Opdeling af parcelhuse i flere boliger

- et studie af borgerperspektiver, regulering og realiseringsmuligheder i parcelhuskvarterer

SPLM4, Gruppe 11, Aalborg Universitet, København

Terese Kalic

4. juni 2026

Summery

This thesis examines the opportunities and constraints for Danish municipalities to support the subdivision of detached single-family houses into multiple dwellings as part of a more climate-conscious housing development strategy.

The study is motivated by growing concerns regarding the climate and resource impacts of the building sector, combined with changing housing needs and continued demand for new housing. In Denmark, detached houses constitute the dominant housing type and occupy extensive urban land areas. At the same time, demographic changes have resulted in many houses being occupied by smaller households than those for which they were originally designed. This raises the question of whether existing housing stock can accommodate more residents and housing units without relying on additional construction.

The research combines three analytical perspectives. First, an interpretivist analysis explores citizens' attitudes towards densification and subdivision through questionnaires, consultation responses, and social media comments. Second, a legal-dogmatic analysis examines the regulatory framework governing municipal opportunities to permit and support subdivision within existing detached housing areas. Third, expert interviews are used to identify practical implementation opportunities and regulatory barriers.

The findings indicate that subdivision of detached houses has the potential to contribute to climate objectives, more efficient use of existing housing stock, and the provision of smaller and potentially more affordable dwellings. However, realization depends on a range of factors, including homeowner motivation, local acceptance, economic incentives, and the existing legal framework. Citizens' attitudes are shaped by concerns regarding privacy, neighbourhood character, property rights, green spaces, and perceived fairness, while experts highlight both underutilized opportunities within current legislation and barriers that may require regulatory change.

The thesis concludes that subdivision of detached houses cannot be understood solely as a technical or legal issue. Its implementation requires balancing climate ambitions with local preferences, housing needs, and planning considerations. Municipalities can play an important role in facilitating this development, but successful implementation depends on both regulatory support and public acceptance.

Forord

Projektet er blevet til i forbindelse med mit forrige semesters virksomhedsophold hos *Bevar Mere* som er en filantropisk indsats, støttet af *Dreyers Fond, Landsbyggefonden, Grunderjernes Investeringsfond og Realdania*, der arbejder for at fremme transformation og ombygning af den eksisterende bygningsmasse som et alternativ til nybyggeri.
Under opholdet kom jeg i kontakt med Louise Heebøll fra *DelHus* som arbejder for at fremme en boligudvikling i Danmark, hvor eksisterende parcelhuse transformeres til at rumme flere boliger. *DelHus* har udgivet publikationerne *"Del Hus Vidensprojekt"* og *"Del Hus i Kommunen"*. Gennem dialoger om mulighederne for at realisere denne udvikling blev det tydeligt, at der knytter sig en række juridiske, planlægningsmæssige og praktiske spørgsmål til, hvorvidt det identificerede teoretiske potentiale kan realiseres inden for rammerne af gældende regulering, og i hvilket omfang eventuelle barrierer forudsætter ændringer af de eksisterende rammevilkår. På den baggrund søges det med projektet at bidrage med et landinspektørfagligt perspektiv på de forhold, der kan understøtte eller begrænse realiseringen af opdeling af parcelhuse i flere boliger.

Til projektets tilblivelse skal der rettes en tak til en række personer, som på forskellig vis har bidraget til projektets udvikling og gennemførelse.

En særlig tak rettes til Louise Heebøll for inspiration til projektets idégrundlag, generøs videndeling, faglig sparring samt for at åbne døre til relevante arrangementer, litteratur og fagpersoner. Der skal ligeledes rettes en særlig tak til min specialevejleder, Lise Schrøder, for kvalificeret vejledning, konstruktive input og vedvarende faglig støtte gennem hele projektforløbet.

En stor tak rettes desuden til de fagpersoner, der har medvirket i projektets interviews: Sara Høier Olsen, Michael Tophøj Sørensen, Jesper Holm og Mette Bach Glitzky. Deres tid, engagement og faglige indsigter har bidraget væsentligt til projektets analyser og forståelsesgrundlag.

Endelig skal der lyde en tak til kommunale medarbejdere fra Lejre Kommune og Københavns Kommune for generøst at have stillet deres praksisviden til rådighed, samt til Søren Smidt-Jensen for indsigt i aktuelle kommunale netværk og initiativer under *Plan22+*.

Under projektforløbet har jeg deltaget i en række faglige aktiviteter, herunder møder, oplæg, webinarer og arrangementer med relevans for projektets problemstilling. Derudover er der gennemført interviews med planfaglige eksperter som led i projektets empiriske grundlag. En oversigt over de gennemførte aktiviteter fremgår af bilag E i bilagsmappen, som er tilgængelig for vejleder og censor. For de afholdte interviews er der udarbejdet referater, som ligeledes indgår i bilag E. Af hensyn til de interviewedes ønsker om fortrolighed er bilagsmappen ikke offentliggjort.

I projektets retsdogmatiske analyse henvises der til forskellige lovgivninger med forkortelser. På tabel 1 gives en oversigt over de aktuelle lovgivninger der knytter sig til forkortelserne:

Love, bekendtgørelser og vejledninger:	
PL	Planloven (LBK nr 572 af 29/05/2024
BL	Byggeloven (LBK nr 1178 af 23/09/2016)
UL	Udstykningsloven (LBK nr 53 af 17/01/2024)
EL	Ejerlejlighedsloven (LOV nr 908 af 18/06/2020
Bekendtgørelser	
BR18	Bekendtgørelse om bygningsreglement 2018 (BEK nr 1399 af 12/12/2019)

Tabel 1: Tabel over forkortelser som bruges i projektet.

Projektrapporten er udarbejdet i *Overleaf*, som er en online platform til dokumentproduktion i *LaTeX*. Ved kildehenvisninger anvendes programmets automatiske referencehåndtering, hvor forkortelsen ”ibid.”(af det latinske ibidem, ”sammesteds”) benyttes til at angive, at henvisningen refererer til den samme kilde som den umiddelbart foregående citation.

I forbindelse med projektarbejdet er der anvendt generative AI-værktøjer som understøttende værktøj til blandt andet idéudvikling, strukturering af indhold, identificering af relevante kilder og litteratur samt søgning efter lovbestemmelser.

Indhold

1 Indledning **7**

2 Problemfelt **8**

2.1 Problemformulering 16

3 Analysedesign, metode og videnskabsteori **17**

3.1 Analysedesign 17

3.2 Metode 22

4 Analytisk teoretisk forståelsesramme **32**

4.1 Stedstilknytning, fællesskab og sociale relationer 33

4.2 Magt og modstand i planlægning 35

4.3 Fortætning, lokal accept og modstand 36

4.4 Ejendomsret og incitamenter 38

4.5 Implementering og planlægning 40

5 Borgerperspektiver **43**

5.1 Analytisk tværgående syntese af borgerperspektiver 43

5.2 Realiserings- og acceptbetingelser 56

6 Retdogmatisk analyse **58**

6.1 Fokus for retsdogmatisk analyse 60

6.2 Beskrivelse af generelle parcelhuscases 61

6.3 Gældende ret 63

6.4 Konsekvenser af gældende ret for de generelle parcelhuscases 82

7 Ekspertperspektiver **95**

7.1 Ekspertperspektiver på handlemuligheder og barrierer 95

8 Diskussion **102**

8.1 Parcelhuset mellem klima-, bolig- og arealhensyn 102

8.2 Parcelhusejeren som nøgleaktør 103

8.3 Fra potentiale til realisering - reguleringens rolle 106

8.4 Accept, retfærdighed og lokale konsekvenser 110

9 Anbefalinger **115**

9.1 Anbefalinger inden for gældende ret 115

9.2 Anbefalinger der forudsætter lovændringer 117

9.3 Begrænsninger og realiseringsudfordringer 118

10 Konklusion **120**

11 Kilder **123**

1 Indledning

Med *Parisaftalen* i 2015 blev 196 lande, inklusiv Danmark (United Nations u.d.), enige om en fælles ambition om at holde den globale opvarmning under 2° C og samtidigt tilstræbe, at temperaturforøgelsen ikke overstiger 1,5° C i forhold til det førindustrielle niveau (*Paris Agreement* 2015). På den foranledning offentliggør C40 Cities[1] en rapport[2], der opstiller en strategisk ramme for byernes arbejde med at nedbringe deres forholdsmæssige andel af drivhusgasserne (ARUP 2016). Dette danner efterfølgende grundlag for udviklingen af en strategisk ramme for klimaplanlægning[3].
Rammeværktøjet skal sikre, at kommunale klimahandlingsplaner omfatter samtlige relevante udledningskilder, inddrager borgerne, implementeres på tværs af forvaltningsområder samt adresserer markante udfordringer relateret til klimatilpasning (C40 CITIES 2020).

Realdania griber denne dagsorden ved at tage initiativ til DK2020 med det formål at accelerere kommunernes arbejde med at omsætte Parisaftalens mål på tværs af kommunerne (Klimaalliancen 2022). Da Folketinget i 2020 vedtager en klimalov med mål om en reduktion af drivhusgasudledningerne på 70 % inden 2030 (*Klimaloven* Gældende), er det muligvis udslagsgivende for, at KL og de fem regioner sammen med alle landets kommuner forpligter sig til at lave kommunale klimahandlingsplaner (Realdania u.d.). Hermed forpligter kommunerne sig dermed aktivt til at arbejde strategisk med at nedbringe klimaaftrykket i deres kommuner.

En af de store klimabelastninger udledes gennem byggesektoren (Global Alliance for Buildings and Constrution 2024), hvorfor det også er nødvendigt i Danmark at reformere den hidtidige praksis fordi den overskrider de planetære grænser[4] (Horup m.fl. 2025). Ifølge en artikel[5] udarbejdet som et samarbejde mellem DTU, Aalborg Universitet, Rambøll og Syddansk Universitet skal nybyggeri begrænses med 80 % for at leve op til et det *"safe operating space"* der skal til for at overholde Parisaftalens målsætning. Også selvom der benyttes regenerative materialer. (ibid.). Med andre ord skal nybyggeri reduceres kraftigt.

Da en væsentlig reduktion af nybyggeriet nødvendigvis vil påvirke den fremtidige bolig-

[1] C40 Cities er et globalt netværk af store byer som har en ambition om at styrke klimaindsatsen gennem samlet kapacitet og handlekraft: https://www.c40.org/about-c40/.
[2] *Deadline - 2020* (ARUP 2016).
[3] *Climate Action Planning* (C40 CITIES 2020).
[4] *Planetære grænser beskriver Jordens miljømæssige tålegrænser for menneskelig påvirkning (Ryberg m.fl. 2020).*
[5] *Absolute sustainability assessment of the Danish building sector through prospective LCA*

udvikling, bliver boligområdet centralt i overvejelserne om, hvordan byggeriets klima- og ressourcebelastning kan nedbringes. I en dansk boligkontekst er parcelhuset her særligt relevant, da det er den mest udbredte boligform (Mecklenborg m.fl. 2025, s. 7). Dette danner afsæt for projektets problemfelt.

2 Problemfelt

I Danmark er der et relativt stort bebygget areal pr. indbygger og lå i 2022 nr. 8 sammenlignet med andre EU lande (Eurostat u.d.), hvor ca. 40 % af det årlige nybyggeri i 2023 udgjordes af parcel- og rækkehuse (EFFEKT m.fl. 2024, s. 48). Desuden bliver det reducerede energiforbrug pr. m2 til at opvarme boliger delvist opvejet af et stigende forbrug af boligkvadratmeter (Energistyrelsen 2025, s. 44).

Samtidigt er danskernes gennemsnitlige boligareal vokset med 30,5 % siden 1990 hvor det største boligareal pr. person findes i parcelhusene på ca. 60 m2 pr. person (Esbjørn m.fl. 2025, s. 5 og 13). Størrelsen på parcelhusboligerne der bygges er desuden vokset siden 1950'erne på 110 m2 til næsten det dobbelte på 210 m2 (Mecklenborg m.fl. 2025, s. 9) eller bare siden 1985 blevet 46% større (Esbjørn m.fl. 2025, s. 11). Nybyggede parcelhuskvarterer på bar mark har ifølge en rapport endvidere mere end dobbelt så høj samlet CO_2-udledning som tæt-lav bebyggelse og næsten tre gange så høj som transformation af industribygninger til f.eks. rækkehuse. Dette omfatter både byggemodning, drift, transport og nedrivning over en 50-årig periode (Maagøe 2023, s. 20-22).

Antallet af nedrivning af parcelhuse er de sidste årtier tilmed kraftigt stigende (Mecklenborg m.fl. 2025, s. 10) og begrundelsen for nedrivningerne er ifølge ejerne selv at kunne sætte sit eget præg eller optimere ejendommens værdi (ibid., s. 12). Samtidigt planlægges der i 44 kommuner der for et udvidet arealforbrug på ca. 10.200 hektar til boligformål primært som arealudlæg på bar mark i perioden 2025-2034 med omkring 50.000 planlagte parcelhuse (Nordby m.fl. 2026, s. 9 og 44). Det svarer til et udlagt boligareal på ca. 5% af Danmarks samlede areal, hvoraf 12% af det er beliggende udenfor byerne (Fryd m.fl. 2026, s. 3).

Dette harmonerer hverken med at kommunerne har forpligtet sig til at reducere CO_2-udledninger i deres klimahandlingsplaner. Heller ikke i forhold til EU's *"No Net Land Take"*, som er et europæisk planlægnings- og miljøprincip tæt knyttet til *European Green Deal* og *EU biodiversity strategy*, og som handler om at stoppe nettoforbruget af ubebygget jord frem mod 2050

for i stedet at kunne benytte arealerne til at bevare eller at genoprette naturarealer (ESPON 2024). Tvært imod er det i den stik modsatte retning.

Parcelhuset, boligareal og -ideal samt forestillinger om det gode liv

I Danmark er der ca. 1.200.000 parcelhuse og er dermed den mest udbredte og populære boligform (Mecklenborg m.fl. 2025, s. 7). Det er derfor nærliggende, at stille spørgsmålet om hvorfor parcel er så populært. Populariteten hænger ifølge seniorforsker fra BUILD[6], Mette Mecklenborg, bl.a. sammen med, at boligformen i 1960'erne og 70'erne blev centrum for rammen om det gode familieliv og dermed blev til et parcelhusland. Det forbindes fortsat med tryghed, privatliv, grønne omgivelser og familieliv. Parcelhuset giver samtidigt stor frihed til selv at tilpasse og ombygge boligen efter behov og livssituation, hvilket har gjort det til et stærkt boligideal mange danskere. Dertil kommer, at dansk boligpolitik gennem årtier har understøttet ejerboligen økonomisk og bidraget til, at hus med det dominerende boligvalg. (ibid., s. 7).

Rammesætningen af det gode parcelhusliv kan også identificeres i BR18, hvor byggeretten opstiller en række minimumshensyn og standarden, som afspejler bestemte forestillinger om hensigtsmæssige bolig- og bebyggelsesforhold (*Vejledning om bygningsreglementets kapitel 8 - byggeret og helhedsvurdering, kapitel 20 - ubebyggede arealer ved bebyggelse og kapitel 23 - beregningsregler* 2021). Det er lidt uklart, hvornår minimumsgrundsstørrelser blev indført eller hvorfor netop 700 m_2 i dag ofte fungerer som standard (BR18 § 178). Det kan dog diskuteres om denne størrelse nødvendigvis hænger sammen med danskernes livskvalitet.

I en undersøgelse af danskernes oplevede livskvalitet[7] peger datagrundlaget på, at der blandt personer, som bor sammen med andre, findes en sammenhæng mellem oplevet livskvalitet og boligareal pr. person. Hvis arealet er under 60 m_2 pr. person, falder livskvaliteten mens yderligere kvadratmeter herefter kun har begrænset betydning. For personer, der bor alene, ses ingen tydelig sammenhæng, hvilket kan indikere, at muligheden for privathed og tilbagetrækning er vigtigere end boligens samlede størrelse. Mahncke m.fl. peger samtidig på, at oplevelsen af pladsmangel muligvis også hænger sammen med den hedonistiske trædemølle, hvor ønsker og forventninger gradvist forskydes mod større boliger og flere kvadratmeter (Mahncke m.fl. 2025, s. 97-105).

[6] Aalborg Universitets *Institut for byggeri, by og miljø*
[7] *Vores Livskvalitet*

Demografiske forandringer og ændrede boligbehov

Under alle omstændigheder har danskernes husstandssammensætning i parcelhusene ændret sig. Mens omkring 60% af alle boliger i Danmark i 1960 var beboet af kernefamilier[8], har andelen siden 1980'erne ligget på ca. 20%. Den seneste opgørelse viser desuden, at kun 29% af parcelhusene er registreret med hjemmeboende børn, hvilket svarer til under en tredjedel af den samlede parcelhusmasse. (Mecklenborg m.fl. 2025, s. 12-13).

Det sammen med befolkningstilvæksten (Danmarks Statistik 2026b) og en stigende andel af en- og topersonershusstande (Danmarks Statistik 2026c) gør, at antallet af husstande i 2022 var 16% højere end i 1997 (Danmarks Statistik 2022). Det er også udslagsgivende for et øget gennemsnitligt behov for flere boliger i Danmark. Siden 2015 er der kommet væsentligt flere mennesker i Danmark end Danmarks Statistik forudsagde, men skyldes primært indvandring fra Syrien og Ukraine (Nordby m.fl. 2026, s. 25). Befolkningsfremskrivningen vil ifølge Danmarks Statistik være på ca. 250.000 flere mennesker frem mod 2070 (Danmarks Statistik 2026a) og der vil altså fortsat være behov for udvikling af flere boliger. På længere sigt frem mod år 2100 peger bl.a. FN dog på, at befolkningstallet globalt, og særligt i mere udviklede lande inklusive Danmark, vil stagnere eller falde grundet lavere fødselsrater (Department of Economic and Social Affairs 2024).

Det betyder at vi på nuværende tidspunkt og i fremtiden vil have behov for flere boliger, men at boligbehovet har ændret sig. Ifølge en nylig undersøgelse[9], viser det sig som før beskrevet, at kommunerne trods de ændrede behov fortsat planlægger mange nye parcelhuse beregnet til børnefamilier, samt at nogle kommuner vurderes at være overoptimistiske i forhold til befolkningstilvækst (Nordby m.fl. 2026, s. 14).

Opdeling af parcelhuse som bolig- og klimastrategi

Grundet boligmanglen og med hensyn til klimaet anbefales det mange steder fra, at benytte de bygninger vi har i dag til at rumme flere boliger og mennesker. Med rapporten *"Potentialer for indretning af flere boliger i den eksisterende bygningsmasse"*, var en overraskende konklusion, at der vurderes et realistisk teoretisk potentiale til at huse ca. 115.000 flere personer i de eksisterende parcelhuse (potentialer). Det har været med til yderligere at sætte fokus på parcelhuset som en typologi der kan udfordres i sin nuværende form.

[8] Den Danske Ordbogs definition på kernefamilie: *"familie der består af et ægtepar og deres mindreårige børn, betragtet som en vigtig social enhed"*

[9] *Danmarks planlagte boligudbygning - i et klimaperspektiv*

Flere store interesseorganisationer inden for det byggede miljø interesserer sig på nuværende tidspunkt for parcelhusdilemmaet, med mangerettede perspektiver.

Aktuelle faglige initiativer og projekter

Bevar Mere er en filantropisk indsats, støttet af Dreyers Fond, Landsbyggefonden, Grundejernes Investeringsfond og Realdania, der vil fremme transformation og ombygning af den eksisterende bygningsmasse som et attraktivt alternativ til nybyggeri. Det gør de ved bl.a. at støtte vidensprojekter og -værktøjer (Bevar Mere u.d.). Èn af de første vidensprojekter var undersøgelsen af potentialet for flere boliger i den eksisterende bygningsmasse. Projekter som også har markeret sig i forhold til fremtidspotentialet for parcelhuset er *"Del Hus Vidensprojekt"* og *"Delhus i Kommunen"*, hvor muligheder og barrierer ved opdeling af parcelhuse så de kan rumme flere mennesker belyses. I den sammenhæng er projekterne *"Bevar, del og bo flere sammen"* og *"Bevar eller Forklar"* også relevante fordi de omhandler henholdsvis en arkitektonisk og byggeteknisk undersøgelse af konkrete opdelingsforslag samt et vurderingsværktøj som ud fra ressourcekortlægning kan benyttes som argument for kommunerne til at undgå nedrivninger. I Bevar Mere regi er der for nyligt også udkommet et vidensprojekt om *"Internationale erfaringer: Rightsizing af enfamiliehuset"*. (ibid.).

Plan22+ er et aktuelt femårigt samarbejde melem Plan- og Landdistriktsstyrelsen og Realdania, der bl.a. skal styrke kommunernes klimaindsats i parcelhuskvartererne gennem planlægning og understøtte implementeringen af *DK2020-klimahandlingsplanerne* gennem midler til pilotprojekter, udarbejdelse af publikationer, webinarer og netværk (Plan22+ u.d.).

- Netværket *"Fra parcel til potentiale"* er for kommunale planlæggere og byggesagsbehandlere og omhandler aktuelle tendenser hvor formålet er at styrke kommunernes muligheder for at udnytte den eksisterende enfamilieboligmasse bedre, samt at begrænse nedrivning i udviklingen for fremtidens parcelhuskvarterer (ibid.).
- Et pilotprojekt som aktuelt er under udvikling gang er *"Klimahensyn i åben-lav boligområder"*, som skal udvikle en metode til at vurdere, hvor og hvordan fortætning i parcelhusområder kan gennemføres uden hensyn til bl.a. CO_2-udledning, fysiske strukturer og visuelle forhold. Formålet er at metoden skal kunne anvendes i den kommunale planlægning og danne grundlag for fremtidige kommune- og lokalplanlægning. (ibid.).

Desuden er der udgivet relevante publikationer i forhold til parcelhuskvarterernes udvikling og som allerede er henvist til i denne indledning, som f.eks.:

- *"Danmarks planlagte boligudbygning – i et klimaperspektiv"* som omhandler et nationalt overblik over den planlagte boligudbygning i Danmark i perioden 2025-2034 ud fra et klima- og arealperspektiv (Plan22+ u.d.).
- *"Klimaet og parcelhusets fremtid"* som er en publikation der stiller spørgsmål ved parcelhusets fremtid og tydeliggør behovet for at kommunerne tager stilling til boligformen i forhold til klimaet (ibid.).

Der er i øvrigt andre udgivelser som også omhandler parcelhuse i et klimaperspektiv:

- Et værktøj og en publikation om *biofaktor* i lokalplaner og beregningsark (ibid.).
- *"Kompakte grønne byer"* hvor der sættes fokus på den blå og grønne struktur i tætte byer samt opsamling på netværksforløbet herom med læring om hvordan kommunerne kan indtænke den blå og grønne struktur konkret i deres planlægning samtidigt med at fortætte byerne. (ibid.).
- *"Planlægning for klima og bynatur"* som er et katalog over hvordan planloven kan benyttes aktivt til udviklingen af bedre bynatur (ibid.).
- *"Strategisk klimaplanlægning"* som er en artikel, der belyser, hvordan kommunerne strategisk kan integrere klima- og bæredygtighedshensyn i kommune- og lokalplanlægning samt gennem anvendelse af servitutter (ibid.).

Desuden har *"Agenda Earth"*, som drives af Arkitektforeningen i samarbejde med Advokatsamfundet og støttet af Dreyers Fond, også rettet fokus på parcelhuset med tre laboratorier, hvor der arbejdes med et specifikt tema og sted i samarbejde med stedets kommune (Arkitektforeningen u.d.).

Der er altså et aktuelt bredt fagligt fokus på videreudvikling af parcelhusene med det overordnede formål at gøre dem mere bæredygtige.

Synergieffekter og udfordringer ved opdeling af parcelhuse

Udover en forbedring af byggesektorens klimaaftryk ved udvikling af flere boliger, kan der være flere synergieffekter ved at opdele parcelhuse i flere boliger. Èn af dem er, at fællesskaber i hverdagen kan være med til at reducere ensomhed. I *"Vores livskvalitet"* konkluderes

det, at et nærmiljø med et godt og tæt naboskab afspejler sig i den oplevede livskvalitet (Mahncke m.fl. 2025, s. 78-79 og 121).
I flere publikationer og projekter fremhæves det i øvrigt, at opdeling af parcelhuse kan være med til at finansiere f.eks. (energi)renoveringer og ældrevenlig indretning. Transformation af parcelhuse til mindre ældreboliger antages desuden at kunne mindske vedligeholdelsesbelastningen hvormed seniorer formodes at kunne leve længere i eget hjem og nærmiljø hvis de ønsker det.
Derfor peger flere på, at udvikling med opdeling af parcelhuse kan være et potentielt guldæg der kan være med til at løse flere problemer på én gang.
Èn af slagsiderne ved fortætning kan dog være mindre areal til den blå og grønne struktur i byerne, men som det konkluderes i *"Kompakte grønne byer"*, *"Strategisk klimaplanlægning"* og vises i *"Biofaktor i lokalplaner – Vejledning til bygherre og rådgivere"*, kan det med omtanke i planlægningen, godt lade sig gøre at styrke kvaliteten i den grønne struktur som kompensation for et mindre areal.

En anden udfordring er, at opdeling af parcelhuse i flere boliger ikke alle steder i Danmark vil kunne finansiere en transformation, ligesom der må forventes betydelige geografiske variationer i det økonomiske råderum hertil. Siden finanskrisen er danskerne ikke alle steder sikret et afkast på deres investering i en parcelhusejendom (Mecklenborg m.fl. 2025, s. 16-17). Skævvridningen på boligmarkedet giver nærmest modsatrettede udfordringer og er desuden med til at forstørre den sociale ulighed i landet (bilag E – Curt Liliegreen i DAC: Hvem arbejder byggeriets økonomi for?).

I storbyerne er boligpriserne grundet stor efterspørgsel og lavt udbud nået til et niveau, hvor de unge fra mellemindkomstgruppen og ned uden startkapital, ikke har råd til at bo og storbyernes indbyggere vil derfor med tiden blive en aldrende befolkning samt at der på sigt vil være risiko for gentrificering[10]. (bilag E – Curt Liliegreen i DAC: Hvem arbejder byggeriets økonomi for?).

Omvendt er det i nogle landområder, hvor det til gengæld er den ældre generation der er hårdest ramt som en konsekvens af finanskrisen (bilag E – Curt Liliegreen i DAC: Hvem arbejder byggeriets økonomi for?). I landdistrikterne og på de små øer, hvor områderne er tyndt befolket, er salgspriserne nogle steder stagneret eller nedadgående og bankerne stiller

[10]Den Danske Ordbogs definition på gentrificering: *"et byområdes forandring i form af gradvis stigende boligpriser og en ændret befolkningssammensætning som følge af til- og fraflytning, byfornyelse, sammenlægning af små lejligheder, ændrede boligformer el.lign."*

større krav og andre lånevilkår så huskøbere får sværere ved at bosætte sig her. Nogle steder har det medført at parcelhusejerne nærmest er blevet stavnsbundne. (Mecklenborg m.fl. 2025, s. 16).
I områder med lave ejendomsværdier er det heller ikke i samme grad rentabelt at gennemføre renoveringer, som nogle steder har ledt til en udpræget nedslidt boligmasse. Dette kan samtidigt forstærke affolkningstendenser, idet et faldende befolkningsgrundlag ofte medfører lukning af blandt andet institutioner, kollektiv transport, kulturelle udbud og lokalt butiksliv, hvilket yderligere kan forstærke udviklingsretningen (ibid.).

Det virker dog som om én af løsningerne i begge problemstillinger kan løses med samme middel; at få flere folk ind i husene igen! For de områder som affolkes, skal det gøres mere attraktivt at flytte til igen og som konsekvens heraf kunne det tyde på, at andre midler må tages i brug.

Betalbare boliger og boligrotation

På den baggrund er der heller ikke kun behov for flere og mindre boliger. De skal også være betalbare for befolkningen. I Danmark lever, som beskrevet, parcelhusdrømmen med adgang til have fortsat, så hvorfor ikke gøre det muligt for flere, at deles om dem der er. Ved opdeling reduceres nogle parcelhusboligers størrelse og vedligeholdelsesbehov, hvilket kan bidrage til at gøre parcelhuse mere økonomisk og praktisk tilgængelige for en bredere del af befolkningen.

I de 30 kommuner hvor befolkningen formodes at vokse mest og dermed have det største boligudviklingsbehov viser en analyse, at der eksisterer 197.000 enfamiliehuse med beboere over 50 år (Sweco og Cobe 2023, s. 24). Derfor optræder der i debatten om boligmangel og parcelhusets fremtid ordet boligrotation. Begrebet dækker over en proces hvor ældre flytter for at give pladsen videre til familier med et større pladsbehov (Mecklenborg m.fl. 2025, s. 19). Konceptet møder dog stor modstand på sociale medier (bilag C2, Jyllandsposten13062025). Hvis nogle ældre i stedet vælger at dele deres parcelhus op, kan det i stedet være en løsning, hvor de potentielt også kan blive boende længere, men det er ejerne selv, der skal drive udviklingen.

Ejendomsspekulation, nedrivninger og *"bevar eller forklar"* principper

En udfordring der også melder sig på banen, er bekymringer for spekulative ejendomsopkøb og et større incitament til yderligere nedrivninger, hvis der gives muligheder for at flere kan

bo i parcelhusene fordi deres værdi vil stige. I den forbindelse, kan det være interessant for kommunerne at udvikle *"bevar-eller-forklar"* principper. *"Bevar eller forklar"* er et princip som knyttes til byggetilladelser, som har til formål at ejendomsejerne bevarer bygningerne medmindre der er en fagligt funderet begrundelse for, hvorfor nedrivning vurderes nødvendig (Sandahl 2025). Udvikling af disse principper vil dermed understøtte beskyttelsen af den eksisterende bygningsmasse.

Et eksempel på en kommune, der har arbejdet i denne retning, er Gladsaxe Kommune. Kommunen har indført regulerende bestemmelser med henblik på at begrænse nedrivninger, blandt andet ved at fastsætte rammer for omfanget af nye boligetagemeter for at modvirke opførelse af store nye enfamiliehuse. Samtidigt gives der mulighed for dispensation ved renovering og tilbygning af boligbebyggelser, som er mindst ti år gamle, således at bebyggelsesprocenten kan forhøjes. Derudover gennemføres nye SAVE-registreringer[11] af bygningskulturarv fra perioden 1940–1985, hvilket betyder, at flere bygninger fremover vil opnå bevaringsstatus og dermed ikke kan nedrives uden forudgående tilladelse. (*Gladsaxe Kommuneplan 2025* 2025, s. 7-8 og 44-45).

Politikernes rolle og realisering af udviklingen

Da kommunernes primære formål at understøtte og udvikle velfungerende, bæredygtige og resiliente byer, samtidigt med at de fungerer som bygningsmyndighed, medfører de indledningsvist beskrevne potentialer, fordele og udfordringer ved opdeling af parcelhuse en række forhold, som kan være relevante for kommunerne at forholde sig til.

Så hvordan kan kommunernes poltikere rykke udviklingen fra potentiale til realisering?

Her er der gode nyheder fra Klimarådet, som for nyligt oplyser at de fleste danskere bekymrer sig om klimaet og gerne vil den grønne omstilling med færre udledninger, omend der er udsving i hvordan forskellige segmenter vægter hensyn og hvor stor handlevillighed der er (Klimarådet 2026, s. 15-19). Dette kan indikere, at der kan være relativt bredt folkeligt grundlag for politiske initiativer, der understøtter en udvikling med et lavere klimaaftryk.

Et andet nærliggende spørgsmål er, om parcelhusene egner sig til opdeling. I udgivelsen *"Bevar, del og bo flere sammen"* demonstreres eksempler på at parcelhuse funktionelt er egnede til opdeling (Transition and ARK OIE 2026), men da det hovedsageligt er parcelhusejerne

[11] Survey of Architectural Values in the Environment: https://slks.dk/omraader/kulturarv/bevaringsvaerdige-bygninger-og-miljoeer/bevaringsvaerdige-bygninger-metode/save.

der skal drive udviklingen, er det interessant at undersøge hvad mener de om opdeling af parcelhuse? Og hvis nogle gerne vil, kan kommunerne så give tilladelse til udviklingen? Og hvis ikke, hvilke ændringer skal der så til, for at det bliver muligt?

Samlet peges der i problemfeltet på, at parcelhuset udgør et væsentligt omdrejningspunkt i krydsfeltet mellem klima-, bolig- og arealudfordringer. Samtidig rejser en udvikling mod opdeling af parcelhuse i flere boliger en række spørgsmål om borgernes ønsker, de retlige rammer for udviklingen samt kommunernes muligheder for at understøtte en sådan omstilling.

2.1 Problemformulering

Med afsæt i og inden for problemfeltets rammesætning, rettes projektekts fokus med spørgsmålene i problemformuleringen og de efteføIgende underspørgsmål mod:

Hvilke forhold har betydning for kommunernes muligheder for at understøtte opdeling af parcelhuse i flere boliger i parcelhuskvarterer i overensstemmelse med problemfeltets klimahensyn?

1. Hvilke forestillinger, værdier og bekymringer præger borgernes holdninger til fortætning i parcelhuskvarterne?
2. Hvilke implementeringsmuligheder giver gældende ret kommunerne for at understøtte opdeling af parcelhuse til flere selvstændige og særskilte boliger i parcelhuskvartererne?
3. Hvilke eksisterende handlemuligheder vurderer eksperter, at kommunerne kan anvende til at understøtte opdeling af parcelhuse i flere boliger, og hvilke lovgivningsmæssige barrierer begrænser i dag udviklingens udbredelse?
4. Hvis opdeling af parcelhuse til flere boliger fremstår som en attraktiv løsning på flere samfundsudfordringer, hvorfor sker det så ikke i dag og hvordan kan det opnås?

3 Analysedesign, metode og videnskabsteori

Med udgangspunkt i problemfeltets klimahensyn undersøges det i projektet, hvordan kommunerne kan understøtte opdeling af parcelhuse i flere boliger som led i en mere bæredygtig boligudvikling.
Til formålet anvendes der i projektet et kombineret forskningsdesign, der integrerer en interpretivistisk tilgang til forståelse med en pragmatisk videnskabsteoretisk tilgang i udvikling af anvendelige løsninger. Formålet er at udarbejde både en analytisk ramme til at forstå borgeres holdninger til fortætning af parcelhuse ved opdeling, at undersøge kommunernes muligheder for at tillade udviklingen samt at belyse hvordan politikere og kommunerne kan handle på borgerperspektiverne i deres fremtidige planlægning og regulering af parcelhuskvartererne. I den sammenhæng inddrages også ekspertinterviews med henblik på at pege på og kvalificere løsninger og forslag til reguleringsændringer.

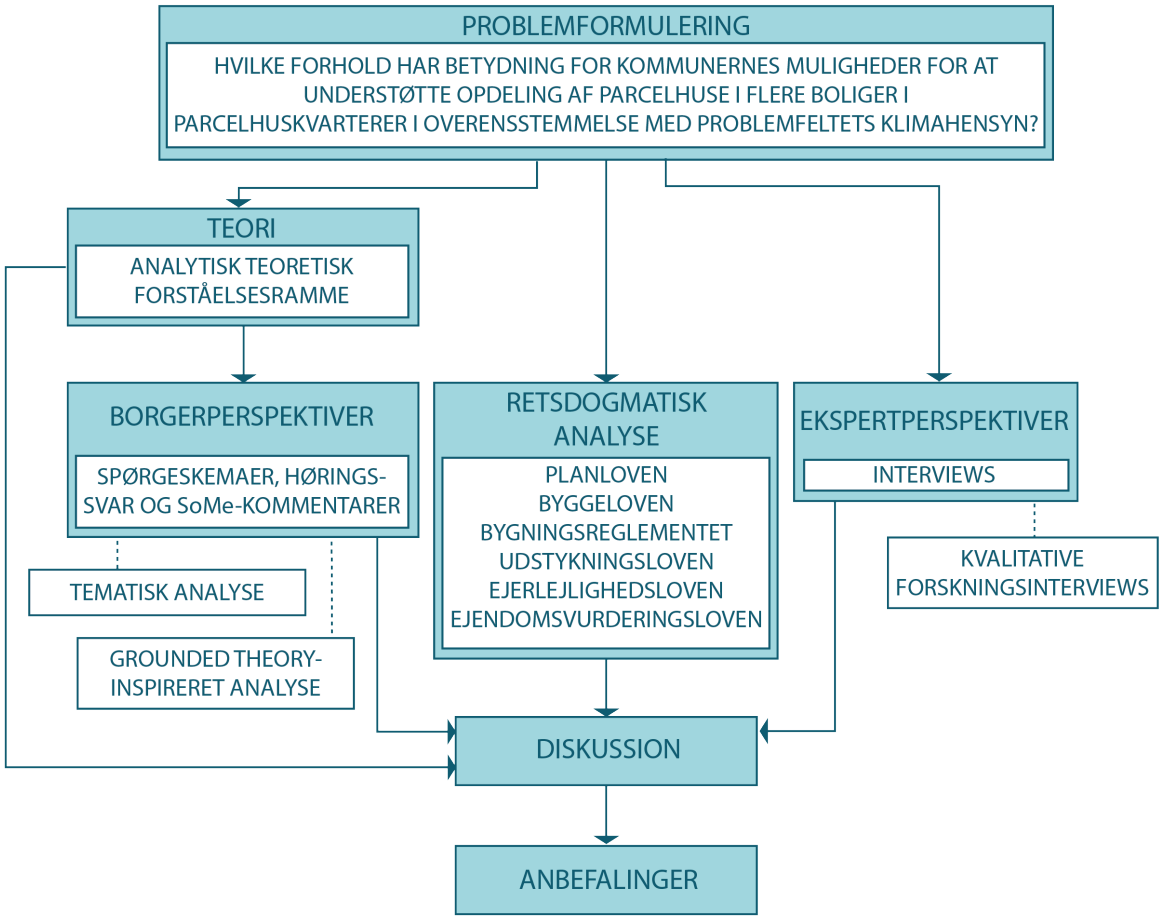
3.1 Analysedesign

Sammenhængen for analysedesignet er illustreret på fig. 1, som giver et overblik over projektets metodiske opbygning, teoretiske kobling og sammenhængen mellem projektets tre analyser.

Projektets tre analyser udspringer af projektets problemfelt, hvor kommunernes klimaambitioner, behovet for flere og betalbare boliger samt den fortsatte udvikling af areal- og ressourcekrævende boligformer belyses (kapitel 2). Med afsæt i problemfeltet belyser analyserne forskellige dimensioner af denne problemstilling gennem henholdsvis borgerperspektiver, gældende ret og ekspertperspektiver. Analyserne skal således ikke forstås som selvstændige undersøgelser, men som komplementære bidrag til en samlet forståelse af, hvilke forhold der har betydning for kommunernes muligheder for at understøtte opdeling af parcelhuse i flere boliger i overensstemmelse med problemfeltets klimahensyn. Denne fælles forankring i problemfeltet udgør samtidig rammen for den efterfølgende diskussion og udvikling af anbefalinger.

I den interpretivistiske analyse af borgerperspektiver belyses de sociale, stedlige og oplevede forhold, der former holdninger til fortætning. I den retsdogmatiske analyse undersøges herefter de juridiske muligheder og begrænsninger inden for gældende ret, mens borger- og

ekspertperspektiver samlet anvendes til at kvalificere eller diskvalificere de handlemuligheder der potentielt kan findes samt forslag til eventuelle reguleringsmæssige ændringer.



Figur 1: Illustration af analysedesign

Projektets pragmatiske tilgang kommer til udtryk ved, at formålet ikke alene er at analysere eksisterende forhold, men også at undersøge, hvordan denne viden kan omsættes til anvendelige løsninger. Dette knytter sig til pragmatismens forståelse af viden som et redskab til handling, forandring og forbedringer i praksis (Goldkuhl 2012).

Projektet bevæger sig dermed fra forståelse til handling, hvor borgerperspektiver, juridiske rammer og ekspertviden kombineres for at undersøge, hvordan opdeling af parcelhuse kan udvikles fra et teoretisk potentiale til praktisk realisering.

Analyse 1: Fortolkning af borgerperspektiver

Analysen af borgernes holdninger til fortætning i parcelhuskvartererne tager afsæt i en interpretivistisk tilgang til kvantitative og kvalitative datasamlinger. Formålet er at opnå en

dybere forståelse af de meninger, forestillinger og bekymringer borgerne har, for at anskueliggøre hvilke parametre der kan være afgørende for at potentialet i parcelhusene kommer i spil. Datagrundlaget består af høringssvar, spørgeskemadata samt kommentarer fra sociale medier.

Den interpretivistiske tilgang bygger på en antagelse om, at den sociale verden forstås gennem menneskers fortolkninger og interaktioner (Goldkuhl 2012). Analysen gennemføres derfor som en fortolkningsproces, hvor der arbejdes iterativt mellem enkeltsvar eller -udsagn og en overordnet forståelse af holdningerne samlet.

Denne del af analysen har til formål at producere forståelsesorienteret viden, som kan identificere centrale temaer og mønstre i borgernes holdninger til opdeling.

For at understøtte fortolkningen af borgerperspektiverne og skabe et analytisk grundlag for den efterfølgende diskussion inddrages der i projektet en analytisk teoretisk forståelsesramme. Teorierne anvendes som analytiske perspektiver til at forstå de værdier, interesser og hensyn, der kommer til udtryk i borgernes holdninger til opdeling af parcelhuse. Samtidig bidrager forståelsesrammen til at sætte projektets empiriske fund ind i en bredere planlægningsmæssig og samfundsmæssig kontekst, som efterfølgende bringes i spil i diskussionen af realiseringsmuligheder, barrierer og anbefalinger.

Analyse 2: Retsdogmatisk analyse

I projektets anden analyse anvendes retsdogmatisk metode til at belyse gældende ret og identificere de juridiske muligheder og barrierer der er for opdeling af parcelhuse i flere boliger. Analysen tager udgangspunkt i relevante retskilder, herunder lovgivning, praksis, vejledninger og juridisk litteratur, med henblik på at klarlægge kommunernes reguleringsmuligheder inden for gældende ret.

Analyse 3: Ekspertperspektiver og løsningsudvikling

I projektets tredje analyse inddrages ekspertinterviews med henblik på at belyse praktiske, planlægningsmæssige og juridiske udfordringer samt til at identificere muligheder inden for gældende ret for realisering af opdeling af parcelhuse samt at kvalificere forslag til reguleringsændringer.

Analysen tager afsæt i en pragmatisk tilgang, hvor ekspertviden anvendes som et praksisnært grundlag for at udvikle handlingsorienterede anbefalinger. Formålet er derfor ikke udeluk-

kende at finde eksisterende muligheder, men også at undersøge hvilke reguleringsmæssige eller planlægningsmæssige greb der vurderes realistiske, implementerbare og fagligt relevante i praksis i sammenhængen mellem borgerperspektiver og juridiske muligheder.

Pragmatisme som overordnet tilgang

Projektets primære videnskabsteoretiske udgangspunkt er pragmatisme. Pragmatisme adskiller sig fra andre forskningsparadigmer ved at være fokuseret på forholdet mellem viden og handling. Viden betragtes ikke som et mål i sig selv, men som et middel til at skabe forandring i praksis (Goldkuhl 2012). Goldkuhl beskriver pragmatismen som et paradigme, der er orienteret mod handling, intervention og konstruktion af viden (ibid.). Dette afspejler den klassiske pragmatiske position, hvor idéers værdi bestemmes af deres konsekvenser og deres evne til at guide handling (James 1907).

I denne forståelse anvendes analyserne ikke kun til en forståelse af eksisterende forhold, men som en proces, der bidrager til udvikling af løsninger på konkrete problemstillinger. Den opnåede viden anvendes således til at gøre en forskel i praksis, hvilket indebærer, at der produceres konstruktiv viden i form af anbefalinger og løsningsforslag (Goldkuhl 2012).

Pragmatisme er derfor særligt relevant i planlægningsfaglige projekter, hvor målet er at adressere et konkret samfundsproblem. I dette tilfælde, at undersøge, hvordan kommunerne kan muliggøre fortætning i parcelhuskvarterer gennem både regulering og opbygning af lokal accept.

Interpretivisme og kvalitativ forskning

Selvom pragmatismen udgør den overordnede ramme, trækker projektet i sin analyse af borgernes holdninger på interpretivistiske perspektiver. Et centralt formål inden for interpretivistisk forskning er at opnå forståelse af de betydninger, erfaringer og fortolkninger, som individer knytter til sociale fænomener. Tilgangen bygger på en antagelse om, at sociale forhold må forstås gennem menneskers egne oplevelser og fortolkninger af deres omverden (ibid.; Creswell 2013).

Denne forståelse operationaliseres gennem en kvalitativ tilgang, hvor sociale fænomener betragtes som kontekstafhængige og meningsbærende, og hvor fokus er rettet mod fortolkning frem for måling (ibid.).

I projektet anvendes denne tilgang i analysen af borgernes holdninger til fortætning. Her benyttes kvalitative data i form af høringssvar, spørgeskemabesvarelser samt kommentarer fra sociale medier til at undersøge og fortolke de værdier, erfaringer og forståelser, der præger borgernes holdninger til forandringer i parcelhuskvartererne. Udsagnene behandles dermed som udtryk for borgernes oplevelser og fortolkninger af deres boligområde og hverdagsliv i en konkret planlægningsmæssig kontekst.

Analytisk arbejdes der med en systematisk tematisering af empirien, hvor udsagn organiseres i mønstre, der muliggør en bevægelse fra enkeltstående udsagn til en samlet forståelse af holdningerne. Denne proces indebærer en fortolkende bearbejdning af empirien med henblik på at identificere centrale temaer og sammenhænge (Creswell 2013).

Samtidig indebærer den kvalitative tilgang en refleksiv forståelse af forskerens rolle. Fortolkningen udvikles i samspil mellem empirien og forskerens perspektiv, hvilket betyder, at analysen må forstås som en aktiv og fortolkende proces (ibid.).

Kombination af forståelse og handling

Projektet kombinerer således en interpretivistisk tilgang til forståelse med en pragmatisk tilgang til handling. Ifølge Goldkuhl kan disse to tilgange med fordel integreres i samme studie, hvor forståelse danner grundlag for udvikling af anvendelige og handlingsorienterede løsninger (Goldkuhl 2012).

Analytisk arbejdes der med inspiration fra *tematisk analyse* og *grounded theory*, hvor empirien anvendes til systematisk at identificere og fortolke centrale temaer, mønstre, motivationsfaktorer og bekymringer i borgernes udsagn der relaterer sig til fortætning i parcelhuskvarterer. Formålet er således ikke at udvikle en fuldstændig redegørende teori om borgernes holdninger, men at skabe en analytisk forståelse af de forhold, der fremstår som væsentlige i relation til opdeling af parcelhuse.

Med analysens resultat fokuseres der dermed ikke kun på, hvordan modstand kommer til udtryk, men også på hvordan borgernes perspektiver kan få betydning for planlægningsmæssige vurderinger og kommunale reguleringsmuligheder. Tilgangen gør det muligt at undersøge sammenhængen mellem borgernes forståelser af parcelhuskvarteret og de hensyn, der præger planlægningspraksis og beslutningsprocesser.

3.2 Metode

Til projektets analyser benyttes forskellige metoder. Til anaylse af borgerperspektiver benyttes dels *tematisk analyse* og dels en kvalitativ *grounded theory*-inspireret analysetilgang. Til undersøgelse af gældende ret i forhold til kommunernes muligheder for at tillade opdeling af parcelhuse benyttes retsdogmatske analyse. Til undersøgelse af ekspertperspektiver benyttes kvalitative forskningsinterviews.

3.2.1 Kvalitative metoder

Kvalitative metoder er velegnede i dette projekt, da undersøgelsen retter sig mod komplekse sociale, planlægningsmæssige og juridiske problemstillinger, hvor forståelsen af aktørers perspektiver, erfaringer og vurderinger er relevante. Med afsæt i projektets interpretivistiske tilgang anvendes metoderne til at skabe indsigt i de værdier, som kommer til udtryk blandt borgere og til at belyse ekspertperspektiver i relation til fortætning og opdeling af parcelhuse (Creswell 2013).

De kvalitative analyser bidrager samtidig til projektets pragmatiske sigte ved at identificere forhold, der kan understøtte eller vanskeliggøre realisering i praksis. Borger- og ekspertperspektiverne anvendes dermed både til at forstå problemstillingerne og til at kvalificere mulige løsninger og reguleringsmæssige greb.
Analysen af borgerperspektiver er en samling af 3 delundersøgelser af henholdvis spørgeskemadata, høringssvar og kommentarer på sociale medier. Til at undersøge holdningerne i spørgeskemadataen benyttes *tematisk analyse*. Til at undersøge holdninger i høringssvar og kommentarer på sociale medier benyttes en *grounded theory*-inspireret tilgang.

