naturligt terræn, så bør dette kunne defineres mere præcist. Der vil selvfølgelig være noget administrativt i at fastlægge koter, men det ville omvendt sikre noget klarhed over højden på kommende byggeri.

### Er målfaste 3d visualiseringer vejen frem?

På baggrund af visualiseringernes øgede indflydelse i lokalplaner, og deres positive indvirkning for forståelsen, synes det passende at overveje visualiseringens rolle i fremtidens lokalplaner. Der er naturligvis også ærgerlige eksempler på misvisende visualiseringer, og historier om folk der føler sig " snydt ". Det synes dog svært at underkende visualiseringens rolle i moderne planlægning, og med fremtidens udvikling i mente, hvor teknologiske forudsætninger for at bruge målfaste visualiseringer i højere grad muliggøres, er spørgsmålet om tiden snart løber fra de klassiske lokalplaner?

Mange lokalplaner, er i dag udarbejdet på baggrund af et konkret ønske fra en bygherre, med bagvedliggende arkitekttegninger. Kan man forestille sig et system, hvor lokalplaner i stedet reguleres på baggrund af målfaste 3d visualiseringer, i et anerkendt softwareprogram anvendt på tværs af kommunerne. Et system hvor der ikke er nogle tvivl om hvilket byggeri der i sidste ende står færdigbygget.

Et sådant system vil på plussiden stille en ultimativ sikkerhed for offentligheden. Omvendt er det potentielt til stort besvær for bygherre, ligesom man sagtens kan forestille sig kommunale myndighedsudfordringer både økonomisk og praktisk. Paradokset er med andre ord planlægning overfor enkeltsagsbehandling.

### Opgør med kompetencenormer

I forlængelse af overstående står også problemet med kompetencenormer. En offentlig accept af kompetencenormer, kan naturligvis aldrig finde sted, da det vil underkende Planlovens formål med at inddrage offentligheden i videst muligt omfang. Alligevel findes og accepteres de stadig, både af klageinstanser og kommunale myndigheder.

For myndighedernes side kan det hensigtsmæssige i kompetencenormer ikke underkendes, ligesom det uhensigtsmæssige for offentligheden heller ikke kan. I stedet for lokalplanvejledningens vage stillingtagen til kompetencenormer, og klagepraksis forsøg på kategorisering af selv samme, er det

måske på tide at sige enten A eller B. Dvs. enten en accept af en forringelse af offentlighedens inddragelse, eller et forbud mod brug af kompetencenormer.

### **Utidssvarende lokalplaner**

på baggrund af undersøgelsen må det formodes at der er et stort antal lokalplaner, med tilsvarende mangelfuldt indhold i form af overvejende upræcise bestemmelser og kompetencenormer. Lokalplanerne gør at mange borgere rundt omkring i landet sidder underlagt af utidssvarende lokalplaner, der er svære at tyde. Et oprydningsarbejde synes omstændigt, men en lempeligere tilgang til aflysninger af lokalplaner kunne måske være første skridt.

## 6 Konklusion

Rapporten bygger på 3 hjælpespørgsmål og et overordnet forskningsspørgsmål. De 3 hjælpespørgsmål er:

1. Hvordan har regelmængden udviklet sig i lokalplaner ift. antallet af anvendte ord?
2. Hvad er regelgrundlaget for lokalplaners indhold ift. bebyggelsens ydre fremtræden?
3. Hvordan regulerer Københavns Kommune for bebyggelsens omfang og udformning, og i hvilken grad benyttes upræcise bestemmelser, kompetencenormer og visualiseringer?

Spørgsmål 1 er besvaret i kapitel 3 Regelmængden. Kapitlet finder at mængden af ord i lokalplaner, er vokset ganske betragteligt i hvert årti siden 1980. Særlig stærkt er regelmængden vokset mellem 2000 og 2020. Forholdsmæssigt er redegørelsen vokset mere end bestemmelsesdelen. Lovhjemlen til at regulere lokalplaners indhold, defineret i Planlovens §§ 15 stk. 2 og 16, er også vokset. I begge paragraffer er antallet af forhold der kan reguleres for i en lokalplan, konsekvent vokset siden 1980.