3.2.1.1 Tematisk analyse

Delundersøgelse 1 er bygger på en tematisk analysemetode inspireret af Braun og Clarke (Braun m.fl. 2006), hvor der tages udgangspunkt i spørgeskemaundersøgelser. Formålet med analysen er, som i delunderssøgelse 2 og 3, at identificere gennemgående temaer som belyser borgeres boligpræferencer, oplevelser af boligkvalitet samt holdninger til fortætning, boligrotation og opdeling af parcelhuse osv. Analysen har ikke til formål at sammenligne undersøgelserne statistisk, hvilket heller ikke er muligt, da de varierer i formål, målgruppe, geografisk afgrænsning og spørgedesign. I stedet anvendes undersøgelserne som empiriske bidrag til at belyse, hvilke forhold der på tværs af materialet tillægges betydning.

Analysen tager udgangspunkt i Braun og Clarkes forståelse af tematisk analyse som en metode til at identificere, analysere og fortolke mønstre af mening på tværs af et datamateriale (Clarke m.fl. 2016). Processen er gennemført iterativt, hvor de enkelte undersøgelser først er gennemlæst med fokus på udsagn, resultater og tendenser relateret til projektets problemstilling. Herefter er tilbagevendende mønstre identificeret på tværs af undersøgelserne og samlet i foreløbige tematiske kategorier.
I den efterfølgende syntese er de foreløbige kategorier blevet sammenholdt, afgrænset og justeret med henblik på at udvikle overordnede temaer, som på meningsfuld vis kan organisere materialet. Temaerne er således ikke udviklet ud fra enkeltstående undersøgelser, men repræsenterer mønstre, der genfindes på tværs af flere datakilder. De identificerede temaer fungerer som analytiske kategorier, der samler beslægtede observationer og gør det muligt at undersøge, hvilke forhold der går igen i borgernes holdninger til f.eks. boligudvikling og fortætning.

3.2.1.2 Grounded theory-inspireret analysetilgang

Delundersøgelse 2 og 3 er også en analyse af borgernes holdninger til opdeling af parcelhuse men med udgangspunkt i høringssvar og kommentarer på sociale medier men behandlet med en *grounded theory*-inspireret metode. *Grounded theory* er en kvalitativ analysetilgang, hvor teori udvikles induktivt på baggrund af empiriske data gennem en systematisk proces, hvor teori genereres direkte fra data frem for at blive testet ud fra forudgående antagelser (Glaser m.fl. 1967/2017) og operationaliseret med kodning og kategorisering (Charmaz 2006; Creswell 2013). Tilgangen er særligt anvendelig i studier, hvor formålet er at identificere mønstre og forstå processer i sociale fænomener (Charmaz 2006; Creswell 2013).

I projektet anvendes *grounded theory* som analytisk inspiration frem for en fuldt udviklet metodisk ramme. Analysen er induktiv og tager udgangspunkt i empirien med henblik på at identificere tilbagevendende mønstre i borgernes opfattelser, hvor kategorier udvikles løbende gennem arbejdet med data (Glaser m.fl. 1967/2017; Creswell 2013).

Den analytiske proces er inspireret af Charmaz' konstruktivistiske *grounded theory*, hvor kodning forstås som en fortolkende praksis, og hvor kategorier udvikles i samspil mellem data og forskerens analytiske perspektiv (Charmaz 2006). Ved gennemlæsning af datamateriealet opsamles holdninger som kodes og opdeles i meningsenheder (Glaser m.fl. 1967/2017).

Samlet set anvendes *grounded theory* som en fleksibel og induktiv analysetilgang, der muliggør en systematisk identificering af mønstre i dataen, samtidig med at analysen forbliver teoretisk informeret og fortolkende. Tilgangen er i tråd med formålet for *grounded theory*, om at udvikle empirisk forankrede og forklarende begreber, der er tæt knyttet til det undersøgte fænomen (Glaser m.fl. 1967/2017; Charmaz 2006).

Da formålet er at udlede betydningsfulde temaer frem for en udtømmende og repræsentativ kortlægning af holdningerne, anvendes metoden ikke i sin fulde systematiske form med initial, fokuseret og aksial kodning (Glaser m.fl. 1967/2017/2017;Charmaz 2006; Corbin m.fl. 2008). En så omfattende analyse vurderes ikke at være nødvendig for at inddrage generelle væsentlige hensyn i planlægningen med udvilking i parcelhuskvartererne i dette projekt. Det vurderes dog, at kommunerne i deres udvikling i specifikke parcelhuskvarterer, kan have gavn af at foretage analyser hvor lokale ønsker til hensyn kortlægges mere stringent.

3.2.1.3 Datagrundlag for analysen af borgerperspektiver

Da opdeling af parcelhuse kun periodisk har været genstand for undersøgelse og offentlig debat og der kun er begrænsede eksempler på relavivt nye parcelhusopdelinger i en dansk kontekst, er der ikke udbredt kendskab til danskernes holdninger herom. For at få et bredere fundament af holdninger tages der i delundersøgelserne derfor også udgangspunkt i empiri, der kan relateres til projektets problemstilling. Fokus er dermed ikke kun på, hvad borgere mener om fortætning ved opdeling af parcelhuse, men også på hvilke forhold der kan tænkes at forme accept og modstand mod udviklingen. Datagrundlaget består derfor både af relevante direkte og indirekte kilder, herunder de nævnte høringssvar, spørgeskemadata og kommentarer fra sociale medier, som behandler flere beslægtede spørgsmål end netop dette.

Det gælder eksempelvis temaer som generel fortætning, grønne arealer, boligareal, livskvalitet, beskatning og boligrotation. Disse temaer vurderes som analytisk relevante, da de belyser hvilke forhold borgere tillægger betydning, når forandringer påvirker bolig, nabolag og hverdagsliv. Delundersøgelserne bør derfor forstås som analytisk overførbare snarere end direkte repræsentative.

De forskellige datakilder bidrager med forskellige typer af indsigt. Høringssvar giver eksempelvis adgang til mere formelle og argumenterende positioner i relation til konkrete planlægningsforslag, spørgeskemadata bidrager med bredere indikationer af holdninger og præ-

ferencer blandt forskellige grupper, mens sociale medier giver indsigt i mere spontane og hverdagsnære reaktioner og bekymringer fra en bredere målgruppe. Samlet gør kombinationen af datakilder det muligt at undersøge, om lignende temaer og problemstillinger går igen på tværs af forskellige kontekster og datatyper. Anvendelsen af flere datakilder fungerer dermed som en form for metodisk triangulering, hvor forskellige perspektiver og empiriformer anvendes til at nuancere og styrke den analytiske forståelse.

Datakilderne er samtidig ikke direkte sammenlignelige og kan ikke forstås som fuldt repræsentative for den danske befolkning som helhed. De forskellige undersøgelser varierer blandt andet i respondenternes geografiske kontekst, boligforhold, økonomiske forhold, politiske overbevisninger osv., ligesom deltagelse i eksempelvis høringer og spørgeskemaundersøgelser ofte påvirkes af, hvem der vælger at engagere sig og blive hørt. Ved også at inddrage spørgeskemadata fra bredere undersøgelser inkluderes desuden også perspektiver fra borgere, som ikke nødvendigvis bor i parcelhuskvarterer. Det er derfor vigtigt at understrege, at formålet ikke er at foretage en statistisk repræsentativ eller direkte kvantitativ sammenligning af hvilke temaer der fylder mest og hos flest, men derimod at identificere mønstre, centrale temaer og analytiske sammenhænge på tværs af empirien.

De identificerede temaer, koder og mønstre sammenholdes herefter i en tværgående analyse med henblik på at undersøge, hvilke forhold der går igen på tværs af empirien samt at udvikle analytiske hovedtemaer og realiseringsbetingelser som efterfølgende skal benyttes til at kvalificere eller diskvalificere løsningsforslag og forslag til reguleringsmæssige ændringer.

Nogle af datakilderne er præsenteret ude i offentligheden samt holdninger fra sociale medier også ligger lettilgængelige at fremfinde. I nogle af spørgeskemaerne indgår dog svar der ikke er givet samtykke til at præsentere. Alle bilag kan for vejleder og censor findes i bilagsmappen, men ellers vælges bilagsmappen at blive holdt fortrolig. De offentligt tilgængelige kilder kan findes i delundersøgelsernes bilag i forlængelse af projektrapporten, hvor der er henvist til de forskellige tilgængelige kilder.

Spørgeskemaundersøgelser

I spørgeskemaundersøgelsen indgår forskellige spørgeskemaer som hver især kan bidrage til en forståelse af danskernes holdninger til emner relateret til fortætning i parcelhuskvartererne. De fleste er baseret på kvanitative data men i de fleste indgår der også kvalitative svarinformationer.

Spørgeskema og semistrukturerede interviews der er foretaget af Transition knytter sig direkte til borgernes holdninger om fortætning i villakvarterne (jf. bilag A2 og A21). Det er sendt ud til kunder der har fået foretaget energiscreeninger og giver med 130 besvarelser et indblik i hvordan boligejere stiller sig overfor opdeling af deres bolig, samt hvilke forhold der har betydning for deres motivation. Spørgeskemaet er opbygget med åbne spørgsmål, for at få respondenterne til selv at forestille sig mulighederne for opdelinger og med svarkategorier så der kan trækkes data ud ved at klassificere respondenterne og deres svar på forskellig vis. Resultatet viser at borgernes holdninger godt kan rykkes mod større accept med valgmuligheder og dermed at holdninger til fortætning godt kan udfordres. Til gengæld må det formodes, at husejere der har økonomi til at få foretaget energiscreeninger tilhører et vist segment og repræsenterer derfor den danske befolkning begrænset.

Et spørgeskema, udarbejdet som forundersøgelse i forbindelse med Københavns Kommuneplanstrategi 2023 og Kommuneplan 2024, omhandler bl.a. borgernes holdninger til fortætning i Københavns Kommune (jf. bilag A1). Spørgeskemaet er sendt ud til 19.832 og 5.548 har besvaret. Der er nogle mindre ujævnheder i den demografiske sammensætning af respondenter men her er det væsentligste at bemærke, at respondenterne ikke alle er parcelhusejere og derfor formodes at have holdninger der afviger væsentligt fra ejerne hvis holdninger vejer tungere i denne sammenhæng. Tilmed formodes det også, at det er borgere der generelt er interesserede i byudvikling og oplever sig kvalificerede til at have holdninger herom. Spørgeskemaet vurderes derfor delvist repræsentativt for mennesker der bor i storbyer.

Tre udgivelser, A3, A4 og A5, er undersøgelser af seniorers boligsituation i Asaa, Ejby og Givskud i forbindelse med projektet *Grøn Boligrotation* som er et samarbejde mellem Forenet Kredit og Landdistrikternes Fællesråd. Projektet omhandler muligheder og udfordringer ved ”grøn bolig rotation”i de mindre byer. Fokus er særligt på at skabe flere egnede boliger til seniorer, så større familieboliger frigøres til andre husstande, samtidigt med at ældre boliger i landsbyerne kan energirenoveres. Udgivelserne er udarbejdet på grundlag af borgermøder med interesserede seniorer og interviews af deltagerne. Undersøgelserne er repræsentative for seniorer i de mindre byer de bor i, og det vurderes at der er sammenfaldende holdninger i sammenlignelige byer med samme udfordringer.

Et spørgeskema, udarbejdet af Amager Øst Lokaludvalg som forabejde til Københavns Kommuneplanstrategi 2023 og Kommuneplan 2024, omhandler bl.a. borgernes holdninger til

fortætning (jf. bilag A6). Spørgeskemaet er besvaret af 9.016 respondenter, men da der ikke oplyses andet om de besvarende, er det svært at vurderer om eller hvordan de repræsenterer københavnerne. Desuden formodes det som ved spørgeskemaet til hele den københavnske bofolkning at respondenterne tilhører en bestemt segment som ikke nødvendigvis selv bor i et parcelhus, interesserer sig for planlægning og som har større tilbøjelighed til at acceptere fortætning end borgere der bor i mere boligstrukturmæssigt åbne byer.

Undersøgelsen af danskernes oplevede livskvalitet, *Vores Livskvalitet* (A7), formodes til gengæld så repræsentativ for den danske befolkning som en spørgeskemaundersøgelse kan blive. I undersøgelsen indgår 122.000 besvarelser, udført af Danmarks Statistik som et tværsnitstudie hvor der kan kontrolleres for repræsentativitet i mange forskellige henseender (Mahncke m.fl. 2025). I undersøgelsen indgår ikke direkte danskernes holdninger til fortætning, men f.eks. undersøgelser af naboskabets og boligarealets betyning for den oplevede livskvalitet.

To spørgeskemaer, udarbejdet af Brønshøj-Husum Lokaludvalg som forarbejde til Købehavns Kommuneplanstrategi 2023 og Kommuneplan 2024, omhandler bl.a. borgernes holdninger til forætning (jf. bilag 8 og 9). Spørgeskemaerne er besvaret af 1318 respondenter og indeholder også åbne svar hvor borgerne frit har kunnet vælge, hvad de ville skrive som svar om fortætning, men da der heller ikke her oplyses andet om de besvarende, er det svært at vurderer om eller havordan de repræsenterer københavnerne. De formodes ligeledes som ved spørgeskemaet til hele den københavnske befolning, at respondenterne tilhører en bestemt segment som ikke nødvendigvis selv bor i et parcelhus, interesserer sig for planlægning og som har større tilbøjelighed til at acceptere fortætning.

Høringssvar i Københavns Kommune

Det kan være vanskeligt at identificere holdninger gennem høringssvar, da materialet ofte kræver et omfattende kendskab eller gravearbejde for at kunne lokaliseres. Samtidigt varierer omfanget af indkomne høringssvar betydeligt mellem forskellige høringer. I mindre lokale fortætningssagde vil høringssvarenes indhold desuden ofte være præget af områdespecifikke forhold, hvilket kan vanskeliggøre udledningen af mere generelle tendense i danskernes holdninger til fortætning i parcelhuskvarterer.

Da der bor relativt mange borgere i Københavns Kommune, er det her muligt at fremfinde nogle relevante informationer af en vis størrelse som kan studeres. Derfor er der også foretaget en analyse af hvidbog til Københavns Kommuneplanstrategi 2023 (bilag B1) og Kom-

muneplan 2024 (bilag B2) samt et høringssvar til en konkret byggesag i et parcelhuskvarter i Vanløse (bilag B3) samt et notat fra Grundejeren.dk i relation til udvikling af villakvartererne i København (bilag B4). Svarene i høringerne adskiller sig fra spørgeskemasvar ved at være formuleret som åbne svar på kommunens planer for udvikling og borgerne har hermed mulighed for at udtrykke deres holdninger mere fyldestgørende. Til gengæld må det formodes igen at være borgere som generelt interesserer sig for udvikling eller borgere der opfatter sig selv som kvalificerede til at svarer der optræder i høringerne. Desuden vil det ofte være modstand mod den udvikling der præsenteres der gives til kende, hvor dem der finder den præsenterede udvikling acceptabel ikke har samme incitament til at svare. Dem der optræder i høringssvar har som regel også fokus på egne anliggender og ikke på bredere samfundsmæssige forhold. Det kan på den baggrund være svært at konkludere noget om repræsentativiteten eller om det der gives udtryk for er repræsentativt.

Til gengæld er kernen i denne data høringssvarene i B3, som direkte vedrører en sag om øget bebyggelsesprocent i et villaområde i Vanløse. De handler ikke direkte om svar på opdeling af parcelhuse i flere boliger, men de er meget relevante, fordi de konkret indikerer, hvordan borgere reagerer, når de oplever, at et parcelhusområde lokalt kan fortættes enten med en højere bebyggelsesprocent eller der åbnes for flere husstande/dobbelthuse.

Sociale medier

Sociale medier anvendes også i projektet som en kvalitativ datakilde til at undersøge borgeres opfattelser af fortætning i parcelhuskvarterer. Som datakilde består sociale medier af brugergenereret indhold, hvor holdninger udtrykkes gennem digitale interaktioner såsom kommentarer og diskussioner, der kan analyseres som sociale handlinger i en bredere teknokulturel kontekst (Kozinets m.fl. 2021). Sociale medier kan dermed forstås som et empirisk felt, hvor samtidige sociale processer og meningsdannelser bliver synlige (ibid.).

I nyere netnografisk litteratur argumenteres der for et skift fra at forstå sociale medier som stabile fællesskaber til mere flygtige interaktionsformer, betegnet som *"consociality"*, hvor brugere midlertidigt samles om specifikke emner (Hanell m.fl. 2022). Denne forståelse er udviklet i en nordisk forskningskontekst og er relevant i analyser af kommentarspor, hvor interaktioner ofte er situerede og kortvarige (ibid.). På den baggrund anvendes sociale medier i projektet gennem en passiv, observerende tilgang, hvor eksisterende kommentarer analyseres, hvilket er en udbredt metode til at håndtere større mængder digitale data (ibid.).

Anvendelsen af sociale medier rummer både styrker og begrænsninger. En central styrke er adgangen til spontane og uformelle ytringer, som kan give indsigt i borgeres oplevelser og værdier (Kozinets m.fl. 2021). Samtidig giver de mulighed for at identificere mønstre i holdninger på tværs af mange aktører (Hanell m.fl. 2022). Omvendt er data ikke repræsentative, og digitale interaktioner foregår i skiftende og kontekstafhængige rammer, hvilket kan gøre fortolkning usikker (ibid.). Derudover mangler forskeren mulighed for direkte opfølgning på udsagn, hvilket øger kravene til den analytiske fortolkning (Kozinets m.fl. 2021).

I arbejdet med at finde relevante kommentarspor af en vis tyngde, var det kommentarer på diverse oplæg på *Facebook* som er medtaget som datakilde. Der er også søgt efter materiale på *LinkedIn* og *Instagram* og selvom der på *LinkedIn* var opslag som var særligt relevante og kommenteret af mennesker med fagligt indsigt, var der ikke lige så mange kommentarer som på *Facebook* og i denne kontekst er det også borgernes perspektiver der er interessante.

Det er svært at sige noget om repræsentativiteten, da der ingen data er om respondenterne. Desuden formodes respondenterne at tilhøre et segment, som er mere villige til at dele deres uforbeholne meninger på sociale medier mens de der ikke er det er underrepræsenteret eller måske optræder med *"likes"* på andres kommentarer. Det giver derfor heller ikke nogen mening at foretage vægtning af kommentarer der peger på accept eller modstand mod fortætning i parcelhuskvarterne.
Dataen som indgår i projektet er kommentarer på forskellige typer af opslag og med forskellige temaer. Overordnet er kilderne opdelt i kategorierne:

- Delehuse og fortætning i parcelhuskvarterer
- Boligrotation af empty nesters[12] og ældre
- Parcelhuset som klimabelastning
- Boligareal
- Boligbeskatning

Samlet set bidrager kommentarerne på sociale medier med indsigt i, hvordan modstand mod fortætning italesættes i praksis, og fungerer som et supplement til projektets kvantitative og øvrige kvalitative datakilder.

[12] Begrebet *empty nesters* dækker over de mennesker, hvor børnene er flyttet hjemmefra og som bliver boende i deres bolig (Sweco 2025)

3.2.1.4 Kvalitative forskningsinterviews

I projektet anvendes der kvalitative forskningsinterviews med fageksperter som en metode til at generere empirisk viden til den løsningsorienterede del af projektet. Formålet med interviewene er at indhente kvalificerede perspektiver på mulige løsninger på de identificerede juridiske problemstillinger. I tråd med Kvale forstås det kvalitative forskningsinterview som en metode til at producere viden gennem samtale frem for blot at indsamle allerede eksisterende information (Kvale 2015).

De fleste interviews har foregået som onlinemøder med programmet *Teams* og er alle dokumenteret med videooptagelser. Et enkelt interview er foregået fysisk og er dokumenteret med en lydfil. Optagelserne er anvendet til dokumentation og analyse. Alle subjekterne (mødedeltagerne) har på forhånd givet informeret samtykke (ibid.) til at møderne ville blive optaget til dokumentation (se bilag F).

Årsagen til at de ikke er vedlagt direkte som bilag er primært for at kunne holde en mere fortrolig deltagelse, hvor mødedeltagerne har kunnet tale frit i et trygt rum for åben refleksion. Derfor har de udførte interviews også mere karakter af møder med samtaler eller dialoger med drøftelse af projektets problemstilling.

Selve interviewene har taget udgangspunkt i præsentation af casen og beskrivelse af de problemstillinger som ønskes diskuteret (se bilag F). Interviewene er gennemført som semistrukturerede interviews, hvor der arbejdes ud fra de tilsendte spørgsmål, samtidigt med at der gives plads til opfølgende spørgsmål og dialog. Denne tilgang har muliggjort en balance mellem struktur og åbenhed og er velegnet til at udforske komplekse problemstillinger fra flere faglige perspektiver. (Bryman 2016).

Interviewstilen har haft karakter af at være deltagende i et møde, hvor interviewpersonernes ytringer er produceret i et aktivt sammenspil med intervieweren og bl.a. udfordres i overensstemmelse med Kvale 2015. Derfor har dataresultatet af de kvalitative forskningsinterviews også mere karakter af en stor brainstorm af kvalificerede eksperters tanker end af egentlige færdigudviklede løsninger.

De interviewede personer udgør en gruppe af fageksperter med særlig indsigt i planlægning, ejendomsjura og kendskab til sammenhængen med de offentlige ejendomsvurderinger. Interviewene kan dermed karakteriseres som eliteinterviews, hvor respondenterne besidder speci-

aliseret viden, hvilket stiller krav til en fleksibel og dialogisk interviewstil (Bryman 2016). Formålet har været at opnå dybdegørende og nuancerede perspektiver, der kan bidrage til udviklingen af fagligt funderede løsningsforslag.

De interviewede er:

- Sara Høier, byplanlægger fra Lejre kommune
- Michael Tophøj Sørensen, lektor hos Institut for Bæredygtighed og Planlægning på Aalborg Universitet
- Jesper Holm, landinspektør hos Geopartner.
- Mette Bach Glitzky, landinspektør hos LE34

Det har også været et ønske at kunne interviewe myndighedspersoner fra *Vurderingsstyrelsen*, fordi de ville kunne give en faglig indsigt i ejendomsvurderingernes sammenspil med og indvirkning på kommunernes planlægning. De har dog ikke ønsket at deltage. Begrundelsen ligger i, at de ikke vil forholde sig til spørgsmål, der ikke politisk er vedtaget (se bilag G).

Efterfølgende er der udarbejdet referater af alle møder (bilag A), som er analyseret ved hjælp af meningskondensering. Denne metode indebærer en systematisk reduktion af interviewmaterialet, hvor centrale udsagn sammenfattes og organiseres i tematiske kategorier (Kvale 2015).

For at styrke undersøgelsens troværdighed er referaterne efterfølgende sendt til validering hos mødedeltagerne. Denne proces kan forstås som *member checking*, hvor deltagerne får mulighed for at bekræfte eller korrigere forskerens fortolkning, hvilket bidrager til at øge validiteten af analysen (Creswell 2013; Kvale 2015). Når referaterne godkendes, kan den proces derfor også benyttes som en kvalitetssikring at interviewkvaliteten (ibid.).

Samlet bidrager de kvalitative forskningsinterviews med et centralt empirisk grundlag for specialets løsningsorienterede analyse ved at tilføre dybdegående, praksisnære og fagligt kvalificerede perspektiver.

3.2.2 Retsdogmatisk metode og tværfaglig analysetilgang

I projektets analyse af kommunernes adgang til at tillade udviklingen af flere boliger ved opdeling af parcelhuse anvendes retsdogmatisk metode med henblik på at fastlægge, i hvilket

omfang det er muligt. Den juridiske analyse tager således udgangspunkt i en retsdogmatisk metode med henblik på at fastlægge gældende ret. Analysen er forankret i den særlige forvaltningsret, herunder bygge- og planretten, idet fokus er på kommunernes anvendelse af reglerne i forbindelse med opdeling af enfamiliehuse. Analysen suppleres også af elementer fra fast ejendomsret, da problemstillingen også vedrører ejendomsdannelse og de retlige rammer for opdeling af fast ejendom. Desuden inddrages også en del af ejendomsvurderingsloven idet den har konskvenser for planlægning.

Retsdogmatikken har til formål systematisk at identificere og beskrive gældende ret på baggrund af anerkendte retskilder (Blume 2020). Analysen tager udgangspunkt i elementer af klassisk juridisk metode, hvor retskilder udvælges, fortolkes og vægtes i forhold til deres autoritet (ibid.; Munk-Hansen 2022). I overensstemmelse med denne metodeforståelse sker fastlæggelsen af gældende ret gennem en samlet vurdering af lovgivning, forarbejder, orienteringer, praksis og øvrige relevante kilder (Blume 2020).

Formålet med den retsdogmatiske analyse er dermed at identificere, hvorvidt den eksisterende regulering udgør en barriere for fortætning i parcelhuskvarterer gennem opdeling af boliger, eller om der inden for gældende ret findes handlemuligheder for kommunerne. Den juridiske analyse indgår efterfølgende i et samspil med løsningsforslagene fra de kvalitative forskningsinterviews i kapitlets diskussionsafsnit. Herved foretages en tværgående fortolkende tilgang, hvor de juridiske analyseresultater fortolkes i en bredere planlægningsmæssig kontekst med henblik på at identificere kvalificerede juridiske og praktiske løsningsmuligheder.

Den retsdogmatiske analyse tager udgangspunkt i de traditionelle retskilder med henblik på at fastlægge gældende ret. Analysen baseres primært på lovgivning, forarbejder og relevant praksis, herunder særligt administrativ praksis fra Planklagenævnet (før Naturklagenævnet) eller Byggeklageenheden og øvrige relevante myndigheder. Herudover inddrages vejledninger og anden juridisk litteratur som bidrag til fortolkning og systematisering af retstilstanden.

4 Analytisk teoretisk forståelsesramme

Med dette teorikapitel i projektet er formålet at etablere en samlet analytisk forståelses- og fortolkningsramme for projektets undersøgelse af borgernes holdninger til opdeling af parcelhuse i flere boliger. Teorien anvendes derfor også i diskussionen af de planlægningsmæssige,

juridiske og implementeringsmæssige forhold, der påvirker mulighederne for realisering i praksis.

Med afsæt i projektets interpretivistiske tilgang anvendes teorien til at identificere og fortolke de værdier, bekymringer, konflikter og hensyn, der præger borgernes forståelser af parcelhuskvarteret og fortætning. Samtidig anvendes teorien til at analysere, hvordan regulering, ejendomsret, incitamenter og implementeringsforhold påvirker mulighederne for at omsætte fortætning fra teoretisk potentiale til realisering. Teorien fungerer dermed som en tværgående analytisk ramme, hvor borgerperspektiver, planlægningsmæssige hensyn og reguleringsmæssige forhold analyseres i sammenhæng.

Her inddrages perspektiver på stedstilknytning, sociale relationer og lokale fællesskaber for at forstå, hvorfor ændringer i parcelhuskvarterer kan møde modstand. Samtidig anvendes teorier om magt, deltagelse, ejendomsret og implementering til at belyse, hvordan forskellige interesser, institutionelle rammer og incitamentstrukturer påvirker mulighederne for realisering af fortætning. Endelig inddrages litteratur om accept, retfærdighed og fortætning for at koble borgernes perspektiver til bredere planlægningsmæssige og reguleringsmæssige problemstillinger.

4.1 Stedstilknytning, fællesskab og sociale relationer

Stedstilknytning udgør et centralt analytisk begreb i forståelsen af borgeres holdninger til forandringer i eksisterende boligområder. Begrebet dækker over de følelsesmæssige, sociale og identitetsmæssige relationer, som individer udvikler til deres nærområde og som formes i samspillet mellem fysiske omgivelser, sociale relationer og individuelle erfaringer.
Stedstilknytning forstås dermed som et multidimensionelt fænomen, der både rummer subjektive oplevelser og objektive forhold ved det lokale miljø. (Altman m.fl. 1992: kap. 1; Riley, R. B.; kap. 2; Hummon; Lewicka 2011). Samtidigt peger klassiske studier på, at steder indgår i individers selvforståelse, idet relationen til det fysiske miljø er med til at forme identitet og tilhørsforhold (Proshansky m.fl. 1983; Tuan 1977).

En afgørende dimension i stedstilknytning er de sociale relationer, der knytter sig til et sted. Relationer til naboer, familie og lokale netværk spiller en essentiel rolle for udviklingen af tilknytning og lokal identitet. Disse relationer kan forstås som social kapital, hvor netværk baseret på tillid og gensidighed understøtter både individuelle og kollektive handlemuligheder.

(Putnam 2000; Hays 2016). Sociale netværk bidrager samtidig til udviklingen af fælles normer og en oplevelse af fællesskab, hvilket kan styrke beboernes engangement i lokalområdet og deres interesse i lokale udviklingsprocesser (ibid.; McMillan m.fl. 1986).

Stedstilknytning formes desuden i samspillet mellem sociale relationer og de fysiske omgivelser. Planlægningsmæssige forhold som f.eks. bebyggelsesstruktur, kvaliteten af uderum, muligheder for ophold og interaktion osv. har betydning for både sociale relationer og følelsesmæssig tilknytning til stedet (Zhang m.fl. 2018). Stedstilknytning omfatter her både en identitetsdimension, hvor stedet bliver en del af individets selvforståelse og en funktionel dimension, hvor stedet vurderes ud fra dets evne til at understøtte hverdagsliv og -behov (Proshansky m.fl. 1983; Lewicka 2011; Zhang m.fl. 2018).

Traditionelt har faktorer som længden af bopæl i et område og ejerforhold været fremhævet som centrale for udviklingen af stedstilknytning. Nyere studier peger dog på, at sammenhængen er mere kompleks og at sociale relationer og lokale magtforhold også spiller en afgørende rolle. F.eks. viser nogle analyser, at hverken boligejerskab eller længden af ophold i sig selv nødvendigvis fører til stærkere tilknytning eller større deltagelse, men at dette også kan afhænge af sociale dynamikker og interaktion beboerne imellem. Opfattelser og forestillinger om forskellige beboergrupper kan desuden påvirke graden af interaktion og dermed den sociale sammenhængskraft i området. (Carson m.fl. 2009).

Forskning viser i store træk, at stedstilknytning opstår i et komplekst sammenspil mellem fysiske rammer, sociale relationer og individer (Altman m.fl. 1992; Lewicka 2011; Tuan 1977). I boligområder med stærke netværk og langvarige relationer kan dette medføre en høj grad af social sammenhængskraft og lokal forankring, hvilket samtidig kan gøre områderne mere følsomme over for forandringer (Altman m.fl. 1992: kap. 12, Hummon; Putnam 2000). Ændringer i boligstrukturen og beboersammensætning kan derfor ikke alene forstås som fysiske indgreb, men må også ses som indgreb i eksisterende sociale relationer og identitetsstrukturer (Lewicka 2011). Dette gør stedstilknytning til en central forklaringsramme for at forstå, hvorfor fortætning kan møde modstand, og hvorfor ændringer i disse områder ofte opleves som mere vidtgående end deres fysiske omfang umiddelbart tilsiger.

4.2 Magt og modstand i planlægning

Magt udgør en central dimension i forståelsen af planlægning og de konflikter, der opstår i forbindelse med ændringer i den byggede struktur. I sin grundlæggende form kan magt forstås som en relation, hvor én aktør påvirker en anden aktørs handlinger, ofte i en kontekst præget af interessekonflikter og asymmetriske relationer. (Lukes 1974; Thomsen 2000). Magt kommer her til udtryk gennem kontrol over beslutninger, men også gennem evnen til at påvirke, hvilke problemstillinger der overhovedet kommer på dagsordenen, samt hvordan aktørers præferencer formes (Lukes 1974).

Denne forståelse peger på, at modstand ikke er et afvigende fænomen, men en forventelig reaktion i situationer, hvor planlægningsmæssige tiltag indebærer omfordeling af goder og byrder.

Indenfor nyere samfundsteori er magtbegrebet blevet udvidet til også at omfatte mere indirekte og strukturelle former for magt. Inspireret af Foucault kan magt forstås som noget, der er distribueret og indlejret i sociale praksisser, diskurser og institutioner frem for udelukkende at være koncentreret hos bestemte aktører (Foucault 1978; Jessop 2007). Magt udøves således ikke alene gennem formelle beslutninger, men også gennem produktionen af viden og normer, der former, hvad der opfattes som legitimt, muligt og ønskværdigt. I en planlægningskontekst betyder det, at bestemte forståelser af byudvikling, eksempelvis fortætning som en nødvendig og bæredygtig strategi, kan blive dominerende, mens alternative perspektiver marginaliseres.

Planlægning kan derfor ikke betragtes som en neutral eller teknisk proces, men må forstås som en arena for forhandling og konflikt mellem forskellige interesser (Healey 1997). Dette understreges i planlægningsteori, hvor det fremhæves, at rationelle argumenter og tekniske løsninger ofte er tæt sammenvævet med magt og interesser (Flyvbjerg 1998). Planlægningsprocesser er dermed præget af strategiske handlinger, hvor aktører søger at fremme egne interesser inden for de institutionelle rammer, som både muliggør og begrænser deres handlemuligheder. Samtidig peger teorier om deltagelse på, at borgerinddragelse ikke nødvendigvis indebærer reel indflydelse, men kan variere fra symbolsk proces til egentlig medbestemmelse. (Arnstein 1969). Dette kan bidrage til at forklare, hvorfor planlægningsprocesser, der formelt er inkluderende, alligevel kan møde modstand.

I forlængelse heraf fremhæver nyere planlægningsforskning, at fortætning er et særligt konfliktfyldt felt, fordi det indebærer konkrete ændringer i fordelingen af ressourcer, rettigheder og livsbetingelser. Fortætning skaber både vindere og tabere, eksemplevis gennem ændringer i boligpriser, adgang til arealer og oplevede kvaliteter i lokalområdet. (Debrunner m.fl. 2024). Planlægning kan i denne sammenhæng forstås som en proces, hvor forskellige aktører indgår i 'power games', hvor udfaldet afhænger af deres ressourcer, positioner og strategiske kapacitet (Gerber m.fl. 2022). Dette understreger, at modstand mod fortætning ikke alene kan forklares med individuelle præferencer, men må ses som et udtryk for bredere fordelingskonflikter og magtrelationer (Fainstein 2010; Gerber m.fl. 2022).

Transitionslitteraturen bidrager yderligere til forståelsen af magt ved at fremhæve, hvordan samfundsmæssige forandringer er præget af dynamiske magtrelationer mellem etablerede strukturer og nye udviklingsretninger. Magt kommer her til udtryk gennem både institutionelle regler, dominerende praksisser og aktørers kapacitet til at handle og påvirke udviklingen (Avelino 2017). Forandringer opstår ikke lineært, men gennem konflikter, forhandlinger og koalitionsdannelser mellem aktører med forskellige interesser og ressourcer (ibid.). Modstand kan i denne optik forstås som en integreret del af transformationsprocesser, hvor eksisterende praksisser udfordres og forhandles.

Samlet set peges der på, at magt og modstand er indlejret i planlægningens grundlæggende systemer. Planlægningsbeslutninger indebærer altid prioriteringer mellem forskellige interesser og disse prioriteringer vil ofte skabe konflikter og modreaktioner (Lukes 1974; Flyvbjerg 1998). I relation til fortætning i parcelhuskvarterer betyder det, at modstand ikke alene kan forstås som mangel på information eller accept, men som et udtryk for underliggende interessekonflikter, oplevet uretfærdighed og asymmetriske magtrelationer (Fainstein 2010; Avelino 2017; Gerber m.fl. 2022). En forståelse af disse magtdynamikker er derfor central for at kunne udvikle planlægningsstrategier, der ikke blot adresserer de fysiske og juridiske rammer, men også de sociale og politiske processer, som former mulighederne for realisering af fortætning.

4.3 Fortætning, lokal accept og modstand

Fortætning fremhæves bredt i planlægningslitteraturen som en central strategi i arbejdet med bæredygtig byudvikling, idet en mere effektiv udnyttelse af eksisterende arealer kan reducere arealforbrug, transportbehov og energiforbrug (OECD Green Growth Studies 2012; Burton 2000). Samtidig peger en omfattende litteratur på, at disse gevinster ikke automatisk fører

til lokal accept, og at fortætning ofte møder modstand i konkrete boligområder, selv blandt borgere der generelt støtter princippet om tættere byer (Wicki m.fl. 2021).

Wicki m.fl. viser, at accept af fortætning ikke er ensartet, men varierer systematisk mellem forskellige typer af boligområder. Samtidig peger de på, at modstand ikke alene kan forklares som egoistisk NIMBY-adfærd, men hænger sammen med både generel præference for status quo og stedsspecifikke forhold såsom bebyggelsesstruktur og lokale kvaliteter. Fortætning vurderes dermed forskelligt afhængigt af konteksten, og det er i mange tilfælde muligt at forudsige, hvor modstanden vil være størst (ibid.). Dette understreger, at accept ikke er en generel holdning, men en situeret vurdering, der knytter sig til konkrete steder og forandringer.

Undersøgelsen viser samtidig, at beboere i parcelhusområder generelt er mere skeptiske over for lokal fortætning end beboere i tættere og mere urbane områder. Særligt forhold som privatliv, grønne kvaliteter, trafik og bevarelse af kvarterets eksisterende karakter tillægges stor betydning (ibid.). Samtidig peger undersøgelsen på, at modstanden ikke alene handler om tæthed i sig selv, men om frygt for forringelse af eksisterende stedskvaliteter og ændringer i hverdagsmiljøet. Dette understøtter, at modstand mod fortætning i parcelhuskvarterer i høj grad knytter sig til oplevede ændringer i kvarterets kvaliteter og eksisterende hverdagsliv.

En central pointe i litteraturen er imidlertid, at der er en væsentlig forskel mellem at acceptere fortætning som idé og selv at bidrage aktivt til den (ibid.). Dette er særligt relevant i relation til projektets formål om at undersøge, hvordan opdeling af parcelhuse kan bevæge sig fra et teoretisk potentiale til faktisk realisering. Når realiseringen i høj grad afhænger af, at den enkelte grundejer aktivt vælger at opdele sit parcelhus, bliver individuelle vurderinger, handlemotivation og incitamenter afgørende for, om fortætning kan omsættes fra potentiale til handling.

Det understreges også, at lokal accept ikke kan reduceres til et informationsproblem. Devine-Wright viser, at modstand ofte skal forstås som place-protective action, hvor borgere reagerer på trusler mod stedets identitet (Devine-Wright 2009), mens Jarvis peger på, at lokalt forankrede og community-led tilgange kan øge legitimiteten af udvikling ved at tage udgangspunkt i lokale behov (Jarvis 2015).

Studier inden for feltet indikerer således, at accept af fortætning er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for realisering. I parcelhuskvarterer afhænger fortætning i høj grad af

individuelle beslutninger, som formes af oplevede konsekvenser og motivation for handling. Spørgsmålet om fortætning handler derfor ikke alene om planlægningsmæssig legitimitet, men også om hvilke incitamenter og rettighedsstrukturer der påvirker borgernes villighed til at realisere forandringer i praksis.

4.4 Ejendomsret og incitamenter

Overgangen fra potentiale til realisering af fortætning afhænger i parcelhuskvarterer i høj grad af individuelle beslutninger fra private grundejere. Selvom fortætning kan fremstå planlægningsmæssigt og samfundsmæssigt ønskelig, er der ingen garanti for, at den enkelte ejer ønsker at bidrage aktivt til udviklingen. Dette gør ejendomsret, incitamenter og oplevede konsekvenser centrale for forståelsen af, hvordan fortætning omsættes til praksis.

Som Demsetz viser, er ejendomsret et socialt institutionelt system, der definerer, hvilke handlinger individer kan foretage med deres ejendom, og som skaber forventninger til, at andre respekterer disse rettigheder (Demsetz 1967). Ejendomsret indebærer både retten til både at udnytte og undlade at udnytte en ressource og dermed også retten til ikke at ændre sin ejendom. Dette betyder, at selv hvis opdeling er juridisk mulig og samfundsmæssigt ønskelig, er der ingen garanti for, at den enkelte ejer vil vælge at realisere den. Tværtimod kan stærke ejendomsrettigheder medføre, at boligen opfattes som et privat anliggende, hvor ekstern indblanding opleves som illegitim.

Samtidig beskrives ejendomsret ikke af Alchian m.fl. som en enkeltstående rettighed, men et "bundle of rights", hvor forskellige handlemuligheder kan være fordelt mellem aktører og begrænset af regulering (Alchian m.fl. 1973). Mulighederne for at realisere fortætning afhænger dermed ikke alene af ejerskab i sig selv, men også af hvordan f.eks. lovgivning og øvrige reguleringsformer påvirker ejerens råderum og incitamenter.

Realisering handler samtidig ikke kun om juridiske muligheder, men også om hvordan gevinster og belastninger fordeles mellem forskellige aktører. Fortætning indebærer en omfordeling af både økonomiske, sociale og stedlige konsekvenser, og litteraturen peger på, at modstand ofte opstår, når denne fordeling opleves som ulige eller ensidigt mht. gevinster eller belastende for bestemte grupper eller områder. Debrunner m.fl. fremhæver eksempelvis, at fortætning kan føre til social eksklusion og displacement, hvis eksisterende beboere ikke tilgodeses (Debrunner m.fl. 2024), mens Weißermel m.fl. viser, at klimarelaterede boligtil-

tag kan medføre økonomisk pres og marginalisering (Weißermel m.fl. 2024). Fraser peger samtidig på, at retfærdighed ikke kun handler om fordeling, men også om anerkendelse og deltagelse, herunder hvem der har mulighed for at påvirke beslutninger og blive hørt i planlægningsprocesser (Fraser 2009).

Den rumlige dimension er i denne sammenhæng særlig relevant i relation til parcelhuskvarterer. Soja argumenterer for, at sociale og økonomiske uligheder manifesterer sig geografisk gennem skævt fordelte ressourcer og kvaliteter (Soja 2010), mens Harvey fremhæver særligt byen, som et sted for fordelingskonflikter (Harvey 2009). I parcelhuskvarters-konteksten betyder det, at fortætning ikke alene handler om ændringer i den fysiske bebyggelse, men også om hvordan f.eks. stedbundne kvaliteter som privatliv, grønne strukturer, ro og kvarterets karakter påvirkes og fordeles mellem forskellige aktører. Hvis eksisterende beboere oplever, at disse kvaliteter forringes uden tilsvarende gevinster, kan det bidrage til modstand mod fortætning og reducere motivationen for selv at bidrage aktivt til realiseringen.

Ejendomsrettens betydning kan også forstås gennem dens relation til eksternaliteter. Demsetz fremhæver, at ejendomsrettigheder spiller en central rolle i internaliseringen af gevinster og omkostninger, idet de er med til at afgøre, hvem der bærer konsekvenserne af en given handling (Demsetz 1967). Dette betyder, at gevinsterne ved opdeling af parcelhuse og de oplevede omkostninger for naboer og lokalområde ikke nødvendigvis bæres af de samme aktører. Mens den enkelte grundejer eksempelvis kan opnå økonomiske gevinster ved opdeling af sit parcelhus, kan konsekvenserne samtidig opleves af naboer og lokalområdet gennem ændringer i privatliv, økonomi, trafik, naboskab og kvarterets karakter. Beslutningen om opdeling afhænger derfor i høj grad af, hvordan økonomiske, sociale og stedlige gevinster og omkostninger opleves og fordeles mellem ejeren og omgivelserne.

Coase supplerer ved at vise, at eksternaliteter er gensidige, og at regulering derfor indebærer en afvejning mellem forskellige hensyn frem for en entydig løsning (Coase 1960). Samtidig peger Alchian og Demsetz på, at fravær eller begrænsning af bestemte rettigheder, f.eks. retten til at eksludere andre, kan føre til over- eller underudnyttelse af ressourcer (Alchian m.fl. 1973). North fremhæver desuden, at institutioner strukturerer incitamenter ved at definere, hvilke handlinger der er mulige og attraktive (North 1990). Så selv i situationer hvor fortætning potentielt kan skabe samlede gevinster, kan usikkerhed, konflikter, modstand og komplekse beslutningsprocesser gøre realisering vanskelig i praksis.

Dette kan yderligere forstås gennem Kahnemans teori om tabsaversion, hvor mennesker generelt tillægger potentielle tab større betydning end tilsvarende gevinster (Kahneman m.fl. 1979). I parcelhuskonteksten kan dette medføre, at potentielle gevinster ved fortætning, såsom økonomisk værdistigning eller bedre arealudnyttelse, tillægges mindre betydning end risikoen for tab af eksisterende kvaliteter som privatliv, ro, grønne omgivelser og kontrol over egen ejendom. Dette kan bidrage til en præference for status quo, selv i situationer hvor fortætning vurderes samfunds- eller klimamæssigt fordelagtigt eller økonomisk gunstigt.

Samlet peges der med den teoretiske litteratur således på, at realisering af fortætning i parcelhuskvarterer ikke kun handler om planlægningsmæssig legitimitet eller juridiske muligheder, men også om hvordan ejendomsret, incitamenter, oplevede konsekvenser og fordelingsmæssige forhold påvirker borgernes motivation for at handle.

4.5 Implementering og planlægning

Overgangen fra potentiale til realisering af fortætning i parcelhuskvartererne kan forstås som et implementeringsproblem, hvis politiske intentioner om opdeling af parcelhuse ikke automatisk omsættes til handling (Pressman m.fl. 1984; Elmore 1980). Som det belyses I projektetrapportens indledning, er der et betydeligt potentiale for opdeling af parcelhuse, men realiseringen afhænger både af borgernes handlinger og af de institutionelle rammer, som kommunerne opererer indenfor. Implementeringen I denne sammenhæng må derfor forstås som en process, hvor flere styringsniveauer og reguleringsformer interagerer, snarere end som en lineær omsætning af politiske mål (ibid.; Hupe 2011).

Den klassiske implementeringslitteratur peger netop på, at sådanne processer ofte er præget af kompleksitet og koordinationsproblemer (Pressman m.fl. 1984). Pressman m.fl. viser, at sandsynligheden for succesfuld implementering reduceres i takt med antallet af aktører og beslutningsled, fordi hver kobling i kæden introducerer usikkerhed og potentielle brud (ibid.). Implementering er dermed ikke blot et spørgsmål om korrekt design, men om samspillet mellem mange indbyrdes afhængige beslutninger (ibid.; Hupe 2011).

Elmore videreudvikler denne pointe gennem sin kritik af den traditionelle *'forward mapping'*-tilgang, hvor implementering forstås som en top-down-proces fra mål til udførelse (Elmore 1980). I stedet argumenterer han for *'backward mapping'*-tilgang, hvor processen tager udgangspunkt i de aktører, der faktisk skal realisere politikken og de konkrete betingelser

de handler under (Elmore 1980). I denne sammenhæng er det centralt, fordi realiseringen af fortætning afhænger af individuelle beslutninger fra grundejere, hvilket betyder, at implementering i høj grad sker decentralt og uden direkte kommunal udførelse.

Nyere policy- og governancelitteratur peger yderligere på, at implementering ikke kan forstås isoleret inden for ét reguleringsområde, men må analyseres som et samspil mellem flere regelsæt og styringsinstrumenter (Howlett m.fl. 2003; Peters 2021). Howlett m.fl. fremhæver, at politiske styringsinstrumenter indgår i såkaldte *'policy mixes'*, hvor forskellige reguleringer kan være enten komplementære eller modstridende (Howlett m.fl. 2003; Peters 2021). Når reguleringer ikke er koordinerede, kan de skabe det, Hupe betegner som *'incongruent implementation'*, hvor samspillet mellem forskellige regelsæt reducerer sandsynligheden for realisering (Hupe 2011). Implementering afhænger derfor ikke alene af styrken i en enkelt regulering, men af hvordan flere institutionelle rammer virker sammen i praksis (ibid.; Peters 2021).

Implementering af fortætning i parcelhuskvarterer afhænger derfor ikke kun af, om reguleringen formelt muliggør udvikling, men af hvordan reguleringssystemer, aktører og incitamenter konkret interagerer (Elmore 1980; Howlett m.fl. 2003; Hupe 2011). Uden denne sammenhæng kan et formelt potentiale for forandring forblive uforløst som følge af manglende koordination mellem institutionelle rammer og aktørers handlevillighed og -betingelser (Pressman m.fl. 1984; Peters 2021).

Denne problematik kan også forstås i et bredere transformationsperspektiv. Avelino peger på, at samfundsmæssige forandringer er præget af magtrelationer og institutionelle strukturer, hvor eksisterende systemer ofte har en stabiliserende effekt, der kan modarbejde forandring (Avelino 2017). Hun fremhæver samtidigt, som tidligere beskrevet, at transformation formes gennemkonflikter, forhandlinger og forskelligt fordelte handlekapaciteter mellem aktører (jf. afsnit 4.2). Evans m.fl. understreger tilsvarende at transformation ikke følger en entydig eller lineær model, men er kendetegnet ved kompleksitet, forskellige fortolkninger og kontekstafhænighed (Evans m.fl. 2023). Implementering af forandring må derfor forstås som en dynamisk proces, hvor både institutionel sabilitet og forsøg på omstilling virker samtidigt (Avelino 2017; Evans m.fl. 2023).

I litteraturen om transition skelnes implicit mellem gradvise forandringer inden for eksisterende strukturer og mere grundlæggende transformationer af de underliggende systemer,

praksisser og normer. Transitioner beskrives som processer, hvor nye løsninger gradvist integreres i eksisterende insitionelle og fysiske strukturer gennem justeringer, nicheinnovationer og ændrede praksisser (Avelino 2017). I relation til parcelhuskvarterer kan opdeling ef parcelhuse forstås som en sådan transitionel strategi, idet udviklingen muligvis kan realiseres indenfor eksisterende lovgivning og bebyggelsesstruktur. Dette kan potentielt reducere implementeringsmodstand og gøre realiseringen politisk lettere og hurtigere gennemførlig.

Samtidigt peger projektet klima- og boligareal perspektiv på, at mindre justeringer muligvis ikke er tilstrækkelige i forhold til de nødvendige reduktioner i ressourceforbrug og arealudlæg. En mere transformativ tilgang vil i højere grad indebære ændringer af de grundlæggende præmisser for parcelhusområderne, herunder udfordre forestillinger om om boligareal, forbrug, ejendomsret og "det gode liv". Sådanne transformationer vurderes potentielt at kunne skabe større klima- og arealmøssige effekter, men vil samtidit ofte indebære større konflikter, modstand og dermed vanskeligere implementeringsprocesser. Jo mere udviklingen afviger fra eksisterende praksisser og incitamentstrukterer, desto større krav stilles der typisk til både institutionel kapacitet, regulering og lokal accept (ibid.; Elmore 1980).

5 Borgerperspektiver

Et helt fundamentalt udgangspunkt for realiseringen af fortætning med flere boliger i parcelhuskvartererne er, at det i høj grad afhænger af de enkelte grundejere, som selv skal finansiere og igangsætte opdelingerne. Uden lokalmiljøets accept kan kommunernes planlæggere dog have udfordringer med at gennemføre fortætningsstrategier i kvartererne. Realiserings- og acceptbetingelser kan således ikke betragtes uafhængigt af hinanden, men udgør gensidigt afhængige forudsætninger for, at opdeling af parcelhuse kan udvikle sig til en bredere fortætningspraksis i parcelhuskvartererne.

Med afsæt i *tematisk analytisk* og *konstruktivistisk grounded theory*-inspireret tilgang (jf. 3.2.1.1 og 3.2.1.2) konsulteres tre forskellige datakilder, herunder; spørgeskemaundersøgelser, høringssvar i Københavns Kommune samt kommentarer fra det sociale medie *Facebook*, med henblik på at identificere tilbagevendende temaer og underliggende holdninger i datamaterialet.

Analysen af borgerperspektiver har til formål at identificere og forstå de centrale mønstre og temaer der kan være i borgernes holdninger til opdeling af parcelhuse. Resultatet er en række tværgående temaer, som peger på centrale barrierer og drivkræfter i relation til fortætning i parcelhuskvarterer. Dels kan resultatet benyttes som pejlemærke til kommunernes planlægning med udvikling af parcelhuskvarterer lokalt og dels kan resultatet bruges til at udlede egnede anbefalinger til reguleringsændringer på et højere politisk plan.

Den fulde analyse af borgerperspektiverne med delundersøgelser ligger som bilag i forlængelse af projektrapporten.

5.1 Analytisk tværgående syntese af borgerperspektiver

De tre delundersøgelser belyser borgerperspektiver fra forskellige empiriske vinkler og datakilder. Datakilderne adskiller sig både metodisk og kontekstuelt, men bidrager samlet til at belyse, hvilke forhold der præger borgernes vurderinger af fortætning, boligudvikling og opdeling af parcelhuse.

Formålet med den tværgående syntese er at sammenholde resultaterne fra de tre delundersøgelser for at identificere fælles mønstre, forskelle og centrale temaer på tværs af materialet.

Syntesen søger dermed ikke at sammenligne datakilderne direkte, men at udvikle en samlet forståelse af de forhold, der bidrager til accept eller modstand mod opdeling af parcelhuse i flere boliger. Ved at integrere fund fra forskellige typer empiri bliver det muligt at undersøge, om bestemte temaer genfindes på tværs af kontekster, og hvordan de kommer til udtryk i forskellige former for borgerdeltagelse.

Syntesens hovedtemaer deles op i to separate kategorier mellem væsentlige faktorer for den enkelte parcelhusejer og væsentlige faktorer for naboer. Faktorerne for den enkelte ejer kan være udslagsgivende for om opdeling af egne parcelhuse bliver en reel realiseringsmulighed, hvor faktorerne for naboer kan påvirke accepten af udviklingen i parcelhuskvartererne. Realiseringsbetingelserne og acceptbetingelserne beskrives ikke i en hierarkisk vægtet rækkefølge.

5.1.1 Realiseringsbetingelser

Afsnittet indeholder væsentlige realiseringsbetingelser for den enkelte parcelhusejere i villigheden til realiserer opdeling af parcelhuse.

5.1.1.1 Privatliv og fællesskab

På tværs af delundersøgelserne fremstår privatliv og fællesskab som to tæt forbundne forhold, der har væsentlig betydning for parcelhusejeres interesse i at opdele deres bolig. Analysen peger på, at ønsket om fællesskab ikke står i modsætning til ønsket om privatliv. Tværtimod synes villigheden til at acceptere tættere boligforhold i høj grad at afhænge af muligheden for at opretholde en passende balance mellem nærhed og distance.

I delundersøgelse 1 fremstår manglende privatliv som en af de væsentligste barrierer for opdeling af parcelhuse. Særligt frygten for sociale og økonomiske konflikter samt tab af muligheden for at kunne trække sig tilbage til egne private rammer reducerer interessen for tættere boligfællesskaber. Samtidig viser undersøgelserne, at opdeling bliver mere attraktiv, hvis boligerne udformes som selvstændige enheder med egne funktioner og mulighed for privatliv, frem for som kollektive boformer med omfattende fælles faciliteter. Tilsvarende peger undersøgelserne på, at oplevet livskvalitet i højere grad er knyttet til muligheden for at være alene og disponere over egne rum end til boligens samlede størrelse. (Delundersøgelse 1, A.1.1)

Selvom privatliv vægtes højt, viser delundersøgelserne samtidig, at sociale relationer og fæl-

lesskab udgør væsentlige motivationsfaktorer. I spørgeskemaundersøgelserne forbindes fællesskab med tryghed, hjælp i hverdagen og øget livskvalitet, særligt blandt seniorer, hvor ønsket om naboskab og sociale relationer står centralt i boligpræferencerne (Delundersøgelse 1, A.1.2). Tilsvarende viser analyserne af sociale medier, at opdeling ofte opfattes mere positivt, når den sker som led i familie- eller livsfasebaserede løsninger, eksempelvis mellem generationer eller blandt personer med eksisterende sociale relationer (Delundersøgelse 3, C.1.6). Fællesskab synes dermed at være attraktivt, når det opleves som frivilligt og bygger på eksisterende relationer frem for påtvungne sociale fællesskaber.

Samtidig peger delundersøgelserne på, at parcelhuskvarterets fysiske struktur spiller en væsentlig rolle for oplevelsen af privatliv og fællesskab. Luft mellem husene, afstand til naboer, adgang til egne udearealer og mulighed for tilbagetrækning fremhæves som kvaliteter, der understøtter oplevelsen af både frihed og kontrol over eget hverdagsliv (Delundersøgelse 1, A.1.4; Delundersøgelse 3, C.1.4). Omvendt forbindes tættere boligformer ofte med risiko for indkig, støj og konflikter, hvilket reducerer attraktiviteten ved opdeling.

5.1.1.2 Privatøkonomi

På tværs af delundersøgelse 1 og 3 fremstår privatøkonomien som en af de mest centrale realiseringsbetingelser for opdeling af parcelhuse. Da udviklingen i høj grad afhænger af de enkelte grundejere, er det afgørende, at opdeling opleves som økonomisk attraktiv, praktisk overkommelig og forenelig med boligejerens langsigtede økonomiske interesser.

Analysen viser, at økonomiske incitamenter fylder markant i parcelhusejernes overvejelser. I spørgeskemaundersøgelsen om opdeling af parcelhuse fremhæves økonomiske fordele som en af de vigtigste motivationsfaktorer for at gennemføre en opdeling, mens økonomiske konflikter samtidig fremstår som en væsentlig barriere (Delundersøgelse 1, A.1.3). Opdeling forbindes således med et potentiale for økonomisk gevinst, men også med usikkerhed om investeringens størrelse, rentabilitet og fremtidige økonomiske konsekvenser. Dette understøttes af analyserne af sociale medier, hvor opdeling både beskrives som en mulighed for at frigøre økonomiske værdier og som en økonomisk uoverskuelig investering, der forudsætter klare incitamenter for at fremstå attraktiv (Delundersøgelse 3, C.1.3).

Samtidig peger analyserne på, at parcelhuset ikke kun opfattes som en bolig, men også som en økonomisk ressource. I kommentarerne på sociale medier beskrives ejerboligen som op-

sparing, pensionsstrategi og økonomisk tryghed, mens boligformuen tillægges stor betydning for den økonomiske sikkerhed gennem livet (Delundersøgelse 3, C.1.3). Tilsvarende fremstår ejerboligen i flere undersøgelser som en essentiel del af den økonomiske stabilitet, der bidrager til oplevet livskvalitet og tryghed (Delundersøgelse 1, A.1.3).

Denne forståelse af boligen som formueaktiv påvirker også synet på flytning. I kommentarerne beskrives lejeboliger ofte som et dyrt alternativ, hvor husleje, indskud og manglende formueopbygning reducerer attraktiviteten, mens flytning kan opleves som et økonomisk tab (Delundersøgelse 3, C.1.3). Samtidig viser undersøgelserne af seniorers boligønsker, at mange ønsker at blive boende i lokalområdet og kun overvejer flytning, hvis boligen ikke længere matcher økonomiske eller praktiske behov (Delundersøgelse 1, A.1.6 og A.1.7). Der synes derfor at eksistere et betydeligt økonomisk rationale i at blive boende frem for at flytte, særligt hvis boligen kan tilpasses nye livsfaser.

I den sammenhæng fremstår opdeling af parcelhuse som en potentiel mellemvej mellem fraflytning og fortsat beboelse af en stor bolig. Opdeling kan skabe mulighed for at reducere boligudgifter, frigøre kapital eller etablere yderligere indtægtsmuligheder, samtidig med at tilknytningen til boligen og lokalområdet bevares. Flere af de identificerede temaer peger således på, at opdeling kan opfattes som en måde at aktivere boligformuen uden nødvendigvis at opgive de økonomiske og stedlige værdier, som er knyttet til ejerboligen (Delundersøgelse 1, A.1.3; Delundersøgelse 3, C.1.3).

Privatøkonomiens betydning understøttes yderligere af undersøgelserne af danskernes livskvalitet, hvor økonomisk råderum fremstår som en af de faktorer, der har størst betydning for den oplevede livskvalitet. Jo vanskeligere husstanden har ved at få økonomien til at hænge sammen, desto lavere er den oplevede livskvalitet (Delundersøgelse 1, A.1.3). Økonomiske overvejelser vedrører derfor ikke kun investering og boligværdi, men også oplevelsen af tryghed, handlefrihed og hverdagskvalitet.

5.1.1.3 Haven

På tværs af delundersøgelserne fremstår haven som en væsentlig del af den boligkvalitet, der gør parcelhuset attraktivt. Haven fungerer ikke alene som et fysisk udeareal, men som en integreret del af hverdagslivet og den livskvalitet, der forbindes med parcelhusboformen.

Spørgsmålet om haver har derfor betydning for, om opdeling af parcelhuse opleves som en attraktiv løsning for de grundejere, der potentielt skal realisere udviklingen.

I spørgeskemaundersøgelserne fremhæves adgang til egen have og private udearealer som en af de kvaliteter, der værdsættes højest ved parcelhuset (Delundersøgelse 1, A.1.4). Samtidig viser undersøgelserne af danskernes livskvalitet, at adgang til uderum og grønne omgivelser bidrager positivt til trivsel og oplevet livskvalitet (Delundersøgelse 1, A.1.3). Haven fremstår dermed ikke blot som et areal knyttet til boligen, men som en central del af de kvaliteter, som parcelhusejerne opnår gennem deres boligvalg.

Dette understøttes af både høringssvar og kommentarer på sociale medier, hvor haver og grønne omgivelser fremstår som vigtige kvaliteter ved parcelhuskvartererne (Delundersøgelse 2, B.1.1; Delundersøgelse 3, C.1.4). De grønne strukturer forbindes med privatliv, ro, lys og luft, mens haver og beplantning samtidig indgår som en væsentlig del af den boligkvalitet, som mange forbinder med parcelhuslivet. Hvis opdeling af parcelhuse skal fremstå som en attraktiv løsning for grundejere, synes det derfor væsentligt, at disse kvaliteter i videst muligt omfang kan opretholdes efter en opdeling.

Selvom nogle boligejere, særligt ældre, efterspørger mindre og mere overskuelige boliger, peger delundersøgelserne samtidig på, at haver og private udearealer fortsat udgør en væsentlig del af den boligkvalitet, der forbindes med parcelhuslivet (Delundersøgelse 1, A.1.4; A.1.6; A.1.7; Delundersøgelse 3, C.1.4). Opdeling af parcelhuse kan derfor forventes at fremstå mest attraktiv, hvis den muliggør en reduktion af bolig- og haveforpligtelserne uden nødvendigvis at opgive adgangen til private grønne uderum.

5.1.1.4 Livsfaser samt personlige præferencer og behov

På tværs af delundersøgelserne fremstår livsfaser samt personlige præferencer og behov som væsentlige realiseringsbetingelser for opdeling af parcelhuse. Analysen peger på, at ændringer i boligform primært sker som følge af ændrede livsbetingelser og individuelle behov frem for generelle hensyn til andre mht. fortætning eller boligrotation. Villigheden til at ændre boligsituation synes derfor tæt knyttet til, om den eksisterende bolig fortsat matcher husstandens aktuelle livsfase.

Særligt blandt seniorer peger delundersøgelserne på, at der kan opstå et misforhold mellem bolig og behov, når store boliger, haver og vedligeholdelsesopgaver ikke længere harmonerer

med hverdagslivet eller den fysiske formåen (Delundersøgelse 1, A.1.6 og A.1.7). Samtidig viser undersøgelserne en mangel på egnede seniorboliger, hvilket begrænser mulighederne for at finde attraktive alternativer i lokalområdet (Delundersøgelse 1, A.1.7). Opdeling af parcelhuse synes derfor særligt relevant i situationer og områder, hvor boliger og livsfaser ikke længere harmonerer, men hvor ønsket om at blive boende fortsat er til stede og der ikke er egnede seniorboliger.

Et gennemgående fund er desuden en stærk tilknytning til lokalområdet blandt især ældre boligejere. Mange ønsker at blive boende i deres lokalområde tæt på eksisterende netværk, hverdagsrutiner og kendte omgivelser, selv når deres boligbehov ændrer sig (Delundersøgelse 1, A.1.7 og A.1.8). Denne præference reducerer sandsynligheden for villigheden af at indgå i boligrotation og øger potentialet for løsninger, der gør det muligt at tilpasse boligen inden for den eksisterende ejendom eller i nærområdet.

Analysen viser samtidig, at praktisk håndterbarhed har stor betydning for realiseringspotentialet. Løsninger, der opleves som overskuelige og lette at integrere i hverdagen, vurderes generelt mere attraktive end løsninger, der indebærer omfattende ændringer eller usikkerhed om den fremtidige boligsituation (Delundersøgelse 1, A.1.3 og A.1.7). Muligheden for gradvist at tilpasse boligen til ændrede behov fremstår derfor som en væsentlig styrke ved opdeling af parcelhuse.

Delundersøgelserne peger desuden på, at villigheden til at overveje opdeling øges, når løsningen kan understøtte eksisterende sociale relationer. Særligt muligheder for generationsboliger eller boligløsninger i nærheden af familie og venner fremhæves som attraktive, fordi de kombinerer ønsket om fortsat selvstændighed med mulighed for nærhed og gensidig støtte (Delundersøgelse 3, C.1.6). Opdeling fremstår dermed ikke kun som en fysisk omdannelse af boligen, men også som et redskab til at understøtte boligformer, der matcher beboernes egne ønsker og livssituationer.

5.1.1.5 Transformationsproces og regulering

I delundersøgelse 1 fremstår transformationsprocessens overskuelighed som en væsentlig realiseringsbetingelse for opdeling af parcelhuse. Analysen peger på, at opdeling kan opfattes som en kompleks og vanskelig proces at gennemskue, hvilket kan reducere grundejernes villighed til at igangsætte et projekt (Delundersøgelse 1, A.1.6). Usikkerheden knytter sig til

muligheder, begrænsninger og konsekvenser ved opdeling son en del af de konkrete tekniske dele af processen.
Denne usikkerhed understøttes af analyserne af sociale medier, hvor eksisterende regler flere steder beskrives som ufleksible og utilstrækkeligt tilpasset ændrede boligbehov og nye boligformer (Delundersøgelse 3, C.1.9).

5.1.1.6 Frivillighed og opfattelse af ejendomsrettigheder

På tværs af delundersøgelser 1 og 3 fremstår frivillighed og opfattelsen af ejendomsrettigheder som centrale realiseringsbetingelser for opdeling af parcelhuse. Analysen peger på, at parcelhuset sjældent opfattes som en boligressource, der kan disponeres over ud fra samfundsmæssige eller planlægningsmæssige hensyn. Derimod forstås boligen i høj grad som et hjem med stærke personlige, følelsesmæssige og ejendomsretlige værdier knyttet til sig (Delundersøgelse 1, A.1.6 og A.1.7; Delundersøgelse 3, C.1.1 og C.1.2).

Særligt i analyserne af sociale medier fremstår ejerboligen som et symbol på frihed, selvbestemmelse og kontrol over egne livsomstændigheder. Flere kommentarer fremhæver retten til selv at bestemme over bolig og grund som et grundlæggende princip, mens regulering af private boliger også flere steder mødes med skepsis (Delundersøgelse 3, C.1.10). Dette afspejler en opfattelse af, at beslutninger om boligens anvendelse bør træffes af grundejeren selv frem for af planmyndigheder eller andre eksterne aktører.

Tæt knyttet hertil ses en modstand mod pligt, pres og tvang. Delundersøgelserne viser, at fortætning generelt vurderes mere positivt, når den præsenteres som en frivillig mulighed frem for som en forventning eller norm for boligejerne (Delundersøgelse 3, C.1.1 og C.1.10). Analysen peger på, at opdeling af parcelhuse i højere grad vurderes som en attraktiv mulighed, når beslutningen forankres i grundejernes egne behov og præferencer frem for i samfundsmæssige hensyn, forventninger eller regueringsmæssigt og politisk pres.

Dette afspejles også i synet på fortætning mere generelt. Delundersøgelserne indikerer, at fortætning lettere accepteres som en mulighed, som grundejere kan vælge at benytte sig af, end som en norm, der forventes realiseret i parcelhuskvartererne (Delundersøgelse 3, C.1.1 og C.1.10). For potentielle grundejere kan frivilligheden dermed være afgørende for, om opdeling opfattes som en relevant løsning på ændrede boligbehov.

5.1.2 Acceptbetingelser

Afsnittet indeholder væsentlige betingelser for det lokale nabolag for at kunne acceptere at opdeling af parcelhuse bliver en realitet.

5.1.2.1 Grønne og blå strukturer

På tværs af delundersøgelserne fremstår blå og især grønne strukturer som en af de mest centrale acceptbetingelser for opdeling af parcelhuse. Borgernes vurderinger af fortætning knytter sig ikke kun til bygningerne, men i lige så høj grad til de grønne kvaliteter, som parcelhuskvartererne tilbyder. Særligt i større byer, hvor grønne arealer er en relativt begrænset ressource, fremstår de grønne strukturer som en højt værdsat kvalitet, der ikke ønskes reduceret til fordel for noget. Heller ikke flere boliger eller anden byudvikling (Delundersøgelse 1, A.1.4).

Delundersøgelserne viser, at grønne omgivelser, haver, træer og luft mellem husene tillægges stor betydning i borgernes boligpræferencer (Delundersøgelse 1, A.1.4). De grønne strukturer forbindes med privatliv, ro, æstetiske kvaliteter og nærhed til naturen, men også med trivsel og livskvalitet. Samtidig peger analyserne på, at netop disse kvaliteter opfattes som en central del af parcelhuskvarterets identitet og karakter. Der fremstår derfor et tydeligt ønske blandt naboer og øvrige beboere om, at de eksisterende grønne kvaliteter bevares ved fremtidig udvikling.

Betydningen af de grønne strukturer understøttes af flere af de inddragede undersøgelser, hvor grønne omgivelser konsekvent prioriteres højt i forhold til andre udviklingshensyn (Delundersøgelse 1, A.1.4). Materialet peger dermed på, at accepten af fortætning ikke bare afhænger af antallet af nye boliger, men også af hvordan udviklingen påvirker de eksisterende grønne kvaliteter. Dette gælder særligt i de københavnske undersøgelser, hvor der udtrykkes modstand mod at inddrage grønne arealer til boligudvikling, og hvor luft mellem husene tillægges stor værdi (Delundersøgelse 1, A.1.4).

Samtidig indikerer materialet, at betydningen af de grønne strukturer kan variere mellem forskellige typer af parcelhuskvarterer. I tætte storbyområder, hvor grønne arealer er relativt knappe, synes bevarelsen af de grønne kvaliteter at være særligt vigtig (Delundersøgelse 1, A.1.4). Omvendt formodes betydningen at være mindre udtalt i mere åbne parcelhusområder i mindre byer, hvor adgangen til natur og ubebyggede arealer generelt er større.

Delundersøgelserne peger således på, at de lokale kontekstforhold har betydning for, hvor følsomme borgere er over for ændringer af den grønne struktur.

Analyserne indikerer samtidig, at modstanden ikke nødvendigvis retter sig mod opdeling af parcelhuse som sådan. Tværtimod synes accepten at være større, når udviklingen sker på en måde, hvor grønne forhaver, eksisterende beplantning og områdets grønne karakter kan bevares. Hensynet til de grønne strukturer fremstår dermed mindre som en afvisning af udvikling og mere som et ønske om, at udviklingen tilpasses de kvaliteter, som allerede værdsættes i kvarteret.

5.1.2.2 Privatliv og pres på funktioner

På tværs af delundersøgelserne fremstår privatliv og pres på lokale funktioner som centrale acceptbetingelser for opdeling af parcelhuse. Borgernes vurderinger knytter sig i høj grad til de konsekvenser, som fortætning forventes at have for hverdagslivet og de kvaliteter, der forbindes med parcelhuskvarteret.

Privatliv fremstår som et af de mest gennemgående temaer i materialet. Særligt indkigsgener og støj fremhæves som væsentlige forhold i vurderingen af tættere boligformer (Delundersøgelse 1, A.1.1). Samtidig viser analyserne, at oplevelsen af privatliv ikke kun er knyttet til den enkelte bolig, men også til parcelhuskvarterets fysiske struktur. Luft mellem husene, afstand til naboer og adgang til egne udearealer tillægges stor værdi og fremhæves som væsentlige kvaliteter ved parcelhuskvarteret (Delundersøgelse 1, A.1.4). Disse forhold bidrager til oplevelsen af frihed, ro og kontrol over egne omgivelser, hvorfor fortætning kan møde modstand, hvis den forventes at reducere disse kvaliteter.

Betydningen af naboskabet understøttes yderligere af undersøgelser, der viser, at utilfredshed med relationen til naboer kan have en negativ indvirkning på den oplevede livskvalitet (Delundersøgelse 1, A.1.8). Samtidig beskrives tættere naboskab i analyserne af sociale medier som et ambivalent fænomen. På den ene side forbindes nærhed til naboer med mulighed for fællesskab og social støtte, mens det på den anden side forbindes med øget risiko for konflikter og mindre privatliv (Delundersøgelse 3, C.1.8). Accepten af tættere boligformer synes derfor i høj grad at afhænge af, om balancen mellem fællesskab og privatliv kan opretholdes.

Et andet gennemgående tema er bekymringen for øget pres på kvarterets funktioner. I både høringssvar og kommentarer på sociale medier forbindes flere boliger med flere biler og dermed øget pres på infrastruktur samt et stigende behov for parkering (Delundersøgelse 2, B.1.5; Delundersøgelse 3, C.1.5). Der udtrykkes bekymring for, om den eksisterende infrastruktur og de fysiske rammer i parcelhuskvarterne er dimensioneret til en højere befolkningstæthed. Frygten for pres på funktioner handler dermed ikke kun om kapacitet, men også om risikoen for, at kvarterets karakter og hverdagsliv ændrer sig.

5.1.2.3 Nedrivning, nybyggeri, kvarterets egenart og karakter

På tværs af delundersøgelserne fremstår ønsket om at bevare parcelhuskvarterernes eksisterende karakter som en central acceptbetingelse for opdeling af parcelhuse. Borgernes vurderinger knytter sig i høj grad til de umiddelbart oplevede kvaliteter ved kvartererne, herunder bebyggelsens skala, arkitektoniske udtryk, grønne strukturer og den samlede oplevelse af områdets identitet. Analysen peger på, at disse kvaliteter tillægges betydelig værdi og generelt ønskes bevaret i forbindelse med fremtidig udvikling (Delundersøgelse 1, A.1.4; Delundersøgelse 2, B.1.1 og B.1.2).

Et gennemgående tema er, at modstanden mod fortætning ofte retter sig mod nedrivninger og nybyggeri snarere end mod flere boliger i sig selv. Særligt i høringssvarene forbindes nybyggeri med frygt for, at parcelhuskvarterernes eksisterende karakter gradvist udviskes gennem ændrede bebyggelsesformer og højere tæthed (Delundersøgelse 2, B.1.1 og B.1.2). Tilsvarende viser analyserne af sociale medier en tydelig præference for renovering, ombygning og transformation af eksisterende bygninger frem for nedrivning og opførelse af nye boligtyper (Delundersøgelse 3, C.1.7).

Analysen peger samtidig på, at bevaring af eksisterende bebyggelse bidrager til oplevelsen af genkendelighed og kontinuitet i lokalområdet. Nænsomme transformationer af parcelhuse synes derfor lettere at opnå accept for end udvikling, der medfører synlige og omfattende ændringer af villakvarterernes fysiske udtryk (Delundersøgelse 3, C.1.7). Modstanden synes særligt at kunne opstå, når udviklingen opleves som et brud med områdets eksisterende kvalitetskarakterer eller som en gradvis omdannelse af parcelhuskvarteret til en anden boligtypologi.

Flere delundersøgelser viser desuden, at parcelhuskvarteret ikke kun opfattes som summen

af individuelle ejendomme, men som et fælles boligmiljø med kollektive kvaliteter og værdier (Delundersøgelse 2, B.1.1 og B.1.2; Delundersøgelse 3, C.1.6). Dette skaber en iboende spænding mellem den enkelte grundejers handlefrihed og beboernes fælles interesse i at bevare områdets karakter. Borgernes vurderinger af udvikling tager derfor ofte udgangspunkt i konsekvenserne for kvarteret som helhed frem for alene for den enkelte ejendom.

I analyserne af sociale medier fremstår der samtidig en bekymring for, at muligheder for udvikling af flere boliger kan skabe incitamenter til mere spekulative investeringer og omfattende business-cases baseret på nedrivning og nybyggeri (Delundersøgelse 3, C.1.7 og C.1.9). Bekymringen retter sig både mod risikoen for tab af eksisterende arkitektoniske kvaliteter og mod en udvikling, hvor stigende grund- og ejendomsværdier yderligere kan forstærke prispresset i de større byer. Udviklingen vurderes dermed ikke alene ud fra dens fysiske konsekvenser, men også ud fra dens potentielle betydning for kvarterets sociale og økonomiske udvikling.

5.1.2.4 Fortætning som et udfordret begreb men betinget accept af ønsker om visse tættere boligforhold

På tværs af delundersøgelserne fremstår fortætning som et begreb, der mødes med betydelig skepsis blandt borgere generelt og i særdeleshed for ejerne i parcelhuskvarterer. Samtidig peger analyserne på, at modstanden ikke nødvendigvis retter sig mod ønsket om flere boliger eller ændrede boligformer som sådan. Tværtimod anerkender mange borgere behovet for flere og mere betalbare boliger, særligt i områder med høje boligpriser og stigende boligefterspørgsel (Delundersøgelse 1, A.1.6; Delundersøgelse 2, B.1.1). Modstanden synes i højere grad at være knyttet til de associationer og konsekvenser, som fortætning forbindes med.

I både spørgeskemaundersøgelser, høringssvar og kommentarer på sociale medier forbindes fortætning ofte med tab af grønne arealer, øget bebyggelsestæthed, mere trafik, parkeringsproblemer og et stigende pres på lokal infrastruktur (Delundersøgelse 1, A.1.4; Delundersøgelse 2, B.1.5; Delundersøgelse 3, C.1.5). Flere borgere efterspørger derfor sikkerhed for, at udviklingen ikke medfører negative konsekvenser for blandt andet kloakkapacitet, trafikafvikling, parkeringsforhold eller risiko for oversvømmelser (Delundersøgelse 2, B.1.5). Den åbne boligstruktur i parcelhuskvartererne opfattes samtidig ikke som et uudnyttet boligpotentiale, men som en væsentlig kvalitet i sig selv, der bidrager til områdets karakter og beboernes livskvalitet (Delundersøgelse 1, A.1.4; Delundersøgelse 2, B.1.3).

Samtidig viser delundersøgelserne, at borgerne langt fra afviser alle former for tættere boligudvikling. Tværtimod skelnes der ofte mellem det, der kan betegnes som henholdsvis ”god”og ”dårlig”fortætning. Accepten er størst, når udviklingen opleves som stedstilpasset, begrænset i omfang og forankret i konkrete lokale behov frem for generelle vækststrategier (Delundersøgelse 2, B.1.4; Delundersøgelse 3, C.1.6). Flere borgere udtrykker eksempelvis forståelse for udvikling, der gør det muligt for ældre at blive boende længere i lokalområdet eller tæt på eksisterende sociale netværk (Delundersøgelse 1, A.1.7; Delundersøgelse 3, C.1.6). Tilsvarende mødes løsninger, hvor flere generationer bor sammen eller tæt på hinanden, ofte med større accept end mere markedsdrevne fortætningsformer (Delundersøgelse 3, C.1.6).

Et gennemgående mønster er, at udviklingen vurderes mere positivt, når den kan kobles til kendte personer og konkrete livssituationer. Nabokendskab og tillid synes i flere tilfælde at øge accepten af opdeling, fordi udviklingen i højere grad opleves som et initiativ, der tager hensyn til lokalområdet og eksisterende relationer (Delundersøgelse 3, C.1.6). Modsat kan udvikling fremstå mere problematisk, når den opfattes som drevet af eksterne interesser eller økonomisk optimering uden hensyn til kvarterets karakter.

5.1.2.5 Gennemskuelig regulering og inddragelse

På tværs af delundersøgelserne fremstår gennemskuelig regulering og borgerinddragelse som centrale acceptbetingelser for opdeling af parcelhuse. Et gennemgående tema er bekymringen for, at fortætning kan udvikle sig gradvist gennem dispensationer og præcedensskabende afgørelser, hvilket skaber usikkerhed om kvarterernes fremtidige udvikling (Delundersøgelse 2; Delundersøgelse 3, C.1.9).

Analysen peger på, at faste og tydelige rammer forbindes med tryghed og forudsigelighed, mens mange dispensationer kan skabe modstand, fordi konsekvenserne for den fremtidige udvikling opleves som vanskelige at gennemskue (Delundersøgelse 2; Delundersøgelse 3, C.1.9). Bekymringerne knytter sig til frygt for regelerosion, manglende styring og en gradvis eskalering af udvikling, som kan ændre parcelhuskvarterernes karakter.

Delundersøgelserne peger samtidig på, at accepten påvirkes af, om kommunerne formår at kommunikere klart, hvilke udviklingsmål de ønsker at fremme, og hvilke konsekvenser udviklingen forventes at få. Forudsigelige udviklingsrammer synes at være særligt vigtige i

parcelhuskvarterer, hvor mange beboere tillægger områdets eksisterende kvaliteter stor værdi (Delundersøgelse 2; Delundersøgelse 3, C.1.9).

Endelig fremstår borgerinddragelse som væsentlig for accepten. Særligt i høringssvarene ses modstand mod udvikling, når borgere oplever manglende indflydelse på forandringer i lokalområdet (Delundersøgelse 2). Samlet peger syntesen på, at accepten af opdeling af parcelhuse i høj grad afhænger af, om udviklingen opleves som styret, forudsigelig og ledsaget af reel mulighed for inddragelse.

5.1.2.6 Økonomiske faktorer

På tværs af delundersøgelserne fremstår økonomiske forhold som en afgørende acceptbetingelse for opdeling af parcelhuse. Spørgsmål om ejendomsværdi, beskatning og fordelingen af økonomiske gevinster og ulemper præger borgernes vurderinger af udviklingen.

Et gennemgående tema er usikkerheden om, hvordan opdeling påvirker ejendomsværdierne. På den ene side fremhæves det, at muligheden for at udnytte en ejendom til flere boliger kan øge dens værdi. På den anden side udtrykkes bekymring for, at fortætning kan gøre området mindre attraktivt og dermed påvirke naboejendommes værdi negativt (Delundersøgelse 3, C.1.3).

Samtidig knytter en væsentlig del af modstanden sig til beskatning. I analyserne af sociale medier fremgår en tydelig modstand mod beskatning af urealiserede værdistigninger, ligesom flere borgere udtrykker bekymring for, at planlægningsmæssige ændringer kan føre til øgede skatter og afgifter uden, at ejendommen er solgt eller den økonomiske gevinst er realiseret (Delundersøgelse 3, C.1.3). Frygten for økonomisk straf som følge af ændrede planforhold fremstår dermed som et selvstændigt tema.

5.1.2.7 Potentiale over for tab, klimahensyn og retten til parcelhusene

På tværs af delundersøgelserne fremstår accepten af opdeling af parcelhuse i høj grad som en afvejning mellem udviklingens potentialer og de tab, som udviklingen forventes at medføre. Borgerne giver generelt udtryk for opbakning til både den grønne omstilling og ønsket om at skabe gode boligmuligheder for andre grupper i samfundet, men samtidig stilles der krav om, at udviklingen afspejler velovervejede hensyn til eksisterende beboere og lokalområder (Delundersøgelse 1, A.1.6; Delundersøgelse 2; Delundersøgelse 3, C.1.6 og C.1.7).

På tværs af delundersøgelserne fremstår de lokale konsekvenser af udviklingen generelt som vigtigere for borgernes vurderinger end de potentielle samfundsmæssige gevinster. Selvom behovet for flere boliger, boligrotation og den grønne omstilling flere steder anerkendes, synes accepten af fortætning primært at afhænge af, om udviklingen kan gennemføres uden væsentlige forringelser af privatliv, grønne kvaliteter og parcelhuskvarterets karakter (Delundersøgelse 1, A.1.4 og A.1.6; Delundersøgelse 2, B.1.4; Delundersøgelse 3, C.1.4, C.1.6 og C.1.7).

Samtidig rejser materialet spørgsmål om retfærdighed. Flere kommentarer peger på et dilemma mellem hensynet til eksisterende beboeres ret til at blive boende og ønsket om at skabe adgang til attraktive boliger for andre grupper, herunder børnefamilier og yngre boligsøgende (Delundersøgelse 3, C.1.2). Diskussionen knytter sig både til fordelingen af boligareal, adgangen til attraktive boligområder og spørgsmålet om, hvorvidt store boliger med få beboere bør betragtes som et privat anliggende eller som en samfundsmæssig ressource. Herved opstår spændinger mellem hensynet til individuel selvbestemmelse og hensynet til en mere effektiv udnyttelse af den eksisterende boligmasse (Delundersøgelse 3, C.1.1 og C.1.2).

Der kan desuden identificeres en underliggende generationskonflikt i materialet. Mens nogle argumenterer for, at ældre bør frigive store boliger til familier med større pladsbehov, opfattes sådanne forventninger af andre som et urimeligt indgreb i den enkeltes ret til selv at disponere over egen bolig og livssituation (Delundersøgelse 3, C.1.6).

5.2 Realiserings- og acceptbetingelser

Her oplistes de forudgående realiserings- og acceptbetingelser som vil indgå som parametre til at vurdere eksisterende løsningsmuligheder samt til at pege på forslag til reguleringsændringer.

Realiseringsbetingelser

Realiseringspotentialet formodes at øges under forudsætningen af:

- **Privatliv og fællesskab:** at opdeling kan gennemføres uden væsentlige tab af privatliv, mulighed for tilbagetrækning eller oplevelsen af kontrol over egne omgivelser.
- **Privatøkonomi:** at de forventede økonomiske fordele ved opdeling vurderes at opveje eller overstige de risici og omkostninger, som den enkelte ejer har.

- **Haven:** at opdeling kan ske uden væsentlige tab af haver og de grønne kvaliteter, som mange jere tillæger stor værdi.
- **Livsfaser samt personlige præferencer og behov:** at opdeling opleves som en løsning, der harmonerer med ejernes aktuelle livssituation, boligbehov og -ønsker.
- **Transformationsproces og regulering:** en overskuelig proces og fleksible muligheder for gennemførelse af opdeling.
- **Frivillighed og opfattelse af ejendomsrettigheder:** at opdeling forankres i ejernes egne ønsker og sker på frivillig basis.

Acceptbetingelser

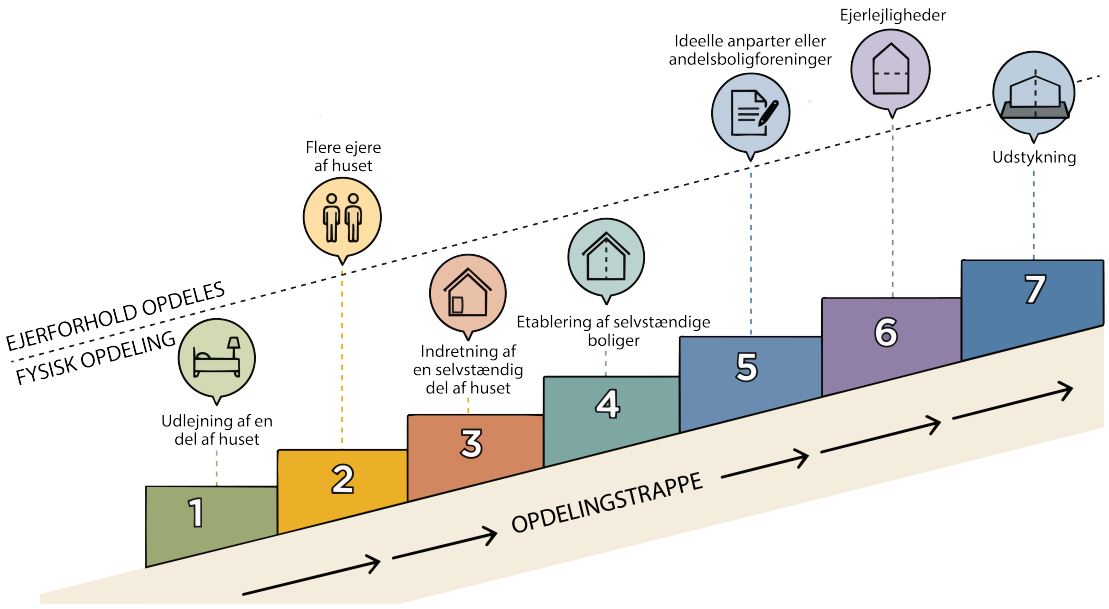
Lokalområdets accept formodes at kunne øges under forudsætningen af:

- **Grønne og blå strukturer:** at opdeling kan gennemføres uden væsentlig oplevede forringelse af de eksisterende kvaliteter.
- **Privatliv og pres på funktioner:** at opdeling kan gennemføres uden væsentlige oplevede forringelser af trængsel, parkering, affaldshåndtering osv.
- **Nedrivning, nybyggeri, kvarterets egenart og karakter:** at opdeling kan ske med nænsom transformation, hvor kvarterets karakter, identitet og genkendelighed bevares.
- **Fortætning som udfordret begreb men betinget accept af ønsker om visse tættere boligforhold:** at udviklingen kobles til konkrete boligbehov og ønskede boligformer frem for til fortætning som et overordnet planlægningsbegreb.
- **Gennemskuelig regulering og inddragelse:** at regler og beslutningsprocesser fremstår gennemskuelige samt at borgerne oplever reel inddragelse.
- **Økonomiske faktorer:** at udviklingen også understøtter lokalområdets ejeres økonomiske interesser uden værdiforringelse eller øget beskatning.
- **Potentiale over for tab, klimahensyn og retten til parcelhusene:** at opdeling kan bidrage til klima- og boligmæssige gevinster uden at medføre et oplevet urimeligt indgreb i eksisterende beboeres boligvalg, selvbestemmelse eller mulighed for at blive boende.

6 Retdogmatisk analyse

I dette kapitel analyseres gældende ret i relation til kommunernes muligheder for at tillade opdeling af eksisterende parcelhuse. I analysen belyses relevant samspil mellem planloven, byggeloven, bygningsreglementet, servitutregulering samt reglerne om udstykning og ejerlejlighedsopdeling vedrørende problemstillingen. Med udgangspunkt i en række generelle parcelhuscases undersøges det, hvordan forskellige reguleringsgrundlag påvirker mulighederne for opdeling af parcelhuse i praksis.

Opdeling af parcelhuse i flere boliger kan ske på mange forskellige måder og varierer i graden af fysisk, juridisk og ejerskabsopdeling. Den simpleste form er udlejning af en del af huset, hvor ejendomme fortsat fungerer som én samlet bolig med én ejer, mens udstykning eller ejerlejlighedsopdeling og frasalg er de mest omfattende. (Lecker m.fl. 2025, s. 16-19). Kompleksiteten i opdeling følger trinene på opdelingstrappen på fig. 2.



Figur 2: Illustration og viderebearbejdning af opdelingstrappen som er udarbejdet af DelHus, V!GØR, og EFFEKT (Hill-Hansen m.fl. 2024, s. 88).

Trappen illustrerer, foruden en stigende kompleksitet i opdelingsformerne, også en gradvis øget adskillelse mellem boligforhold og ejerskab. I takt med at ejerskabet opdeles i mere selvstændige ejerformer, styrkes de enkelte ejeres individuelle rådighed, retssikkerhed og juridiske kontrol over den enkelte bolig og tilhørende ejendomsrettigheder.

På listen nedenfor beskrives de forskellige former for opdeling og illustrerer samtidigt, hvordan kompleksiteten i forhold til myndighedsgodkendelse, økonomiske forhold og tekniske krav øges i takt med, at opdelingen bliver mere omfattende. Listens indhold er inspireret af beskrivelsen af opdelingstrappen i *"Del Hus i Kommunen"* (Lecker m.fl. 2025, s. 16-19).

1. **Udlejning af en del af huset**

   Den enkleste form for opdeling er udlejning af en del af huset, hvor ejendommen fortsat fungerer som én samlet bolig med én ejer. Dette kræver normalt ikke større myndighedsbehandling, men skal leve op til krav om lovlig indretning til beboelse ifølge BR18 samt Lejeloven.

2. **Flere ejere af huset**

   Et parcelhus kan ejes af flere husstande i fællesskab men i praksis kan det være svært at få lov til låne til en bolig eller med andre vilkår, hvis man ikke er et par eller i familie, fordi banker og realkreditinstitutioner anser lånene for mere risikofyldte og fordi der bl.a. kræves et større rådighedsbeløb når man ikke er i et parforhold (Skøde Centret u.d.).

3. **Indretning af en selvstændig del af huset**

   Huset kan indrettes, så to eller flere husstande får mere private områder, men stadigvæk deler visse funktioner og arealer (ellers vurderes boligerne som selvstændige boliger). Her er boligen fortsat én samlet bolig med ét samlet ejerskab og kan udlejes på samme vilkår som udlejning af en del af huset.

4. **Etablering af selvstændige boliger**

   Der kan etableres selvstændige boliger med egen adresse og registrering i BBR. Dvs. at antallet af boliger øges mens ejerskabet stadigvæk ikke nødvendigvis er opdelt. Opdelingen kræver dog byggetilladelse og opfyldelse af en række tekniske krav til blandt andet brandforhold, lydisolering, parkering osv. fra BR18. Desuden kan der være lovgivning eller bebyggelsesregulerende planer som forhindrer at etablering af selvstændige boliger kan tillades.

5. **Ideelle anparter og andelsboligforeninger**

   Parcelhuset kan opdeles juridisk gennem ideelle anparter eller som en andelsboligforening, hvor flere personer ejer ejendommen sammen. Ved ideelle anparter tinglyses der

eksklusive brugsretter og der kan kun være to anparter i en ejendom. Ved andelsboliger købes brugsret og medlemskab i andelsboligforeningen. Både andelsboligforeninger og ideelle anparter reguleres med Andelsboligloven. Andelsboligloven rummer flere og detaljerede regler for andelsboligforeninger end for ideelle anparter hvor der i stedet benyttes samejeoverenskomster som kan variere i indhold. (Gundersen m.fl. 2023). Her er parcelhuset også opdelt i selvstændige boliger, men det kan være lettere at belåne boligerne fordi risici nedbringes ved en tydeligere adskillelse i ejerrettigheder og -forhold. Andelsboliger kan kun belånes med banklån, hvorimod ideelle anparter kan belånes med realkreditlån ligesom andre ejerboliger. Dog er den juridiske sikkerhed for ejerne større ved ejerlejligheder.

6. **Ejerlejligheder**

   Parcelhuse som opdeles i selvstændige boliger, kan under visse omstændigheder opdeles i ejerlejligheder og omhandler ejerform og dermed ikke antallet af boliger i bygninger. Ejerlejligheder reguleres efter ejerlejlighedsloven og her tinglyses ejerrettighederne direkte på ejendommen, hvorfor den juridiske sikkerhed ved ejerboliger er større.

7. **Udstykning**

   Ved udstykning opdeles matriklen og bygningen i to dele. For at det skal kunne lade sig gøre, skal matriklen være af en størrelse, hvor det ifølge plangrundlaget kan lade sig gøre. Standardstørrelsen for en matrikel er på 700 m2, men kommuneplanrammer, lokalplaner, byplaner eller servitutter kan have andre lokale bestemmelser der sætter størrelsesvilkår. Når udstykningen er gennemført, er der i princippet ikke noget der er fælles, hverken grund, bygning eller ejerskab og er derfor den ultimative opdeling.

Med opdelingstrappens forskellige trin, bliver det tydeligt, at der indgår forskellige lovgivninger, der hver især har betydning for om og hvordan parcelhuse kan opdeles.

6.1 Fokus for retsdogmatisk analyse

Fra borgerperspektiverne peges der på, at ejere, som potentielt ønsker at opdele parcelhuse, efterspørger klare og veldefinerede ejerforhold samt mulighed for privatliv (jf. 5.2). Sammenholdt med opdelingstrappen kan det argumenteres, at disse præferencer i stigende grad imødekommes jo længere oppe på opdelingstrappen en løsning befinder sig, idet de højere trin indebærer en større juridisk, fysisk og funktionel adskillelse mellem boligerne. Borger-

perspektiverne peger dermed på, at løsninger med en høj grad af adskillelse i højere grad stemmer overens med parcelhusejernes præferencer og derfor vurderes at være de løsninger, som ejerne er mest tilbøjelige til at efterspørge. Samtidigt kan frasalg af en del af ejendommen eller en værdistigning på ejendommen muligvis bidrage til at finansiere opdelingen samt eventuelle renoveringer eller forbedringer af bygningen (jf. 2).

På den baggrund giver det mening at undersøge kommunernes muligheder for at give tilladelse til at opdele parcelhuse i selvstændige boliger, hvor ejerskabet også kan opdeles. Altså fra opdelingstrappens trin 4 og op.