Spørgsmål 2 er besvaret i kapitel 4 Regelgrundlaget. Kapitlet finder at regelgrundlaget ift. bebyggelsens omfang og udformning, indeholder nogle generelle grundprincipper, uregulerede forhold og specifik lovhjemmel. Grundprincipperne omhandler præcisionskravet og kompetencenormer. Principperne er reguleret gennem omfattende klage- og domspraksis, og er yderligere kategoriseret i kapitlets delkonklusion. De uregulerede forhold omhandler brugen af visualiseringer. Brugen er fast praksis i nyere lokalplaner, men er kun sparsomt reguleret. Den specifikke lovhjemmel findes i Planloven § 15 stk. 2 nr. 7, som hjemler regulering af bebyggelsens omfang og udformning. Omfang defineret som højden og størrelsen af et byggeri. Udformning defineret som byggeriets bygningsform, materiale- og farvevalg samt detaljer.

Spørgsmål 3 er besvaret i kapitel 5 Praksis. Kapitlet finder at Københavns Kommune siden 1980'erne har reguleret for omfang ift. højder og størrelse, og udformning ift. bygningsform, materiale- og farvevalg samt detaljer. Udviklingsmæssigt er der derfor ikke ændret på *hvad* der reguleres for, men *hvordan* det reguleres. Den helt store ændring synes her at være detaljerigdommen i lokalplanerne. I 80'erne og 90'erne benyttes få detaljer, og bestemmelserne er derudover anført som kompetencenormer. Dette efterlader ultimativt offentligheden uden indflydelse og forståelse for hvordan et fremtidigt byggeri tager sig ud. I 00'erne og 10'erne stiger detaljerigdommen. Desværre er mange af detaljerne "grønne" hensigtserklæringer der ikke overholder præcisionskravet til lokalplanbestemmelser. derudover anvendes stadig kompetencenormer. De undersøgte lokalplaner fra 20'erne fremstår klart som de bedst formulerede lokalplaner ift. præcisionskravet og kompetencenormer. Brugen af kompetencenormer er således helt fraværende i den ene plan. Kvaliteten af 20'ernes lokalplaner hænger delvist sammen med brugen af kortbilag og visualiseringer. Brugen af særligt visualiseringer er til tider kraftigt debatteret, men det synes klart at understøtte forståelsen af hvilke intentioner der er med lokalplanen.

Det overordnede forskningsspørgsmål er:

**Hvilken udvikling har lokalplaner gennemgået kvantitativt og kvalitativt, i de store kommuner, siden indførelsen i dansk lov i 1977?**

Forskningsspørgsmålet anses for delvist besvaret igennem de tre hjælpespørgsmål. Det er usikkert om resultaterne af den kvalitative undersøgelse, af lokalplaner fra Københavns Kommune, direkte kan overføres til andre kommuner. Det skyldes primært Københavns Kommunes ubetingede position som metropol og lokomotiv for bosætning i Danmark, der giver København en planlægningsmæssig fordel i investeringer i byudvikling. Derudover var Københavns Kommune op til 1998 magistratstyret, og det er ikke tilstrækkelig godtgjort at det ikke har haft en indflydelse på lokalplanlægning op til denne dato.