Desuden rettes fokus også mod transformation af eksisterende bygninger i overensstemmelse med projektets indledende problemfelts overordnede målsætning om at reducere nybyggeri (jf. 2).
Derfor er fokus for den retsdogmatisk analyse:

- Opdeling af parcelhuse med selvstændige boliger og særskilt opdelt ejerskab
- Transformation af eksisterende bygninger med mindre om- eller tilbygninger
- Afgrænset til boligområder i byzone, hvor hovedparten af parcelhuse er beliggende

Fra borgerperspektiverne ved vi også at overskuelighed af regler og proces er afgørende faktorer for realisering. Derfor tages der udgangspunkt i en række generelle cases, som repræsenterer store dele af de danske parcelhuskvarterer, med henblik på at undersøge og klarlægge mulighederne for opdeling af parcelhuse inden for forskelligt regulerede områder.

6.2 Beskrivelse af generelle parcelhuscases

Et af Danmarks boligkarakteristikker er parcelhuset (jf. 2), som med et bredt spektrum af hystyper og dertilhørende omgivelser, afspejler det sidste århundredes tendenser gennem byggemåder, konstruktioner, materialevalg, håndværk osv. De første parcelhuskvarterer opstod i 1850'erne og var primært forbeholdt for de velhavende men er siden da blevet mere udbredt i flere samfundslag. Parcelhusmatrikler og -bygninger er udformet efter diverse gældende love og reguleringer. (Jensen m.fl. 2023). Parcelhuskvartererne er derfor meget varierede alt efter beliggenhed og historie og hvor nogle er med et mere fysisk homogent udtryk end andre.

Reguleringen af danske parcelhusområder er ligeledes sammensat og varierer mellem lokalplaner, ældre byplanvedtægter, servitutter og kommuneplaner (Andersen 1984, s. 10-17).

Nyere boligområder reguleres typisk gennem lokalplaner (Plan- og Landdistriktsstyrelsen u.d.) efter planlovens indførelse i 1977 (*CIR nr 190 af 07/10/1975* Historisk), mens ældre parcelhusområder ofte fortsat er præget af tidligere byplanvedtægter (Plan- og Landdistriktsstyrelsen u.d.) og tinglyste servitutter (bygge- og villaservitutter) som f.eks. i København (Københavns Kommune 2025).
Hierarkiet og samspillet for de bebyggelsesregulerende regler beskrives senere i projektrapporten, men er således:

- Lokalplaner, byplanvedtægter samt villa- og byggeservitutter
- Kommuneplanrammer
- Byggeretten i BR18 kap. 8

6.2.1 Parcelhuskvarterer reguleret med lokalplan eller byplanvedtægt

I parcelhuskvarterer der reguleres med lokalplaner eller byplanvedtægter er det bestemmelserne i de gældende planer der definerer, hvad der må bygges/udvikles i de pågældende områder (PL § 15), hvilket resulterer i, at de forskellige boligområder kan fremstå meget homogene men samtidigt meget varierede fra et lokalplanområde til et andet.

6.2.2 Parcelhuskvarterer reguleret med villa- og byggeservitutter

Nogle parcelhusområder, typisk i større bykommuner, forstadskommuner og tidligt udstykkede villakvarterer, er reguleret med villa- og byggeservitutter, f.eks. store andele i København (ibid.).
På landsplan varierer villa- og byggeservitutter grundet den privatretlig karakter, udviklingstendenser, kommunal praksis, lokale planidealer, tilknytning til det omkringliggende miljø osv. på samme måde som lokalplaner og ældre byplanvedtægter som også gør at parcelhuskvarterne kan fremstå varierede eller homogene.

6.2.3 Parcelhuskvarterer reguleret med kommuneplaner

Der er ikke mange parcelhuskvarterer der ikke reguleres med lokalplaner, byplanvedtægter eller villa- og byggeservitutter (Plan- og Landdistriktsstyrelsen u.d.), men der kan være forhold som ikke reguleres her, som til gengæld reguleres gennem kommuneplanrammerne.
Det overordnede indhold i kommuneplanrammerne samt de interne forhold for forskellige boligområder varierer fra kommune til kommune og med kategorien af boligområde samt

ofte har ændret indhold over tid. Dette betyder på samme måde for parcelhuskvartererne, som for områderne der reguleres ved andre plangrundlag, at parcelhuskvarterne også på baggrund af dette kan fremstå meget varierede.

6.3 Gældende ret

Opdeling af parcelhuse i byzone til selvstændige boliger reguleres af flere samtidige lovområder. Centralt står planloven, byggeloven, bygningsreglementet, lokalplaner og byplanvedtægter, villa- og byggeservitutter og kommuneplanrammer som bl.a. regulerer henholdsvis arealanvendelse, krav til byggetilladelser og tekniske krav til boligerne. Ved opdeling af ejendomme i særskilt ejerskab kommer bl.a. ejerlejlighedsloven, udstykningsloven og regler om tinglysning og matrikulære forhold, afhængigt af den konkrete opdelingsform i spil. Desuden har ejendomsvurderingsloven også virkning på planlægning og udvikling af opdeling af parcelhuse.

I analysen inddrages dermed relevant lovgivning for at afklare det juridiske spørgsmål. Foruden lovgivning inddrages også relevante primære kilder som bekendtgørelser og administrative forskrifter. Til fortolkning af lovgivningen benyttes forarbejder som lovforslag, afgørelser fra Planklagenævnet og Byggeklageenheden, officielle vejledninger, styrelsesudtalelser samt kommunal praksis. Desuden inddrages også domstolspraksis med en enkelt afgørelse fra højesteret.

Vil en parcelhusejer opdele sit parcelhus i selvstændige boliger som kan frasælges enten ved udstykning eller ejerlejlighedsopdeling, i overensstemmelse med fokus for den retsdogmatiske analyse (jf. 6.1), kan vedkommende i første omgang afklare med kommunen om to boliger kan tillades, dernæst projektere og ansøge om byggetilladelse for derefter at opdele ejerskabet til et frasalg.
Til at få afklaret om parcelhuset kan tillades opdelt i flere selvstændige boliger, kan borgere i det fleste kommuner tage en forhåndsdialog og undersøge om der kan gives en principiel accept som dog ikke er juridisk bindende. Derefter skal der udarbejdes et projekteringsmateriale for opdelingen som skal benyttes til at ansøge byggetilladelse. Når opdelingen er udført, skal boligerne registreres, hvorefter udstykning, ejerlejlighedsopdeling eller særskilte anparter skal gennemføres inden et salg.

I retskilderne der indgår i analysen af det juridiske spørgsmål benyttes forskellige begreber

som kort beskrives. Definitionerne for de forskellige begreber er ikke fuldstændigt ensartede på tværs af regelsæt, og flere begreber anvendes funktionelt frem for som entydige legaldefinitioner.

Boliger, særskilte boliger, selvstændig boligenhed, boligenhed osv.

Der findes f.eks. ikke én samlet legaldefinition af begreber som "boliger, særskilte boliger, selvstændige boligenheder, boligenheder" osv. på tværs af dansk lovgivning, men begreberne optræder indirekte flere steder og forstås typisk gennem regler om boligenheder, selvstændige boliger eller boliger med egne funktioner (BR18 §§ 199-200; Byggeloven § 10A osv.). I Bygningsreglementet §§ 199-200, står der dog en funktionel definition af en bolig. Her står at *"boliger skal projekteres og udføres, så boligen som helhed samt de enkelte rum har en hensigtsmæssig størrelse og udformning under hensyn til anvendelse. Opfyldelse heraf skal dokumenteres i en indretningsplan, møbleringsplan eller lignende"* og at *"en bolig skal ud over et eller flere beboelsesrum have køkkenm bade- og Wc-rum"*.

Desuden forlyder det i *"Vejledning om lokalplanlægning"*: *"ved spørgsmålet om, hvornår der er etableret mere end en bolig i et parcelhus, lægges vægt på, om der er etableret et lejlighedsskel i byggelovgivningens forstand"* (*Vejledning om lokalplanlægning* 2009, s. 47; Planstyrelsen 57/1988; Kommenteret Planlov, 2. udgave s. 183).

Husstand og familie

Begrebet husstand eller familie er heller ikke generelt lovfæstet defineret i dansk ret, som gælder på tværs af de forskellige lovområder. I nogle love er der specifikke definitioner, men det knyttes oftere til f.eks. socialret, boligstøtte og skatteret. På det planretlige område og i byggelovgivning benyttes begrebet ikke udbredt og i *"Vejledning til lokalplanlægning"* frarådes det direkte at benytte begrebet (ibid., s. 47). Her benyttes i stedet hyppigere betegnelser, der relaterer sig til boligtyper, anvendelse og bebyggelsesformer.

6.3.1 Planloven, lokalplaner, byplanvedtægter og villa- og byggeservitutter

Planloven udgør kernen i den planretlige regulering af parcelhuskvarterer og har derfor væsentlig betydning for mulighederne for at opdele eksisterende parcelhuse i flere selvstændige boliger. Gennem kommuneplaner og lokalplaner kan kommunerne regulere områders anvendelse, boligtyper, bebyggelsesstruktur og tæthed, hvilket i praksis kan enten begrænse eller understøtte opdeling af parcelhuse. Planloven er derfor central for vurderingen af, i hvilket

omfang kommunerne planlægningsmæssigt kan muliggøre fortætning gennem opdeling af eksisterende parcelhuse.

6.3.1.1 Kommuneplaner

Kommuneplanernes funktion og indhold

I kommuneplanerne fastsættes bl.a. retningslinjer for *"En hovedstruktur, som angiver der overordnede mål for udviklingen og arealanvendelse i kommunen"*, *"retningslinjer for arealanvendelsen m.v."* og *"rammer for lokalplanernes indhold for de enkelte dele af kommunen"* (PL § 11). Ifølge *"Vejledning om kommuneplanlægning"*, kan disse strukturer, retningslinjer og rammer godt skrives sammen men skal *"forholde sig til alle emner i kommuneplankataloget (§ 11a), og at retningslinjerne i deres arealdisponering på en hensigtsmæssig måde dækker hele kommunens areal"* (*Vejledning om kommuneplanlægning* 2008, s. 18).

Ifølge vejledningen skal hovestrukturen dels omfatte hele kommunens geografiske område samt afspejle *"de overordnede mål for udviklingen og arealanvendelsen og er et udtryk for den interesseafvejning, kommunalbestyrelsen har foretaget"*. Af hovedstrukturen skal også fremgå *"de generelle retningslinjer for kommunens udvikling, planmålene for bydele"* og kan præsentere kommunens eksisterende boligområder men samtidigt fremtidige mål. (ibid., s. 19).

Ifølge Planloven skal kommuneplanen *"indeholde retningslinjer for beliggenhed af områder til forskellige byformål"* (PL §§ 11a, stk. 1) og i vejledninger står der at *"det er almindelig praksis, at kommuneplanens hovedstruktur på et eller flere oversigtskort med tilhørende tekst og retningslinjer angiver arealanvendelsen, såvel i kommunens eksisterende byzoneområder som i de fremtidige"* (ibid., s. 23).

Som tidligere nævnt kan det overordnede indhold i kommuneplanrammerne samt de interne forhold for forskellige boligområder varierer fra kommune til kommune og med klassificeringen af boligområde. F.eks. er der i Lejre Kommune rammer for henholdsvist åben-lav og tæt-lav boligbebyggelse med bebyggelsesprocenter på 30% og 35% (*Lejre Kommuneplan 2025* 2025) mens rammerne i Københavns Kommune varierer med fem klasser af maksimale bebyggelsesprocenter på 40%, 60%, 110%, 150% og 185% for forskellige boligområder (*Københavns Kommuneplan 2024* 2024). Samme variation kan findes i forhold til rammer

og definitioner af f.eks. mindstegrundstørrelser, bygningshøjde og friarealer eller rekreative arealer.

Kommuneplanrammernes betydning for lokalplanlægning

Som beskrevet skal kommuneplanen desuden fastlægge de rammer, som lokalplaner kan udarbejdes indenfor og der ikke kan lokalplanlægges for forhold eller områder, som ikke er omfattet af kommuneplanens rammer (*NKO 324/2004* 2004). Ifølge vejledningen skal kommuneplanrammerne give offentligheden mulighed for at vurdere, hvordan kommuneplanen gennem lokalplanlægningen kan påvirke bygge- og anvendelsesmulighederne i de enkelte områder. Rammerne skal samtidig være tilstrækkeligt præcise med hensyn til anvendelse, bebyggelsens art og omfang samt geografisk afgrænsning, så det klart fremgår, hvilke bindende lokalplanbestemmelser der kan fastsættes. Kommunerne kan dog i høj grad selv vælge hvor detaljerede eller fleksible rammer der sættes i planerne. (*Vejledning om kommuneplanlægning* 2008, s. 42). Manglende præcision i kommuneplanrammerne kan medføre, at lokalplaner anses for ugyldige (*NKO 324/2004* 2004).

Ifølge planloven fastsættes rammerne for lokalplanindholdet *"for de enkelte dele af kommunen med hensyn til hensyn til"* bl.a. *"fordelingen af bebyggelsens art og anvendelsesformål"* (PL § 11b, stk. 1, nr. 1). Ifølge vejledningen rummer rammedelen som udgangspunkt en opdeling i enkeltområder, særligt i forhold til områdets anvendelse, bebyggelsens art og bebyggelsesforhold *"således at det enkelte område udgør en naturlig helhed"* (*Vejledning om kommuneplanlægning* 2008, s. 43). Her beskrives det også at bebyggelsens art f.eks. kan være "åben lav" eller "tæt lav" (ibid.,s. 43). Desuden lyder det i en orientering fra Naturklagenævnet, at fastsættelse af en fælles bebyggelsesprocent for et rammeområde i kommuneplanen forudsætter, at området udlægges til en forholdsvis ensartet anvendelse (*NKO 315/2004* 2004). Siden vejledningen udkom i 2008, er der i øvrigt også kommet krav til, at rammerne for lokalplanerne skal fastsættes i forhold til *"procentdel med grønne arealer"* (PL § 11b, stk. 1, nr. 4) samt *"etablering af afværgeforanstaltninger til sikring mod oversvømmelse eller erosion ved planlægning af byudvikling"* (PL § 11b, stk. 1, nr. 15).

Kommuneplaners retsvirkning

Kommuneplanerne er ikke direkte gældende for borgerne som f.eks. lokalplaner er (PL § 18) men er indirekte gældende fordi, *"kommunalbestyrelsen skal virke for kommuneplanens gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen"* (PL § 12). Det

betyder at kommunalbestyrelsen kan modsætte sig tilladelser til nedrivning eller udstykning *"når bebyggelsen eller anvendelsen er i strid med bestemmelser i kommuneplanens rammedel"* (PL § 12, stk. 3), hvis rammebestemmelserne er klare og præcise (*NKO 60 1/1995* 1994 samt *U.2002.960H* 2002). Dette gælder dog jf. Naturklagenævnets orientering ikke, hvis der er en lokalplan eller byplanvedtægt der regulerer området (*NKO 371/2005* 2005).

Offentlighed og borgerinddragelse i kommuneplanlægningen

For at kommuneplanerne lever op til planlovens målsætning om at *"sikre en sammenhængende planlægning, der forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen"* og *"medvirker til at værne om landets natur og miljø samt klima, og skaber gode rammer for vækst og udvikling i hele landet, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag med respekt for menneskets livsvilkår"* (PL § 1), skal bl.a. *"offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet"* (PL § 1, stk. 2, nr. 6). Forud for kommuneplanen skal kommunerne derfor udarbejde en kommuneplanstrategi som den efterfølgende kommuneplan baseres på (PL § 23a). Ved revision af eksisterende kommuneplan skal kommunalbestyrelsen sikre debat om planrevisionens målsætning og nærmere indhold, enten i forbindelse med fremlæggelsen af planstrategien eller ved fremlæggelsen af planforslaget (PL § 23d; *Vejledning om kommuneplanlægning* 2008, s. 75). Før en kommuneplan eller kommuneplantillæg kan vedtages (PL § 27), skal forslaget offentliggøres (PL § 24), hvor borgerne indenfor en frist, også har mulighed for at komme med indsigelser (PL § 24, stk. 3).

Ifølge vejledningen indebærer minimumsreglerne om offentlighed, at borgerne allerede i de indledende faser af planarbejdet skal have mulighed for at deltage i debatten om forskellige udviklingsstrategier, komme med forslag og give deres holdninger til kende, inden et egentligt planforslag er udarbejdet, og før planmyndigheden har bundet sig til en konkret løsning (ibid., s. 75).

Kommuneplantillæg og ændringer af kommuneplanen

Efter kommuneplanens vedtagelse kan der opstå behov for ændringer af kommuneplanen. Dette sker ifølge vejledningen typisk i situationer, hvor realiseringen af et konkret projekt kræver miljøvurdering eller en lokalplan, der forudsætter udarbejdelse af et kommuneplantillæg (ibid., s. 82). Kommuneplantillægget skal igennem stort set samme proces som kommuneplaner, dog kan høringsfristen være kortere samt at der ikke er krav om offentlig debat forud (ibid., s. 83).

Klageadgang og prøvelse

I medfør af planlovens § 58, kan kommunalbestyrelsens afgørelser efter bl.a. planloven påklages til Planklagenævnet, dog alene i relation til retlige spørgsmål såsom hvilke regler der gælder, hvordan en lov skal forstås, om en myndighed har handlet lovligt, hvilke rettigheder eller pligter nogen har, om en afgørelse er gyldig eller hvordan forskellige regler spiller sammen (*Vejledning om kommuneplanlægning* 2008, s. 103).
Nævnet kan i den forbindelse ikke tage stilling til afgørelsens rimelighed eller hensigtsmæssighed (ibid., s. 104). Planklagenævnets afgørelser er sidste administrative myndighed men kan indbringes for domstolene (Lov om Planklagenævnet §§ 3, stk. 3-4).

6.3.1.2 Lokalplaner og byplanvedtægter

Kommunalbestyrelser kan altid vælge at tilvejebringe lokalplaner men de *"må ikke stride mod kommuneplanen"* (PL § 13, stk. 1, nr. 1) eller landsplanlægningen (PL § 3). Ifølge Naturklagenævnets orientering skal lokalplanbestemmelser også have hjemmel i planloven samt være formuleret så klart og entydigt, at de berørte parter tydeligt kan fastslå, hvad der gælder (*NKO 449/2008* 2008). Desuden skal en lokalplan indeholde de nødvendige bestemmelser for at kunne danne grundlag for gennemførelse af lokalplanpligtigt byggeri. Det er fastslået med Naturklagenævnets orientering samt afgørelse med udtalelsen: *"sådanne retningslinjer om områdets fremtidige anvendelse, at det er muligt på grundlag af planen at forestille sig, hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens art og omfang, veje og friarealer, når planen er gennemført. Mere rammebetonede planer, herunder planer der efter eget indhold angiver sig som rammelokalplaner, fx ved at forudsætte supplerende bebyggelses- eller udstykningsplaner eller beplantningsplaner, kan derimod ikke danne grundlag for at lokalplanpligtigt projekt"* (*NKO 193/1999* 1999; Naturklagenævnets afgørelse af 10.04.2002 (j. nr. 97-33/200-0457)).

Lokalplaners indhold

Ifølge Planloven skal en lokalplan *"indeholde oplysninger om planens formål og retsvirkninger. Formålet skal fastlægge den planmæssige begrundelse"* (PL § 15, stk. 1) og *"skal ledsages af en redegørelse for, hvorledes planen forholder sig til kommuneplanen og øvrig planlægning for området"* (PL § 16, stk. 1).

Bestemmelserne i lokalplaner og byplanvedtægter kan både give strammere eller mere vidtrækkende udnyttelsesmuligheder end det der gives med byggeretten i BR18 og kan detaljeres

ret nøje. Det gøres ud fra regler om f.eks. anvendelse, bygnings- og grundstørrelser, vej- og stiforhold, beliggenhed på grunde, højde, omfang og udformning, parkeringsforhold, ubebyggede arealer osv. i lokalplankataloget (PL § 15, stk. 2). Til gengæld skal lokalplanerne ifølge vejledningen have en planlægningsmæssig begrundelse, hvilket indebærer, at både planen som helhed og de enkelte bestemmelser skal ligge inden for de hensyn, som Planloven efter § 1, stk. 2, har til formål at varetage, som før beskrevet (*Vejledning om lokalplanlægning* 2009, s. 15).

Regulering af fremtidige forhold

Når en lokalplan eller byplanvedtægt er vedtaget, *"må der ikke retligt eller faktisk etableres forhold i strid med planens bestemmelser, medmindre dispensation meddeles efter reglerne"* (PL, §18), hvilket betyder at der ikke er handlepligt, men at fremtidig udvikling skal overholde bestemmelserne i planen (ibid., s. 13).

Da lokalplaner er direkte bindende for borgerne, er det ifølge Naturklagenævnets orienteringer og vejledningen afgørende at bestemmelserne er klare og entydige. Det skal fremgå, hvilke anvendelser og byggerier der er tilladt, så både borgere, offentlighed og forvaltning kan forstå og administrere planen efter forskrifterne (ibid., s. 24; *NKO 373/2006* 2006; *NKO 446/2008* 2008).

Lokalplanpligt

Ifølge Planloven skal en lokalplan *"tilvejebringes, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse, og i øvrigt når det er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse"* (PL § 13, stk. 2). Ifølge *"Vejledning om lokalplanlægning"* gælder lokalplanpligten også *"ved større tilbygninger til eller ombygninger af eksisterende bebyggelse"* (*Vejledning om lokalplanlægning* 2009, s. 18) samt ifølge Naturklagenævnets orientering også *"væsentlig ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer"* (NKO 84/1995). I vejledningen beskrives bestemmelserne om lokalplanpligt centrale for planlovens formål, idet reglerne skal sikre, at kommunalbestyrelsen foretager en planlægningsmæssig vurdering af konsekvenserne, inden større bygge- og anlægsprojekter samt væsentlige anvendelsesændringer iværksættes. Samtidigt skal reglerne give offentligheden og relevante myndigheder mulighed for at fremkomme med bemærkninger eller indsigelser til planens indhold (ibid., s. 17).

Ifølge vejledningen skal kommunalbestyrelsen ved vurdering af, om et konkret projekt udløser krav om udarbejdelse af en lokalplan, inddrage følgende forhold om:

- projektets medfører væsentlige ændringer i det eksisterende miljø
- projektet bør indgå i en bredere planlægningsmæssig sammenhæng
- borgernes mulighed for indflydelse på planlægningen skal sikres
- projektets omfang og områdets karakter taler for lokalplanpligt

Ifølge vejledningen og Naturklagenævnets orientering skal der ved vurderingen af, om et projekt udløser lokalplanpligt, også bl.a. lægges vægt på projektets visuelle, funktionelle og miljømæssige påvirkninger set i relation til områdets eksisterende karakter (*Vejledning om lokalplanlægning* 2009, s. 19; *NKO 61/1995* 1994; NKO 314/2004).

Specifikt i vejledningen om tæt-lav boligbebyggelse står der at *"opførelse af ny bebyggelse, der i omfang og art ikke afviger væsentligt fra den bebyggelse, der allerede findes i det pågældende område, kan dog som hovedregel foretages uden lokalplan"* (*Vejledning om lokalplanlægning* 2009, s. 18). Et andet forhold der kan gøre sig gældende i vurderingen, er *"udformningen af et byggeri fx med hensyn til højde og etageantal, dvs. om byggeriet passer ind i det eksisterende miljø"* (ibid., s. 18).

Ifølge Naturklagenævnets orientering er tærsklen for, hvornår der foreligger lokalplanpligt ved byggeri i en landsby i landzone, forholdsvis lav. Det skyldes, at selv mindre tiltag kan medføre betydelige ændringer i forhold de eksisterende omgivelser, hvor landsbyens beboere skal have mulighed for at have indflydelse på udviklingen (*NKO 45/1994* 1993; *NKO 129/1997* 1996).

Efter Planlovens § 13, stk. 3, skal kommunalbestyrelsen hurtigst muligt udarbejde et lokalplanforslag, når udstykning eller byggearbejde omfattet af lokalplanpligt efter § 13, stk. 2, er i overensstemmelse med kommuneplanens rammer eller udarbejde et kommuneplantillæg. Ordet 'snarest' fortolkes i vejledningen til at være inden for 1 år (*Vejledning om lokalplanlægning* 2009, s. 20). Jf. PL § 13, stk. 3 kan kommunen dog godt *"forlange at udstykkeren eller bygherren yder kommunen bistand til planens udarbejdelse"*.

Forhold til byggeloven og bygningsreglementet

Byggeloven fastlægger rammerne for byggeretten gennem regler om f.eks. bebyggelsesprocent, højde, etageantal og afstand til skel osv. Efter byggelovens §§ 7-9 og bygningsreglementet § 166 gælder byggeretten ikke *"hvis en lokalplan, eller en byplanvedtægt eller en reguleringsplan fastsætter andre bestemmelser om de pågældende forhold"*.

I vejledningen står der, som er specifikt relevant for opdeling af parcelhuse:
"Hvis der opføres mere end ét enfamiliehus til helårsbeboelse på en ejendom, er bebyggelsen omfattet af byggelovens § 10 A, hvorefter bebyggelsen skal opføres og anbringes, så hver boligenhed med tilhørende grundareal kan udstykkes til en selvstændig ejendom med lovlig vejadgang. Denne bestemmelse gælder også, hvis der ved tilbygning eller ombygning eller andre forandringer af et bestående enfamiliehus sker en opdeling af huset i flere enfamiliehuse. Disse bestemmelser kan ikke ændres i en lokalplan".

Desuden fremhæves det et andet sted i vejledningen om udstykning at bestemmelsen ikke giver *"hjemmel til at regulere opdeling i ejerlejligheder"* (*Vejledning om lokalplanlægning* 2009, s. 52).

Forhold til servitutter

Som beskrevet, må der efter planlovens § 18 ikke etableres forhold i strid med en lokalplan. Uforenelige tilstandsservitutter, herunder byggeservitutter, fortrænges derfor som udgangspunkt automatisk. Lokalplanen kan derfor fortrænge privatretlige tilstandsservitutter, herunder byggeservitutter hvis disse er uforenelige med planen (jf. ibid., s. 74).
Hvis en servitut ikke direkte strider mod lokalplanens bestemmelser, men er i strid med planens formål, kan den ophæves efter planlovens § 15, stk. 2, nr. 24. Det gælder eksempelvis ældre villaservitutter, der begrænser mulighederne for den anvendelse som lokalplanen søger at muliggøre (vejl. lok., s. 74).
En servitut om en minimumsgrundstørrelse bortfalder f.eks. ikke automatisk som følge af en lokalplan med en bestemmelse om en mindre grundstørrelse, da begge regler kan overholdes ved at følge den strengeste bestemmelse. Hvis servitutten til gengæld er i strid med lokalplanens formål, må den ophæves efter § 15, stk. 2, nr. 24 (ibid., s. 74).
Det kan ifølge vejledningen være vanskeligt at vurdere, om en tilstandsservitut automatisk bortfalder efter § 18 som følge af uforenelighed med lokalplanen. Derfor anbefales det, at kommunerne udtrykkeligt ophæver servitutten efter § 15, stk. 2, nr. 24. Det giver samtidigt de

påtaleberettigede muligheder for at gøre indsigelser (*Vejledning om lokalplanlægning* 2009, s. 74).

Offentliggørelse af lokalplaner

Lokalplaner skal som kommuneplaner leve op til planlovens formål om at offentligheden skal inddrages inden vedtagelse af planer, men ved lokalplanlægning er det op til kommunerne selv at vurdere hvordan dette skal gøres og i hvilket omfang (ibid., s. 105). Minimumskriterierne er, at lokalplanforslaget skal i offentlig høring i tråd med reglerne for kommuneplaner, bortset fra at de berørte parter her skal have en skriftlig underretning (jf. PL § 26).

Dispensation eller ændrede planer

Kommunalbestyrelsen kan godt vælge at dispensere fra bestemmelserne i planerne *"hvis dispensationen ikke er i strid med principperne i planen"* (PL § 19), hvilket i praksis vil sige at kommunerne kan dispensere fra alle bestemmelser i planerne medmindre de står i planens principper som typisk udgøres af planernes indledende paragraffer om formål og anvendelse (ibid., ss. 40; s. 44-45).

Dispensationer er afgørelser der skal begrundes med henvisning til de retsregler der er benyttet og ved skønsmæssige afgørelser skal der henvises til hovedhensyn (jf. forvaltningsloven §§ 22-24) og som ifølge vejledningen skal henlede opmærksomhed på at tage udgangspunkt i lokalplanen (ibid., s. 99). Dispensationer kan først meddeles når de berørte parter er blevet orienteret og har haft mulighed for at komme med bemærkninger (PL § 20, stk. 1).

Kommunerne kan til enhver tid ophæve, ændre eller erstatte lokalplaner og byplanvedtægter (PL § 15, 33 og 68), hvorefter planforslagene skal i offentlig høring (PL § 24). I stedet for at erstatte eller ændre lokalplaner, kan kommunerne også supplere lokalplaner med et tillæg. Ifølge vejledningen kan det dog være svært for borgerne at navigere i og skal derfor udføres med omtanke (ibid., 113-114).

6.3.1.3 Villa- og byggeservitutter

Som beskrevet i de generelle cases er der nogle parcelhusområder som er reguleret med villa- og byggeservitutter. Det betyder at der er tinglyst privatretlige tilstandsservitutter som regulerer ejerens råden over dennes ejendom. F.eks. i begrænsninger med hensyn til højder,

beplantning, bebyggelsesprocent osv. (tinglysningsloven § 10, stk. 1; Munk-Hansen 2018, s. 27-29).

I de gamle parcelhuskvarterer i København, som er reguleret med privatretlige tilstandsservitutter (villa- og byggeservitutter) er det Københavns Kommune som er påtaleberettigede. Der findes ingen samlet karakteristik over hvad villa- og byggeservitutterne indeholder, men Københavns Kommune har analyseret sig frem til en ensartet og generel karakter (Københavns Kommune 2025).

I Københavnske villakvarterer er det typisk fastsat med servitutterne, at der kun må opføres én beboelsesbygning på en matrikel med højst 2 ½ etager og én bolig pr. etage. Servitutterne tillader derfor normalt enfamiliehuse eller tofamiliehuse med vandret lejlighedsskel, mens dobbelthuse på samme matrikel med lodret skel som udgangspunkt ikke er tilladt. Servitutterne regulerer desuden ofte afstande til naboer og vej, anvendelse af haver og begrænsninger på erhverv. Samtidigt gælder bygningsreglementets regler (dobbeltregulering) hvilket komplicerer reguleringen fordi der i de forskellige regler bl.a. anvendes forskellige begreber og dermed forringer gennemskueligheden for borgerne. (ibid.).

I områder der reguleres af villa- og byggeservitutter, har kommunen efter planlovens § 43 mulighed for at håndhæve servitutterne men har ikke pligt til at gøre det. Det er således op til kommunerne selv at afgøre om de vil håndhæve servitutterne i praksis.

I Københavns Kommune har det gennem tiden svinget frem og tilbage om servitutterne blev fraveget med hensyn til tilladelse til at etablere dobbelthuse på én matrikel (*Den samlede magistrats resolution af 17/11 1986* 1986). Efter en væsentlig stigning i ansøgninger om dobbelthuse og med et lokalt større antal nedrivningsager og nyopførte dobbelthuse, gav det anledning til at fravigelsen igen blev annulleret i 2017 (Københavns Kommune 2017b).

Da de fleste københavnske parcelhuskvarterer er underlagt dobbeltregulering med villa- og byggeservitutter sammen med bygningsreglementet, indebærer ændringer i bygningsreglementet fra 2008 og frem, at dispensation til etablering af dobbelthuse medfører en højere tilladt bebyggelsesprocent (Københavns Kommune 2017a). Hvor fritliggende en- og tofamiliehuse er omfattet af en byggeret med maksimal bebyggelsesprocent på 30, udløser etableringen af dobbelthuse en bebyggelsesprocent på 40, jf. BR18 § 170, stk. 2 og 3.

En tilstandsservitut kan som beskrevet fortrænges af lokalplaner (jf. 6.3.1.2) og kan desuden aflyses hvis ejer og påtaleberettigede er enige om at bringe den til ophør (Munk-Hansen 2018, s. 31).

6.3.1.4 Om en- og tofamiliehuse og dobbelthuse

En- eller tofamiliehuse eller dobbelthuse nævnes ikke direkte i planloven men kan optræde i lokalplaner. Begreberne anvendes i praksis gennem åben-lav eller tæt-lav boligbebyggelse i kommuneplanrammerne (PL § 11a) og rammer for lokalplaner (PL 11b) samt at lokalplaner kan indeholde bestemmelser om f.eks. *"bebyggelsers omfang og udformning, herunder regulering af boligtætheden"* (PL § 15, stk. 2, pkt. 7).

6.3.2 Byggeloven

Byggeloven finder bl.a. anvendelse ved *"opførelse af ny bebyggelse og tilbygning til bebyggelse, ombygning af og andre forandringer i bebyggelse"* eller *"ændringer i benyttelse af bebyggelse, som er væsentlige i forhold til bestemmelser i loven eller de i medfør af loven udfærdigede bestemmelser"* (Byggeloven § 2, stk. 1), hvilket derfor også omfatter transformation af enfamiliehuse til en bygning med flere boliger.

Det kræver byggetilladelse at påbegynde arbejde for det Byggeloven finder anvendelse ved (jf. § 16, stk. 1) og *"i bygningsreglementet kan fastsættes regler om udførelse, indretning og brug af bebyggelse med hensyn til"* bl.a. brandforhold, sundhed, sikkerhed, adgangsforhold osv. Kommunalbestyrelsens afgørelser kan for retlige spørgsmål påklages til Nævnenes Hus v/ Byggeklageneheden (BL § 23; Hus u.d.).

Opdeling af parcelhuse i flere selvstændige boliger udgør derfor ikke kun et planretligt spørgsmål, men indebærer også en byggesagsmæssig vurdering efter byggeloven. Her er byggeloven § 10 A særligt relevant vedrørende opdeling af parcelhuse.

Byggeloven § 10 A

I byggeloven § 10 A står der: *" Når der opføres mere end eet enfamilieshus til helårsbeboelse på en ejendom, skal bebyggelsen opføres og anbringes således, at hver boligenhed med tilhørende grundareal kan udstykkes til en selvstændig ejendom med lovlig vejadgang. Mulighed for udstykning som nævnt i 1. pkt. skal også foreligge, når der ved til- eller ombygning*

eller andre forandringer af et bestående enfamiliehus sker en opdeling af huset i flere enfamiliehuse".

Ifølge *"Vejledning om koordinering af lovgivning om bebyggelse og ejendomsdannelse"* er baggrunden for byggelovens § 10 A, at boligbebyggelse tidligere normalt blev udstykket før opførelse, så hver boligbygning fik selvstændig ejendomsret til både hus og grund. Efterhånden blev det mere almindeligt, at boliger blev opført før udstykning, hvilket i nogle tilfælde vanskeliggjorde efterfølgende matrikulær opdeling, fordi bebyggelsen ikke overholdt de krav, der gjaldt for udstykning og adgangsforhold. Kommunerne var samtidigt ofte tilbageholdende med at give de nødvendige dispensationer til at udstykningen kunne gennemføres. (*VEJ nr 122 af 05/07/1991* Gældende).

I stedet blev for matrikulær udstykning, blev ejerlejlighedssystemet anvendt, selvom dette jf. lovbemærkninger var tiltænkt som en subsidiær løsning i forhold til udstykning (*Lovforslag nr. L 9* 1989) og gjorde at opdelte parcelhuse i ejerlejligheder med lodret skel reelt kunne fremstå og fungere som dobbelthuse.

§ 10 A blev derfor indført for at sikre, at nye enfamilieshuse fremover udformedes, så de også kunne udstykkes som selvstændige ejendomme. Bestemmelsen skulle samtidigt begrænse behovet for ejerlejligheds- og anpartsopdelinger og sikre ensartede regler for fysisk ensartet bebyggelse. (*VEJ nr 122 af 05/07/1991* Gældende).

"Byggelovens § 10A finder anvendelse, når der på én ejendom opføres to eller flere enfamiliehuse til helårsbeboelse, enten som fritliggende enfamilieshuse, eller som helt eller delvis sammenbyggede enfamilieshuse (dobbelthuse, rækkehuse, kædehuse, gruppehuse o.l.)" ifølge vejledningen (ibid.). Desuden står der at *"Byggelovens § 10A gælder ikke for de såkaldte tofamilieshuse (vandret lejlighedsskel) eller etageboligbebyggelser"* (ibid.).

Det skyldes altså, at et dobbelthus består af sammenhængende boliger med lodrette snit, som derfor godt kan udstykkes mens et tofamiliehus (og andre etagebygninger) derimod har vandrette snit (ikke er sammenhængende i vandret plan) og dermed ikke kan udstykkes.

Byggeloven § 10 A kan, som beskrevet, ikke tilsidesættes ved bl.a. lokalplaner, da det er en selvstændig byggelovsregel (jf. 6.3.1.2).

Byggetilladelse, helhedsvurderinger og sammenhæng med bygningsreglementet

Det kræver, som tidligere beskrevet, byggetilladelse at påbegynde arbejde for det Byggeloven finder anvendelse ved (jf. § 16, stk. 1). *"I bygningsreglementet kan fastsættes regler om udførelse, indretning og brug af bebyggelse med hensyn til"* bl.a. brandforhold, sundhed, sikkerhed, adgangsforhold osv. (BL § 6) samt regler om ubebyggede arealer (BL § 7) og *"kommunalbestyrelsen kan gøre en tilladelse efter byggeloven afhængig af, at bebyggelsen får en sådan ydre udformning, at der i forbindelse med dens omgivelser opnås en god helhedsvirkning"* (BL §6D). Kommunalbestyrelsens afgørelser kan også her, for retlige spørgsmål, påklages til Nævnenes Hus v/ Byggeklageneheden (BL § 23; Hus u.d.).

Kommunens tilsynspligt og ejerens ansvar

Ifølge byggeloven er det kommunalbestyrelsen der er bygningsmyndighed (BL § 16 C), hvilket betyder at det er kommunalbestyrelsen som skal påse *"at påbud efter loven eller regler fastsat i medfør heraf efterkommes"* (BL § 16 C, stk. 2). Til gengæld påhviler det *"den til enhver tid værende ejer af en ejendom at berigtige forhold, som er i strid med denne lov eller de i medfør af loven udfærdigede forskrifter"* og *"efterkommer ejeren eller brugeren ikke et af kommunalbestyrelsen meddelt påbud om at berigtige et ulovligt forhold, kan det ved dom pålægges ham inden en fastsat tidsfrist under tvang af fortløbende bøder at berigtige forholdet"* (jf. byggeloven § 17).

6.3.3 Bygningsreglementet

Ved byggesagsansøgninger skal kommuner og borgerne forholde sig til reglerne i bygningsreglementet. Relevant for opdeling af parcelhuse i flere selvstændige boliger er både de tekniske krav, byggeretten og helhedsvurderinger.

6.3.3.1 Tekniske forhold vedrørende etablering af boliger

Til opførelse af boligbebyggelse hører en række forskellige krav i bygningsreglementet som skal sikre *"at bebyggelse udføres, indrettes og bruges således, at den frembyder tilfredsstillende tryghed i brand- og sikkerheds- og sundhedsmæssig henseende, at sikre, at bebyggelse og ejendommens ubebyggede arealer for en tilfredsstillende kvalitet under hensyn til den tilsigtede brug"* (BL § 1).

Kravene er detaljerede og har afgørende betydning, hvis et parcelhus skal opdeles i selvstændige boliger. I dette afsnit undersøges der kun for muligheden for at kunne opdele i forhold

til byggeretten og helhedsvurderinger da de tekniske krav vurderes i de fleste tilfælde at være sekundære udfordringer om end de kan være omstændige og bekostelige.

6.3.3.2 Byggeretten

Byggerettens kan forstås som adgangen til at opføre bebyggelse på en ejendom, når de bebyggelses regulerende krav i BR18 §§ 170-186 er overholdt (BR18 § 168). Når et byggeprojekt holder sig inden for rammerne af byggeretten, kan kommunalbestyrelsen som udgangspunkt ikke *"nægte at godkende en ansøgning, om opførelse af bebyggelse der holder sig inden for byggerettens bestemmelser"* jf. Vejledning om BR18 kap. 8, medmindre de er reguleret på anden og strengere vis (jf. 6.3.1.2). Byggeretten kan godt tilsidesættes med anden planretlig regulering (BR18 § 166).

Byggeretten omhandler minimumskrav med hensyn til bl.a. bebyggelsesprocent, grundstørrelser, højdeforhold, antal etager, afstandskrav til skel (BR18 §§ 168-186). Desuden står der at *"udstykning, matrikulering eller arealoverførsel i forbindelse med grunde til andet byggeri end fritliggende enfamiliehuse og sommerhuse skal ske efter en helhedsvurdering"* (BR18 § 175).

Foruden, at der kan sættes andre krav til de bebyggelsesregulerende bestemmelser i bygningsreglementet med plangrundlaget, gives borgerne og kommunalbestyrelsen videre beføjelser end byggeretten ved brug af helhedsvurderinger. I BR18 § 169 står der: *"Hvis en bygning ikke kan opføres i overensstemmelse med byggeretten, skal bygningernes samlede omfang og indvirkning på omgivelserne fastlægges ved en helhedsvurdering efter bestemmelserne i § 187"*.
I byggeretten benyttes desuden forskellige begreber som har betydning for opdeling af parcelhuse og som belyses herefter.

Åben-lav og tæt-lav boligområder

I byggeretten i bygningsreglementet optræder begrebet "tæt/lav"bebyggelse som defineres her som: *"helt eller delvist sammenbyggede enfamiliehuse, herunder dobbelthuse, rækkehuse, kædehuse og lignende tæt/lav bebyggelse"* (BR 18 § 170, stk. 2, pkt. 2). Der står ikke noget direkte om "åben/lav"boligbebyggelse, men *"fritliggende en- og tofamiliehuse med vandret lejlighedsskel beliggende i et parcelhusområde"* (BR18 § 170, stk. 2, pkt. 3) indikerer at der er tale om en åben-lav bygningsstruktur.

Enfamiliehus, tofamiliehus og dobbelthus

Hverken begreberne en- eller tofamiliehus eller dobbelthuse har en direkte definition beskrevet i byggeloven, bygningsreglementet, forarbejderne eller vejledninger, men bygningsreglementet indeholder en formulering der lyder: *"fritliggende enfamiliehuse, tofamiliehuse med vandret lejlighedsskel og dobbelthuse med lodret lejlighedsskel"* (BR18, § 177).

I BR18 er et fritliggende en- og tofamiliehus defineret i forhold byggeretten med hensyn til bebyggelsesprocenten: *"30 pct. For fritliggende en- og tofamiliehuse med vandret lejlighedsskel beliggende i et parcelhusområde"* (BR18 § 170, stk. 2, pkt. 3).

I BR18 er et dobbelthus defineret i forhold byggeretten med hensyn til bebyggelsesprocenten: *"40 pct. For helt eller delvist sammenbyggede enfamiliehuse, herunder dobbelthuse, rækkehuse, kædehuse og lignende tæt/lav bebyggelse"* (BR18 § 170, stk. 2, pkt. 2). Et dobbelthus bliver altså her juridisk kategoriseret som et sammenbygget enfamiliehus og tæt/lav bebyggelse. Desuden nævnes dobbelthuse som et hus med lodrette lejlighedsskel i BR18 § 177, hvilket er endnu en præcisering af en funktionel definition af et dobbelthus som et sammenbygget enfamiliehus.

6.3.3.3 Helhedsvurderinger

I BR18 om helhedsvurderinger står der: *"kommunalbestyrelsen skal foretage en helhedsvurdering, såfremt der er forhold ved et byggeri, der hverken helt eller delvist er reguleret af et eller opfylder bestemmelserne om byggeretten i §§ 168-186. Kommunalbestyrelsens helhedsvurdering skal foretages under hensyn til de generelle kriterier i § 188 samt de bebyggelsesregulerende forhold med hensyn til grundens størrelse, afstandsforhold, etageantal, højdeforhold, bebyggelsesprocent og de ubebyggede arealers indretning"* (BR18 § 187).

Om de generelle kriterier i BR18 § 188, står der:

1. *"Bebyggelsens samlede omfang skal være hensigtsmæssig i forhold til dens anvendelse og svare til det sædvanlige i karreen, kvarteret eller til det, der tilstræbes i området.*
2. *Der skal under hensyn til bebyggelsens anvendelse sikres tilfredsstillende lysforhold for bebyggelsen og nabobebyggelse samt sikres mod væsentlige indbliksgener i forhold til anden bebyggelse på samme grund og på nabogrunde.*

3. *Der skal være tilfredsstillende friarealer i forhold til bebyggelsens anvendelse, herunder opholdsarealer for beboere, brugere og beskæftigede, jf. § 393.*
4. *Der skal under hensyn til bebyggelsens anvendelse være tilfredsstillende adgangs- og tilkørselsforhold for bebyggelsens brugere, herunder beredskabet, jf. § 393.*
5. *Der skal være tilstrækkelige parkeringsarealer, jf. §§ 399-402.*
6. *Ved bebyggelse i randen af tæt bebyggede byområder, der støder op til et ikke lokalbelagt areal, til et parcel- sommerhus- eller kolonihaveområde, eller et område med tæt/lav bebyggelse, skal bebyggelsens samlede omfang fastlægges under hensyn til karakteren af de tilstødende arealer og omfanget af eventuel bebyggelse."*

I vejledningen til BR18 kap. 8 lyder formuleringen for pkt. 1 lidt anderledes: *"svare til det sædvanlige eller det der tilstræbes i et område"*.

Desuden står der at grundens størrelse ved matrikulære ændringer også fastlægges *"efter de generelle kriterier i § 188"* (BR18 § 189) og *"grundstørrelse kan kun godkendes, hvis det ud fra en samlet vurdering af forholdet mellem eventuel eksisterende bebyggelse og grundstørrelsen er muligt at bebygge og udnytte ejendommen i overensstemmelse med helhedsvurderingen i § 187 og kravene til ubebyggede arealer i kapitel 20. For at grundstørrelsen kan godkendes, skal der endvidere være mulighed for vejadgang i overensstemmelse med vejlovgivningen"* (BR18 § 190).

I *"Vejledning om bygningsreglementets kapitel 8 – byggeret og helhedsvurdering, kapitel 20 – ubebyggede arealer ved bebyggelse og kapitel 23 – beregningsregler"* står der at: *"Det sædvanlige for området vil indebære overvejelser om, hvorvidt et specifikt område ved den ansøgte matrikel eksempelvis er præget af tæt/lav bebyggelse, fritliggende enfamiliehuse eller etagehusbebyggelse. Såfremt det vurderes, at den overvejende del af området består af eksempelvis fritliggende enfamiliehuse, bør dette være udgangspunktet for helhedsvurderingen. Tilsvarende vil det være af betydning, om området er en sammenblanding af forskellige typer af byggerier af forskelligt omfang, højder, tæthed m.v"* (*Vejledning om bygningsreglementets kapitel 8 - byggeret og helhedsvurdering, kapitel 20 - ubebyggede arealer ved bebyggelse og kapitel 23 - beregningsregler* 2021).

I forhold til byggeret og helhedsvurderinger er Byggeklageenheden desuden for nyligt kommet med en orientering, som kommunerne bør rette sig ind efter (*BKO 1/2025* 2025).

Til § 189 står der i orienteringen at:
"Rammebestemmelser i en kommuneplan vedrørende grundstørrelse, etageareal, etageantal og højde- og afstandsforhold kan være vejledende for, hvad der er sædvanligt eller tilstræbes i området" (*BKO 1/2025* 2025).

Overordnet betyder det, at det efter Byggeklageenhedens opfattelse er kriterium 1 i en helhedsvurdering, at tage udgangspunkt i, hvad der er sædvanligt for området. Hvis man ikke kan fastlægge, hvad der er sædvanligt, må vurderingen i stedet inddrage kommuneplanens intentioner for området (ibid.). Desuden fastlås det, for at kommunerne kan foretage vurderingen og for at afgørelsens modtager kan forstå hvad der karakteriserer det pågældende områdes almindelige forhold, at det er nødvendigt, at området afgrænses og beskrives konkret (ibid.).

6.3.4 Udstykningsloven

Hvis et parcelhus ønskes opdelt i boliger med lodrette lejlighedsskel skal det, som tidligere beskrevet, kunne udstykkes (jf. 6.3.2). Hvis parcelhuset kan det og den ene del ønskes frasolgt, skal ejendommen udstykkes (udstykningsloven § 6).

Foruden, at der ikke må ske matrikulære ændringer i strid med anden lovgivning (UL § 20) som f.eks. planloven, byggeloven eller servitutter, er der også krav om adgang til offentlige veje (UL § 18) samt krav til at matrikulære forandringer kun kan *"registreres i matriklen, hvis de kan tinglyses"* (UL § 25). De matrikulære ændringer *"må kun udføres af en landinspektør med beskikkelse"* og det matrikulære *"arbejde omfatter afsætning af skel samt udarbejdelse af de dokumenter, der er nødvendige for registrering af matrikulære forandringer, herunder fremskaffelse af den nødvendige dokumentation for, at §§ 18-20 og 25-27 er overholdt"* (UL § 13), hvilket betyder at landinspektører har pligt til at undersøge om forholdene for udstykningen er lovlige.

6.3.5 Ejerlejlighedsloven

Hvis et parcelhus kan opdeles med vandrette lejlighedsskel, så der derved fremkommer et tofamiliehus (jf. 6.3.3.2), som ønskes frasolgt og grundet de vandrette lejlighedsskel dermed ikke kan udstykkes, kan ejerlejlighedssystemet i stedet benyttes. Ejerskabet kan også fordeles med andre former som anparter og gennem andelsboligforeninger (jf. 6) men i denne retsdogmatiske analyse undersøges kun ejerforholdene vedrørende særskilt opdeling i tråd med fokus for den retsdogmatiske analyse (jf. 6.1).

Ifølge ejerlejlighedsloven § 2, stk. 1, nr. 1 defineres en ejerlejlighed som *"en lejlighed samt andre særskilt afgrænsede husrum, der er registreret som en ejerlejlighed"* og ifølge *"Vejledning om registrering af ejerlejligheder"* at *"der ved en ejerlejlighed forstås en lejlighed som ejes særskilt"* og som bl.a. anvendes til beboelse (*Geodatastyrelsens Vejledning om registrering af ejerlejligheder* 2025, s. 9).

I ejerlejlighedslovens § 12 står der: *"Ejerlejligheder kan kun oprettes i ejendomme, som i deres helhed opdeles i ejerlejligheder, og kun, når en landinspektør med beskikkelse attesterer, at udstykning ikke er mulig"*. I ejerlejlighedsloven sondres der imellem (ny) opdeling og videre opdeling (EL § 2). Et tofamiliehus der opdeles i ejerlejligheder opfattes som en ny opdeling uanset hvor længe der har været to boliger.

Ejerlejlighedslovens opdelingshjemler for (ny) opdeling

Ejerlejlighedsloven indeholder de forskellige hjemler til etablering af nye ejerlejligheder, hvor den relevante for tofamiliehuse er § 17: *"Bygninger med højst to beboelseslejligheder kan uanset opførelsesår opdeles i ejerlejligheder, når ejeren attesterer, at hver enkelt ejerlejlighed til beboelse og bygningen ifølge erklæring fra en byggesagkyndig opfylder funktionskravene i bygningsreglement 2015 med undtagelse af energikravene, hvor bygningen skal opfylde energikrav svarende til energimærke D i henhold til de gældende regler herom pr. 2017"*.

Skal parcelhuset (ny) opdeles i mere end to ejerlejligheder, vil det kun kunne gælde bygninger der er opført efter 1966 (jf. EL § 14), men så er der ikke længere tale om et tofamiliehus men en etagebolig i henhold til BR18 § 170.

6.3.6 Ejendomsvurderingsloven

Fra borgerperspektiverne vides det, at betingelserne for realisering og accept af fortætning i parcelhuskvarterne bl.a. afhænger af, om udviklingen kan ske på frivillig basis og at de økonomiske forhold har afgørende betydning (jf. 5.2). Det er derfor også relevant at undersøge, hvordan beskatningsgrundlaget ændres, hvis kommunerne giver mulighed for at opdele parcelhuse i selvstændige boliger med særskilt ejerforhold.

Alle ejendomme beskattes og ejendomsskatten beregnes bl.a. efter ansættelse af grundværdier *"under den forudsætning, at grunden vil blive anvendt og udnyttes bedst muligt i økonomisk henseende"* (Ejendomsvurderingsloven § 17) og *"på grundlag af den anvendelse og*

den udnyttelse, der er mulig efter forskrifter udstedt i medfør af planlovgivningen eller anden offentlig regulering" (§ 18).

Dvs. at der også tages udgangspunkt i de forhold der defineres med plangrundlaget. Det betyder samtidigt, at ejendomsejere skal betale skat af de muligheder de bliver givet, uanset om de benytter dem eller ej. Udvides eller indskrænkes muligheder, ændres det skattemæssige grundlag sig for alle ejendomme i plangrundlagets område.

6.4 Konsekvenser af gældende ret for de generelle parcelhuscases

Gældende ret har forskellige konsekvenser for kommunernes muligheder for at tillade opdeling af parcelhuse i flere selvstændige boliger afhængigt af, hvilket plangrundlag der regulerer de enkelte parcelhusområder. Samtidigt viser den retdogmatiske analyse, at mulighederne for opdeling ikke kun afhænger af planloven, men af et samspil mellem planloven, byggeloven, ejendomsvurderingsloven og med opdeling i særskilt ejerskab af udstykningsloven og ejerlejlighedsloven. I dette afsnit sammenholdes analysens essentielle fund med henblik på at belyse lovgivningens samlede konsekvenser for de generelle cases.

Ejendomsvurderingslovens betydning for fortætning og planlægning

Et essentielt forhold i analysen er ejendomsvurderingslovens indirekte betydning for planlægning og udvikling af parcelhuskvarterer. Ved ansættelsen af de offentlige ejendomsvurderinger tages der udgangspunkt i de bebyggelsesregulerende muligheder. F.eks. byggerettens bestemmelser om mindstegrundstørrelser og udnyttelsesmuligheder. I parcelhusområder reguleret efter byggerettens bestemmelser er standardmindstegrundstørrelsen for fritliggende enfamiliehuse f.eks. 700 m2 (jf. 6.3.3), og de offentlige ejendomsvurderinger er i praksis tilpasset disse planmæssige forudsætninger. Tilsvarende gælder det for andre parcelhusområder, hvor ejendomsvurderingerne afspejler de gældende muligheder efter lokalplaner, byplanvedtægter, servitutter eller rammer i kommuneplaner.

Analysen viser dermed, at ejendomsvurderingssystemet i praksis er med til at fastlåse eksisterende planstrukturer og bebyggelsesregulerende rammer. Hvis kommunerne eksempelvis reducerer minimumsgrundstørrelser eller åbner muligheder for yderligere udstykning og fortætning, vil dette medføre højere ejendomsvurderinger og dermed højere beskatning for parcelhusejerne. Dette gælder også ejendomme, hvor ejerne ikke har interesse i at opdele eller udvikle deres parcelhus. Parcelhusejerne kan dermed blive økonomisk påvirket alene som

følge af udvidede planmæssige muligheder.

Dette har væsentlige konsekvenser for en politisk ambition for at understøtte fortætning i parcelhuskvarterer. Hvis ændrede planrammer medfører stigende ejendomsskatter, kan dette skabe lokal modstand mod planændringer (jf. 5.2) og dermed påvirke de politiske beslutninger om fortætning. Samtidigt kan der opstå fordelingsmæssige konsekvenser, hvor mindre bemidlede parcelhusejere risikerer at blive økonomisk pressede som følge af øget beskatning. Analysen peger dermed på, at samspillet mellem ejendomsvurderingsloven og planloven potentielt kan medføre gentrificeringstendenser i parcelhusområderne, hvis kommunerne åbner for mulighederne for at opdele parcelhuse.

Samtidigt peger analysens fund på, at ejendomsvurderingssystemet skaber økonomiske incitamenter til maksimal udnyttelse af byggeretten. Når parcelhusejere allerede beskattes ud fra ejendommens udviklingsmuligheder, kan det økonomisk fremstå rationelt at udnytte mulighederne mest muligt gennem nedrivning og større nybyggeri. Dette skaber et strukturelt incitament til nedrivning og nybyggeri frem for vedligehold og transformation af den eksisterende mindre boligmasse. I relation til projektets klimaperspektiv (jf. afsnit 1) peger analysen dermed på et modsætningsforhold mellem ejendomsvurderingssystemets incitamentsstruktur og hensynet til ressourcebesparelse og reduktion af klimaaftryk gennem bevarelse af bebyggelsen.

Byggeloven, helhedsvurderinger og arealanvendelse

Til opdeling af parcelhuse i flere boliger kræves der byggetilladelse til ændret anvendelse (jf. 6.3.2). Analysen viser, at byggelovgivningen ikke kun regulerer de tekniske forhold ved boligerne, men også får væsentlig betydning for arealanvendelse og områdets karakter gennem reglerne om helhedsvurderinger.

I byggeloven fremgår det, at kommunalbestyrelsen kan gøre tilladelser afhængige af hensyn til bebyggelsens ydre udformning (jf. 6.3.2), mens der i bygningsreglementet opstilles mere detaljerede kriterier for helhedsvurderinger, herunder hensyn til det sædvanlige eller det der tilstræbes i området (jf. 6.3.3.3). Dette indebærer, at vurderingen af, at give tilladelse til opdeling af parcelhuse ikke kun omhandler bygningsvolumen eller tekniske forhold, men også ændringer i bygningernes anvendelse og arealanvendelsen på grunden i forhold til områdets karakter. Sidstnævnte er også væsentlig, fordi ændret anvendelse i praksis ofte vil medføre ændringer i den ydre brug af ejendommen, som f.eks. øget areal til parkering, adgangsforhold

og affaldshåndtering og som konsekvens heraf mindskede arealer til den grønne struktur og nedsivningsarealer.

Byggeloven § 10 A og begrænsninger for opdeling

Den retsdogmatiske analyse belyser, at byggeloven gælder generelt for boligbebyggelse uanset hvilket plangrundlag der regulerer det konkrete parcelhusområde. Dette betyder, at byggelovens § 10 A om krav til udstykning ved udvikling af flere enfamiliehuse (dobbelthuse) gælder, uanset om området reguleres af lokalplaner eller andre reguleringsplaner (jf. 6.3.2).

Når ejerlejlighedssystemet i forarbejderne beskrives som subsidiært til udstykning, er det samtidigt et tydeligt udtryk for, at der med lovgivningen var (er) et ønske om at begrænse udviklingen af dobbelthuse organiseret som ejerlejligheder (jf. 6.3.2). Analysen peger på, at de bagvedliggende hensyn muligvis har været, at sikre beboerne lys og luft med en åben bebyggelsesstruktur i parcelhusområderne samt at give ejerne størst mulig juridisk sikkerhed gennem særskilt ejede ejendomme frem for fælles ejerskabsformer (jf. 6.3.2).

Hvis denne grundlæggende præmis ønskes ændret, således at parcelhuskvarterer i højere grad kan fortættes gennem mere fleksible opdelingsmuligheder, vil det kræve lovændringer. Analysen viser dermed, at byggelovens § 10 A fungerer som en væsentlig strukturel begrænsning i forhold til udvikling af tættere boligformer med vandrette skel i parcelhuskvartererne.

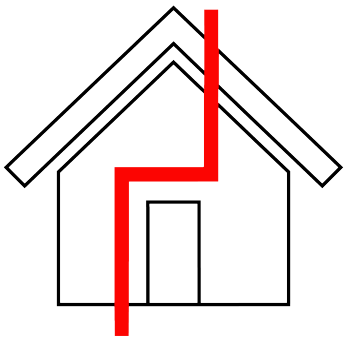
Tofamiliehuse, dobbelthuse og bygningernes udformning

Til gengæld finder byggeloven § 10 A ikke anvendelse på tofamiliehus med vandrette lejlighedsskel, som i bygningsreglementet reguleringsmæssigt placeres i samme kategori som enfamiliehuse (jf. 6.3.2 og 6.3.3). Når dobbelthuse og tofamiliehuse klassificeres forskelligt, får den eksisterende parcelhusbygnings udformning direkte betydning for opdelingsmulighederne.

Analysen viser at når tofamiliehuse kategoriseres som åben-lav boligbebyggelse, ligger denne form for opdeling inden for byggeretten i mange tilfælde. Desuden rummer parcelhuse med flere etager muligvis mere fleksible opdelingsmuligheder end et étplanshus. I praksis kan der i nogle kommuner etableres blandede løsninger hvor et tofamiliehus fordeler sig på flere etager samtidigt som det kan betragtes på fig. 3.

En del af stueetagen kan f.eks. tilhøre boligen på 1. sal og omvendt. Kommunernes praksis

varierer dog i forhold til, om sådanne løsninger vurderes at være en omgåelse af byggelovens § 10 A (*AB 466/2023* 2023).



Figur 3: Illustration af et tofamiliehus hvor boligarealerne fordeles på flere etager.

Uanset fortolkningen forudsætter sådanne løsninger dog, at boligerne fordeler sig i en bygning med flere etager. Der kan desuden være plangrundlag for parcelhuset som ikke tillader denne type boligopdeling.

Kommunernes planmæssige råderum og begrænsninger

Analysen viser, at de bebyggelsesregulerende bestemmelser i bygningsreglementet kan tilsidesættes gennem lokalplaner eller andre regulerende planer (jf. 6.3.1.2, 6.3.2 og 6.3.3). Dette indikerer, at kommunerne gennem planlægning umiddelbart har relativt brede muligheder for at påvirke udviklingen af parcelhuskvarterne. Disse muligheder begrænses dog i praksis betydeligt af de økonomiske strukturelle bindinger, som de føromtalte følger af ejendomsvurderingssystemet.

Da det alene er retlige spørgsmål i kommunalbestyrelsens afgørelser efter planloven der kan påklages til Planklagenævnet, viser analysen, at kommunerne inden for planlægningen har en vis grad af planmæssig elasticitet når det kommer til f.eks. vurderinger og skøn i dispensationer og helhedsvurderinger.

Frasalg gennem udstykning og ejerlejlighedsopdeling

Når først parcelhusejerne har tilladelse til opdeling i flere boliger, kan det dernæst undersøges, hvordan de kan frasælges. Der gælder de samme regler uanset hvilken af de generelle cases der er tale om. Hvis et parcelhus kan opdeles som et dobbelthus og dermed udstykkes, sættes rammerne for udstykningen i udstykningsloven. Her skal en landinspektør attestere, at forholdene der lovgivningsmæssigt er forudsætningen for udstykningen, overholdes (jf. 6.3.4).

Er boligbebyggelsen ændret til et tofamiliehus med vandrette lejlighedsskel, kan ejendommen grundet bygningens opdeling ikke udstykkes, men kan derimod opdeles i ejerlejligheder efter ejerlejlighedens bestemmelser og skal også attesteres lovlig af en landinspektør (jf. 6.3.6). Når først parcelhusejerne har fået byggetilladelse til at opdele parcelhuset i boliger som klassificeres som et tofamiliehus, og har gennemført opdelingen, er det ikke kompliceret at gennemføre en ejerlejlighedsopdeling.

6.4.1 Konsekvenser for parcelhuskvarterer reguleret med kommuneplanrammer

Kommuneplanernes betydning for fortætning i parcelhuskvarterer

Når det fremgår af *"Vejledning om kommuneplanlægning"*, at kommunerne kan indeholde planmål og retningslinjer for den fremtidige udvikling, indebærer det samtidigt, at kommunerne gennem kommuneplanlægningen har mulighed for aktivt at arbejde mod ændringer i de eksisterende parcelhuskvarterer, herunder også fortætning gennem opdeling af parcelhuse i flere boliger. Kommunerne har dermed mulighed for at tage stilling til hvilke parcelhusområder, der vurderes egnede til denne type udvikling samt definere områders art, anvendelse og struktur (jf. 6.3.1.1).

For områder reguleret gennem kommuneplanrammer bliver det dermed afgørende, hvordan områderne klassificeres i kommuneplanen. Hvis områderne defineres som åben-lav boligbebyggelse, vil kun tofamiliehuse kunne tillades, forudsat at bygningerne er opført i mindst to plan. Hvis områderne derimod defineres som tæt-lav boligbebyggelse, vil dobbelthuse også kunne tillades, hvis de samtidigt kan udstykkes i overensstemmelse med byggelovens § 10 A (jf. 6.3.1.4).

Kommunerne har dermed relativt brede muligheder for at arbejde for fortætning i parcelhuskvarterer reguleret gennem kommuneplanrammer. Analysen viser dog samtidigt, at det ikke er uden betydning, hvordan dette gøres.

Byggeloven § 10 A og betydningen af grundstørrelser

Når byggelovens § 10 A gælder uanset det bebyggelsesregulerende plangrundlag, indebærer det samtidigt, at kommunerne ikke kan tillade dobbelthuse på anden måde end gennem udstykning (jf. 6.3.2). Hvis dobbelthuse skal kunne realiseres i parcelhusområder, bliver det derfor afgørende, om grundene kan udstykkes. Kommunerne kan i den forbindelse ændre rammerne for mindstegrundstørrelser, således at udstykning kan ske på mindre grunde end det, der følger af byggeretten (jf. 6.3.1.2).

Kommunerne skal dog også i disse tilfælde forholde sig til bygningsreglementets bestemmelser. Hvis mindstegrundstørrelser ikke er fastsat i kommuneplanrammerne, og grunden ikke allerede udgør mindst en dobbeltgrund i byggerettens forstand, vil tilladelse til at opdele i mindre grundstørrelser kræve en helhedsvurdering. Helhedsvurderinger vedrørende mindre grundstørrelser skal på samme måde som vurderinger ved ændret anvendelse opfylde de generelle kriterier i helhedsvurderingen (jf. 6.3.3).

Dette indebærer bl.a., at kommunerne skal forholde sig til det samlede bebyggelsesomfang og områdets eksisterende bygningsstruktur i relation til det sædvanlige i området (jf. 6.3.3). Med den nylige orientering fra Byggeklageenheden præciseres det desuden, at byggesagsbehandlingen som udgangspunkt skal tage afsæt i det sædvanlige i områder, og kun hvis dette ikke er muligt, kan der tages udgangspunkt i det der tilstræbes i området (jf. 6.3.3.3).

For langt de fleste parcelhusområder betyder dette, at hvis der ikke allerede eksisterer mindre grunde i nærområdet end det der følger af byggeretten, vil kommunerne som udgangspunkt ikke kunne tillade mindre grundstørrelser gennem helhedsvurderinger.

Ejendomsvurderinger og økonomiske konsekvenser

Ændringer af mindstegrundstørrelser får samtidigt konsekvenser for ejendomsvurderingerne for samtlige ejendomme i området (jf. 6.3.6). Dette kan skabe modstand blandt parcelhusejerne, da øgede udviklingsmuligheder kan føre til højere ejendomsvurderinger og dermed højere beskatning (jf. 5.2).

Samtidigt kan ændrede planrammer skabe øgede økonomiske incitamenter til at nedrive eksisterende bygninger for at kunne udnytte de nye udviklingsmuligheder mere optimalt. Hvis kommunerne samtidigt ønsker at bevare den eksisterende bygningsmasse, vil det derfor være nødvendigt at supplere fortætningstiltagene med afværgende planmæssige mekanismer som bevar-eller-forklar principperne.

Borgerinddragelse og politiske prioriteringer

Borgerne har i forbindelse med udarbejdelse af kommuneplanstrategier og kommuneplaner mulighed for at blive inddraget i udviklingen og komme med bemærkninger hvis præmisserne for parcelhusområderne ændres, f.eks. fra åben-lav til en tæt-lav struktur (jf. 6.3.1.1).

Hvis planlovens formålsbestemmelse om offentlig inddragelse tages alvorligt fra kommunernes side, indebærer dette, at borgerne får mulighed for at forholde sig til ændringerne og tage

en dialog om fortætning i parcelhuskvarterne og komme med indsigelser. Det er dog fortsat et politisk valg, om kommunerne ønsker at ændre de planmæssige præmisser for parcelhuskvarterne og politikerne er ikke forpligtede til at følge borgernes ønsker. Til gengæld er kommunalpolitikere afhængige af vælgernes opbakning ved genvalg, hvilket i praksis skaber tilskyndelse til at inddrage og lytte til borgernes holdninger.

Lokalplanpligt og kommunal planlægningskapacitet

Det kan diskuteres, om planlovens begreb om større byggearbejder også omfatter opdeling af enkelte parcelhuse og dermed automatisk udløser lokalplanpligt. I *"Vejledning om lokalplanlægning"* samt Naturklagenævnets orientering fremgår det dog, at lokalplanpligten også omfatter ombygninger og væsentlig ændret anvendelse (jf. 6.3.1.2).

Ved opdeling af parcelhuse i flere boliger vil der under alle omstændigheder ske en væsentlig ændret anvendelse af den enkelte ejendom. Hvis denne type udvikling sker i større omfang, kan det på længere sigt medføre væsentlige ændringer i det eksisterende miljø, herunder foruden ændret anvendelse også i relation til anvendelse af ubebyggede arealer med større arealer til parkering, affaldshåndtering samt trafikbelastning i området (jf. 6.3.1.2).

I vejledningen beskrives desuden en række forhold, som kommunalbestyrelsen skal inddrage ved vurderingen af, om et konkret projekt kræver lokalplan. Enkeltstående projekter med opdeling af parcelhuse vil muligvis kunne vurderes, ikke at udløse lokalplanpligt og dermed ligge inden for den planmæssige elasticitet, kommunerne har mulighed for at benytte sig af. Med analysens fund peges det dog på, at der bør tages højde for den præcedens, som sådanne tilladelser kan skabe, fordi dette kan medføre ændringer i områdets anvendelsesmæssige karakter og gør at lokalplanpligten alligevel kan indtræde. Det samme gør sig gældende, hvis opdelingen kombineres med tilladelser til yderligere etager eller anden form for primær bebyggelse som ikke harmonerer med det eksisterende miljø (jf. 6.3.1.1).

Grøn struktur

Kommuneplanrammerne skal desuden indeholde retningslinjer for grønne arealer og klimatilpasning, herunder sikring mod oversvømmelse. Hvis parcelhusområder fortættes med flere boliger uden ændringer i den eksisterende bygningsvolumen, kan dette alligevel som før beskrevet, få konsekvenser for områders grønne struktur og nedsivningsarealer.

Hvis flere voksne beboere samtidigt medfører flere biler pr. ejendom, vil en større del af grundarealet typisk anvendes til parkering. Hvis mindstegrundstørrelserne reduceres, så flere

udstykninger bliver mulige, vil dette desuden kunne resultere i at yderligere småbygninger på op til 50 m_2 pr. ejendom etableres (jf. 6.3.1.1), hvilket samlet set kan føre til en yderligere fortætning af parcelhusområderne også til andre formål end bolig.

6.4.2 Konsekvenser for parcelhuskvarterer reguleret med lokalplaner eller byplanvedtægter

Kommuneplanrammernes betydning for lokalplanlægning

Da grundlaget for udvikling af lokalplaner defineres med kommuneplanrammerne, ikke må stride imod dem og i øvrigt skal ledsages af en redegørelse for sammenhæng med anden planlægning for området, er det afgørende for kommunerne at fastsætte kommuneplanrammerne således, at lokalplaner kan indeholde bestemmelser der tillader opdeling af parcelhuse, hvis det er den ønskede udvikling (jf. 6.3.1.1 og 6.3.1.2).

Med Naturklagenævnets orientering, hvor det forudsættes, at fastsættelse af fælles bebyggelsesprocent kræver en forholdsvis ensartet anvendelse, bliver det samtidigt vanskeligere at planlægge for meget uensartede anvendelser i parcelhuskvarterne. Kommunerne kan dog fortsat arbejde med retningslinjer og planmæssige ambitioner om fortætning (jf. 6.3.1.1).

Lokalplaners præcision og betydning for realiserbarhed

Lokalplanernes rammer skal være tilstrækkeligt konkrete til, at borgerne kan gennemskue konsekvenserne af planens bestemmelser for området (jf. 6.3.1.2). Hvis planerne derimod bliver for rammebetonede eller upræcise, kan bestemmelserne ikke håndhæves direkte over for borgerne. I eksisterende parcelhusområder kan kommunerne dermed ikke pålægge borgerne at indrette sig efter ukonkrete fremtidige udviklingsmål, men må sikre sig, at lokalplanernes indhold er tilstrækkeligt præcist og entydigt formuleret til at kunne understøtte den ønskede udvikling.

Fordelen ved at anvende lokalplaner til at åbne mulighed for opdeling af parcelhuse er samtidigt, at kommunerne kan konkretisere rammerne for udviklingen. Dermed får borgere og byggesagsbehandlere et tydeligere grundlag at forholde sig til. Borgerne behøver i mindre grad selv at afsøge muligheder gennem dialog med kommunerne, hvilket kan gøre mulighederne mere overskuelige og forkorte processerne. Dette vurderes at kunne have en positiv betydning for realiserbarheden (jf. 5.2).

Dispensationer og lokalplaners principper

Hvis eksisterende lokalplaner indeholder bestemmelser af mere tvetydig karakter, f.eks. formuleringer som "der kan etableres", "det er tilladt" eller lignende, vil kommunerne i nogle tilfælde have mulighed for at dispensere fra planerne (jf. 6.3.1.2).

I mange lokalplaner fremgår det dog direkte af planernes principper, herunder formåls- eller anvendelsesbestemmelserne, at der kun må etableres én bolig pr. matrikel, eller at området alene må anvendes til fritliggende enfamiliehuse i et plan (Lecker m.fl. 2025, s. 42). I disse tilfælde kan parcelhusene ikke opdeles i flere boliger, medmindre lokalplanerne ophæves og erstattes (jf. 6.3.1.2).

Kommunalbestyrelsen kan dog dispensere fra lokalplanbestemmelser, hvis dispensationen ikke strider mod planens principper (jf. 6.3.1.2). Hvis lokalplanens principper ikke direkte udelukker opdeling i flere boliger, vil kommunerne kunne give tilladelse gennem dispensation.

Dispensationerne skal kunne begrundes ud fra relevante retsregler og planlægningsmæssige hensyn samt ledsages af høring af berørte parter (jf. 6.3.1.2). Kommunerne har dermed dog igen en vis fleksibilitet i forhold til den ønskede udvikling, hvilket betyder, at mulighederne for opdeling af parcelhuse i praksis også afhænger af kommunernes dispensationspraksis.

Byggeloven § 10 A og fortsatte strukturelle begrænsninger

Som for parcelhuskvarterer reguleret med kommuneplanrammer gælder byggelovens § 10 A ligeledes for lokalplanlagte områder uanset lokalplanernes indhold (jf. 6.3.1.2 og 6.3.2). Dette medfører tilsvarende konsekvenser i relation til beskatning, incitamenter til nedrivning og opførelse af større bygninger samt øget risiko for etablering af yderligere bebyggelse til andre formål en beboelse. Samlet betyder dette, at kommunerne kan få vanskeligt ved enten at tillade eller ønske udviklingen af dobbelthuse i parcelhuskvartererne.

Hvis mindstegrundstørrelser ikke er fastsat i lokalplaner eller kommuneplaner, vil byggerettens bestemmelser fortsat være gældende. Dermed gør de samme forhold vedrørende helhedsvurderinger sig dermed også fortsat gældende.

Betydningen af områdets planmæssige definition

For lokalplanområder, hvor principperne ikke direkte udelukker opdeling af parcelhuse i flere boliger, bliver det igen afgørende, hvad de bebyggelsesregulerende bestemmelser fastslår, eller hvordan områderne defineres i lokalplanerne eller kommuneplanerne.

Defineres områderne som åben-lav boligbebyggelse, vil kun tofamiliehuse kunne tillades, forudsat at bygningerne er opført i mindst to plan. Hvis områderne derimod defineres som tæt-lav boligbebyggelse, vil dobbelthuse kunne tillades, hvis de samtidigt kan udstykkes (jf. 6.3.1.4).

Grøn struktur, klimatilpasning og fysisk påvirkning af områderne

Kommuneplanrammerne skal også indeholde retningslinjer til lokalplaner for grønne arealer og sikring mod oversvømmelse. Hvis der arbejdes med fortætning af parcelhuskvarterne uden ændringer af den eksisterende bygningsvolumen, kan det som før beskrevet, alligevel få konsekvenser for den grønne struktur og nedsivningsarealer, om end i mindre skala end ved nybyggeri (jf. 6.3.1.1).

Gennem lokalplanlægning kan kommunerne opstille krav om eksempelvis parkeringsarealer og grønne forhaver (jf. 6.3.1.2). Sådanne bestemmelser kan bidrage til at modvirke større oplevede fysiske ændringer i det eksisterende miljø og dermed gøre opdeling af parcelhuse mindre synlig.

Samtidigt kan det være vanskeligt for kommunerne at sikre, at borgerne faktisk bliver opmærksomme på og efterlever nye lokalplanbestemmelser i eksisterende parcelhusområder. Hvis lokalplanernes bestemmelser i øvrigt fastsættes urealistiske i forhold til borgernes behov eller for langt fra de eksisterende forhold, kan det samtidigt øge sandsynligheden for overtrædelser af bestemmelserne. Hvis bestemmelserne tilmed kræver omfattende håndhævelse, kan dette blive ressourcekrævende og samtidigt skabe modstand blandt borgere, som kan opfatte reguleringen som urimelig. Da lokalplaner ikke indebærer handlepligt for borgerne, skal kommunerne anvende ressourcer på at dokumentere ændringer foretaget efter planens vedtagelse, som er gennemført i strid med planerne. Dette kan bidrage til yderligere modstand mod reguleringen samt en oplevelse af overvågning.

Lokalplanernes direkte bindende virkning

Lokalplaner og byplanvedtægter påvirker direkte borgernes muligheder for at opdele parcelhuse i flere boliger, fordi de er direkte bindende for borgerne (jf. 6.3.1.1). Da kommuneplanerne ikke er direkte bindende for borgerne, får lokalplaner og andre direkte bebyggelsesregulerende grundlag dermed større praktisk gennemslagskraft.

Hvis kommunerne ændrer kommuneplanrammerne for parcelhusområder med eksisterende lokalplaner, skal lokalplanerne samtidigt ændres, hvis de strider mod de nye rammer. Ellers

vil det fortsat være lokalplanernes bestemmelser der regulerer området (jf. 6.3.1.1) og derved får ændrede kommuneplanrammer ingen effekt. Kommuneplanrammerne for parcelhusområder er dermed ikke enkle at ændre i praksis, fordi mange områder allerede er reguleret af lokalplaner som så også skal ændres. Desuden er ændringer af lokalplaner en ressourcekrævende proces.

Ressourceforbrug og risiko for spekulativ udvikling

Når kommunerne ikke "blot" ophæver, laver tillæg eller erstatter lokalplaner, kan det bl.a. skyldes, at dette er en tidskrævende og omkostningstung proces for kommunerne.

Hvis der med lokalplanerne ændres i byggemuligheder, mindstegrundstørrelser, anvendelsesformer eller andre former for øget udnyttelse, påvirkes samtidigt ejendomsvurderingerne, som ved alle andre ændringer i plangrundlag, og dermed beskatningen for hele området som følge af værdiansættelsen efter udviklingsmulighederne.

Ligeledes kan planer, som ikke begrænser opdeling af parcelhuse i flere boliger, medføre en spekulativ udvikling med nedrivninger og større nyopførelser. Fra borgerperspektiverne fremgår det bl.a., at den grønne struktur i parcelhuskvartererne tillægges stor værdi (jf. 5.2), hvilket gør denne udvikling mindre ønskværdig. En tilsvarende udvikling forekommer dog allerede i relation til enfamiliehuse, hvor der opføres meget store boliger inden for de eksisterende rammer, uden at det nødvendigvis medfører flere beboerne.

Borgerinddragelse og lokal modstand

Borgerne har, ligesom ved udvikling af kommuneplanstrategier og kommuneplaner, mulighed for at blive hørt og forholde sig til ændringer af præmisserne for parcelhusområderne gennem lokalplanlægning, men kravene til inddragelse er ikke lige som omfattende (jf. 6.3.1.2). Kommunerne kan dermed lettere indføre områder, hvor opdeling af parcelhuse bliver muliggjort gennem lokalplaner.

6.4.3 Konsekvenser for parcelhuskvarterer reguleret med villa- og byggeservitutter

Villa- og byggeservitutternes betydning for opdelingsmulighederne

Parcelhuskvarterer reguleret med privatretlige tilstandsservitutter kræver, at ejerne eller kommunerne konkret undersøger servitutternes indhold for at kunne vurdere, hvilke muligheder der forefindes for opdeling af parcelhuse i flere boliger. Som beskrevet i afsnittet om villa- og byggeservitutter som case er det typiske i københavnske parcelhuskvarterer, at kommunen

godt kan tillade én bolig pr. etage, hvilket gør tofamiliehuse lettere at tillade, mens dobbelthuse som udgangspunkt ikke kan tillades, hvis servitutterne håndhæves (jf. 6.3.1.3).

Servitutterne kan godt fraviges, men som for parcelhuskvarterer reguleret med kommuneplaner eller lokalplaner gælder byggelovens § 10 A fortsat for områder reguleret med villa- og buggeservitutter uanset servitutternes indhold. Dette medfører derfor også de samme konsekvenser i relation til beskatning, incitamenter til nedrivning og nybyggeri samt øget risiko for yderligere bebyggelse til andre formål end beboelse, hvis mindstegrundstørrelsen mindskes. Dette betyder ligeledes, at kommunerne kan få vanskeligt ved enten at tillade eller ønske udviklingen af dobbelthuse i parcelhuskvarterne (jf. 6.3.1.2).

Dobbeltregulering, grundstørrelser og helhedsvurderinger

Mindstegrundstørrelserne skal samtidigt kunne understøtte udviklingen. Hvis grunden er for lille til at kunne udstykkes, skal servitutternes reguleringsbestemmelser fraviges, hvorefter byggerettens bestemmelser bliver gældende som følge af dobbeltreguleringen. Hvis byggerettens bestemmelser heller ikke kan overholdes, vil kommunerne skulle foretage en helhedsvurdering som grundlag for at kunne give tilladelse.

Her gælder igen de samme generelle kriterier i helhedsvurderinger, hvilket indebærer at mindre grundstørrelser som udgangspunkt kun kan tillades, hvis der allerede findes tilsvarende mindre grunde i området.

Tofamiliehuse som alternativ udviklingsmodel

Hvis kommunerne i stedet arbejder med en model, hvor antallet af tofamiliehuse øges, vil dette i mange tilfælde, som tidligere beskrevet, være lettere at realisere. En sådan udvikling udløser desuden ikke automatisk en højere tilladt bebyggelsesprocent og da der heller ikke sker en udstykning, medfører det heller ikke risiko for yderligere småbygninger. Det forudsætter dog, at parcelhusbygningerne er opført i mindst to planer.

Kommunerne behøver her heller ikke nødvendigvis at foretage helhedsvurderinger, da denne type udvikling kan rummes indenfor byggeretten da den kan tillades inden for åben-lav boligbebyggelse (jf. 6.3.3.2).

Placeringen af parcelhuskvarterne, hvor der ønskes opdelingsmuligheder, har til gengæld stor betydning for, hvor meget ekstra areal der går til f.eks. parkering og affaldshåndtering. I de

store byer kan kommunerne godt have realistiske ambitioner om at hver husstand kun har én bil, grundet større udbud af offentlige transportmidler og kortere afstande som kan klares på cykel eller til bens, og sætte regler herefter. På den måde mindskes arealet til den grønne struktur ikke markant. Det samme gør sig tvært imod gældende for landsbyer, hvor de fleste voksne er afhængige af at have en bil med parkeringsplads til rådighed.

Ejendomsvurderingslovens virkning ved at fravige villaservitutter

Det er uklart hvor meget ejendomsvurderingerne og dermed beskatningen vil blive påvirket af etableringen af tofamiliehuse eller at igen fravige villa- og byggeservitutterne, så der kan udvikles dobbelthuse. Dog er der ingen tvivl om, at de den enkelte ejendoms grundværdi vil stige med to boliger (jf. 6.3.6). For naboejendomme i området vil det dog ikke få konsekvenser for værdiansættelsen medmindre der er et flertal af ejendommene der opdeles, lyder det i en udmelding fra Vurderingsstyrelsen (jf. mailkorrespondance i bilag D).

Kommunernes reguleringsmæssige råderum

En relevant forklaring på, hvorfor kommunerne kan være interesserede i at fastholde reguleringen gennem villa- og byggeservitutter er, at denne reguleringsform historisk har bidraget til det eksisterende resultat i villakvartererne og som er en bebyggelsesstruktur som kommunerne sandsynligvis vurderer som velfungerende. Samtidigt giver servitutterne kommunerne et relativt stort reguleringsmæssigt råderum, fordi kommunerne i praksis kan vælge enten at håndhæve eller fravige servitutterne.

Lokalplanlægning og overskuelig regulering

Parcelhusområder reguleret med villa- og byggeservitutter kan godt fortrænges eller ophæves gennem lokalplanlægning. I ”Vejledning om lokalplanlægning” anbefales det dog af hensyn til overskueligheden, at kommunerne gør de regulerende bestemmelser så enkle og forståelige som muligt (jf. 6.3.1.2). For at gøre det lettere for både ejendomsejere og byggesagsbehandlere at navigere i hvad der er tilladt anbefales det derfor ikke at have for mange regulerende lag samtidigt.

7 Ekspertperspektiver

Ekspertperspektiverne bidrager i projektet med praksisnær og tværfaglig viden om de planlægningsmæssige, juridiske og administrative udfordringer ved opdeling af parcelhuse i flere boliger. Hvor den retsdogmatiske analyse har til formål at fastlægge gældende ret og identificere de formelle rammer og barrierer, bidrager ekspertinterviewene med indsigt i, hvordan reglerne fortolkes og anvendes i praksis, samt hvilke løsninger og handlerum fagpersoner vurderer som realistiske. Interviewene fungerer dermed som en kvalificering og perspektivering af den juridiske analyse ved at belyse spændet mellem lovgivning, planpraksis og kommunal virkelighed.

7.1 Ekspertperspektiver på handlemuligheder og barrierer

Ekspertperspektiverne gør det samtidigt muligt at sammenholde de juridiske og planfaglige problemstillinger med analysen af borgerperspektiver. Hvor analysen af borgerperspektiver identificerer centrale bekymringer, ønsker og modstandsmønstre i relation til fortætning, bidrager ekspertinterviewene med vurderinger af, hvordan kommunerne konkret kan arbejde strategisk med regulering, planlægning, kommunikation og administration for at håndtere disse problemstillinger. På den måde kan interviewene kobles til projektets sociale og juridiske dimensioner med planfaglige bidrag til at udvikle mere kvalificerede og praksisorienterede løsningsmuligheder i udarbejdelsen af anbefalinger.

7.1.1 Kommunerne kan udnytte det eksisterende handlerum mere aktivt

Et gennemgående løsningsspor i interviewene er, at kommunerne i højere grad kan undersøge, om opdeling af parcelhuse allerede kan rummes inden for gældende ret i de tilfælde, hvor lokalplaner eller servitutter ikke direkte udelukker flere boliger. Særligt Mette Bach Glitzky fremhæver, at kommunerne efter hendes vurdering ofte anlægger en mere forsigtig fortolkning, end reglerne nødvendiggør. Hun peger på, at kommunerne i mange tilfælde afholder sig fra at give tilladelser, fordi de frygter klagesager, aktindsigt og efterfølgende kritik, snarere end fordi lovgivningen entydigt forhindrer opdeling. (bilag E).

Denne pointe er central, fordi den flytter løsningsrummet fra kun at handle om lovændringer til også at handle om kommunale ambitioner og praksis. Hvis en opdeling sker inden for den eksisterende bygningsmasse og uden væsentlige ydre ændringer, kan det efter Mettes vurde-

ring diskuteres, om der overhovedet sker en ændring, som påvirker naboerne eller områdets karakter i et omfang, der kan begrunde et afslag. Hun fremhæver i den forbindelse, at det for naboen ikke nødvendigvis gør en fysisk forskel, om der bor én større familie eller to mindre husstande i samme bygning. (bilag E).

I forhold til konkrete eksisterende muligheder for opdeling peger Mette bl.a. på at etableringen af tofamiliehuse ligger inden for byggeretten og at der kan være dispensationsmuligheder fra lokalplanbestemmelser, så længe der ikke dispenseres fra lokalplanens formål eller anvendelsesbestemmelser. Hun siger direkte, at der mange steder ikke står noget i ældre lokalplaner om, at tofamiliehuse eller dobbelthuse er forbudt og at kommunerne derfor i højere grad kan give tilladelse, hvis de ønsker det. (bilag E).

Michael Tophøj Sørensen er lidt mere tilbageholden med at pege på konkrete løsninger indenfor gældende ret, men opfordrer alligevel kommunerne til at afdække deres kommunale handlerum for muligheder. Jesper Holm udtrykker ikke direkte at kommunerne kunne udnytte råderummet mere offensivt, men han understreger flere gange, at der kun er begrænsninger dér, hvor reglerne faktisk opstiller dem. (bilag E).

7.1.2 Helhedsvurderinger kan fortolkes mere smidigt

Helhedsvurderingerne fremstår i interviewene som en af de største praktiske barrierer, men også som et muligt løsningsredskab. Sara Høier Olsen fremhæver, at Lejre Kommune oplever helhedsvurderingerne som en central barriere i områder reguleret uden lokalplan, fordi der i byggesagsbehandlingen ved opdeling her, vil vurderes usædvanligt i traditionelle parcelhuskvarterer. Hun påpeger dog samtidigt, at det ofte er her det giver mening at fortætte grundet en lav bygningstæthed og fordi områderne ofte er attraktive boligområder. (bilag E).

Michael Tophøj Sørensen peger dog på, at helhedsvurderinger ikke kun handler om, hvad der er sædvanligt, men også om, hvad der tilstræbes i området. Det åbner for, at kommunerne i visse tilfælde kan bruge helhedsvurderingerne mere aktivt, hvis de politisk og planfagligt kan begrunde, at en begrænset opdeling af eksisterende parcelhuse er ønskelig. Han vurderer dog samtidigt, at dette handlerum er snævert grundet forudsætningerne for lokalplanpligt. (bilag E).

7.1.3 Sædvane bør knyttes til fysiske forhold frem for husstandstype

Mette Bach Glitzky peger på, at kommunerne bør være varsomme med at lade vurderingen af ”sædvane”handle om, hvem eller hvor mange der bor i et parcelhus. Efter hendes vurdering bør sædvane i højere grad knyttes til de ydre fysiske forhold i området, såsom bygningernes størrelse, placering, udtryk, adgangsforhold og påvirkning af naboområdet. Hvis der ikke sker synlige ændringer i kvarteret, kan det efter denne opfattelse være at begrunde, at opdelingen i sig selv ændrer områdets karakter. (bilag E).

7.1.4 Lokalplaner kan bruges, men rummer væsentlige begrænsninger

Et andet løsningsspor er at ændre på lokalplanformen. Sara Høier Olsen beskriver, at Lejre Kommune har overvejet temalokalplaner, hvor konkrete ejendomme med ejerinteresse for opdeling kan optages. Formålet er at give mulighed for opdeling uden at hæve vurderingsgrundlaget for alle ejendommene i området. (bilag E).

Denne model rummer dog, ifølge hende selv, flere problemer. For det første kræver en lokalplan et planmæssigt formål og kan næppe udarbejdes for én enkelt ejendom uden videre. For det andet skal der gøres tydeligt, hvad kommunen vil regulere og om det i med dette formål kan gøres bindende samt om der i temalokalplaner kan reguleres på mindstegrundstørrelser. For det tredje skal optagelseskriterierne være gennemsigtige, så borgerne kan forstå, hvilke ejendomme der kan omfattes og andre ikke, men kan det medføre risiko for, at selve muligheden for at kunne blive optaget i en temalokalplan kan påvirke flere ejendomme end tilsigtet. For det fjerde skal kommunerne være grundige i deres arbejde, så den grønne struktur ikke forsvinder til fordel for parkeringsarealer. For det femte, hvordan skal borgerne kunne forholde sig en sådan temalokalplan, så de forstår konsekvenserne af dens indhold, på demokratisk vis. (bilag E).

Michael Tophøj Sørensen er også skeptisk over for denne løsning. Han vurderer også, at lokalplaner, der giver udvidede udnyttelsesmuligheder, sandsynligvis vil påvirke ejendomsvurderingerne for samtlige ejendomme der kan optages på trods af at de ikke er optaget. Derfor ser han ikke temalokalplaner som en sikker løsning i forhold til ejendomsvurderingsudfordringerne.

7.1.5 Kommuneplanen kan undersøges som alternativt styringsredskab

Michael Tophøj Sørensen peger på kommuneplanen som et muligt alternativ til lokalplaner, fordi kommuneplanen ikke er direkte bindende for borgerne på samme måde. Han foreslår, at kommunerne undersøger, om kommuneplanrammer kan bruges til at udtrykke en ønsket udviklingsretning uden nødvendigvis at udløse samme skattemæssige konsekvenser som en lokalplan. (bilag E).

Han foreslår f.eks. at kommunerne kan undersøge om de med kommuneplaner med analogifortolkninger til perspektivområder kan udlægge områder, f.eks. landsbyenklaver i landzonen hvor der ikke er en lokalplan, med muligheden for at udvikle flerfamiliehuse. (bilag D).

Løsninger med kommuneplanrammer vurderer han dog ikke som en sikker løsning, men den er relevant at undersøge, fordi den kan give kommunerne mulighed for at signalere, at opdeling af eksisterende parcelhuse er en ønsket udvikling, uden at der straks gives en direkte byggeret til alle ejendomme i et område. Kommuneplanen kan dermed potentielt fungere som et strategisk mellemled mellem politisk målsætning og konkret byggesagsbehandling. (bilag E).

7.1.6 Ejendomsvurderingssystemet bør ændres eller suppleres

Alle interviewene peger i forskellig grad på, at ejendomsvurderingssystemet er en væsentlig barriere. Jepser Holm fremhæver, at det nuværende system beskatter ejere ud fra potentielle muligheder frem for faktisk udnyttelse. Han vurderer, at dette skaber en urimelig situation, hvor borgerne kan blive beskattet af en mulighed, de ikke selv ønsker at bruge. (bilag E).

Han foreslår derfor, at der kunne indføres en model med indefrosset skat eller skatterabat, hvor den forhøjede beskatning først udløses, hvis ejeren faktisk gør brug af retten til at opdele. Det vil kunne mindske modstanden mod planlægning for opdeling, fordi naboer og øvrige ejere ikke automatisk rammes økonomisk af en mulighed, de ikke ønsker at anvende. (bilag E).
Michael Tophøj Sørensen peger tilsvarende på, at løsningen muligvis skal findes i skattelovgivningen, hvis ejendomsvurderingerne viser sig at blokkere for en samfundsmæssigt ønsket udvikling. Han foreslår, at der kan undersøges undtagelser i skattelovgivningen, hvor bestemte former for fortætning i eksisterende bygningsmasse ikke udløser fuld beskatning af den teoretiske udnyttelsesmulighed. (bilag E).

Sara Høier Olsen taler især om ejendomsvurderingssystemet som en konkret planlægningsmæssig barriere for kommunerne. Hun vurderer, at når Lejre Kommune oplever, at mulighederne for dobbelthuse eller opdeling i lokalplaner automatisk fører til højere ejendomsvurderinger, bliver det svært i praksis, at give mulighederne grundet en forventet lokal modstand. (bilag E).

Mette Bach Glitzky går endnu længere og kritiserer direkte selve principperne bag vurderingssystemet. Hun udtrykker eksplicit, at det efter hendes vurdering ikke er rimeligt, at borgere beskattes af muligheder, de ikke anvender. Hun kobler også vurderingssystemet direkte til planlægningsmæssige fastlåsninger og beskriver, hvordan systemet skaber uhensigtsmæssige konsekvenser for kommunernes muligheder for at arbejde med fortætning og mindre boformer. Hun fremhæver bl.a., at nye standarder for mindre parcelhusgrunde eller tættere boligformer bliver vanskelige at arbejde med, fordi større grunde automatisk bliver vurderet ud fra potentielle udstykningsmuligheder. (bilag E).

Hun problematiserer desuden, at vurderingssystemet skaber incitament til maksimal udnyttelse frem for nøjsomhed og bedre ressourceudnyttelse, hvilket hun vurderer strider mod klimadagsordenen. (bilag E).

Mette nævner også, at undtagelser i vurderingssystemet muligvis kunne være en løsning, men samtidigt at for mange særordninger kan gøre systemet endnu mere uoverskueligt for borgerne.

7.1.7 Fortætning bør ske gennem transformation frem for nedrivning

Sara Høier Olsen fremhæver, at Lejre Kommunes interesse i opdeling af parcelhuse hænger tæt sammen med deres klimahandlingsplaner. Kommunen ønsker at fremme fortætning gennem renovering og opdeling af parcelhuse ved transformation frem for nedrivning og nybyggeri. (bilag E).