# Referencer

- Anker, H. T. (2020). Om kompetencenormer, bebyggelsesregulerende bestemmelser og principper i lokalplaner. *MAD2021.1*.
- BM010. (u.d.). *Boligmarkedsstatistikken 2021*. Hentet fra <https://rkr.statistikbank.dk/201>
- Carlsen, S. P. (2020). Lokalplaner eller arkitekturpolitik . *Hvordan sikrer vi arkitektonisk kvalitet*. Hentet fra <https://www.carlsensplaner.dk/2020/04/23/lokalplaner-eller-arkitekturpolitik-hvordan-sikrer-vi-arkitektonisk-kvalitet-pisk-eller-gulerod/>
- Danmark Statistik BY2. (u.d.). *Folketal 1. januar efter tid og kommune*.
- Danmarks Statistik, BYGOMS1. (u.d.). *Omsætning i byggeri og anlæg efter branche (DB07) og arbejdets art [BYGOMS1]*.
- Dansk Arkitektur Center. (2010). *Nymodernismen*. Hentet fra <https://dac.dk/viden/artikler/nymodernismen/>
- Deveci, N., & Seidelin, C. A. (2020). *Optimisme i bygge- og anlægsbranchen på trods*. Dansk industri. Hentet fra <file:///C:/Users/Simon/Downloads/Prognose%20for%20bygge-%20og%20anl%C3%A6gsbranchen%20ny%20version.pdf>
- Donsted, T. (2020). Det er let at stille krav på attraktive Frederiksberg. Det ser anderledes ud blot en time fra byen. *Byrummonitor*. Hentet fra <https://politikenbyrum.dk/Debat/art7839723/Det-er-let-at-stille-krav-p%C3%A5-attraktive-Frederiksberg.-Det-ser-anderledes-ud-blot-en-time-fra-byen>
- Frank, P. (2020). Formand for Foreningen af Byplanlæggere: »Man skal udelade en hel del af de visualiseringer, man putter ind i lokalplanerne i dag«. (F. B. Kristensen , Interviewer) *Byrummonitor*. Hentet fra <https://politikenbyrum-dk.zorac.aub.aau.dk/Nyheder/art7815379/%C2%BBMan-skal-udelade-en-hel-del-af-de-visualiseringer-man-putter-ind-i-lokalplanerne-i-dag%C2%AB>
- Hayek, F. A. (1944). *The road to serfdom*. Routledge Press.
- Herby , J. (2020). *Regelmængden stiger stadig: 100.000 ord tilføjet i 2019*. Cepos. Hentet fra <file:///C:/Users/Simon/Downloads/jonas-herby-cepos-vaeksten-i-regelmaengden-2019-11feb2020.pdf>
- Jones, L., & Broughel, J. (2018). *Effective Regulatory Reform: What the United States*. Mercatus Center. Hentet fra <https://www.mercatus.org/publications/regulation/effective-regulatory-reform>
- Karnov. (2020). *Planloven på Karnov med kommentarer af Helle Tegner Anker*. Hentet fra <https://pro.karnovgroup.dk/document/7000860506/1#LBKG20201157>
- Københavns Kommune. (2002). Bygge- og Teknikudvalget. *DAGSORDEN - for ordinært møde onsdag den 20. november 2002*. Hentet fra [https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc\\_old\\_format/Bygge-%20og%20Teknikudvalget/20-11-2002%2014.00/Dagsorden/22-11-2002%2014.09.00/1E676C535CA56E83C1256C7900483DB5.htm](https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc_old_format/Bygge-%20og%20Teknikudvalget/20-11-2002%2014.00/Dagsorden/22-11-2002%2014.09.00/1E676C535CA56E83C1256C7900483DB5.htm)
- Københavns Kommune. (2003). Bygge- og Teknikudvalget. *DAGSORDEN - for ordinært møde onsdag den 26. februar 2003*. Hentet fra [https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc\\_old\\_format/Bygge-](https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc_old_format/Bygge-)