Det betyder, ifølge Sara, at løsningerne ikke blot skal gøre muligt at bygge flere boliger, men specifikt skal understøtte bedre udnyttelse af den eksisterende bygningsmasse. Hvis kommunerne blot åbner for udviklingen af dobbelthuse eller højere bebyggelsesprocenter, kan det skabe tilskyndelse til at rive eksisterende bygninger ned og bygge nyt og vil dermed modarbejde den klimamæssige begrundelse for opdeling med mindre boliger. (bilag E).

På baggrund af den problemstilling funderer hun over, om det kan være et muligt reguleringsgreb, at knytte retten til opdeling til bevaring af den eksisterende bygningsmasse, således at fortætning understøttes gennem ombygning frem for nedrivning og nybyggeri. Dette kunne f.eks. ske ved, at opdeling kun tillades inden for den eksisterende bygningsvolumen eller med begrænsede udvidelser. (bilag E).

7.1.8 Kommunerne kan facilitere rådgivning og konkret modning af projekter

Et mere strategisk løsningsspor handler om kommunernes rolle som facilitator. Sara Høier Olsen fremhæver, at mange borgere ikke nødvendigvis har viden eller ressourcer til at gennemføre en opdeling, selv om der kan være økonomiske og praktiske fordele. I Lejre Kommunes arbejde med DelHus har borgermøder vist interesse, men også at tekniske krav, især brandsikring, kan virke som en betydelig stopklods. (bilag E).

Kommunerne kan derfor, ifølge Sara, arbejde med rådgivning, netværk og formidling. Det kan f.eks. ske ved at koble energirådgivning med rådgivning om opdeling, så borgerne samtidig kan undersøge muligheder for energiforbedringer, bedre boligudnyttelse og økonomisk realiserbarhed. Kommunerne skal dog i den forbindelse være varsomme på ikke at agere konkurrenceforvridende. (bilag E).

7.1.9 Løsningen kræver politisk prioritering

På tværs af interviewene fremstår opdeling af parcelhuse ikke alene som en juridisk udfordring, men som et spørgsmål om politiske prioriteringer og planægningsmæssige valg.

Jesper Holm peger på, at kommunerne i homogene parcelhuskvarterer næppe kan forsvare tilladelser til opdeling uden politiske beslutninger, der aktivt ændrer rammerne for udviklingen. Han fremhæver samtidigt, at kommunerne må acceptere, at nogle borgere vil være utilfredse med konsekvenserne, herunder potentielt højere ejendomsvurderinger. (bilag E).

Sara Høier Olsen understøtter tilsvarende, at Lejre Kommunes arbejde med opdeling af parcelhuse er politisk forankret i kommunens klimahandlingsplan. Hun peger på, at kommunerne løbende må afveje hensynet til klimaet, fortætning, grønne kvaliteter og eksisterende kvarterers karakter. (bilag E).

Michael Tophøj Sørensen fremhæver, at der eksisterer et modsætningsforhold mellem planlovens hensyn til stabile og forudsigelige rammer og ønsket om at understørre almenvældets

interesser gennem fortætning og bedre udnyttelse af den eksisterende boligbygningsmasse. (bilag E).

Mette Bach Glitsky peger desuden på, at kommunerne må turde afprøve deres eksisterende handlerum, hvis de reelt ønsker at fremme opdeling af parcelhuse. Efter hendes vurdering er det ikke tilstrækkeligt, at intentionen findes; den skal også omsættes til konkret praksis. (bilag E).

Samlet peges der med ekspertperspektiverne på, at mulighederne for opdeling af parcelhuse i høj grad afhænger af politiske prioriteringer. Kommunerne skal ikke kun forholde sig til juridiske rammer, men også til hvilke samfundsmæssige hensyn de ønsker at fremme, hvilke konsekvenser de er villige til at acceptere, risikovillighed og hvordan de balancerer mellem stabilitet, ejendomsret, klima og behovet for flere og mindre boliger med blandede typologier.

8 Diskussion

Diskussionen tager udgangspunkt i problemformuleringens underspøgsmål: *"Hvis opdeling af parcelhuse til flere boliger fremstår som en attraktiv løsning på flere samfundsudfordringer, hvorfor sker det så ikke i dag og hvordan kan det opnås?"*. Med afsæt i problemfeltet, borgerperspektiverne, den retsdogmatiske analyse, ekspertperspektiverne og projektets teoretiske forståelsesramme diskuteres de forhold, der understøtter eller begrænser realiseringen af opdeling af parcelhuse som udviklingsstrategi. Formålet er at identificere essentielle dilemmaer, barrierer og udviklingsmuligheder som grundlag for projektets anbefalinger.

8.1 Parcelhuset mellem klima-, bolig- og arealhensyn

Boligudviklingen og parcelhuset befinder sig i dag i et spændingsfelt mellem klima-, bolig- og arealhensyn. Kommunerne står på den ene side med et behov for flere boliger og et ønske om at tiltrække nye borgere, mens de på den anden side har forpligtet sig til at reducere CO_2-udledninger gennem deres klimahandlingsplaner (jf. 2). Samtidig viser Klimarådets undersøgelser, at danskerne generelt ønsker den grønne omstilling, omend der er uenighed om, hvordan den skal gennemføres (jf. 2).

Hvor parcelhusområderne oprindeligt blev udviklet til kernefamilier, bebos mange parcelhuse i dag af færre personer end tidligere (jf. 2). Dette peger på, at parcelhuskvarterernes faktiske anvendelse allerede har ændret sig væsentligt siden deres etablering. På den baggrund kan det diskuteres, om lovgivning og planlægning i højere grad bør tilpasses denne udvikling og understøtte en mere effektiv udnyttelse af den eksisterende boligmasse frem for fortsat udbygning af nye boligområder. Diskussionen er særligt relevant i relation til helhedsvurderinger, hvor vurderingen skal tage udgangspunkt i det sædvanlige i området (jf. 6.3.3.3). Når det sædvanlige gradvist har ændret sig over tid, kan der rejses spørgsmål om, hvordan parcelhuskvartererne så kan befolkes igen.

Med problemfeltet kan der også rejses spørgsmål om de normer, der præger parcelhusudviklingen. Det fremstår eksempelvis uklart, hvorfor 700 m^2 fungerer som standardgrundstørrelsen for parcelhuse. Når undersøgelser samtidigt peger på, at livskvalitet ikke nødvendigvis stiger proportionalt med boligarealet, kan det diskuteres, om klima- og arealhensyn tilsiger udviklingen af nye rammer for det gode parcelhusliv baseret på undersøgelser af menneskers faktiske behov og livskvalitet frem for historisk betingede boligidealer (jf. 2; jf. 7).

Med projektets problemfelt belyses det, at ny parcelhusudvikling på bar mark er forbundet med et højt klimaaftryk og arealforbrug, mens den eksisterende parcelhusmasse rummer et væsentligt potentiale for at skabe flere boliger gennem transformation og opdeling med et markant lavere klimaaftryk (jf. 2) og uden inddragelse af nye arealer som istedet kan benyttes til natur.

Når opdeling af parcelhuse diskuteres, fremføres det dog ofte, at en sådan udvikling vil lægge yderligere pres på byernes grønne struktur. I den forbindelse er det relevant at bemærke, at den grønne struktur allerede udfordres af en udvikling, hvor eksisterende parcelhuse i nedrives, og haver ryddes for at give plads til større enfamiliehuse (jf. 2). Denne udvikling bidrager imidlertid hverken til at skabe flere boliger eller til at rumme flere beboere.

Sammenholdt med de potentielle synergieffekter der kan være ved opdeling af parcelhuse, herunder styrkede nabofællesskaber, reduceret ensomhed samt muligheder for finansiering af vedligeholdelses- og energirenoveringer, og set i lyset af ændrede husstandsstørrelser, behovet for flere betalbare boliger og forventninger om lavere befolkningstilvækst på længere sigt, kan det derfor diskuteres, om fremtidens boligudvikling i højere grad bør baseres på en mere effektiv udnyttelse af den eksisterende bygningsmasse frem for fortsat arealekspansion og opførsel af større enfamiliehuse (jf. 2).

Hvis kommunerne forventes at reducere udledningerne fra byggesektoren, rejser det samtidig spørgsmålet, om lovgivningen i tilstrækkelig grad understøtter denne målsætning. Den retsdogmatiske analyse peger blandt andet på, at ejendomsvurderingssystemet understøtter maksimal udnyttelse frem for bevaring af eksisterende bygninger (jf. 6). Tilsvarende kan det diskuteres, om regler med bevar-eller-forklar principper bør indføres på nationalt plan for at begrænse nedrivninger (jf. 2).

8.2 Parcelhusejeren som nøgleaktør

Kernespørgsmålet i denne diskussion er, hvordan ønsket om at udnytte parcelhusenes potentiale kan forenes med parcelhusejernes interesser og boligpræferencer. I projektets problemfelt tages der udgangspunkt i klima-, bolig- og arealhensyn, som på samfundsniveau kan begrunde et ønske om at udnytte den eksisterende boligmasse mere effektivt. Borgerperspektiverne peger imidlertid på, at parcelhusejerne i overvejende grad ikke vurderer deres bolig ud fra de samme hensyn, hvilket understøttes af teorier om stedstilknytning (jf. 5.2 og 4.1).

Denne uoverensstemmelse kan forstås gennem de teoretiske perspektiver på individuelle og

kollektive interesser (jf. 4.1). Hvor samfundet kan have interesse i at reducere arealforbrug, begrænse nybyggeri og skabe flere boliger (jf. 2), viser analyserne af borgerperspektiverne, at parcelhusejerne i højere grad orienterer sig mod forhold som privatliv, økonomi, kontrol over egen ejendom, nærhed til familie og muligheden for at blive boende i kendte omgivelser (jf. 5.2). Det kan derfor diskuteres, om opdeling af parcelhuse i praksis bør realiseres gennem argumenter om fælles samfundsgevinster, når de forhold, der motiverer ejerne, i højere grad er knyttet til egne livsvilkår.

Denne problemstilling genfindes i teorier om lokal modstand mod fortætning (jf. 4.3). Her peges der på, at borgere ofte kan støtte overordnede mål om bæredygtig udvikling og med fortættede boliger, men samtidig modsætte sig konkrete forandringer i deres eget lokalområde. Tilsvarende viser analyserne, at der er forskel på at acceptere fortætning som princip og på at realisere fortætning på egen grund eller acceptere den hos naboen (jf. 5.2). Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt den generelle opbakning til den grønne omstilling nødvendigvis kan omsættes til realisering eller accept af de konkrete boligudviklingsforandringer, som omstillingen kræver.

Samtidig peges der i teorien på, at modstand mod fortætning ikke nødvendigvis bør forstås som modstand mod udvikling i sig selv, men som et forsvar for eksisterende stedskvaliteter og hverdagsliv (jf. 4.3). Dette harmonerer med borgernes fokus på haver, privatliv, grønne kvaliteter og parcelhuskvarterets visuelle karakter (jf. 5.1.1 og 5.2). Spørgsmålet bliver derfor, om modstanden i virkeligheden retter sig mod tabet af bestemte kvaliteter snarere end mod flere og tættere boliger som sådan. Hvis dette er tilfældet, kan det forklare, hvorfor accepten er større over for løsninger, hvor eksisterende bygninger bevares og dermed kvarterets karakter, end over for mere omfattende fortætning hvor kvarterets ydre fremtræden ændres.

Et yderligere spørgsmål er, om opdeling af parcelhuse overhovedet kan realiseres gennem pres eller moralske appeller til parcelhusejerne. Hvis boligen, som teorien beskriver, ikke kun udgør en fysisk ressource, men også er tæt knyttet til identitet, autonomi og oplevelsen af hjem (jf. 4.1), kan det diskuteres, om det f.eks. er rimeligt at forvente, at ældre parcelhusejere skal afgive en boligform, som de gennem årtier har investeret økonomisk, socialt og følelsesmæssigt i. Borgerperspektiverne viser samtidig, at forestillingen om boligrotation og fraflytning af parcelhuse møder stor modstand (jf. 5.1.1). Det rejser derfor spørgsmålet, om strategier, der bygger på fraflytning, i virkeligheden kolliderer med de værdier og præferen-

cer, som parcelhusejerne tillægger størst betydning.

Hvis dette er tilfældet, kan det diskuteres, om opdeling af parcelhuse netop rummer et særligt potentiale, fordi den i højere grad kan forene samfundets interesser med ejerens egne ønsker. Flere af realiseringsbetingelserne peger på, at parcelhusejerne er mere positive over for løsninger, hvor de bevarer kontrollen over udviklingen og samtidig får mulighed for at blive boende i kendte omgivelser (jf. 5.1.1). Dermed opstår spørgsmålet, om kommunernes rolle i højere grad bør være at skabe de muligheder frem for at påvirke parcelhusejerne til bestemte boligvalg. Dette harmonerer med teorien om incitamenter og implementering, hvor løsninger har større sandsynlighed for at blive realiseret, når de opleves som meningsfulde af de aktører, der skal gennemføre dem (jf. 4.4 og 4.5).

Projektets resultater giver også anledning til at diskutere, hvem der reelt forventes at drive udviklingen. Borgerperspektiverne peger på, at økonomiske gevinster, ønsket om at hjælpe familie eller venner, reduceret vedligeholdelsesbyrde og muligheden for at modvirke ensomhed fremstår som væsentlige drivkræfter (jf. 5.1.1). Til gengæld er der med borgerperspektiverne kun begrænset grundlag for at antage, at parcelhusejerne motiveres af klima-, areal- eller boligpolitiske hensyn. Dette understøtter teorien om individuelle og kollektive interesser, hvor aktører ofte handler ud fra egne oplevede gevinster frem for abstrakte samfundsinteresser (jf. 4.1). Det kan derfor diskuteres, om realiseringspotentialet overvurderes, hvis det antages, at parcelhusejerne vil handle af hensyn til samfundet som helhed.

Det kan også diskuteres hvor realiseringspotentialet findes. Borgerperspektiverne peger på, at ændrede livsvilkår ofte er den faktor, der udløser boligskift og overvejelser om andre boligformer (jf. 5.1.1). Dette gælder f.eks. både unge førstegangskøbere, børnefamilier, familier i opbrud, empty nesters og ældre parcelhusejere, men grupperne vurderes at adskille sig væsentligt i deres muligheder for at gennemføre en opdeling. Mens førstegangskøbere ofte har begrænsede økonomiske ressourcer, yngre børnefamilier presserende behov for plads, familier efter samlivsophør akut behov at finde en betalbar bolig osv., har ældre parcelhusejere og empty nesters typisk både længere tidshorisont og større friværdier til rådighed. Det kan derfor diskuteres, om realiseringspotentialet i mindre grad afhænger af, hvem der oplever ændrede boligbehov, og i højere grad af, hvem der har de økonomiske og praktiske forudsætninger for at omsætte disse behov til konkrete boligtransformationer. Spørgsmålet bliver dermed, om opdeling af parcelhuse reelt er en bred boligstrategi, eller om potentialet i praksis

primært bør fokuseres omkring de ejergrupper, der både har tiden, økonomien og incitamentet til at gennemføre transformationer.

Endelig kan der med projektet rejses spørgsmålet om betydningen af usikkerhed for parcelhusejernes handlevillighed. Det er bemærkelsesværdigt, at forhold som rådgivning, projektering, byggetilladelser og myndighedsbehandling fylder relativt lidt i borgerperspektiverne (jf. 5.1.1). Det formodes dog ikke, at forholdene derfor er uden betydning. Tværtimod viser den retsdogmatiske analyse, at opdeling af parcelhuse kan indebære betydelige omkostninger, komplekse regler og usikkerhed om udfaldet (jf. 6.3.3.1). I lyset af teorien om implementering og planlægning kan det derfor diskuteres, om den største barriere ikke nødvendigvis er modstand mod idéen, men usikkerhed om processen og resultatet (jf. 4.5). Hvis gevinsterne opleves som usikre, mens omkostningerne er konkrete og umiddelbare, kan selv parcelhusejere med interesse i opdeling vælge ikke at handle. Dermed opstår spørgsmålet, om realisering i sidste ende afhænger mindre af holdninger til fortætning og mere af, om parcelhusejerne oplever udviklingen som økonomisk, praktisk og juridisk forudsigelig.

8.3 Fra potentiale til realisering - reguleringens rolle

I problemfeltet belyses det, at der eksisterer et betydeligt potentiale for at skabe flere boliger gennem opdeling af parcelhuse i den eksisterende bygningsmasse, men gennem projektet, at realiseringen i høj grad også afhænger af de reguleringsmæssige rammer samt den kommunale vilje til at anvende dem. Selvom opdeling af parcelhuse umiddelbart kan virke som en indlysende god idé (jf. 2), er der mange jurdiske barrierer (jf. 6.4).

Acceptbetingelserne og den retdogmatiske analyse viser samlet, at ejendomsvurderingslovens konsekvenser potentielt udgør en af de mest betydningsfulde barrierer for accept (jf. 5.1.2 og 6.4). Kommunerne kan i nogen grad ændre de planmæssige rammer, men har begrænset indflydelse på de økonomiske konsekvenser, som følger af øgede udviklingsmuligheder (jf. 6.4). Dette peger også på, at realisering af potentialet ikke udelukkende er et planlægningsspørgsmål, men også et spørgsmål om det tværgående samspil mellem forskellige retsområder.
F.eks. vil en ophævelse af kravet i byggelovens § 10 A, om udstykning ved opdeling af parcelhuse med lodrette skel, samtidig forringe de hensyn, som bestemmelsen varetager i de underliggende retsforhold, herunder sikringen af tilfredsstillende boligforhold og ejernes

retssikkerhed (jf. 6.4). En sådan ændring kan derfor ikke uden videre anses som hensigtsmæssig, og vurderes desuden at ville medføre betydelige konsekvenser på landsplan. Derfor fremstår det mere nærliggende, at understøtte udviklingen af dobbelthuse gennem ændringer af de reguleringsmæssige rammer, for området som parcelhuset er beliggende i. Denne mulighed begrænses imidlertid væsentligt af ejendomsvurderingslovens konsekvenser for samtlige berørte ejendomme.

En central udfordring er generelt, at de planlægningsredskaber, som umiddelbart kunne forventes at understøtte en strategisk udvikling af parcelhuskvartererne, viser sig at have begrænset gennemslagskraft i praksis. I kommuneplanerne gives der mulighed for at formulere strategiske målsætninger for udviklingen, men lokalplanpligten indtræder ofte relativt hurtigt ved at tillade ændrede anvendelsesmuligheder, fordi de på sigt kan medføre omfattende præcedenskonskevenser der medfører væsentlige ændringer i området (jf. 6.4.1). Samtidigt forudsætter fastsættelse af fælles bebyggelsesprocenter ifølge orientering fra Naturklagenævnet, at områderne udlægges til en forholdsvis ensartet anvendelse (jf. 6.3.1.1), og kan derfor være vanskeligt i parcelhuskvarterer, hvor kvarterer ønskes varieret.
Dog kan opdelinger af parcelhuse i parcelhuskvarterer der allerede varierer mht. forskellige boligtypologier og grundstørrelser (jf. 6.2), lettere tillades ved helhedsvurderinger fordi de allerede forekommer i området, men det kan de underordnet kommuneplanens rammesætning (jf. 6.3.3.3).

Michael Tophøj foreslår desuden at en mulighed er, at undersøge om analogifortolkninger ift. at udlægge mindre landsbyenklaver i landzonen som udviklingsområder i kommuneplanen (jf. 7), men her rammes, ifølge vejledningen, den skærpede tærskel for lokalplanpligt, fordi selv mindre forandringer kan medføre betydelige ændringer i forhold til de eksisterende omgivelser, samt at de øvrige beboerne skal have mulighed for, at blive hørt i udviklingen (jf. 6.3.1.2).

Disse begrænsninger rejser spørgsmålet om, hvorvidt kommuneplanen længere reelt er et egnet redskab til nå udviklingsmål og i den sammenhæng, at fremme opdeling af parcelhuse? Eller om dens primære funktion nu snarere er, at formulere politiske ambitioner, som efterfølgende må omsættes gennem mere konkrete planlægningsinstrumenter. Diskussionen er særlig relevant i lyset af Goldkuhls pragmatiske forståelse af viden som værdifuld i kraft af dens evne til at skabe handling og forandring (jf. 3.1). Hvis strategiske intentioner ik-

ke kan omsættes til konkrete reguleringsmæssige muligheder, opstår der ifølge projektets implementerings- og planlægningsteori en afstand mellem politiske målsætninger og faktisk implementering (jf. 4.5).

Lokalplanerne fremstår på den baggrund som et mere egnet og effektivt styringsredskab, fordi de er direkte bindende for borgerne (jf. 6.4.2). At anvende lokalplanlægning som et redskab til at muliggøre boligudvikling gennem opdeling af parcelhuse fremhæves også af bl.a. Jesper Holm i ekspertperspektiverne (jf. 7). En sådan tilgang forudsætter imidlertid politisk vilje til at gennemføre tiltag, der kan møde udpræget lokal modstand blandt de dele af vælgerbefolkningen som ikke ønsker mulighederne ifølge teorien som følge at NIMBY-effekter (jf. 4.3) og ifølge acceptbetingelserne grundet beskatning osv. (jf. 5.1.2), hvilket vurderes at reducere sandsynligheden for, at lokale politikere vil prioritere denne planlægningsstrategi.

Desuden er en mulig forklaring på, at kommuner med parcelhusområder reguleret af villa- og byggeservitutter ikke ønsker at erstatte disse med lokalplanlægning, at servitutreguleringen tilsyneladende giver et større administrativt råderum. Kommunerne kan her i højere grad vælge, om servitutbestemmelserne skal håndhæves eller fraviges i overensstemmelse med de ønskede udviklingsmæssige målsætninger (jf. 6.3.1.3 og 6.4.3).
Samtidigt er lokalplanlægning er forbundet med betydelige administrative omkostninger og ressourceforbrug. Hertil kommer, at lokalplaner der ændrer vilkårene i eksisterende parcelhuskvarterer kan skabe modstand, hvis ejere fremover begrænses i muligheder eller pålægges f.eks. ændrede bebyggelsesregulerende bestemmelser, end de tidligere har haft. Kommunerne kan dermed komme til at stå i et dilemma mellem ønsket om styring af samfundsmæssige hensyn og ønsket om at give borgerne fleksibilitet og forudsigelighed.

Sara Høier reflekterer over en anden lokalplanmulighed, med temalokalplaner som en potentiel udviklingsvej for at undgå højere beskatning for naboejendommene (jf. 7). Den retsdogmatiske analyse viser dog, at rammebetonede lokalplaner der giver muligheder for opdeling som parcelhusejendomme kan blive optaget i, ikke egner sig som en løsning. Dels er planerne ukonkrete (og de vil derfor ikke være gyldige) og dels vil alle der har muligheden for at blive optaget sansynligvis alligevel blive beskattet efter de muligheder der kan gives (jf. 6.3.1.2 og 6.4.2). Tilmed vil borgerne have svært ved at forholde sig til en mulighedslokalplan af den karakter, medmindre den sendes til høring hver gang nogen skal indlemmes, og den vil derfor være en omgåelse af planlovens formålsbestemmelse om at inddrage borgerne (jf. 6.4).

Desuden frarådes dobbeltregulering af hensyn til til gennemskueligheden for både borgere og myndigheder, hvilket let ville forekomme med den løsning (jf. 6.3.1.2).

Samtidigt viser den retsdogmatiske analyse, at kommunernes handlemuligheder ikke kun afhænger af de formelle planredskaber. Kommunerne råder over et planlægningsmæssigt handlerum gennem forvaltningens praksis i forhold til vurderinger, skøn, dispensationer og helhedsvurderinger da det kun er retlige spørgsmål der kan påklages til Planklagenævnet (jf. 6.3.1.1 og 6.4). Kommunerne kan således i et vist omfang påvirke udviklingen gennem deres ambitioner, fortolkning og anvendelse af lovgivningen samt oplysning om boligudvikligsstrategier.
Spørgsmålet er dog, hvor stort dette handlerum reelt er. Mette Bach argumenterer for en mere smidig anvendelse af helhedsvurderingerne (jf. 7), mens den seneste orientering fra Byggeklageenheden samtidig peger på, at vurderingerne skal tage udgangspunkt i det sædvanlige i området frem for det der tilstræbes (jf.6.3.3.3). Hvis der med helhedsvurderinger primært kan tillades byggerier der afspejler eksisterende forhold, reduceres deres potentiale som aktivt udviklingsredskab. Dermed opstår spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne i praksis har de styringsmuligheder, som eksperterne efterlyser.
Med ekspertperspektiverne peges der også på, at kommunerne i højere grad må turde afprøve mulighederne inden for gældende ret og få afklaret tvivlsspørgsmål vedrørende fortolkning af helhedsvurderinger og vægtning af kriterierne der indgår gennem klagesystemet eller ved domstolene (jf. 7). Spørgsmålet er dog, om der efter Byggeklagenhedens orientering stadigvæk er tvivl der kan afprøves. Kommunerne vil i praksis kunne anlægge en gradvis præcedensbaseret tilgang, hvor opdelinger tillades på et ikke retligt grundlag med forhåbning om, at afgørelserne ikke påklages, hvorefter de etablerede afgørelser anvendes som argumentation for yderligere tilladelser. En sådan fremgangsmåde vil imidlertid være vanskelig at forene med planlovens formål om åben planlægning og borgerinddragelse i beslutningsprocesserne og samtidigt set i lyset af teorien formodes at reducere accepten og være grobund for at skabe mistillid (jf. 4.2 og 4.5).

Dette forstærker den generelle planlægningsproblemstilling: Mange af de løsninger, der umiddelbart fremstår attraktive i praksis, viser sig ved nærmere juridisk analyse at være vanskelige at implementere inden for planlovens rammer uden at kommunerne skal tåle at gøre sig upopulære.

Med ekspertperspektiverne stilles der spørgsmålstegn ved, om der i byggetilladelser kan være en differentiering mellem en bygnings ydre fremtræden ved ændringer og til transformation med ændret anvendelse uden de store ydre ændringer af hensyn til kvarterets genkendelighed (jf. 7). Selvom der kan synes at være en væsentlig forskel, er der i byggeloven klare definitioner af, hvad der kræver byggetilladelser som også inkluderer ændringer i anvendelsen (jf. 6.3.2).
Det kan diskuteres om der kan argumenteres for at udvikle forskellige lovgivningsspor, hvor der sondres mellem ydre ændringer eller indre transformationer med ændret anvendelse af hensyn til acceptbetingelserne, men som det belyses i afsnittet konsekvenser af gældende ret, antydes det at ændret anvendelse ofte også vil lede til ydre ændringer (jf. 6.4). Samtidigt vises det med eksemplerne i *"Bevar, del og bo flere sammen"*, at det muligt foretage nænsomme transformationer, hvor den ydre anvendelse ikke ændres markant (jf. 2). Det ville derfor være oplagt at undersøge, hvor stor en påvirkning opdelinger formodes reelt at ville have på friarealerne eller bygningernes ydre fremtræden.

Med den retsdogmatiske analyses omfang for at besvare det juridiske spørgsmål, og med de løsningsforslag som ekspertene peger på, bliver det tydeligt, hvor komplekst et felt mulighederne for opdeling af parcelhuse er. Selv med indgående kendskab til planlægning, lovgivning og ejendomsudvikling er det stadigvæk svært at navigere i mulighederne.
Hvis en mere intensiv udnyttelse af den eksisterende parcelhusmasse gennem opdeling af parcelhuse ønskes fremmet på nationalt niveau, peger projektets borgerperspektiver, retsdogmatiske analyse samt ekspertperspektiverne samlet på et behov for, at de statslige planmyndigheder videreudvikler de retlige rammer med henblik på at muliggøre flere tilgængelige opdelingsløsninger (5.2, 6.4 og 7).

8.4 Accept, retfærdighed og lokale konsekvenser

Selvom opdeling af parcelhuse fremstår som en potentiel løsning på flere samtidige udfordringer knyttet til klima, arealforbrug og boligforsyning osv. (jf. 2), peger borgerperspektiverne på, at realisering ikke kun afhænger af de juridiske muligheder eller de enkelte ejeres motivation. Udviklingen er i høj grad også betinget af lokal accept og af, hvordan de afledte konsekvenser berører dem, fordi det influerer de politiske beslutninger. Spørgsmålet bliver derfor ikke blot, om opdeling af parcelhuse kan gennemføres, men også om udviklingen opleves som legitim og retfærdig af de borgere, der påvirkes af den.

Dette knytter sig til Frasers forståelse af retfærdighed som et spørgsmål om både fordeling af goder, anerkendelse og deltagelse (jf. 4.4). Acceptbetingelserne viser, at borgernes accept ikke kun knyttes til fysiske ændringer i nærmiljøet, men også til oplevelsen af, hvem der opnår gevinsterne, og hvem der bærer omkostningerne ved udviklingen (jf. 5.1.2).

Et kernespørgsmål bliver i den forbindelse derfor, som tidligere beskrevet, hvordan hensynet til klima og boligforsyning skal afvejes over for lokale interesser. Accepten falder markant, hvis ændrede ejendomsværdier får negative konsekvenser for den enkelte boligejers privatøkonomi (jf.6.4 og 5.1.2). Dette peger på et spændingsfelt mellem individuelle økonomiske interesser og samfundsmæssige hensyn. Hvis opdeling af parcelhuse kan bidrage til reduktion af klimaaftryk, bedre udnyttelse af eksisterende ressourcer og flere boliger, kan det da retfærdiggøres, at enkelte grundejere oplever økonomiske ulemper? Det kan derfor diskuteres, om det er rimeligt, at enkelte borgere skal bære omkostningerne ved en udvikling, som primært begrundes med kollektive gevinster.

Tilsvarende kan der med problemfeltet rejses spørgsmål ved, om den geografiske fordeling af udviklingens konsekvenser. Som beskrevet er boligmarkedet præget af betydelige geografiske forskelle, hvor nogle områder oplever stigende boligpriser og risiko for gentrificering, mens andre kæmper med affolkning og faldende ejendomsværdier (jf. 2). Set gennem Sojas perspektiv på rumlig retfærdighed (jf. 4.4), kan det diskuteres, om ensartede løsninger på tværs af landet risikerer at forstærke eksisterende geografiske uligheder. I eftertragtede byområder kan opdeling af parcelhuse muligvis bidrage til et mere varieret boligudbud og dermed modvirke nogle af de ekskluderende mekanismer på boligmarkedet. Omvendt kan udviklingen også skabe nye investeringsmuligheder, som yderligere øger prispresset og accelererer gentrificeringsprocesser. I mindre eftertragtede områder er udfordringen derimod, at opdeling af parcelhuse måske ikke er økonomisk rentabel uden særlige støtteordninger eller mere favorable finansieringsmuligheder (jf. 2).
Ud fra den vinkel og med ekspertperspektiverne peges der på at myndighederne muligvis kan differentiere ejendomsvurderingerne, for på den måde at arbejde for at udligne de økonmiske udviklingsbetingelser (jf. 7).

Probelmstillingen med gentrificering er særligt relevant i lyset af Debrunners og Weißermels beskrivelser af eksklusion og økonomisk pres som konsekvenser af byudvikling (jf. 4.4). Hvis opdeling af parcelhuse øger ejendomsværdierne, kan udviklingen på længere sigt risi-

kere at gøre boligformen mindre tilgængelig for de grupper, som løsningen netop sigter mod at hjælpe. Omvendt kan et mere varieret boligudbud potentielt understøtte flere boligtyper og dermed øge tilgængeligheden for både unge, seniorer og mindre husstande. Det er derfor uklart, om opdeling af parcelhuse samlet set vil reducere eller forstærke sociale og økonomiske uligheder.

Borgerperspektiverne viser, at accept ikke kun handler om økonomi, men også om stedets identitet og oplevede kvalitet (jf. 5.1.2). Mange borgere forbinder parcelhuskvartererne med bestemte kvaliteter såsom privatliv, grønne omgivelser, luft mellem husene og en genkendelig fysisk karakter (jf. 5.1.2). Dette forstås med en interpretivistiske tilgang, at menneskers handlinger og holdninger formes af de betydninger, de tillægger deres omgivelser (jf. 4.4). Modstand mod fortætning kan derfor ikke nødvendigvis forstås som modstand mod klimaindsats eller boligudvikling, men som et ønske om at beskytte værdier, der opleves som væsentlige for livskvaliteten (jf. 4.4.

Det er i den sammenhæng interessant, at acceptbetingelserne peger på en generel aversion mod begrebet fortætning (jf. 5.1.2). Hvis borgere forbinder fortætning med forringet livskvalitet, kan det diskuteres, om kommunerne bør arbejde med andre fortællinger og begreber, der i højere grad afspejler de konkrete mål om boligdiversitet, seniorvenlige boliger eller bevaring af eksisterende bygninger. Spørgsmålet er dermed, om modstanden i nogle tilfælde retter sig mod selve udviklingen eller mod den måde, udviklingen kommunikeres og forstås på.

Acceptbetingelserne viser desuden, at den blå og grønne struktur udgør en væsenlig betingelse for accepten af udviklingen (jf. 5.1.2). Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt fortætning og grønne kvaliteter er modsætninger. Flere planfaglige publikationer peger på, at fortætning og styrkelse af grønne strukturer kan tænkes sammen gennem helhedsorienteret planlægning (jf. 2). Beregningsværktøjer som Biofaktor og kommune- eller lokalplanbestemmelser om grønne forhaver, friarealer og bebyggelsesprocenter kan potentielt anvendes til at balancere disse hensyn (jf. 2, 6.3.1.2 og 6.3.1.1).
Et andet forhold, der kan overvejes i relation til opdeling af enfamilieparcelhuse til dobbelthuse, er, om den automatiske forhøjelse af bebyggelsesprocenten til 40 % samt adgangen til at opføre et yderligere sæt sekundære bygninger uden byggetilladelse bør bortfalde. Herved kan der argumenteres for, at presset på den grønne struktur begrænses, samtidig med at in-

citamenterne til nedrivning og yderligere bebyggelse reduceres. Hvis opdeling af parcelhuse ønskes fremmet gennem etablering af dobbelthuse uden væsentlige bygningsudvidelser, der ikke bidrager til at skabe flere boliger, kan det diskuteres, om dobbelthuse kunne udgøre en selvstændig bebyggelseskategori i bygningsreglementet med egne bebyggelsesregulerende bestemmelser. Dette kunne blandt andet omfatte en særskilt bebyggelsesprocent samt muligheden for at fastsætte fælles grænser på tværs af skel for ejendommenes samlede sekundære bebyggelse, svarende til den regulering der gælder for tofamiliehuse.
Dermed bliver spørgsmålet ikke nødvendigvis, om kommunerne vil fortætning eller grønne kvaliteter, men hvordan de to hensyn kan integreres.

Et lignende dilemma gør sig gældende i forhold til parkering, infrastruktur og servicefunktioner. Borgerne udtrykker bekymring for, om eksisterende kvaliteter kan opretholdes ved flere boliger i parcelhuskvartererne (jf. 5.1.2). Samtidig kan øget befolkningstæthed være grundlag for at skabe bedre kollektiv transport og lokale servicefunktioner som kan ændre eller reducere de nuværende behov. Dette illustrerer et klassisk planlægningsmæssigt dilemma, hvor nogle konsekvenser opleves konkret og umiddelbart, mens gevinsterne ofte er mere langsigtede og usikre.

Endnu en væsentlig forudsætning for borgernes accept synes også at være, hvis fortætning kan gennemføres uden omfattende nedrivning og nybyggeri. Åbnes der for flere udviklingsmuligheder, kan det dog skabe et nyt marked for spekulative opkøb med henblik på opdeling og videresalg. Selvom dette ikke nødvendigvis er problematisk i et klima- og ressourceperspektiv, vil transformationerne muligvis ikke være af samme kvalitet og gevinsterne koncentreres hos få aktører frem for at komme lokalsamfundet til gode. Dette kan svække accepten af retfærdighed og dermed reducere den lokale accept (5.1.2 og 4.4).
Et dilemma her vil være, at forringes det økonomiske potentiale ved opdeling, f.eks. ved at indføre bevar-eller-forklar principper der dermed ikke giver større bebyggemuligheder, eller at mulgiheden for opførsel af sekundær bebyggelse også mindskes, reduceres også realiseringspotentialet for de lokale parcelhusejere (jf. 5.1.1).

I forlængelse af acceptbetingelserne bliver borgerinddragelse central. Ifølge backward mapping-perspektivet bør implementering tage udgangspunkt i de aktører, der forventes at realisere eller leve med udviklingen (jf. 4.5). I borgerperspektiverne og i teorien peges der på, at forsøg på at indføre fortætning indirekte eller uden åben debat risikerer at skabe mistillid mellem

borgere og kommune (jf. 5.1.2). Hvis udviklingen derimod sker gennem gennemsigtige processer, hvor borgerne inddrages i udformningen af løsningerne, kan det potentielt styrke både legitimitet og accept (4.2).

Overordnet peges der med diskussionen på, at opdeling af parcelhuse ikke udelukkende er et teknisk eller byggefagligt spørgsmål, men et spørgsmål om samspillet mellem borgerpræferencer, incitamenter, planlægning og regulering. Potentialet vurderes at være til stede, men realisering og accept forudsætter, at udviklingen implementeres under visse betingelser og aktivt understøttes gennem både kommunale og statslige virkemidler.

9 Anbefalinger

Med afsæt i projektets analysefund og den efterfølgende diskussion af udviklingsmuligheder for opdeling af parcelhuse i flere boliger, præsenteres i det følgende en række anbefalinger rettet mod kommunale og statslige myndigheder.

Anbefalingerne opdeles i løsninger der kan findes inden for gældende ret og løsninger, der forudsætter lovændringer. Opdelingen tager afsæt i den teoretiske sondring mellem transition og transformation (jf. 4.5). Nogle af de identificerede løsninger kan realiseres gennem ændrede prioriteringer, fortolkninger og anvendelser af de eksisterende reguleringsmæssige rammer. Disse løsninger kan forstås som transitionelle forandringer, idet de søger at fremme udviklingen inden for de eksisterende institutionelle strukturer. Andre løsninger forudsætter derimod ændringer af lovgivningen eller de grundlæggende reguleringsmæssige vilkår, som i dag begrænser mulighederne for opdeling af parcelhuse. Disse løsninger kan dermed forstås som transformative, da de indebærer ændringer af de institutionelle rammer, som udviklingen foregår inden for.

Opdelingen bidrager dermed til at tydeliggøre, hvilke anbefalinger der umiddelbart kan implementeres af kommunerne, og hvilke der kræver handling på nationalt niveau og dermed har en længere tidshorisont.

I diskussionen identificeres desuden en række problemstillinger vedrørende realiseringskonsekvenser og implementeringsudfordringer, som vurderes relevante at undersøge nærmere. Da projektet er forankret i et landinspektørfagligt perspektiv, og sådanne undersøgelser forudsætter ekspertise inden for andre fagområder, afgrænses der fra at formulere konkrete anbefalinger på disse områder.

9.1 Anbefalinger inden for gældende ret

Projektets resultater peger på, at kommunerne allerede inden for gældende ret råder over en række muligheder for at understøtte opdeling af parcelhuse. De følgende anbefalinger omhandler derfor, hvordan eksisterende planlægningsredskaber, reguleringsmuligheder og forvaltningspraksisser kan anvendes mere aktivt til at fremme udviklingen.

Identifikation og aktiv anvendelse af eksisterende handlerum

Projektets analyser peger på, at der allerede inden for gældende ret eksisterer muligheder for at understøtte opdeling af parcelhuse, men at disse muligheder i varierende grad udnyttes i kommunal praksis. Det anbefales derfor, at kommunerne systematisk undersøger deres eksisterende reguleringsmæssige handlerum, herunder praksis ved dispensationer, helhedsvurderinger samt håndhævelse og fravigelse af villa- og byggeservitutter. Eksempelvis kan kommunerne undersøge deres praksis vedrørende fortolkningen af, under hvilke forudsætninger et enfamiliehus fortsat kan klassificeres som et tofamiliehus efter en opdeling. Formålet bør være at afklare, hvordan opdeling af parcelhuse kan tillades inden for gældende lovgivning, og om der eksisterer muligheder, som ikke i dag bringes aktivt i anvendelse.

Kortlægning og synliggørelse af eksisterende opdelingsmuligheder

Det anbefales, at kommunerne gennemgår reguleringen af deres parcelhusområder med henblik på at identificere områder, hvor forskellige former for opdeling allerede kan realiseres uden væsentlige planmæssige ændringer. Særligt parcelhusbygninger med flere etager vurderes at rumme et betydeligt opdelingspotentiale, da etablering af tofamiliehuse efter bygningsreglementet henhører under samme bebyggelseskategori som enfamiliehuse og dermed som udgangspunkt kan realiseres inden for byggerettens rammer. Med kortlægningen kan kommunerne udarbejde målrettet informationsmateriale, der tydeliggør de eksisterende muligheder for borgerne. En sådan indsats vurderes både at kunne reducere usikkerheden omkring transformationsprocessen og styrke realiseringspotentialet ved at gøre udviklingsmulighederne mere overskuelige. Samtidigt kan kommunerne finde muligheder der ikke forudsætter udvikling af lokalplaner.

Inspiration og tydelig kommunikation af boligudviklingsstrategi

Projektets resultater peger på, at åben kommunikation om formålet med opdeling af parcelhuse kan have betydning for den lokale accept. Det anbefales derfor, at kommunerne tydeliggør, hvordan en eventuel boligudviklingsstrategi relaterer sig til hensyn som klima, boligforsyning og tilpasning til lokale boligbehov, samtidig med at områdets eksisterende kvaliteter søges bevaret. Dette kan blandt andet understøttes gennem informationsmateriale, inspirationskataloger og borgerrettede arrangementer om mulighederne for opdeling og transformation af parcelhuse.

Strategisk lokalplanlægning for opdeling af parcelhuse

Hvor kommunerne ønsker at fremme opdeling af parcelhuse mere aktivt, kan lokalplanlægning anvendes som et strategisk redskab til at signalere en ønsket udviklingsretning. I den forbindelse kan det være relevant at indarbejde bestemmelser, der understøtter transformation og bevaring af den eksisterende bygningsmasse, eksempelvis inspireret af bevar-eller-forklar principperne. Tilsvarende kan bestemmelser om grønne strukturer og friarealer bidrage til at balancere hensynet til fortætning med ønsket om at bevare områdets grønne kvaliteter.

Fokus på målgrupper med størst realiseringspotentiale

Endelig peger projektets analyser på, at realiseringspotentialet ikke nødvendigvis er jævnt fordelt blandt parcelhusejerne. Det anbefales derfor, at kommunerne overvejer, hvilke målgrupper der har de største incitamenter og bedste forudsætninger for at gennemføre opdelinger. På baggrund af projektets resultater vurderes seniorer og empty nesters at udgøre særligt relevante målgrupper, idet disse grupper ofte både har overvejelser om boligskifte, økonomiske ressourcer og et længere tidsperspektiv til rådighed for gennemførelse af boligtransformationer.

9.2 Anbefalinger der forudsætter lovændringer

Hvis en mere intensiv udnyttelse af den eksisterende parcelhusmasse ønskes fremmet på nationalt niveau, peger projektets resultater på behovet for at videreudvikle de retlige rammer, der i dag begrænser mulighederne for opdeling af parcelhuse.

Reform eller tilpasning af ejendomsvurderingsloven

Den væsentligste strukturelle barriere vurderes at være ejendomsvurderingslovens konsekvenser for både grundejere og kommunal planlægning. Det anbefales derfor at undersøge mulighederne for at tilpasse ejendomsvurderingssystemet, således at teoretiske udviklingsmuligheder i mindre grad udløser økonomiske konsekvenser for grundejere, før mulighederne faktisk realiseres. Dette kan eksempelvis ske gennem forskellige former for skatterabatter, fritagelser eller andre reguleringsmæssige undtagelser. Samtidig anbefales det at undersøge, hvordan lovgivningen i højere grad kan understøtte transformation og bevaring af eksisterende bygninger frem for nedrivning og nybyggeri.

National bevar-eller-forklar regulering

Hvis nedbringelse af nedrivninger og nybyggeri ønskes prioriteret på nationalt niveau, kan det være relevant at udvikle reguleringsmæssige rammer og lovgivning, der i højere grad understøtter transformation og bevaring af den eksisterende bygningsmasse. Nationale bevar-eller-forklar-principper kan i den forbindelse bidrage til at reducere nedrivningsincitamenter og fremme en mere ressourceeffektiv udnyttelse af eksisterende bygninger.

Særskilt regulering af dobbelthuse ved opdeling af parcelhuse

Med projektet peges der på, at de gældende byggeretslige bestemmelser kan skabe incitamenter til yderligere bebyggelse, som ikke nødvendigvis bidrager til etableringen af flere boliger. Hvis transformation af enfamilieparcelhuse til dobbelthuse ønskes fremmet som boligudviklingsstrategi, anbefales det derfor at undersøge, om den automatiske forhøjelse af bebyggelsesprocenten ved transformation af enfamiliehuse til dobbelthuse er hensigtsmæssig i forhold til de overordnede klima-, areal- og bevaringshensyn.

Det anbefales endvidere at undersøge, om dobbelthuse kunne udgøre en selvstændig reguleringsmæssig kategori med særlige regler for sekundær bebyggelse. Herved kan der skabes bedre overensstemmelse mellem ønsket om at understøtte boligudvikling gennem transformation og ønsket om at begrænse yderligere bebyggelse, som ikke bidrager til boligforsyningen.

Differentieret regulering af transformation og nybyggeri

Det anbefales også at undersøge, om bygningsreglementet i højere grad kan understøtte transformation af eksisterende bygninger ved at sondre mellem ændringer, der påvirker bygningers ydre fremtræden, og ændringer, der primært vedrører indretning og anvendelse. Formålet vil være at skabe bedre muligheder for at tilpasse den eksisterende boligmasse til ændrede boligbehov uden nødvendigvis at forudsætte omfattende nybyggeri.

9.3 Begrænsninger og realiseringsudfordringer

Projektet peger på en række forhold, som også vurderes at have betydning for realisering af opdeling af parcelhuse, men som ligger uden for projektets landinspektørfaglige afgrænsning. Der vurderes derfor at være behov for yderligere undersøgelser af de konsekvenser og implementeringsudfordringer, som kan følge af en mere udbredt anvendelse af opdeling af parcelhuse som boligudviklingsstrategi.

Analyse af økonomiske konsekvenser og virkemidler

Der vurderes at være behov for økonomiske analyser af konsekvenserne ved en bredere udrulning af muligheder for opdeling af parcelhuse. Sådanne analyser kan blandt andet belyse betydningen for boligpriser, ejendomsværdier, social ulighed og geografiske forskelle på boligmarkedet. Særligt er der behov for at undersøge, hvordan udviklingen kan understøttes uden at forstærke eksisterende skævheder mellem vækstområder og områder præget af affolkning. I den forbindelse kan det være relevant at undersøge effekterne af forskellige økonomiske virkemidler, herunder skatterabatter, låneordninger eller andre støtteinstrumenter, som kan understøtte en mere balanceret udvikling.

Analyse af planændringers økonomiske konsekvenser

Der vurderes at være behov for yderligere undersøgelser af samspillet mellem planlægning og ejendomsvurdering. Med projektet peges der på, at ejendomsvurderingssystemet udgør en væsentlig barriere for udviklingen. Det anbefales derfor at udvikle analyse- og beregningsværktøjer, der kan synliggøre de økonomiske konsekvenser af planmæssige ændringer for de grundejere der vil påvirkes. Herved kan konsekvenserne af forskellige reguleringsmæssige tiltag vurderes på et mere oplyst grundlag.

Analyse af de fysiske konsekvenser ved opdeling af parcelhuse

Et væsentligt spørgsmål vedrører de fysiske konsekvenser af ændret arealanvendelse på de enkelte ejendomme. Selvom opdeling af parcelhuse primært baserer sig på udnyttelse af den eksisterende bygningsmasse, vil ændret anvendelse ofte medføre ændrede behov for blandt andet parkering, opholdsarealer, adgangsforhold, affaldshåndtering og sekundære bygninger. Det anbefales derfor at undersøge, hvilke konsekvenser opdeling typisk har for bebyggelsesstrukturer, friarealer og den grønne struktur i parcelhuskvartererne.

10 Konklusion

Projektet udspringer af den problemstilling, at kommunerne på den ene side har forpligtet sig til at reducere CO_2-udledningerne gennem deres klimahandlingsplaner, mens der på den anden side fortsat planlægges omfattende boligudbygning på bar mark og opføres nye parcelhuse med et betydeligt klima- og arealaftryk (jf. 2). Med udgangspunkt i det indledende problemfelt undersøges det i projektet, hvilke muligheder kommunerne har for at understøtte opdeling af eksisterende parcelhuse i flere boliger som et alternativ til nybyggeri og yderligere arealforbrug.

Analysen af borgerperspektiver viser, at realiseringsbetingelserne for opdeling af parcelhuse ikke kun afhænger af tekniske eller juridisk muligheder, men i høj grad knytter sig til forestillinger om hjem, privatliv, selvbestemmelse og livskvalitet (jf. 5.1.1). Parcelhuset opfattes af mange som mere end en bolig og forbindes med frihed, økonomisk tryghed, grønne omgivelser og en bestemt livsform. Samtidig viser analysen, at modstanden mod fortætning ofte er rettet mod de lokale konsekvenser frem for mod flere boliger i sig selv (jf. 5.1.2). Realiseringen og accepten for opdeling øges, når udviklingen kan ske frivilligt, inden for klare og gennemskuelige rammer, og når eksisterende bygninger transformeres frem for at blive erstattet af nybyggeri (jf. 5.2).

Den retsdogmatiske analyses resultater viser, at kommunernes muligheder for at understøtte opdeling af parcelhuse i parcelhuskvarterer er snævert og præget af et komplekst samspil mellem planloven, byggeloven, bygningsreglementet, servitutter, lokalplaner, kommuneplaner samt reglerne om udstykning og ejerlejlighedsopdeling (jf. 6.4). Analysen viser samtidig, at gældende ret rummer nogle muligheder for opdeling af parcelhuse til flere selvstændige boliger, men at mulighederne varierer betydeligt mellem forskellige parcelhuskvarterer og ofte begrænses af konkret regulering. Efter opdeling af parcelhuse i selvstændige boliger er det ikke den store juridiske udfordring at opdele boligerne i særskilt ejerskab (jf. 6.4).

Med ekspertperspektiverne peges der på, at kommunerne flere steder kan understøtte udviklingen mere aktivt inden for de eksisterende rammer (jf. 7). Særligt fremhæves et potentiale i en mindre restriktiv fortolkning af gældende regler, mere fleksibel anvendelse af helhedsvurderinger, strategisk brug af kommune- og lokalplanlægning samt en mere systematisk afdækning af de forvaltningsretlige muligheder, som allerede eksisterer inden for gældende

ret. Selvom dette i nogle grad gælder kommunernes forvaltningspraksis viser den retsdogmatiske analyse dog at mulighederne for fortolkning af lovgivningen ikke åbner for så stort et handlerum som nogle af eksperterne efterlyser (jf. 6.4). Eksperterne peger dog på, at de væsentligste barrierer ligger uden for kommunernes kompetenceområde og i stedet er knyttet til den nationale lovgivning, herunder ejendomsvurderingssystemet og regler, der vanskeliggør opdeling i selvstændige ejerboliger (jf. 7).

På tværs af problemfeltet og projektets analyserne peges der således på, at opdeling af parcelhuse rummer et potentiale som klima-, bolig- og arealstrategi. Udviklingen kan bidrage til en mere effektiv udnyttelse af den eksisterende bygningsmasse, reducere behovet for nybyggeri og mindske inddragelsen af nye arealer, samtidig med at der kan skabes flere boliger i eksisterende byområder (jf. 2, 8.1 og 8.3). Potentialet understøttes yderligere af ændrede husstandsstørrelser, et stigende antal en- og topersonershusstande samt et voksende behov for mindre og mere fleksible boligformer (jf. 2).

Med projektet vises det dog samtidig, at realiseringen af dette potentiale afhænger af mere end blot juridiske muligheder. Parcelhusejerne udgør den centrale aktør i udviklingen, og opdeling vil kun finde sted, hvis mulighederne opleves som attraktive, økonomisk fordelagtige og forenelige med ønsket om privatliv og selvbestemmelse (jf. 5.1.1 og 8.2). Samtidig er lokal accept afgørende, hvilket forudsætter, at udviklingen opleves som retfærdig, sker med respekt for områdets karakter og ikke medfører væsentlige lokale tab i forhold til økonomi, grønne kvaliteter, privatliv eller kvarteridentitet (jf. 5.1.2 og 8.4).

Samlet konkluderes det derfor, at kommunerne allerede i dag råder over en række muligheder for at understøtte opdeling af parcelhuse, men at de eksisterende snævre muligheder kun delvist udnyttes. Hvis en mere intensiv udnyttelse af parcelhusmassen ønskes fremmet som led i den grønne omstilling, peges der med projektet på et behov for både transitionelle og transformative forandringer. På kort sigt kan kommunerne i højere grad aktivere deres eksisterende handlerum gennem kortlægning, planlægning, forvaltningspraksis og informationsindsatser (jf. 9.1). På længere sigt peger projektet på behovet for videreudvikling af de nationale institutionelle rammer, så lovgivningen i højere grad understøtter en transformationsproces med bevaring og opdeling af den eksisterende boligmasse frem for fortsat arealekspansion og nybyggeri (jf. 8 og 9.2).

På den baggrund kan det konkluderes, at opdeling af parcelhuse ikke primært begrænses af

manglende fysiske muligheder, men af et samspil mellem realiserings- og acceptbetingelser og de reguleringsmæssige rammer. Skal udviklingen realiseres i overensstemmelse med problemfeltets klimahensyn, forudsætter det derfor både en mere aktiv kommunal implementering og en videreudvikling af de nationale rammer, der i dag former parcelhuskvarterernes udvikling.

11 Kilder

Artikler

Alchian, A. A. og H. Demsetz (1973). „The Property Rights Paradigme“. I: *New York University Press for the Economic History Association, The Journal of Economic History* 33.1, s. 16. DOI: https://www.jstor.org/stable/2117138.

Arnstein, S. R. (1969). „A Ladder of Citizen Participation“. I: *Journal of the American Institute of Planners* 35.4, s. 216–224. DOI: 10.1080/01944366908977225.

Avelino, F. (2017). „Power in Sustainable Transitions: Analysing power and (dis)empowerment in transformative change towards susatinability“. I: *San Fransisco: Wiley, Environmental Policy and Governance* 27.6, s. 505–520. DOI: 10.1002/eet.1777.

Braun, V. og V. Clarke (2006). „Using thematic analysis in psychology“. I: *Qualitative Research in Psycology* 3.2, s. 77–101. DOI: 10.1191/1478088706qp063oa.

Burton, E. (2000). „The Compact City: Just or Just Compact? A Preliminary Analysis“. I: *SAGE Publications, Urban Studies* 37.11, s. 1969–2006. DOI: 10.1080/00420980050162184.

Carson, A. J., N. L. Chappell og C. E. Dujela (nov. 2009). „Power Dynamics and Perceptions of Neighbourhood Attachment and Involvement: Effects of Length of Residency versus Home Ownership“. I: s. 162–177. URL: https://doi.org/10.1080/14036090903159960.

Clarke, V. og V. Braun (2016). „Thematic analysis“. I: *The Journal of Positive Psycology* 12.3, s. 297–298. DOI: 10.1080/17439760.2016.1262613.

Coase, R. H. (1960). „The Problem of Social Cost“. I: *University of Chicago Press, The Journal of Law Economics* 3, s. 1–44. DOI: 10.1086/466560.

Debrunner, G., A. Jonkman og J. Gerber (2024). „Planning for social sustainability: mechanisms of social exclusion in densification through large-scale redevelopment projects in Swiss cities“. I: *Harlow: Routledge, Housing studies* 39.1, s. 146–167. DOI: 10.1080/02673037.2022.2033174.

Demsetz, H. (1967). „Toward a Theory of Property Rights“. I: *American Economic Association, The American Review* 57.2, s. 347–359. DOI: https://www.jstor.org/stable/1821637.

Devine-Wright, P. (2009). „Rethinking NIMBYism: The role of place attachment and place identity in explaining place-protective action“. I: *John Wiley Sons, Ltd, Journal of Community Applied Social Psychology* 19.6, s. 426–441. DOI: 10.1002/casp.1004.

Elmore, R. F. (1980). „Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions“. I: *Oxford University Press, Political Science Quarterly* 94.4, s. 601–616. DOI: https://www.jstor.org/stable/2149628.

Evans, T., S. Fletcher, P. Failler og J. Potts (2023). „Untangeling theories of transformation: Reflections for ocean governance“. I: *Elsevier Ltd, Marine Policy* 155.9, s. 105710. DOI: 10.1016/j.marpol.2023.105710.

Gerber, J. og G. Debrunner (2022). „Planning with power. Implementing urban densification policies in Zurich, Switzerland“. I: *Elsevier Ltd, Institute of Geography and Centre for Reginal Economic Development (CRED), University of Bern* 123, s. 13. DOI: 10.1016/j.landusepol.2022.106400.

Goldkuhl, G. (2012). „Pragmatism vs interpretivism in qualitative information systems research“. I: *European Journal of Information Systems* 21.2, s. 135–146. DOI: 10.1057/ejis.2011.54.

Hays, R. A. (2016). „Neighborhood Networks, Social Capital, and Political Participation: The Relationships Revisited“. I: *Routledge, Journal of Urban Aafairs* 37.2, s. 122–143. DOI: https://doi.org/10.1111/juaf.12137.

Horup, L m.fl. (2025). „Absolute sustainability assessment of the Danish building sector through prospective LCA“. I: *ELSEVIER, Science of The Total Environment* 966.178780, s. 14. DOI: https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2025.178780.

Hupe, P. L. (2011). „Public policy and administration“. I: *SAGE Publications* 26.1, s. 63–80. DOI: 10.1177/0952076710367717.

Jarvis, H. (2015). „Community-led Housing and 'Slow' Opposition to Corporate Development: Citizen Participation as Common Ground?“ I: *Blackwell Publishing Ltd, Geography compass* 9.4, s. 202–213. DOI: 10.1111/gec3.12206.

Jessop, B. (2007). „From micro-powers to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power“. I: *Political Geography* 26.1, s. 34–40. DOI: 10.1016/j.polgeo.2006.08.002.

Kahneman, D. og A. Tversky (1979). „Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk“. I: *The Economic Society, Econometrica* 47.2, s. 263–292. DOI: https://www.jstor.org/stable/1914185.

Lewicka, M. (2011). „Place Attatchment: How far have we come in the last 40 years?“ I: *Journal of Environmental Psychology* 31.3, s. 207–230. DOI: 10.1016/j.jenvp.2010.10.001.

McMillan, D. W. og D. Charvis (1986). „Sense of Community: A Definition and Theory“. I: *Journal of Community Psychology* 14.1, s. 6–23. DOI: 10.1002/1520-6629.

Proshansky, H. M., A. K. Fabian og R. Kaminoff (1983). „Psysical World Socialization of the Self“. I: *Journal of Environmental Psychology* 3.1, s. 57–83. DOI: 10.1016/S0272-4944(83)80021-8.

Ryberg, M. W., M. M. Andersen, M. Owsianiak og M. Z. Hauschild (2020). „Downscaling the planetary boundaries in absolute environmental sustainability assessments“. I: *ELSEVIER, Journal of Cleaner Production* 276.123287, s. 12. DOI: 10.1016/j.jclepro.2020.123287.

Weißermel, S. og R. Wehrhahn (2024). „Climate-just housing: A Socio-spatial Perspective on Climate Policy and Housing“. I: *John Wiley Sons, Ltd, International journal of urban and regional research* 48.4, s. 628–649. DOI: 10.1111/1468-2427.13243.

Zhang, H., R. H. Matsuoka og Y. J. Huang (2018). „How Do Community Planning Features Affect the Place Relationship of Residents? An investigation of Place Attatchment, Social Integration, and Community Participation“. I: *Sustainable Built Invironment* 10.8. DOI: https://doi.org/10.3390/su10082726.

Bøger

Altman, I. og S. M. Low (1992). *Place Attachment*. 1. udg. Springer, s. 314.

Andersen, L. A. (1984). *Servitutter og Lokalplaner*. 1. udg. GEC GAD, s. 129.

Blume, P. (2020). *Retssystemet og juridisk metode*. 4. Jurist- og økonomforbundets forlag, s. 377.

Bryman, A. (2016). *Social research methods*. 5. Oxford University Press, s. 782.

Charmaz, K. (2006). *Constructing Grounded Theory*. 1. SAGE Publications, s. 208.

Corbin, J. og A. L. Strauss (2008). *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*. 3. SAGE, s. 435.

Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. 3. SAGE Publications, s. 448.

Fainstein, S. S. (2010). *The Just City*. Ithaca: Cornell University Press, s. 224.

Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: democracy in practice*. chicago, III.: University of Chicago Press, s. 290.

Foucault, M. (1978). *The History of Sexuality*. 3. New York: Vintage Books, a division of Random House, s. 174.

Fraser, N. (2009). *Scales of justice: Remaining political space in a globalizing world*. Columbia University Press, s. 200.

Glaser, B. G. og A. L. Strauss (1967/2017). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. 1. udg. Routledge, s. 282.

Harvey, D. (2009). *Social Justice and the City*. University of Georgia Press, s. 355.

Healey, P. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. 2. New York: Palgrave Macmillan, s. 366.

Howlett, M. og M. Ramesh (2003). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. 2. Oxford University Press, s. 416.

James, W. (1907). *Pragmatism: A New Name for Some Old Ways of Thinking*. 1. udg. Cambridge, Mass: Harvard University Press, s. 332.

Kozinets, R. V. og R. Gambetti (2021). *Netnography unlimited: understanding technoculture using qualitative social media research*. 1. udg. Routledge, s. 342.

Kvale S. Brinkmann, S. (2015). *Interview*. 3. udg. SAGE Publications, Inc., s. 440.

Lukes, S. (1974). *Power: A Radical View*. Palgrave Macmillan in association with the British Sociological Association, s. 192.

Mahncke, H. og M. Wiking (2025). *Vores Livskvalitet - Hvad kan vi lære af de lykkeligste danskere*. 1. udg. Realdania, s. 302.

Munk-Hansen, C. (2018). *Fast ejendom III*. 2. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, s. 159.

– (2022). *Retsvidenskabsteori*. 3. Sage Publications, s. 471.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, s. 157.

Peters, B. G. (2021). *Advanced introduction to public policy*. 2. Edward Elgar Publishing, s. 232.

Pressman, J. L. og A. B. Wildavsky (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all: This being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. 3. University of California Press, s. 304.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. 1. New York, New York: Simon Schuster, s. 544.

Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. 1. University of Minnesota Press, s. 276.

Thomsen, J. P. F. (2000). *Magt og Indflydelse*. Århus: Magtudredning: eksp. Politica, s. 68.

Tuan, Y. (1977). *Space and Place: The Perspective of Experience*. 1. udg. University of Minnesota Press, s. 246.

Rapporter

ARUP (2016). *Deadline - 2020 (how cities will get the job done)*, s. 59. URL: www.c40.org/wp-content/uploads/2021/07/Deadline_2020.pdf.

C40 CITIES (mar. 2020). *Climate Action Planning Framework*, s. 36. URL: https://c40.my.salesforce.com/sfc/p/#36000001Enhz/a/1Q0000001mw6/Dn5yZGRzu3uSpVrzfllmuJOgU1tqq4jpFiEDfJnTGUM.

Danmarks Statistik (feb. 2022). *16 pct. flere husstande end for en generation siden*. URL: https://www.dst.dk/da/Statistik/udgivelser/NytHtml?cid=38261&utm.

EFFEKT, ARTELIA og CEBRA (oktober 2024). *Reduction Roadmap*, s. 106. URL: https://reductionroadmap.dk/reduction-roadmap-2.

Energistyrelsen (nov. 2025). *Energistatistik 2024 - Danmarks produktion og forbrug af energi*, s. 61. URL: https://ens.dk/analyser-og-statistik/aarlig-energistatistik.

Esbjørn, A. og S. Christiansen (nov. 2025). *Boligens Klimaaftryk - en analyse af danskernes voksende boligforbrug med fokus på parcelhuset*, s. 33. URL: https://concito.dk/udgivelser/boligens-klimaaftryk.

ESPON (oktober 2024). *No net land take trajectories - Policies and practices across Eurpoe*, s. 22. URL: https://www.espon.eu/sites/default/files/2024-12/no-net-land-take-trajectories_policy-brief.pdf.

Fryd, O., C. Fertner, L. Gernow, H. A. Hansen og A. Tietjen (jan. 2026). *Klimahensyn i byplanlægningen - boligbyggeri, bevaring og fortætning*, s. 63. URL: https://curis.ku.dk/ws/portalfiles/portal/531736818/KlimahensynByplanlaegning_IGN_Rapport_Januar_2026.pdf.

Global Alliance for Buildings and Constrution (2024). *Global Status Report for Buildings and Construction*, s. 100. URL: https://wedocs.unep.org/rest/api/core/bitstreams/75c570dd-e011-4bfd-a8a0-2bdef38c0599/content.

Hanell, F. og P. Severson (mar. 2022). *Netnography: Two Methodological Issues and the Consequences for Teaching and Practice*, s. 7. URL: https://lnu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1701892&dswid=8098.

Hill-Hansen, D. m.fl. (nov. 2024). *Del Hus Vidensprojekt - Muligheder og barrierer ved opdeling af enfamiliehuse til flerfamiliehuse*, s. 108. URL: https://delhus.dk/#Services.

Klimarådet (Maj 2026). *Klimaholdninger*, s. 115. URL: https://klimaraadet.dk/sites/default/files/node/field_files/Klimaholdninger%20i%20Danmark_maj2026_0.pdf.

Klimaalliancen (jun. 2022). *DK2020 - Klimaplaner for hele Danmark*, s. 5. URL: www.kl.dk/media/wi0nsocw/faktaark-om-dk2020.pdf.

Københavns Kommune (maj 2017a). *Notat - Bilag 4. Dobbelthuse i områder med villaservitutter - vurdering af praksis og praksisændring*, s. 7. URL: www.kk.dk/sites/default/files/agenda/4ed0c77c-a82b-4636-82a4-d7e8ca0aee9e/f44b8ce0-4e44-4662-8d0e-7a2bb8091c78-bilag-4.pdf.

– (apr. 2025). *Notat - Bilag 2 Villa- og byggeservitutter*, s. 4. URL: www.kk.dk/sites/default/files/agenda/c4e984c4-f3c8-41f1-97b1-e865f0b8ac73/8bcdf561-ebea-4a7b-a6a8-16ae5d5e76e1-bilag-2.pdf.

Lecker, F., H. Mousa, J. P. H. Gil, S. Lynge og L. Heebøll (dec. 2025). *Del Hus i Kommunen*, s. 96. URL: www.delhus.dk/Del_Hus_i-Kommunen_Guide.pdf.

Mecklenborg, M. og J. O. Jensen (2025). *Klimaet og parcelhusets fremtid*, s. 27. URL: https://plan22.dk/sites/default/files/2025-06/Plan22_Artikler_A4_Mette_13Feb_01%20Final.pdf.

Maagøe, V. (feb. 2023). *Analyse af CO2-udledningen for forskellige typer byudvikling*, s. 35. URL: https://concito.dk/files/media/document/Analyse%20af%20CO2-udledningen%20for%20forskellige%20typer%20byudvikling.pdf.

Nordby, M. og E. Julien (jan. 2026). *Danmarks planlagte boligudbygning - i et klimaperspektiv*, s. 57. URL: https://plan22.dk/sites/default/files/2026-01/Rapport%20Danmarks%20planlagte%20boligudbygning%20i%20et%20klimaperspektiv%2029.01.26.pdf.

OECD Green Growth Studies (2012). *Compact City Policies: A Comparative Assesment*, s. 287. URL: https://www.oecd.org/en/publications/compact-city-policies_9789264167865-en.html.

Sweco og Cobe (jun. 2023). *Potentialer for indretning af flere boliger i den eksisterende bygningsmasse Baggrundsrapport*, s. 30. URL: https://realdania.dk/publikationer/faglige-publikationer/potentialer-for-indretning-af-flere-boliger-i-den-eksisterende-bygningsmasse.

Transition and ARK OIE (feb. 2026). *Bevar, del og bo flere sammen*, s. 64. URL: https://static1.squarespace.com/static/66b1d18d04b0285ccae51df0/t/69ef0e551738a972d1890152/1777274453692/Bevar+Mere+-+Vidensprojekt+-+Bevar%2C+del+og+bo+flere+sammen_rapport.pdf.

Wicki, M. og D. Kaufmann (2021). *How does Acceptance of Densification Differ among Neighborhood Types?*, s. 24. URL: https://www.research-collection.ethz.ch/entities/publication/350b1464-dc21-4028-9e82-714f6ca4198b.

Websider

Arkitektforeningen (u.d.). *Parcelhusdilemmaet*. URL: https://arkitektforeningen.dk/aktuelt/temaer/agenda-earth/parcelhusdilemmaet/.

Bevar Mere (u.d.). *Bevar Mere*. URL: https://www.bevar-mere.dk/.

Danmarks Statistik (2026a). *Befolkningsfremskrivning*. URL: https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/borgere/befolkning/befolkningsfremskrivning.

– (2026b). *Befolkningstal*. URL: https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/borgere/befolkning/befolkningstal.

– (2026c). *Husstande og familier*. URL: https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/borgere/husstande-og-familieforhold/husstande-og-familier.

Department of Economic and Social Affairs (2024). *World Population Prospects 2024*. URL: https://population.un.org/wpp/graphs?loc=900&type=Demographic%20Profiles&category=Line%20Charts.

Eurostat (u.d.). *Settlement area*. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lan_settl/default/bar?lang=en.

Gundersen, R. og J. M. Rasmussen (2023). *Værd at vide, før du køber en ideel anpart*. URL: https://www.bolius.dk/vaerd-at-vide-foer-du-koeber-en-ideel-anpart-16210.

Hus, Nævnenes (u.d.). *Byggeklageenheden*. URL: https://naevneneshus.dk/naevnsoversigt/byggeklageenheden/.

Jensen, M. og T. Nielsen (2023). *Parcelhusets arkitektur og historie*. URL: https://www.bolius.dk/parcelhusets-arkitektur-og-historie-17537.

Københavns Kommune (2017b). *Praksis for administration af villaservitutter og dobbelthuse*. URL: https://www.kk.dk/dagsordener-og-referater/Teknik-%20og%20Milj%C3%B8udvalget/m%C3%B8de-19062017/referat/punkt-9.

Plan- og Landdistriktsstyrelsen (u.d.). *kortplandata*. URL: https://visplaner.plandata.dk/lokalplan?CQL_FILTER=status%20%3D%20%27V%27&loc=665690%2C6237500%2C2.

Plan22+ (u.d.). *Plan22+*. URL: https://plan22.dk/da.

Realdania (u.d.). *DK2020*. URL: https://realdania.dk/projekter/dk2020.

Sandahl, M. W. (2025). *Bevar eller forklar: Nyt værktøj skal give os et fælles sprog*. URL: https://byggeri-arkitektur.dk/Bevar-eller-forklar--Nyt-vaerktoej-skal-give-os-et-faelles-sprog.

Skøde Centret (u.d.). *Køb bolig sammen med forældre: Juridske overvejelser og finansiering*. URL: https://www.skoedecentret.dk/foraeldrekob/kob-bolig-sammen-med-foraeldre/.

Sweco (2025). *En halv million parcelhuse kan skifte hænder – nyt projekt skal skabe flyttekæder*. URL: https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/14417940/en-halv-million-parcelhuse-kan-skifte-haender-nyt-projekt-skal-skabe-flyttekaeder?publisherId=13559909&lang=da.

United Nations (u.d.). *Global Climate Action*. URL: https://climateaction.unfccc.int/.

Lovgivning

AB 466/2023 (2023). *Afgørelse i klagesag om Køge Kommunes afslag på byggetilladelse til opførelse af et tofamiliehus med lodret skel på [A1], Køge*. URL: https://byg.naevneneshus.dk/nyhed/1a395c34-ff7c-4d5f-8d8b-71c0efc55fec.

BKO 1/2025 (2025). *Byggeret og helhedsvurdering*. URL: https://byg.naevneneshus.dk/nyhed/1a395c34-ff7c-4d5f-8d8b-71c0efc55fec.

CIR nr 190 af 07/10/1975 (Historisk). *Cirkulære om administration af § 15 i lov om kommuneplanlægning*.

Den samlede magistrats resolution af 17/11 1986 (1986). *Hovedjournal 2115*. URL: www.kk.dk/sites/default/files/agenda/4ed0c77c-a82b-4636-82a4-d7e8ca0aee9e/f44b8ce0-4e44-4662-8d0e-7a2bb8091c78-bilag-5.pdf.

Geodatastyrelsens Vejledning om registrering af ejerlejligheder (2025). URL: https://gst.dk/Media/638860108788635092/Vejledning%20om%20registrering%20af%20ejerlejligheder%20-%201.%20maj%202025.pdf.

Gladsaxe Kommuneplan 2025 (2025). URL: https://kommuneplan.gladsaxe.dk/p/BMF-Filer/Byplan/Kommuneplan%202025/Kommuneplan-2025.pdf.

Klimaloven (Gældende). *LBK nr 2580 af 13/12/2021*.

Københavns Kommuneplan 2024 (2024). *Boliger (B)*. URL: https://kp24.kk.dk/rammer/omraadetyper/boliger-b.

Lejre Kommuneplan 2025 (2025). *Generelle Rammer*. URL: https://lejre.viewer.dkplan.niras.dk/plan/15#/19718.

Lovforslag nr. L 9 (1989). *Lov om ændring af forskellige lovbestemmelser*. URL: https://www.folketingstidende.dk/samling/19891/lovforslag/L9/19891_L9_som_fremsat.pdf.

NKO 129/1997 (1996). *Lokalplanpligt for etablering af virksomheder i landzone*. URL: https://mfkn.naevneneshus.dk/nyhed/46b84a6e-303a-4705-ad2e-775302552c7f?highlight=Nr%20129,%20juni%201997%20-%20NATURKLAGEN%C3%86VNET%20ORIENTERER.

NKO 193/1999 (1999). *Lokalplan kunne ikke danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri og kunne alene betragtes som en rammelokalplan*. URL: https://mfkn.naevneneshus.dk/nyhed/aa1a4e35-0e63-460f-894d-9b537c451b2d?highlight=Nr%20193,%20december%201999%20-%20NATURKLAGEN%C3%86VNET%20ORIENTERER%20-%20Lokalplan%20kunne%20ikke%20danne%20grundlag%20for%20lokalplanpligtigt%20byggeri%20og%20kunne%20alene%20betragtes%20som%20en%20rammelokalplan.

NKO 315/2004 (2004). *Fastsættelse af fælles bebyggelsesprocent for et rammeområde i kommuneplanen forudsætter, at området udlægges til en forholdsvis ensartet anvendelse*. URL: https://pkn.naevneneshus.dk/nyhed/a814fdde-ec5b-4d61-9e12-dc8fbc69a144?highlight=NKO%20315.

NKO 324/2004 (2004). *Lokalplan var ugyldig allerede på grund af manglende præcise kommuneplanrammer og var desuden i strid med regionplanen*. URL: https://mfkn.naevneneshus.dk/nyhed/f118838d-3d9e-4a27-8658-5e3f1fd0329c?highlight=Nr.%20324,%20juli%202004%20-%20NATURKLAGEN%C3%86VNET%20ORIENTERER%20-%20Lokalplan%20var%20ugyldig%20allerede%20p%C3%A5%20grund%20af%20manglende%20pr%C3%A6cise%20kommuneplanrammer%20og%20var%20desuden%20i%20strid%20med%20regionplanen.

NKO 371/2005 (2005). *Der kan ikke administreres på grundlag af kommuneplanens rammebestemmelser, når området er omfattet af en lokalplan eller byplanvedtægt*. URL: https://pkn.naevneneshus.dk/nyhed/73022644-36c3-4ed6-a58e-932d8b1ec0a4?highlight=NKO%2520371.

NKO 373/2006 (2006). *Lokalplans klarhed - påbud ugyldigt som følge af manglende hjemmel - ædelengoberede tegl*. URL: https://pkn.naevneneshus.dk/nyhed/82c3761e-c2e8-474a-8967-520f2b1a2570?highlight=NKO%20373.

NKO 446/2008 (2008). *Fortolkning af begrebet "byggelinje" i lokalplan*. URL: https://mfkn.naevneneshus.dk/nyhed/b6e0cb58-efc5-405a-a971-ce3154cd051c?highlight=Nr.%20446,%20august%202008%20-%20NATURKLAGEN%C3%86VNET%20ORIENTERER%20-%20Fortolkning%20af%20begrebet%20%E2%80%9Dbyggelinje%E2%80%9D%20i%20lokalplan.

NKO 449/2008 (2008). *Lokalplan kan ikke danne grundlag for påbud om ophævelse af en privatretlig aftale. Lokalplan kan kun håndhæves over for forhold, hvorom der i lokalplanen er fastsat klare og præcise bestemmelser med hjemmel i planloven*. URL: https://pkn.naevneneshus.dk/nyhed/85b9187c-dac5-4d32-a002-5bbfebc21ead?highlight=NKO%20449.

NKO 45/1994 (1993). *Lokalplanpligt for byggeri m.v. i eller tæt ved en landsby i landzone*. URL: https://mfkn.naevneneshus.dk/nyhed/b4e0aea8-ccaa-4d29-b098-dd8f66e93c5a?highlight=Lokalplanpligt%20for%20byggeri%20m.v.%20i%20eller%20t%C3%A6t%20ved%20en%20landsby%20i%20landzone.

NKO 60 1/1995 (1994). *Forbud efter pl § 12, stk. 3. Rammebestemmelsernes præcision -allerede lovligt etableret anvendelse - betingelser i stedet for forbud*. URL: https://pkn.naevneneshus.dk/nyhed/9aa977e3-842f-4fe3-8daa-eac4aa0b4885.

NKO 61/1995 (1994). *Påbud om ændring af markiser ophævet og sagen hjemvist pga. formelle mangler efter forvaltningslovens regler samt mgl konkret vurdering af dispensationsspørgsmål*. URL: https://mfkn.naevneneshus.dk/nyhed/e5321be9-1516-4518-9326-a430ca8dc29e?highlight=Nr%2061,%20januar%201995%20-%20NATURKLAGEN%C3%86VNET%20ORIENTERER%20-

%20P%C3%A5bud%20om%20%C3%A6ndring%20af%20markiser%20oph%C3%A6vet%20og%20sagen%20hjemvist%20pga.%20formelle%20mangler%20efter%20forvaltningslovens%20regler%20samt%20mgl%20konkret%20vurdering%20af%20dispensationssp%C3%B8rgsm%C3%A5l.

Paris Agreement (2015). URL: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf.

U.2002.960H (2002). *Hjemmel i planlovens § 12, stk. 3, til forbud mod ændret anvendelse af ejendom*. URL: https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000247816.

VEJ nr 122 af 05/07/1991 (Gældende). *Vejledning om koordinering af lovgivningen om bebyggelse og ejendomsdannelse (byggelovens § 10A og forholdet til kommuneplanloven, zoneloven, udstykningsloven, ejerlejlighedsloven, andelsboligforeningsloven mv.)*

Vejledning om bygningsreglementets kapitel 8 - byggeret og helhedsvurdering, kapitel 20 - ubebyggede arealer ved bebyggelse og kapitel 23 - beregningsregler (2021). URL: www.bygningsreglementet.dk/media/y34dcvxv/140121-rev-1-vejledning-om-byggeret-og-helhedsvurdering-beregningsreglerne-kap-23-a.pdf.

Vejledning om kommuneplanlægning (2008). URL: www.plst.dk/Media/637905387496454349/vejledning_kommuneplan08.pdf.

Vejledning om lokalplanlægning (2009). URL: https://www.plst.dk/Media/637905475365414794/vejledning_om_lokalplanlaegning_hwu.pdf.

Indhold

Bilag **3**

A Delundersøgelse 1: Kategorisering af temaer fra spørgeskemaundersøgelser **3**

A.1 Kategorisering af temaer fra spørgeskemaundersøgelser 4

B Delundersøgelse 2: Kodning af høringssvar i Københavns Kommune **11**

B.1 Kodning af høringssvar i Københavns Kommune 12

C Delundersøgelse 3: Kodning af kommentarer på sociale medier **17**

C.1 Kodning af kommentarer på sociale medier 19

Bilag

A Delundersøgelse 1: Kategorisering af temaer fra spørgeskemaundersøgelser

Denne delanalyse bygger på:

- A1, spørgeskemaundersøgelse som forarbejde til Københavns Kommuneplanstrategi 2023 og Kommuneplan 2024, 2022: `www.kk.dk/sites/default/files/agenda/a87e9f5d-e7da-4864-9768-35a204a55723/4ad1b6a0-3e53-4bd6-bf9f-d30d88d1dc14-bilag-3.pdf`
- A2, Spørgeskemaundersøgelse og kvalitative interviews vedrørende opdeling af parcelhuse på egen ejendom, *"Bevar, del og bo flere sammen"*, 2026: `https://static1.squarespace.com/static/66b1d18d04b0285ccae51df0/t/69d65c40b91ae42f0672a3e2/1775656000646/Bevar+Mere+-+Vidensprojekt+-+Bevar%2C+del+og+bo+flere+sammen_rapport_v3-3.pdf`
- A3, A4 og A5, undersøgelser af seniorers boligsituation i Ejby, Asaa og Givskud i forbindelse med projektet *Grøn Boligrotation i Landdistrikterne*, 2023: `https://landdistrikterne.dk/projekt/groen-boligrotation-2/`
- A6, spørgeskemaundersøgelse fra Amager Øst som forarbejde til Københavns Kommuneplanstrategi 2023 og Kommuneplan 2024, 2022: se bilag A6 i bilagsmappen
- A7, undersøgelser af danskernes livskvalitet, *Vores Livskvalitet*, 2025: `https://realdania.dk/viden-og-laering/vidensbibliotek/publikationer/faglige-publikationer/vores-livskvalitet`
- A8, spørgeskemaundersøgelse fra Brønshøj-Husum som forarbejde til Københavns Kommuneplanstrategi 2023 og Kommuneplan 2024, 2022: `https://www.survey-xact.dk/report/shared/render/396fff83-2bd9-4624-b7fd-5a56b784dc2e`
- A9, spørgeskemaundersøgelse fra Brønshøj-Husum med kommentarer som forarbejde til Københavns Kommuneplanstrategi 2023 og Kommuneplan 2024, 2022: se bilag 9

Alle dokumenter ligger i bilagmappe A.

A.1 Kategorisering af temaer fra spørgeskemaundersøgelser

A.1.1 Privatliv er en central betingelse

Ifølge undersøgelsen fra Transitions og ARK OIE fremstår manglende privatliv som den største barriere ved lysten til at opdele sit parcelhus i flere boliger, mens sociale konflikter og økonomiske konflikter også nævnes som væsentlige bekymringer (bilag A2, s. 5). Samtidigt viser samme kilde at tanken om opdelte boliger bliver mere acceptable, når de forstås som separate boligenheder med egen indgang og mulighed for at trække sig tilbage, snarere end som et kollektiv med fælles køkken og bad (A2, s. 6, 55 og 56). I Mahnckes undersøgelse af danskernes oplevede livskvalitet i forhold til privatliv tyder resultatet at boligarealet er mindre væsentligt end muligheden for at kunne trække sig alene til et rum (A7, s. 98-99). Med undersøgelsens resultater kan det også konstateres, at den oplevede livskvalitet er højere for dem der bor i boliger der ikke er etagebyggeri (A7, s. 73) og for dem som ejer deres bolig (A7, s. 95).

Identificerede temaer:

• Frygt for manglende privatliv som primær barriere for opdeling
• Frygt for sociale konflikter ved opdeling
• Frygt for økonomiske konflikter ved opdeling
• Accept øges ved separate boligenheder
• Behov for mulighed for tilbagetrækning
• Modstand mod visse fælles faciliteter (køkken/bad) men accept til andre under visse betingelser
• Samme eller flere rum end antal beboere pr. husstand er vigtigere end boligens størrelse
• Livskvalitet knyttes til muligheden for at være alene

A.1.2 Fællesskab er attraktivt, men skal være frivillig

Ifølge undersøgelsen fra Transition og ARK OIE rangerer socialt fællesskab højt som motivationsfaktor for at opdele sin bolig (A2, s. 4-5) og naboskabet fremhæves i de forskellige cases som en vigtig faktor (A2). I de forskellige cases beskrives fællesskab også som værdifuldt netop fordi man kan deltage, når man vil og trække sig, når man har behov (A2). I spørgeskemaundersøgelsesresultaterne fra forarbejdet til Københavns Kommuneplan 24 fra Brønshøj-Husum kan 66% forestille sig at flytte i seniorfællesskab og de vigtigste begrundelser er fællesskab, tryghed og hjælp i hverdagen. I Forenet Kredit, Landdistrikternes Fællesråd

og COWI's undersøgelser af seniorers ønsker til fremtidige boliger i Ejby, Asaa og Givskud er de ord der blev brugt oftest på borgermøderne også fællesskab og foreningsliv (A3, s. 8, A4, s. 8 og A5, s. 8). I Mahnckes undersøgelse af danskernes oplevede livskvalitet tyder resultatet på at der en kobling mellem social kapital (hvor meget man kommer hinanden ved) i lokalområdet og livskvaliteten (A7, s. 78-79). Muligvis fordi de lette relationer har stor betydning for menneskers livskvalitet (A7, s. 80-81). I samme undersøgelse belyses det, at mennesker der ejer deres bolig, er mere tilbøjelige til at komme hinanden ved (A7, s. 120). Undersøgelsen peger også på at et stærkt fællesskab i lokalmiljøet øger oplevelsen af tryghed som også afspejles i den oplevede livskvalitet (A7, s. 86). Samtidigt viser undersøgelsen dog samtidigt at støj fra naboer har en meget negativ påvirkning af oplevet livskvalitet (A7, s. 87-88).

Identificerede temaer

- Socialt fællesskab som motivationsfaktor for opdeling
- Naboskab er en vigtig værdi
- Fællesskab værdsættes når det er frivilligt og selektivt
- Behov for balance mellem fællesskab og tilbagetrækning
- Interesse for seniorfællesskaber
- Fællesskab kobles til tryghed
- Fællesskab kobles til hjælp i hverdagen
- Fællesskab og foreningsliv som centrale ønsker for seniorer i lokalsamfund
- Social kapital øger livskvaliteten
- Daglige/lette relationer har stor betydning for trivsel
- Stærkt lokalt fællesskab øger tryghed
- Ejerboliger kobles til højere social interaktion
- Støj fra naboer reducerer livskvalitet
- Tæt naboskab kan have både positive og negative effekter

A.1.3 Økonomi og praktik fylder meget

Ifølge undersøgelsen fra Transition og ARK OIE er økonomiske fordele blandt de vigtigste motiver for opdeling og økonomiske konflikter blandt de tydelige barrierer (A2, s. 4-5 og 7). Derudover fremhæves klare aftaler om drift, vedligehold og fordeling af udgifter som vigtige for at opdelte boliger kan fungere (A2, s. 55). I undersøgelsen beskrives processen som en generel barriere, fordi der er uklarhed om hvad man må, som derfor hurtigt kan bli-

ve overvældende (A2, s. 59). Ud fra spørgeskemaundersøgelsesresultaterne fra forarbejdet til Københavns Kommuneplan 2024 fremgår det at ønsker om billige boliger og varierede boligstørrelser tydeligt markerer sig (A1, s. 4 og 7-8). I Forenet Kredit, Landdistrikternes Fællesråd og COWI's undersøgelser af seniorers ønsker til fremtidige boliger i Ejby, Asaa og Givskud er begrundelsen for hvorfor seniorer flytter bl.a. at "huset er for dyrt i drift og vedligeholdelse", "huset (og haven) er for stort til de daglige behov – måske er man blevet alene", "huset (og haven) kræver for meget arbejde) og "huset er mindre egnet til gangbesværede – når der er for mange trapper" (A3, s. 7, A4, s. 7 og A5, s. 7). I Mahnckes undersøgelse af danskernes oplevede livskvalitet viser resultatet, at jo lavere man scorer på kategorien "I hvor høj grad kan din husstand få økonomien til at hænge sammen i hverdagen?" jo lavere er den oplevede livskvalitet, nærmest den laveste i undersøgelsen (A7, s. 163).

Identificerede temaer:

- Økonomiske fordele som central motivation
- Økonomiske konflikter som væsentlig barriere
- Behov for klare aftaler om økonomi og drift
- Behov for klare aftaler om vedligeholdelse
- Usikkerhed om regler og proces som barriere for opdeling
- Kompleksitet i processen opleves som overvældende
- Efterspørgsel efter billigere boliger
- Efterspørgsel efter varierede boligstørrelser
- Parcelhusbolig har med tiden for høje drifts- og vedligeholdelsesomkostninger
- Parcelhusbolig (og have) opleves med tiden som for stor til behov og overkommelighed
- Parcelhuset opleves med tiden som ikke egnet til ændrede fysiske behov (f.eks. trapper)
- Økonomisk råderum har stor betydning for livskvalitet
- Økonomisk usikkerhed reducerer livskvalitet

A.1.4 Grønne arealer og luft mellem husene tillægges høj værdi

I spørgeskemaundersøgelsesresultaterne fra forarbejdet til Københavns Kommuneplan 2024 fremhæves natur/grøn by, biodiversitet og flere grønne områder som centrale ønsker og hensyn i byudviklingen. Hele 73% ønsker sig "mere plads til bynatur og kreative åndehuller" (A1, s. 4, 7-9 og 15-16). I spørgeskemaundersøgelsesresultaterne fra Amager Øst til forarbejdet til Københavns Kommuneplan 2024 prioriteres parker og grønne arealer ligeledes højt og materialet viser modstand mod at skabe plads på bekostning af grønne kvaliteter (A6, s. 3-4

og 13). I spørgeskemaundersøgelsesresultaterne fra forarbejdet til Københavns Kommuneplan 24 fra Brønshøj-Husum er borgernes kommentarer ”bevar det grønne”, ”der bør være luft mellem boliger”, ”grønne områder skal bevares” og ”man må ikke fjerne natur for at bygge boliger” (A8, s. 2-6). I Forenet Kredit, Landdistrikternes Fællesråd og COWI's undersøgelser af seniorers ønsker til fremtidige boliger i Ejby, Asaa og Givskud ligger kategorien ”nærhed til natur” i top tre i ”vigtigste værdier i seniorernes boligvalg” for alle undersøgelserne (A3, s. 8, A4, s. 8 og A5, s. 8). Ifølge undersøgelsen fra Transition og ARK OIE er haven bl.a. er én af de elementer ved forestillingen om opdeling af parcelhuset som størstedelen er villige til at dele (A2, s. 6), samtidigt med at haven for de fleste husejere anses for at være en del af boligen (A2, s. 9). Gennem de forskellige cases som tager udgangspunkt i virkelige menneskers liv og ønsker, står det også klart, at uderum er en højt værdsat kvalitet ved parcelhuset (A2). I Mahnckes undersøgelse af danskernes oplevede livskvalitet viser resultatet, at jo mere man opholder sig i naturen eller har adgang til have eller udendørsareal (ikke nærmere defineret men rummer også haver og parker) jo større er den oplevede livskvalitet (A7, s. 189-191 og 104).

Identificerede temaer:

- Ønske om flere grønne områder i København
- Natur og biodiversitet som centrale værdier
- Ønske om bynatur og rekreative åndehuller i København
- Modstand mod byggeri på bekostning af grønne arealer i København
- Behov for luft mellem boliger i København
- Afstand mellem huse som kvalitet
- Nærhed til natur som vigtig faktor i boligvalg
- Uderum som central boligkvalitet
- Haven som en integreret del af parcelhusboligen
- Villighed til at dele have (under visse betingelser) ved opdeling
- Uderum værdsættes højt i hverdagslivet
- Adgang til natur øger livskvaliteten
- Adgang til udendørsarealer øger trivsel

A.1.5 Bydelens og lokalområdets karakter ønskes bevaret

Med spørgeskemaundersøgelsesresultaterne fra forarbejdet til Københavns Kommuneplan 2024 peges på et tydeligt ønske om at tage hensyn til byens egenart, æstetik, bevaring, det

arkitektoniske og byens sjæl (A1, s. 4, 7-8 og17). I spørgeskemaundersøgelsesresultaterne fra forarbejdet til Københavns Kommuneplan 24 fra Brønshøj-Husum er borgernes kommentarer bl.a. at man skal passe på byens profil, at København vil miste sin identitet og charme ved fortætning (A8, s. 3-6). Ifølge undersøgelsen fra Transition og ARK OIE luftes der én bekymring om at lokalområder risikerer at miste den karakter, som beboerne holder af og som også har økonomisk betydning for husene, hvis opdeling eller andre ændringer opleves som for voldsomme (A2, s. 55) men udover det er der ikke meget i undersøgelsen der tyder på de store bekymringer for naboers reaktioner. Muligvis fordi undersøgelsen drejer sig om egen bolig og personlige forhold (A2, s. 56). Line Stougaard, bidragene i undersøgelsen som arkitekt, fremhæver dog at der i de forskellige cases er lagt vægt på ikke at skabe for store ydre ændringer da det kan opleves som utrygt i nabolaget (A2, s. 9).

Identificerede temaer:

• Ønske om at bevare byens egenart og profil i København
• Æstetik og arkitektonisk kvalitet som vigtig værdi i København
• Bevaring af byens "sjæl" i København
• Frygt af tab af identitet og charme ved fortætning
• Bekymring for at ændringer påvirker lokal karakter
• Lokal karakter har økonomisk betydning for boliger
• Accept afhænger af begrænsede ydre ændringer
• Store fysiske ændringer kan opleves som utrygge
• Mindre fokus på naboers reaktioner i eget-bolig-perspektiv
• Fortætning vurderes forskelligt afhængig af skala (egen bolig vs. område)

A.1.6 Borgerne afviser ikke boligproblemer, men er selektive i valget af løsning

Spørgeskemaundersøgelsesresultaterne fra forarbejdet til Københavns Kommuneplan 24 fra Brønshøj-Husum viser resultatet, at dem der har besvaret spørgeskemaet, har en generel modstand mod fortætning (A8). Kun 9% foretrækker at bygge tættere ved at udfylde huller mellem eksisterende byggeri (randbebyggelse) og at 71% har modstand mod fortætning i villaområderne (A8, s.1-2). I kommentarerne vises der stor variation i spørgsmålet om hvordan Københavnerne ønsker fortætning. Samtidigt bliver der flere steder kommenteret både forslag om ikke at fortætte og forslag om at dele de bygninger der er bedre. Dels ved at opdele boliger til flere (også i villakvarterne) og dels ved at reducere boligstørrelser generelt. Sidstnævnte forslag bakkes op, da hele 48% foretrækker at reducere gennemsnitsstørrelsen på nye boliger

(A8). Med spørgeskemaundersøgelsesresultaterne fra forarbejdet til Københavns Kommuneplan 2024 peges der også på et dilemma mellem ønsker om billigere og varierede boliger men modstand mod fortætning (A1, s. 7, 10). Her peges der med næsten 60% på at udvide byen eller som forslag at man skal have et bedre samarbejde med nabokommuner (underforstået at der ikke skal fortættes på de eksisterende arealer og at antallet af borgere ikke skal øges) (A1, s. 10). Ifølge undersøgelsen fra Transition og ARK OIE belyses det, at motivationen til opdeling af parcelhuset først opstår når behovet er der for borgerne selv, men at det til den tid kan være en uoverskuelig proces (A2, s. 59). Ud fra Forenet Kredit, Landdistrikternes Fællesråd og COWI's undersøgelser af seniorers ønsker til fremtidige boliger i Ejby, Asaa og Givskud fremgår det, at seniorerne flytter grundet egne behov og ikke altruistiske (A3, s. 8, A4, s. 8 og A5, s. 8).

Identificerede temaer:

• Generel modstand mod fortætning i København
• Modstand mod fysisk fortætning i villaområder i København
• Lav opbakning til tættere byggeri (randbebyggelse og huludfyldning) i København
• Variationer i holdninger til fortætning i København
• Opdeling af eksisterende boliger som alternativ løsning i København
• Reduktion af boligstørrelser som alternativ løsning i København
• Præferencer for mindre boliger frem for højere tæthed i København
• Dilemma mellem behov for boliger og modstand mod fortætning i København
• Præferencer for byudvidelse frem for fortætning i København
• Modstand mod øget befolkningstæthed i København
• Ønsker om billigere varierede boliger
• Motivation for opdeling opstår ved personligt behov
• Opdeling af parcelhuse opleves kompleks og en uoverskuelig proces
• Boligvalg styres af egne behov frem for altruistiske hensyn

A.1.7 Boligbehov forstås gennem livsfaser

I undersøgelsen fra Transition og ARK OIE beskrives ændrede livssituationer som den vigtigste forklaring på, at boligejerne bliver interesserede i at opdele deres hus: børn flytter hjemmefra, skilsmisse, tab af partner og aldring ændrer boligbehovet (A2, s. 4 og 7). Ud fra Forenet Kredit, Landdistrikternes Fællesråd og COWI's undersøgelser af seniorers ønsker til fremtidige boliger i Ejby, Asaa og Givskud fremgår det ligeledes i en mere systemisk form

at: boligbehov ændrer sig gennem livet og manglen på egnede seniorboliger gør, at større familieboliger ikke frigives til nye børnefamilier (A3, s. 2-3, A4, s. 2-3 og A5, s. 2-3).