- %20og%20Teknikudvalget/26-02-2003%2014.00/Dagsorden/21-02-2003%2012.22.56/F0A63352CDCD7E2AC1256CD4003E875B.htm
- Københavns Kommune. (2020). *Bliv hørt - Københavns Kommunes høringsportal*. Hentet fra Englandsvej 51 - lokalplan 592: <https://blivhoert.kk.dk/node/49027/svar>
- Københavns Kommune. (2020). *Bliv hørt - Københavns Kommunes høringsportal*. Hentet fra Lindholmsvej 18 - lokalplan 588: <https://blivhoert.kk.dk/node/49115/svar>
- LMJ. (2000). LOKALPLANVEJLEDNING. *Landsby med jordbrugsparceller*. Hentet fra [https://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/lokalplanvejledning\\_jordbrugsparceller1.pdf](https://naturstyrelsen.dk/media/nst/Attachments/lokalplanvejledning_jordbrugsparceller1.pdf)
- LOK. (u.d.). Kommuneplanloven. *lov om kommuneplanlægning af 10. juni 1975*.
- LOP. (u.d.). Lov om ændring af lov om planlægning og lov om naturbeskyttelse. *LOV nr 1529 af 27/12/2014*.
- LPV. (u.d.). Vejledning om lokalplanlægning 2009. Miljøministeriet.
- Mortensen, P. B., & Jakobsen, M. L. (2014). *Regelstaten*. Jurist- og Økonomforbundet.
- Næsager, J. (2020). Stadsarkitekt: Løs lokalplan skyld i Østerport II. (K. A. Agger, Interviewer) Berlingske. Hentet fra <https://www.berlingske.dk/design-mode-og-arkitektur/stadsarkitekt-loes-lokalplan-skyld-i-oesterport-ii>
- PL. (u.d.). Planloven. *Lovbekendtgørelse 2020-07-01 nr. 1157*.
- Post, A. (2011). *Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011*. Dansk byplan laboratorium.
- Post, A., Hvingel, L. T., & Møller, J. (2010). *Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011*. Aalborg Universitet.
- Scherg, R. H. (2013). *Kriminalpræventiv og utryghedsforebyggende miljø- og byplanlægning*. Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet København. Hentet fra <https://sbi.dk/Assets/Kriminalpraeventiv-og-utryghedsforebyggende-miljoe-og-byplanlaegning/sbi-2013-27.pdf>
- Skovbro, A., Jørgensen, K., Rolandsen, S. E., & Lysgaard, H. (2006). Fornyelse af Planlægningen. *Dansk Byplanlaboratorium*. Hentet fra <https://www.byplanlab.dk/sites/default/files/afslutrapport.pdf?0.3502795220242214>
- van Deurs, C. (2020). Stadsarkitekt: Løs lokalplan skyld i Østerport II. (K. A. Agger, Interviewer) Berlingske. Hentet fra <https://www.berlingske.dk/design-mode-og-arkitektur/stadsarkitekt-loes-lokalplan-skyld-i-oesterport-ii>
- Vistar, A. (2021). *Sjællandske nyheder*. Hentet fra <https://sn.dk/Lejre/Kaempe-pres-paa-planafdeling-nu-indkoeber-de-hjaelp-ude-fra/artikel/1422360>
- Wolters, L. (2020). Peder Baltzer: »Der er fandme copy-paste i hovedparten af bygherrernes og arkitekternes forslag, så det er faktisk mere os i kommunerne, der må skubbe på«. (F. B. Kristensen, Interviewer) Byrummonitor. Hentet fra <https://politikenbyrum.dk/Nyheder/art7843030/%C2%BBDer-er-fandme-copy-paste-i-hovedparten-af-bygherrernes-og-arkitekternes-forslag-s%C3%A5-det-er-faktisk-mere-os-i-kommunerne-der-m%C3%A5-skubbe-p%C3%A5%C2%AB>

# Afgørelser og domme

NKO 193 af december 1999

NKO 279 af maj 2003

NKO 403 af januar 2007

NKO 410, februar 2007

NKO 418, februar 2007

NKO 463 af januar 2009

NMK-33-00143 af 26. januar 2012

NMK-33-01086 af 27. juni 2012

NMK-33-01766 af 13. september 2013

NMK-33-02393 af 15 december 2014

NMK-33-02738 af 6. juli 2015

NMK-33-03774 af 31. marts 2017

NMK-33-04353 af 2. februar 2018

NMK-33-03943 af 27 juni 2018

PKN-18/06303 af 21. december 2018

PKN-18/09398 af 8. april 2019

PKN-19/07059 af 21. oktober 2019

PKN-19/06417 af 4. marts 2020

PKN-18/05934 af 20. marts 2020

PKN- 18/05776 af 30. marts 2020

PKNO 9 af oktober 2019

ØLD af 27. Maj 2003.

# Figurer

|                                                                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figur 1, Omsætning i bygge- og anlægsbranchen (Danmarks Statistik, BYGOMS1) .....                                                            | 10 |
| Figur 2, antallet af ord i love og bekendtgørelser (Herby , 2020).....                                                                       | 11 |
| Figur 3 sammenligning mellem lokalplanens visualisering og det færdige byggeri .....                                                         | 14 |
| Figur 4 sammenligning mellem lokalplanens visualisering og det færdige byggeri .....                                                         | 14 |
| Figur 5 undersøgelsesdesign .....                                                                                                            | 17 |
| Figur 6 overblik over udviklingen af antallet af vedtagne lokalplaner .....                                                                  | 23 |
| Figur 7 overblik over antallet af vedtagne og aflyste lokalplaner .....                                                                      | 24 |
| Figur 8 korrelation mellem lokalplaner, boligpriser og Strukturreformen .....                                                                | 25 |
| Figur 9 gnsntl. antal ord i lokalplaner.....                                                                                                 | 26 |
| Figur 10 antal forhold der kan/skal reguleres for i lokalplankataloget og Planlovens § 16 .....                                              | 27 |
| Figur 11 fordeling af udvikling i antallet af ord mellem redegørelses- og bestemmelsesdel.....                                               | 28 |
| Figur 12 opsætningsmæssig brug af bestemmelser, underbestemmelser og kortbilag .....                                                         | 28 |
| Figur 13 fordelingen af udviklingen i ord mellem de undersøgte kommuner.....                                                                 | 30 |
| Figur 14 visualisering langs Amagerbanen i København.....                                                                                    | 32 |
| Figur 15 sammenligning af lokalplan med marketingsmateriale .....                                                                            | 37 |
| Figur 16 visualisering for boligbyggeri Drejervej i København.....                                                                           | 39 |
| Figur 17 oversigt lokalplan 592, Englandsvej 51.....                                                                                         | 44 |
| Figur 18 principsnit af bebyggelse, lokalplan 592 Englandsvej 52.....                                                                        | 47 |
| Figur 19 tv. 3d visualisering i lokalplan. th. 3d visualisering udarbejdet pba. bestemmelserne. ....                                         | 47 |
| Figur 20 skyggediagram fra lokalplan.....                                                                                                    | 48 |
| Figur 21 3d illustration af kommende tilbygning fra lokalplan 588 Lindholmsvej 18.....                                                       | 49 |
| Figur 22 principsnit af bebyggelse i lokalplan nr. 588 .....                                                                                 | 51 |
| Figur 23 Optælling 20'erne .....                                                                                                             | 52 |
| Figur 24 3d illustration af kommende byggeri fra lokalplan 457 Strandpromenaden.....                                                         | 53 |
| Figur 25 principsnit af bebyggelse. Øverst principsnit ifm. startredøgørelsen for projektet. Nederst principsnit for endelig lokalplan. .... | 58 |
| Figur 26 øverst færdigt byggeri. nederst visualisering fra lokalplan Strandpromenaden .....                                                  | 58 |
| Figur 27 skyggediagram lokalplan 457, Strandpromenaden.....                                                                                  | 59 |
| Figur 28 3d illustration af kommende bebyggelse fra lokalplan 453, Sundholm Syd .....                                                        | 60 |
| Figur 29 kortbilag fra lokalplan Sundholm Syd .....                                                                                          | 64 |
| Figur 30 øverst ses det færdige byggeri, nederst lokalplanens visualiseringer .....                                                          | 65 |
| Figur 31 optælling af 10'erne .....                                                                                                          | 66 |
| Figur 32 oversigt lokalplan 366, Svanevej.....                                                                                               | 67 |
| Figur 33 øverst er bygget fra 2006. Nederst er bygget i 2019. ....                                                                           | 71 |
| Figur 34 oversigt lokalplan 365 Esthersvej.....                                                                                              | 72 |
| Figur 35 optælling 00'erne .....                                                                                                             | 75 |
| Figur 36 tv. lokalplan 157 Klintevej. Th. lokalplan 170 Tjørnegade. ....                                                                     | 75 |
| Figur 37 tv. "ny" bebyggelse. Th. eksisterende bebyggelse. Lokalplan 157 Klintevej. ....                                                     | 77 |
| Figur 38 tv. "ny" bebyggelse. Th. eksisterende bebyggelse. Lokalplan 170 Tjørnegade.....                                                     | 77 |

---

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figur 39 optælling 90'erne .....                                                        | 78 |
| Figur 40 tv. lokalplan 18, Ewaldsgade. Th. lokalplan 20, Saxogade.....                  | 79 |
| Figur 41 tv. "ny" bebyggelse. Th. eksisterende bebyggelse. Lokalplan 20 Saxogade. ....  | 80 |
| Figur 42 tv. "ny" bebyggelse. Th. eksisterende bebyggelse. Lokalplan 18 Ewaldsgade..... | 80 |
| Figur 43 optælling 80'erne .....                                                        | 81 |
| Figur 44 samlet opgørelse af problematiske bestemmelser .....                           | 82 |

# Bilag

Bilag 1 – data om vedtagende og aflyste lokalplaner

Bilag 2 – data om antallet af ord

Bilag 3 – data om lokalplankataloget og § 16