Identificerede temaer:

• Ændrede livssituationer som drivkraft for boligændring
• Når børn flytter hjemmefra påvirker boligbehov
• Skilsmisse ændrer boligbehov
• Tab af partner ændrer boligbehov
• Aldring påvirker boligbehov
• Boligbehov ændrer sig gennem livet
• Opdeling opstår som en mulighed af personlige livsændringer
• Mangel på egnede seniorboliger
• Større boliger bliver underudnyttede
• Manglende boligskifte blokerer for boligrotation
• Behov for bedre match mellem bolig og livsfase
• Boligmarkedet hænger sammen via flyttekæder

A.1.8 Lokalområde og naboskab er en del af boligpræferencen

I Mahnckes undersøgelse af danskernes oplevede livskvalitet peger resultatet på, at stærke og tætte lokalområder øger livskvaliteten markant hvorimod dem som er utilfredse med naboskabet, har en væsentligt lavere oplevet livskvalitet. Her er der en overrepræsentation af beboere i lejligheder der oplever støjproblemer fra naboer (A7, s. 113-114). Undersøgelsen peger også på, at nabokontakt og godt naboskab har en selvstændig positiv betydning for livskvalitet og tilfredshed med bolig og lokalområde (A7, s. 121). Spørgeskemaundersøgelsesresultaterne fra forarbejdet til Københavns Kommuneplan 24 fra Brønshøj-Husum viser at respondenterne prioriterer kulturhuse, biblioteker, offentlige rum og rekreative områder som mødesteder og ønsker særligt mere plads til grønne, rekreative områder og fællesarealer (A9, s. 5-6). Ud fra Forenet Kredit, Landdistrikternes Fællesråd og COWI's undersøgelser af seniorers ønsker til fremtidige boliger i Ejby, Asaa og Givskud fremgår det at for Ejby og Asaa at over 90% af seniorerne gerne vil blive boende i den by de bor i. For Givskud er det 71% men af dem vil 28% slet ikke flytte (A3, s. 9, A4, s. 9 og A5, s. 9).

Initiale koder:

• Stærke lokalområder øger livskvaliteten
• Utilfredshed med naboskab reducerer livskvalitet

• Støj fra naboer som problem (især i lejligheder)
• Godt naboskab øger tilfredshed med boliger
• Nabokontakt har selvstændig positiv betydning
• Lokalområdet er centralt for boligoplevelsen
• Behov for mødesteder i lokalområdet i København
• Kulturhuse og biblioteker som vigtige sociale rum i København
• Offentlige rum som samlingspunkter i København
• Ønsker om flere grønne og rekreative områder i København
• Præferencer parcelhusejere om at blive boende i eget lokalområde
• Stærk stedtilknytning hos senior-parcelhusejere
• Modstand mod boligmobilitet blandt seniorer (ønske om at blive)
• Lokal tilknytning påvirker boligvalg

B Delundersøgelse 2: Kodning af høringssvar i Københavns Kommune

Denne delanalyse bygger på:

- B1, Hvidbog til Københavns Kommunes Kommuneplanstrategi 2023, 2022: `www.kk.dk/sites/default/files/agenda/321333b4-7e7f-489a-a5b4-9ae3edb723b7/c8b65ab6-7142-44ea-bea9-bb5c20e5de37-bilag-2.pdf`
- B2, Hvidbog til Københavns Kommuneplan 2024, 2024: `www.kk.dk/sites/default/files/agenda/61f4d14d-7ad2-493d-931a-4105b670c83a/2739e575-fb99-4f94-9443-e738c6508411-bilag-2_0.pdf`
- B3, Høringssvar til mindre udvidelse af bebyggelsesprocent på hjørnegrund i villakvarter i Vanløse i København 2024: `https://www.kk.dk/dagsordener-og-referater/Teknik-%20og%20Milj%C3%B8udvalget/m%C3%B8de-27012025/referat/punkt-3`
- B4, Notat fra Grundejeren.dk om udvikling af villakvarterne i København, 2025: se bilag B4 i bilagsmappen

Alle dokumenter ligger i bilagmappe B.

B.1 Kodning af høringssvar i Københavns Kommune

B.1.1 Grønne arealer, haver og luft mellem husene forstås som en kerneværdi

Et meget tydeligt mønster i materialet er, at borgere forbinder parcelhuskvarterets værdi med grønt præg, haver, træer, luft og afstand mellem husene. I høringssvarene om udvidelse af bebyggelsesprocent for en hjørnegrund i Vanløse fremhæves det flere steder, at øget bebyggelse vil gøre områderne mindre grønne, reducere pladsen til beplantning og forringe nedsivning af regnvand. Det formuleres både som tab af "grønt kendetegn", tab af haver, som en bevægelse fra små huse med store haver til store huse med meget lidt grønt og fortætning i villaområderne beskrives som en trussel mod grønne områder (B3, s. 1-2, 13-14, 19, 24-26, 28, 57, 60 og 66-68). I kommentarerne i hvidbøgerne til Københavns Kommuneplanstrategi 2023 og Kommuneplan 2024 ses tilsvarende, at bevaring af grønne områder, grønne forbindelser, biodiversitet og bolignære grønne kvaliteter fylder meget i høringerne generelt (B1, s. 4 og 58-59; B2, s. 3, 91-101). I Grundejeren.dk formuleres villaområderne som grønne boligområder, grøn lunge og friarealer med livskvalitet (B4, s. 1).

Koder:

• Grønne arealer forstås som central værdi i parcelhuskvarteret
• Haver og træer ses som en del af parcelhusets kvalitet
• Luft mellem husene opfattes som en væsentlig villakvarterkvalitet
• Fortætning forbindes med tab af grønt
• Friarealer forbindes med livskvalitet
• Grøn struktur forstås som noget der skal

B.1.2 Lokal karakter, historik og byens sjæl ønskes bevaret

Et andet gennemgående tema er, at borgerne ikke kun beskytter arealer, men også stedets karakter. I høringssvarene om udvidelse af bebyggelsesprocent for en hjørnegrund i Vanløse beskrives området som præget af bungalow- og muremestervillaer, høj kælder, med tagetager og haveby-karakter og en lempelse af reglerne fremstilles som noget, der gradvist vil ændre områdets særpræg (B3, s. 1, 57, 60 og 66). I kommentarerne i hvidbogen til Københavns Kommuneplan 2024 omtales fortætning i villaområderne direkte som en trussel mod grønne områder, egenart og historik og uhensigtsmæssig fortætning gennem huludfyldning og randbebyggelse beskrives som en forringelse af bykvalitet og byens sjæl (B2, s. 19, 24). I kommentarerne er der anbefalinger om at kommuneplanen kobler udvikling med respekt for by-

ens sjæl til bevaring, omdannelse og nybyggeri med en formulering: ”lokale arkitektoniske og landskabelige identitetsbærende kvaliteter og egenart” (B2, s. 110 og 114-115). Kommentarerne i hvidbogen til Københavns Kommuneplanstrategi 2023 viser tilsvarende, at hensyn til byens arkitektoniske og landskabelige identitet, egenart og kulturhistoriske kvaliteter fylder i høringsmaterialer (B1, s. 77, 80 og 96). Desuden fremhæves et behov for balance mellem bevaring, omdannelse og nybyg (B1, s. 80 og 96). I Grundejeren.dk knyttes villaområdernes værdi også til kulturhistorie, arkitektur og byens sjæl (B4, s. 1).

Koder:

• Områdets karakter forstås som sårbar
• Fortætning forbindes med tab af egenart
• Haveby-karakter tillægges høj værdi
• Arkitektonisk kontinuitet ønskes bevaret
• Byens sjæl bruges som argument mod fortætning
• Historik og lokal identitet fungerer som værn mod ændring

B.1.3 Fortætning kobles til risiko for gradvis præcedens og regelerosion

I høringssvarene om udvidelse af bebyggelsesprocent for en hjørnegrund i Vanløse reagerer borgerne ikke kun på én konkret sag, men på den fremtidige betydning af ændret praksis. Flere kommentarer formulerer frygt for, at hvis reglerne først lempes ét sted, vil det sænke incitamentet til at bygge inden for eksisterende rammer og skab en glidende udvikling mod mere massiv bebyggelse. Det italesættes direkte som gradvis erosion af de oprindelige regler og svækkelse af den forudsigelighed, som reguleringer skaber (B3, s. 1, 3, 19, 25-26 og 66-67). I kommentarerne i hvidbogen til Københavns Kommunes Kommuneplan 2024, udtrykkes eksplicit en bekymring for at villaservitutter igen skal kunne dispenseres fra i forhold til at tillade dobbelthuse fordi det kan medføre spekulation i nedrivning som har konsekvenser for byens sjæl (B2, s. 114). I notatet fra Grundejeren.dk peges der i samme retning, ved at understrege behovet for faste regler, fortsat håndhævelse af servitutter og modstand mod en udvikling præget af dispensationssager (B4, s. 2).

Koder:

• Enkeltsager læses som principielle sager
• Dispensation forbindes med præcedens
• Regelfleksibilitet opleves som trussel mod stabilitet
• Faste regler forbindes med tryghed og forudsigelighed

• Fortætning forstås som noget der kan eskalere gradvist

B.1.4 Klima, regnvand, kloak og biodiversitet bruges som legitime modargumenter

Et meget markant fund er, at modstanden ikke kun udtrykkes som personlig præference, men også som klimamæssig og miljømæssig kritik. I høringssvarene om udvidelse af bebyggelsesprocent for en hjørnegrund i Vanløse bruges mindre nedsivning, større befæstelse, øget kloakbelastning, skybrudsrisiko og tab af biodiversitet flere gange som argumenter mod øget bebyggelsesprocent (B3, s. 2, 13-14, 20, 18, 24-26, 28, 60, 66 og 68). I kommentarerne i hvidbøgerne til Københavns Kommuneplanstrategi 2023 og Kommuneplan 2024 fremgår det ligeledes, at grønne områder, biodiversitet, varmeøeffekt og klimahensyn går igen som gennemgående temaer (B1, s. 4, 58-59; B2, s. 3, 54, 94-95). Af notatet fra Grundejeren.dk beskrives villaområderne som ressource for klimasikring og biodiversitet og som steder hvor yderligere fortætning vil være i modstrid med biodiversitetsstrategiske hensyn (B4, s. 1).

Koder:

• Fortætning forbindes med mindre nedsivning
• Øget byggeri forbindes med kloakpres
• Skybrud bruges som konkret argument mod større bygningsmasse
• Biodiversitet anvendes som centrale argument i modstanden
• Grønne arealer forstås som klima- og miljøinfrastruktur
• Klimahensyn bruges til at kritisere store enfamiliehuse

B.1.5 Fortætning forstås som mere end flere kvadratmeter; den læses som intensivering af hverdagslivet

I flere af høringssvarene om udvidelse af bebyggelsesprocent for en hjørnegrund i Vanløse bliver øget bebyggelsesprocent ikke forstået som en neutral teknisk justering, men som noget der på sigt kan føre til større byggetæthed, dobbelthuse, flere biler, mere trafik, mindre lys, mindre luft og mere pres på lokal infrastruktur (B3, s. 5, 57-60 og 66). Her peger borgerne på, at de ikke kun reagerer på den enkelte parcels areal, men på en forventet kæde af konsekvenser for hverdagslivet for alle andre i lokalmiljøet. I kommentarerne i hvidbogen til Københavns Kommuneplan 2024 ses den samme tankegang i en bredere skala, hvor fortætning i villaområderne kritiseres for at true grønne områder og egenart, men forvaltningen samtidigt fremhæver tæthed som middel til bedre arealudnyttelse og kollektiv trafik (B2, s. 19). En borger mener at der ikke er det store boligpotentiale i at tillade dobbelthuse (B2, s. 19).

Koder:

• Tæthed vurderes gennem hverdagskonsekvenser

• Flere kvadratmeter forbindes med flere funktionelle belastninger

• Dobbelthuse forstås som symbol på uønsket fortætning

• Mindre lys og luft ses som konsekvens af tættere byggeri

• Infrastruktur og parkering indgår i vurderingen af accept

B.1.6 Nedrivning og spekulation fremstilles som et risikoscenarie

Et stærkt tema i høringssvarene om udvidelse af bebyggelsesprocent for en hjørnegrund i Vanløse er koblingen mellem lempeligere regler og øget spekulation i opkøb, nedrivning og nybyggeri. Flere kommentarer beskriver direkte, at større byggeretter vil øge incitamentet til at rive ældre huse ned og opføre større bygninger med økonomisk gevinst (B3, s. 18-20, 24-26, 28 og 57-60). Med notatet fra Grundejeren.dk understøttes dette mønster ved at beskrive boligspekulanter som en væsentlig risiko ved generel lempelse og ved at knytte øget fortætning til spekulationsbyggeri og udslettelse af historiske værdier (B4, s. 1-2).

Initiale koder:

• Lempeligere regler forbindes med spekulation

• Nedrivning af ældre huse vurderes som sandsynlig følge af fortætning

• Nybyggeri fremstilles som profitdrevet udvikling

• Eksisterende bygningsmasse opleves som truet

• Spekulation kobles til tab af lokale værdier

B.1.7 Renovering og transformation af eksisterende bygninger foretrækkes frem for nybyggeri

Generelt i høringssvarene peges der ikke på afvisning af alle former for udvikling. Tvært imod fremgår det flere steder, at borgere accepterer forbedringer, hvis de sker som renovering, tilbygning eller transformation af den eksisterende bebyggelse frem for nedrivning og større nybyggeri. I høringssvarene om udvidelse af bebyggelsesprocent for en hjørnegrund i Vanløse bruges dette både som klimaargument og som bevaringsargument (B3, s. 20, 24-26, 57). I Grundejeren.dk beskrives tilsvarende, at der er stor værdi i at bevare og sætte boliger i stand frem for at rive ned og bygge nyt (B4, s. 1). Det peger på, at modstanden i høj grad retter sig mod bestemte former for fortætning, ikke nødvendigvis mod al fysisk udvikling. I hvidbogen til Københavns Kommuneplan 2024 ønskes en systematisk vurdering af,

om eksisterende bygninger kan genanvendes eller renoveres frem for at blive nedrevet af miljømæssige, klimamæssige og sociale hensyn (B2, s. 110).

Koder:

• Renovering anses som mere legitim end nedrivning

• Genbrug af eksisterende bygninger vurderes som mere bæredygtigt

• Transformation accepteres lettere end total omdannelse

• Nybyggeri opfattes som en forkert løsning på boligudfordringer

B.1.8 Proces, inddragelse og demokratisk kontrol er selvstændige acceptbetingelser

I høringssvarene om udvidelse af bebyggelsesprocent for en hjørnegrund i Vanløse er der ikke kun kritik af indholdet, men også af måden sagen håndteres på. Der peges på problematisk informationsniveau, henvendelsesform og detaljegrad i høringsmaterialet og flere kommentarer kobler direkte regelændringer til spørgsmål om tillid og forudsigelighed (B3, s. 5, 24-28 og 57-60). I hvidbøgerne til Københavns Kommuneplan 2024 er "inddragelse og proces" endda et særskilt hovedtema (B1, s. 2 og 11). Af notatet fra Grundejeren.dk efterlyses både lokalplaner, høring, demokratisk kontrol og en grundig offentlig debat om villaområdernes fremtid (B4, s. 2).

Koder:

• Proceslegitimitet påvirker accept

• Dårlig eller utilstrækkelig information skaber modstand

• Demokratisk kontrol efterspørges ved lokal fortætning

• Lokalplan anses som mere legitim end administrativ lempelse

• Offentlig debat forstås som nødvendig før større ændringer

B.1.9 Borgerne afviser ikke nødvendigvis behovet for flere boliger, men er selektive i forhold til løsningstype

På tværs af materialet fremstår det tydeligt, at borgerne anerkender, at der er boligudfordringer. I kommentarerne i hvidbøgerne til Københavns Kommuneplanstrategi 2023 og Kommuneplan 2024 optræder mange bemærkninger om behovet for varierede boligtyper, andre boformer, mere differentieret boligsammensætning og flere boliger i byen (B1, s. 24-25; B2, s. 3, 19 og 50). I høringssvarene til Kommuneplan 2024 er der sammenhæng med spørgeskemaresultaterne fra delundersøgelse i forarbejdet til udviklingen af planerne, som peger på borgernes dilemma mellem ønsket om flere og mere varierede boliger og modstand mod bestemte former for fysisk fortætning, særligt i villaområder (B2, s. 19 og 50). I no-

tatet fra Grundejeren.dk formuleres samme position: villakvarterne skal udvikles, men ikke afvikles og lokal fortætning kan i udvalgte tilfælde accepteres. Især hvis den er afgrænset og reguleret (B4, s. 1-2).

Koder:

• Borgerne afviser ikke boligudfordringer for kommunen

• Modstand retter sig mod bestemte fortætningsformer

• Variation i boligtyper kan accepteres i abstrakt forstand

• Lokal accept afhænger af løsningstype og skala

• Fortætning vurderes selektivt snarere end absolut

B.1.10 Betinget accept knytter sig til stedstilpassede, afgrænsede og regulerede løsninger

Et af de vigtige analytiske resultater er, at høringssvarene ikke kun viser modstand mod visse former for fortætning, men også spor af betinget accept. I høringssvarene om udvidelse af bebyggelsesprocent for en hjørnegrund i Vanløse er der f.eks. en formulering om, at der "kan være enkelte tilfælde", hvor en større bebyggelsesprocent giver mening, men at servitutterne generelt ikke bør ændres (B3, s. 13). I notatet af Grundejeren.dk er den betingede accept endnu tydeligere: der peges på huludfyldning i særlige randzoner, lokal fortætning via lokalplaner og udnyttelse af eksisterende muligheder i servitutterne ved at tilføje en ekstra etage, så f.eks. to generationer kan bo sammen, hvis grunden er stor nok (B4, s. 2).

Koder:

• Fortætning kan accepteres lokalt og selektivt

• Afgrænsede løsninger er mere legitime end generelle lempelser

• Lokalplan øger oplevet acceptabilitet

• Eksisterende reguleringsrammer anses som vigtig grænse

• Flergenerationsløsninger opfattes som mere acceptable end generel markedsgjort fortætning

C Delundersøgelse 3: Kodning af kommentarer på sociale medier

Denne delundersøgelse bygger på kommentarer på opslag på Facebook af enten forskellige artikler fra nyhedsmedier/formidlingsplatform eller opslag fra politikere om forskellige temaer som er beslægtede til opdeling af parcelhuse:

Delehuse og fortætning i parcelhuskvarterer

- C1, 2026, Trine Bramsen, folketingspolitiker for Socialdemokratiet, personligt opslag

med titlen: *"Mine forældre flytter ind i min baghave"*: https://www.facebook.com/TrineBramsen/posts/mine-for%C3%A6ldre-flytter-ind-i-min-forhavem%C3%A5ske-kan-det-inspirere-andre-vi-bor-i-20/1440769220742840

- C1, 2026, Boliga, opslag om opfordring til at tilkendegive holdninger vedr. at dele huse med titlen *"Kunne du finde på at købe bolig sammen med familie eller venner?*": https://www.facebook.com/boliga/posts/pfbid0pqMtSByifD1qXSFieC8HDP4Yhu6vhk9JiKBH7b7yxZA2Qj5LMNSHHQ2CsHEgeoEYl

Boligrotation af empty nesters og ældre

- C2, 10-12-2025, opslag til en artikel fra Jyllands-Posten med titlen: *"Hun kan ikke lade være med at stikke lidt til de ældre, der overvejer at sælge huset"*: https://www.facebook.com/jyllandsposten/posts/det-kan-godt-v%C3%A6re-at-de-t%C3%A6nker-at-en-lejebolig-skal-v%C3%A6re-deres-n%C3%A6ste-bolig-siger/1305260704973301/
- C2, 13-06-2025, opslag til en artikel fra Jyllands-Posten med titlen: *"Boligmarkedet er låst fast: Ældre sidder på mere end halvdelen af de største boliger"*: https://www.facebook.com/jyllandsposten/posts/boligmarkedet-er-l%C3%A5st-fast-%C3%A6ldre-sidder-p%C3%A5-mere-end-halvdelen-af-de-st%C3%B8rste-boli/1153805286785511/
- C2, 22-09-2025, opslag til en artikel fra Jyllands-Posten med titlen: *"Er det din pligt at sælge huset, når børnene flytter? Boligforsker kalder forældre med tomme reder for "en tikkende bombe""*: https://www.facebook.com/jyllandsposten/posts/en-udbredt-tendens-p%C3%A5-boligmarkedet-rejser-et-stort-dilemma/1237494315083274/
- C2, 09-12-2025, opslag med udgangspunkt i en artikel fra DR fra Landdistrikternes Fællesråd med titlen: *"Det helt store boligbytteri skal redde landsbyerne"*: https://www.facebook.com/LanddistrikternesFaellesrad/posts/pfbid02YPjjkWNcYM6NhENjQnwVGRSmBd5thAZwRZWtNYkuDN7myfMZxh8VQ8b4UbkDSHEXl
- C2, 24-06-2025, Trine Bramsen, folketingspolitiker for Socialdemokratiet, personligt opslag med titlen: *"Nu skal vi tale om seniorers boliger"*: https://www.facebook.com/TrineBramsen/posts/nu-skal-vi-tale-om-seniorers-boliger-for-noget-er-galt-forleden-kom-det-frem-at-/1262505428569221/

- C2, 25-03-2026, opslag til en artikel fra Zetland med titlen: *"Vi behøver ikke bygge for at få mere plads til børnefamilier i byen. Vi skal bare skubbe lidt til de ældre"*: https://www.facebook.com/zetlanddk/posts/pfbid0QM5o4VehDG35qMgFdzMTqqueNpCF6sjfwiK5EkiiKTe432qbg1tvwoQdLEDN3vrql

Parcelhuset som klimabelastning

- C3, 2024, opslag til en artikel fra Jyllands-Posten med titlen *"Danskerne elsker deres parcelhus. Men tiderne er ved at skifte"*: https://www.facebook.com/jyllandsposten/posts/pfbid0254SfXM12VMVNKyHouvLDMuxWDojRuGv7T5kVYiEidieupZqTDuSK6DfkUFUaFmDrl

- C3, 2025, Morten Dahlin, folketingspolitiker for Venstre, personligt opslag med titlen *"HURRA FOR VILLAVEJEN"*: https://www.facebook.com/mortendahlin/posts/hurra-for-villavejen-jeg-elsker-at-bo-i-vores-parcelhus-og-i-vores-nabolag-et-st/1382816826535957/

Boligareal

- C4, 2026, opslag til en artikel fra Zetland med titlen *"Ryk sammen! Vi bor på alt for mange kvadratmeter"*: https://www.facebook.com/mortendahlin/posts/hurra-for-villavejen-jeg-elsker-at-bo-i-vores-parcelhus-og-i-vores-nabolag-et-st/1382816826535957/

Boligbeskatning

- C5, 2026, opslag til en artikel fra Zetland med titlen *"Nu taler politikerne højt om at røre ved de urørlige boligejere. Jeg spurgte min kollega, hvor mange millioner han har tjent på sit hus"*: https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:EU:4bf494cc-3375-48fda47c50592dd3908f/?x_api_client_id=api_reader_desktop_win_26.1.21431&trackingid=NYTLQZS3&mv=in-product&mv2=reader&client=reader

Alle dokumenter ligger i bilagmappe C.

C.1 Kodning af kommentarer på sociale medier

For at danne et overblik over empirien er der udarbejdet en skematisk oversigt som kan betragtes på fig. 1, 2 samt 3 og skal læses sammen med den initiale kodningstekst.

Tema	Initial kode	Kort nøglecitat	Kildeoverlap
Hjem og autonomi	Huset som hjem og base	"En bolig er ikke bare en bolig, det er folks hjem, deres base" og "jeg vil meget hellere have en mindre bolig der er min egen"	C3, Morten Dahlin, s. 1 C2, Landdistrikternes fællesråd, s. 2 C2, Jyllands-Posten_22092025, s. 1 og 5 C2, Jyllands-Posten_10122025, s. 2
Hjem og autonomi	Boligvalg som selvbestemmelse	"Mit hus – mit valg", "Spørg de ældre hvad de ønsker, fremfor at fortælle dem, hvad man syntes de skal", "det må så være deres personlige beslutning egen beslutning og ikke pres fra politisk side", "Folk må bo som de vil og har råd til", "Der er ikke nogen, der skal fortælle andre hvordan de skal bo", Det er en modbydelig og totalitær tanke" , "Når det bliver til 'bør' og 'skal', så er det udtryk for en totalitær tankegang" og "Hvis folk vil bo tæt eller småt, kan de da bare gøre det"	C1, Boliga, s. 2 C1, Trine Bramsen, s. 14 C2, Jyllands-Posten_10122025, s. 10 og 20 C2, Jyllands-Posten_13062025, s. 10 og 11 C2, Jyllands-Posten_22092025, s. 2 og 4 C2, Landdistrikternes fællesråd, s. 3 C2, Trine Bramsen, s. 4, 11 og 20 C2, Zetland, s. 6 C3, Morten Dahlin, s. 1, 15 og 16 C4, Zetland, s. 2 og 5 C3, Jyllands-Posten, s. 1, 6, 10 og 15-16 C5, Zetland, s. 10
Hjem og autonomi	Modstand mod pligt og tvang	"Selvfølgelig er det ikke deres pligt at sælge" og "ingen skal tvinges"	C2, Jyllands-Posten_13062025, s. 10 og 18-20 C2, Jyllands-Posten_22092025, s. 2 og 4 C2, Trine Bramsen, s. 1 og 11 C2, Zetland, s. 6 og 8 C3, Morten Dahlin, s. 6 og 10 C3, Jyllands-Posten, s. 10 C4, Zetland, s. 2 C2, Landdistrikternes fællesråd, s. 3-4 C5, Zetland, s. 14 og 16
Økonomi og boligformue	Ejerboligen som opsparing/værdi	"huset er jo opsparingen" og "man tjener på at blive boende"	C2, Jyllands-Posten_13062025, s. 9 C2, Jyllands-Posten_22092025, s. 3 og 5 C2, Jyllands-Posten_10122025, s. 5, 8, 12 C2, Landdistrikternes fællesråd, s. 2-3 C2, Trine Bramsen, s. 4 C3, Morten Dahlin, s. 13 C5, Zetland, s. 8-9
Økonomi og boligformue	Lejebolig som dyrt alternativ	"det er vanvittig dyrt at bo til leje" og "seniorbolig ikke et alternativ...ædt op af en tårnhøj husleje"	C2, Jyllands-Posten_13062025, s. 18 og 19 C2, Trine Bramsen, s. 4, 6 og 14 C2, Jyllands-Posten_10122025, s. 4, 10, 14, 17 og 20 C2, Landdistrikternes fællesråd, s. 3 C2, Zetland, s. 5 og 8
Økonomi og boligformue	Skat og omfordeling vækker modstand	"Vi har aldrig haft højere ejendomsskatter" og "boomere er så uendeligt forkælede og egoistiske"	C2, Jyllands-Posten_13062025, s. 2 og 8 C5, Zetland, s. 2, 9 og 13 C2, Jyllands-Posten_10122025, s. 4 C4, Zetland, s. 3
Økonomi og boligformue	Økonomisk barriere	"det er økonomisk umuligt da både bad, toilet og køkken kræver vand og afløb...mega dyrt at etablere i et 70'er hus"	C1, Trine Bramsen, s. 13 C2, Jyllands-Posten_10122025, s. 4 C2, Trine Bramsen, s. 3 og 14 C2, Zetland, s. 2 og 6

Figur 1: Skematisk overblik over initial kodning af kommentarer på sociale medier.

Økonomi og boligformue	Økonomisk rationalitet	"vi bor billigere i vores hus på 380 m2 end vores datter med sin 2 værelses lejlighed" og "vi har for meget plads, ja, men vi bor billigt"	C2, Jyllands-Posten_22092025, s. 2 og 4 C2, Trine Bramsen, s. 4 og 17 C3, Morten Dahlin, s. 7 og 11 C3, Jyllands-Posten, s. 7 C4, Zetland, s. 4 C5, Zetland, s. 7
Livsfase og alternativer	Attraktive alternativer er afgørende	"tilbuddene ikke er gode og attraktive nok", "der er ingen lejeboliger i yderområderne...så er der vel ikke noget at sige til man bliver længere" og "de unge har ikke råd til at købe hus...priserne er sindssyge"	C2, Jyllands-Posten_13062025, s. 7 C2, Trine Bramsen, s. 2, 9, 11 C2, Jyllands-Posten_10122025, s. 9 og 11 C2, Jyllands-Posten_22092025, s. 2 C2, Landdistrikternes fællesråd, s.1-2 C2, Zetland, s. 2 C3, Morten Dahlin, s. 12 C3, Jyllands-Posten, s. 7
Livsfase og alternativer	Behov forstås funktionelt	"gæsteværelse til børnebørn, hobbyrum, kontor osv.", "hjælpe hinanden...det gælder også i hjælp til seniorerne, hjælp ved sygdom og så videre" og "Mange ældre kan ikke overskue at flytte...og bor derfor i større boliger end de reelt har behov for"	C1, Boliga, s. 2 C1, Trine Bramsen, s. 10 C2, Jyllands-Posten_13062025, s. 9 og 18 C2, Jyllands-Posten_10122025, s. 11 og 15 C2, Jyllands-Posten_22092025, s. 2, 3 og 5 C2, Landdistrikternes fællesråd, s. 3 og 5 C2, Trine Bramsen, s. 10 og 17 C3, Morten Dahlin, s. 1 og 12 C3, Jyllands-Posten, s. 11-12 C4, Zetland, s. 3-4
Livsfase og alternativer	Lille opdeling som legitim mellemvej	«lille hus i baghaven...til forældre eller børn" og "man kunne åbne for etablering af ollekolle i egen bolig...flere generationer"	C1, Trine Bramsen, s. 6, 7, 11, 19 C1, Boliga, s. 2 C2, Jyllands-Posten_10122025, s. 5 C2, Trine Bramsen, s. 20
Livsfase og alternativer	Modstand mod deling som boform	"nej", "aldrig" og "nej aldrig heller ikke sommerhus"	C1, Boliga, s. 2
Livsfaser og alternativer	Flytning som tab/livsnedgradering	"må aldrig blive en nedgradering i livet" og "træls at skulle sende alle pengene til udlejere"	C2, Trine Bramsen, s. 1 og 15 C2, Zetland, s. 2
Parcelhuskvaliteter og -kvarter	Parcelhuset som frihed og hverdagsrum	"egen garage og egen bil, den frihed det giver mig slipper jeg ikke", "vi nyder friheden og at vi ikke skylder noget", "50m2 pr person i husstanden er meget passende for os"	C2, Jyllands-Posten_13062025, s. 10 og 20 C2, Jyllands-Posten_10122025, s. 7 og 11 C2, Landdistrikternes fællesråd, s. 3 og 5 C2, Trine Bramsen, s. 4 og 7 C3, Morten Dahlin, s. 1, 6 og 15 C3, Jyllands-Posten, s. 6 og 13 C2, Jyllands-Posten_22092025, s. 4-5 C4, Zetland, s. 3
Parcelhuskvaliteter og -kvarter	Frygt for investordrevet fortætning	"Det er primært investorer....der ønsker mere profit»	C1, Trine Bramsen, s. 6, 7 C2, Landdistrikternes fællesråd, s. 4
Parcelhuskvaliteter og -kvarter	Selektiv accept af småskalaændringer	"give andre flere muligheder, ikke....fratage dig dit hus", "man kunne gøre det bedre...begge dele vil være en kæmpe gevinst for både familier og samfundet" og "man	C1, Boliga, s. 2 C1, Trine Bramsen, s. 5, 6 C2, Jyllands-Posten_13062025, s. 10 C2, Landdistrikternes fællesråd, s. 3 og 5 C2, Zetland, s. 5

Figur 2: Skematisk overblik over initial kodning af kommentarer på sociale medier.

		kunne have fællesskaber...hvor man kunne flytte hen som ældre"	C2, Jyllands-Posten_22092025, s. 3 og 5 C2, Zetland, s. 5 C3, Morten Dahlin, s. 7 C3, Jyllands-Posten, s. 5 og 17
Parcelhuskvaliteter og -kvarter	Frygt for sociale konflikter	"det dur ikke den dag man bliver uvenner hvad såhvem skal flytte osv"	C1, Boliga, s. 2 C3, Jyllands-Posten, s. 10
Parcelhuskvaliteter og -kvarter	Frygt for strukturelle ændringer/udvikling	"vil skabe utryghed ved mange ældre der har helbred og ønsker at blive i deres hjem", "det er en modbydelig og totalitær tanke" og "regeringen fjerne trygheden ved at eje eget hus"	C2, Landdistrikternes fællesråd, s. 2 C2, Trine Bramsen, s. 8 og 15 C2, Zetland, s. 3 og 6 C3, Morten Dahlin, s. 12-13 C3, Jyllands-Posten, s. 8 og 12 C4, Zetland, s. 2 C5, Zetland, s. 16
Parcelhuskvaliteter og -kvarter	Regulering som barriere	"systemet er håbløst ufleksibelt, bagstræberisk og utidssvarende», «vi har pladsen. Vi mangler bare loven» og «Mange vil sikkert gerne leje ud...hvis det var mere fleksibelt"	C1, Trine Bramsen, s. 5, 18 C2, Trine Bramsen, s. 20 C2, Zetland, s. 9 C3, Morten Dahlin, s. 7 C4, Zetland, s. 3
Klima og retfærdighed	Klima accepteres kun uden moralisering	"ingen skal tvinges ud i noget", "hvem skal bestemme, hvad du har brug for, og hvad du bare vil have?"	C4, Zetland, s. 5 C2, Morten Dahlin, s. 3 og 10 C3, Jyllands-Posten, s. 10
Klima og retfærdighed	Debatten forstås som hetz og misundelse	"Stop hetzen mod 'de ældre'", "boomere er så uendeligt forkælede og egoistiske" og "misundelse hersker"	C2, Jyllands-Posten_13062025, s. 2 og 8 C2, Jyllands-Posten_22092025, s. 1 og 3 C2, Landdistrikternes fællesråd, s. 2-3 C2, Trine Bramsen, s. 7 C2, Zetland, s. 8 C3, Morten Dahlin, s. 15 C4, Zetland, s. 5 C5, Zetland, s. 3-4, 9 og 17
Klima og retfærdighed	Ret til byen/fordelingskonflikt	"Hvorfor SKAL børnefamilier absolut have RET til at bo i byen?", "ældre der bor alene eller 2 mennesker på langt over 150 kvm....mens familier må stuve sig sammen", "det skal betale sig at gå på arbejde – ikke at være mere lukrativt at spekulere i bolig" og "Der burde være lovgivning om hvor mange kvm 1 person må bo på"	C2, Zetland, s. 5 C4, Zetland, s. 2 C5, Zetland, s. 9-10

Figur 3: Skematisk overblik over initial kodning af kommentarer på sociale medier.

C.1.1 Hjemmet forstås som base, rettighed og identitet

Kommentarerne viser tydeligt, at parcelhuset ikke kun forstås som en boligressource, der kan udnyttes mere effektivt. Det forstås som hjem, base, privat sfære og resultatet af et livsarbejde. Når debatten handler om, hvorvidt ældre bør flytte, eller om parcelhuse bør opdeles, aktiveres derfor stærke forestillinger om ejerskab, selvbestemmelse og retten til at blive boende. I skemaet samles dette bl.a. i koderne "huset som hjem og base", "boligvalg som selvbestemmelse" og "modstand mod pligt og tvang", med kildeoverlap på tværs af C1, C2, C3, C4 og C5.

Koder:

• Parcelhuset som hjem og base
• Huset som privat livsrum frem for samfundsmæssig boligressource
• Boligvalg som selvbestemmelse
• Retten til at blive boende
• Modstand mod at andre definerer boligbehov
• Modstand mod pligt, pres og tvang
• Ejerboligen som symbol på frihed og kontrol
• Frygt for tab af boligmæssig autonomi
• Opdeling accepteres lettere, når den bygger på frivillighed

Kildehenvisninger: C1 Boliga, s. 2; C1 Trine Bramsen, s. 6-7 og 14; C2 Jyllands-Posten-22092025, s. 2 og 4; C2 Landdistrikternes Fællesråd, s. 2-4; C2 Trine Bramsen, s. 4, 11 og 20; C3 Morten Dahlin, s. 1-4, 7 og 15-16; C3 Jyllands-Posten, s. 6-8; C4 Zetland, s. 2 og 5; C5 Zetland, s. 10, 14 og 16.

C.1.2 Retten til byen og retten til huset sættes op mod hinanden

Kommentarerne viser et gennemgående fordelingsdilemma: Nogle ser store parcelhuse og store boligarealer som et problem, fordi de binder plads, formue og adgang til attraktive lokalområder. Andre ser forslag om mindre boligforbrug eller boligrotation som et indgreb i retten til selv at bestemme over sit hjem. Dermed opstår en konflikt mellem "retten til byen" for børnefamilier, unge og mindre velstillede grupper og "retten til huset" for dem, der allerede bor der.

Koder:

• Retten til byen som adgang til attraktive boligområder

• Retten til huset som beskyttelse af eksisterende beboere
• Børnefamiliernes boligbehov sættes op mod ældres ret til at blive
• Kritik af store boliger med få beboere
• Forsvar for boligareal som legitimt privat valg
• Boligfordeling forstås som generationskonflikt
• Boligfordeling forstås som klasse- og formuekonflikt
• Modstand mod at gøre private hjem til planlægningsproblem
• Fortætning legitimeres gennem retfærdighedsargumenter
• Fortætning afvises gennem friheds- og ejendomsretsargumenter
• Fortætning accepteres lettere som mulighed end som norm

Kildehenvisninger: C2 Jyllands-Posten-13062025, s. 2 og 8-11; C2 Jyllands-Posten-22092025, s. 2-5; C2 Zetland, s. 2-6; C3 Jyllands-Posten, s. 1, 6, 10 og 15-16; C4 Zetland, s. 2-5; C5 Zetland, s. 2, 9-10 og 13.

C.1.3 Økonomisk tryghed, boligformue og skat er centrale betingelser

Økonomi fylder meget i kommentarerne. Ejerboligen beskrives både som opsparing, pensionssikring og økonomisk tryghed. Flere kommentarer afviser flytning til lejebolig, fordi husleje, indskud og tab af kontrol gør lejeboligen til et dyrt eller uattraktivt alternativ. Samtidig vækker skat og omfordeling stærk modstand, især hvis værdistigninger, ejendomsskatter eller politiske indgreb opleves som en straf for at eje bolig.

Koder:

• Ejerboligen som opsparing
• Huset som pensionsstrategi
• Boligformue som tryghed
• Lejebolig som dyrt alternativ
• Flytning som økonomisk tab
• Skat som barriere for accept
• Modstand mod beskatning af urealiseret værdi
• Frygt for økonomisk straf ved planændringer
• Økonomisk rationalitet i at blive boende
• Opdeling som mulig økonomisk gevinst
• Opdeling som økonomisk uoverskuelig investering
• Behov for økonomiske incitamenter

Kildehenvisninger: C2 Jyllands-Posten-10122025, s. 4-8, 10, 12, 14, 17 og 20; C2 Jyllands-Posten-13062025, s. 2, 8-9, 18-19; C2 Jyllands-Posten-22092025, s. 3-5; C2 Trine Bramsen, s. 3-6 og 14; C3 Morten Dahlin, s. 5 og 13; C5 Zetland, s. 2, 7-9 og 13.

C.1.4 Parcelhuskvarterets grønne struktur er en kerneværdi

Kommentarerne peger på, at parcelhuskvarterets grønne kvaliteter ikke kun handler om natur i snæver forstand, men om hele boligformens rumlige karakter: haver, træer, afstand, lys, ro, udsigt, dyreliv og lavere tæthed. Den grønne struktur bliver dermed en central del af modstanden mod fortætning, fordi fortætning kan forbindes med tab af haver, træer, luft mellem husene og lokal karakter.

Koder:

• Haven som central parcelhuskvalitet

• Grøn struktur som del af parcelhuskvarterets identitet

• Træer og beplantning som stedskvalitet

• Luft mellem husene som værdi

• Afstand til naboer som hverdagskvalitet

• Frygt for tab af natur og grønne kvaliteter

• Modstand mod byggeri på bekostning af grønne arealer

• Grønne kvaliteter bruges som argument mod tættere byggeri

• Opdeling accepteres lettere, hvis haven og beplantningen bevares

• Fortætning skal ske uden at fjerne parcelhuskvarterets grønne præg

Kildehenvisninger: C1 Trine Bramsen, s. 6-7; C2 Landdistrikternes Fællesråd, s. 4-5; C3 Morten Dahlin, s. 6-7; C3 Jyllands-Posten, s. 6, 8-10 og 13; C4 Zetland, s. 3-5.

C.1.5 Frygt for fysiske ændringer i parcelhuskvarteret

En tydelig bekymring handler om, at opdeling af parcelhuse kan blive begyndelsen på større fysiske ændringer: flere bygninger, højere bebyggelsesprocent, flere biler, mindre haver, dobbelthuse, tilbygninger, udstykninger og investordrevet udvikling. Materialet viser derfor, at modstanden ikke nødvendigvis kun handler om én konkret opdeling, men om frygten for en strukturel forandring af kvarteret.

Koder:

• Frugt for ændret kvarterskarakter

• Frygt for mere byggeri

• Frugt for tab af ro og overskuelighed
• Frygt for flere biler og mere trafik
• Frygt for pres på parkering
• Frygt for dobbelthuse og spekulationsbyggeri
• Frygt for investordrevet fortætning
• Modstand mod mindre udstykninger
• Modstand mod højere bebyggelsesprocent
• Accept afhænger af små og synlige begrænsninger
• Skala og omfang er afgørende for accept

Kildehenvisninger: C1 Trine Bramsen, s. 6-8; C2 Landdistrikternes Fællesråd, s. 4; C3 Morten Dahlin, s. 6-7 og 12-13; C3 Jyllands-Posten, s. 8-12; C4 Zetland, s. 2-3; C5 Zetland, s. 16.

C.1.6 Opdeling accepteres lettere som småskala, familie- eller livsfasebaseret løsning

Kommentarerne viser en vigtig sondring mellem generel fortætning og konkrete småskalaændringer. Opdeling eller sekundære boliger fremstår mere acceptable, når de kobles til konkrete livssituationer: ældre forældre tættere på familien, voksne børn, plejebehov, ensomhed, skilsmisse, mindre boligbehov eller mulighed for at blive i lokalområdet. Det styrker opdeling som "mellemvej" mellem at blive i et for stort hus og at flytte helt væk.

Koder:

• Opdeling som hjælp til familien
• Opdeling som generationsbolig
• Opdeling som mulighed for at blive i nærmiljøet
• Lille bolig i baghave som legitim løsning
• Opdeling som alternativ til flytning
• Opdeling som livsfasebaseret tilpasning
• Behov for mindre boliger tæt på eksisterende netværk
• Boligrotation uden lokal fraflytning
• Accept ved konkrete personer og konkrete behov
• Skepsis ved abstrakt eller generel fortætning

Kildehenvisninger: C1 Trine Bramsen, s. 6-7, 10-11 og 19; C1 Boliga, s. 2; C2 Jyllands-Posten-10122025, s. 5; C2 Trine Bramsen, s. 10, 17 og 20; C2 Landdistrikternes Fællesråd, s. 3 og 5; C2 Zetland, s. 5; C3 Morten Dahlin, s. 7; C3 Jyllands-Posten, s. 5 og 17.

C.1.7 Boligrotation afhænger af attraktive alternativer

Kommentarerne viser, at modstand mod at flytte ikke kun handler om stædighed eller egoisme. Mange argumenterer for, at alternativerne ikke er gode nok: lejeboliger er dyre, seniorboliger mangler, boligerne ligger forkert, eller flytning opleves som et tab af netværk, have, frihed og hverdagskvalitet. Dermed bliver boligrotation afhængig af, om der findes attraktive, økonomisk realistiske og lokalt forankrede alternativer.

Koder:

• Attraktive alternativer som forudsætning for flytning
• Seniorboliger skal være økonomisk realistiske
• Seniorboliger skal ligge i nærmiljøet
• Flytning må ikke opleves som livsnedgang
• Lejebolig forbindes med tab af kontrol
• Boligrotation kræver tryghed
• Manglende alternativer fastholder beboere i store boliger
• Stedstilknytning begrænser flyttevillighed
• Mindre bolig accepteres kun, hvis kvaliteten er høj nok
• Kommunal boligstrategi skal skabe reelle valgmuligheder
• Livsfaser som argument for fleksibel boligstruktur

Kildehenvisninger: C2 Jyllands-Posten-13062025, s. 7; C2 Trine Bramsen, s. 1-2, 9, 11 og 15; C2 Jyllands-Posten-10122025, s. 9 og 11; C2 Jyllands-Posten-22092025, s. 2; C2 Landdistrikternes Fællesråd, s. 1-2; C2 Zetland, s. 2; C3 Morten Dahlin, s. 12; C3 Jyllands-Posten, s. 7.

C.1.8 Fællesskab og naboskab er ambivalent

Kommentarerne viser både positive og negative forståelser af fællesskab. Nogle ser deleboliger, generationsboliger og flere boliger i eksisterende huse som mulighed for hjælp, tryghed og mindre ensomhed. Andre forbinder deling med konflikter, afhængighed, tab af privatliv og uklare grænser. Fællesskab fremstår derfor ikke som en entydig motivationsfaktor, men som noget der kun accepteres, hvis det er frivilligt, afgrænset og praktisk håndterbart.

Koder:

• Fællesskab som tryghed
• Fællesskab som hjælp i hverdagen

• Generationsbolig som omsorgsstruktur
• Naboskab som lokal kvalitet
• Frygt for sociale konflikter
• Frygt for afhængighed af andre
• Deling som praktisk og følelsesmæssig risiko
• Behov for klare grænser mellem boliger
• Frivilligt fællesskab accepteres lettere
• Tæthed kan både skabe tryghed og konflikter

Kildehenvisninger: C1 Boliga, s. 2; C1 Trine Bramsen, s. 10; C2 Landdistrikternes Fællesråd, s. 3 og 5; C3 Jyllands-Posten, s. 10-12; C2 Jyllands-Posten-22092025, s. 3 og 5. Se også delundersøgelse 1, hvor fællesskab fremstår attraktivt, men kun når det kan balanceres med privatliv og tilbagetrækning.

C.1.9 Regulering ses både som barriere og beskyttelse

Empirien peger på en dobbelthed i borgernes syn på regulering. På den ene side kritiseres lovgivning, lokalplaner og byggeregler for at være ufleksible og forhindre små, konkrete løsninger. På den anden side efterspørges klare regler, fordi borgerne frygter spekulation, ukontrolleret fortætning og tab af kvarterskvaliteter. Regulering bliver derfor både en barriere for opdeling og en nødvendig acceptbetingelse.

Koder:

• Regulering som praktisk barriere
• Lovgivning opleves som ufleksibel
• Behov for lettere adgang til opdeling
• Behov for klare kriterier
• Regulering som beskyttelse mod spekulation
• Lokalplaner som tryghedsskabende
• Frygt for dispensationer og glidebane
• Accept afhænger af håndhævelse
• Afgrænset tilladelse frem for generel liberalisering
• Kommunen skal muliggøre uden at åbne for ukontrolleret fortætning

Kildehenvisninger: C1 Trine Bramsen, s. 5, 8, 18; C2 Trine Bramsen, s. 20; C2 Zetland, s. 9; C3 Morten Dahlin, s. 6-7; C4 Zetland, s. 3.

C.1.10 Klima- og ressourceargumenter møder modstand, hvis de opleves som moralsk styring

Kommentarerne viser, at klimaargumenter ikke nødvendigvis skaber accept i sig selv. Når mindre boligforbrug eller tættere boligformer formuleres som noget, borgerne "bør" eller "skal", reagerer flere med modstand mod moralsk eller politisk styring. Klimaargumentet kan derfor styrke legitimiteten, men kun hvis det kobles til frivillighed, konkrete fordele og respekt for hjemmets betydning.

Koder:

- Klima som argument for mindre boligforbrug
- Ressourceudnyttelse som argument for opdeling
- Modstand mod moralsk regulering af boligliv
- Mindre boligforbrug opleves som frihedsindskrænkning
- Klimaargumenter afvises, hvis de bliver mormative
- Accept kræver praktiske og personlige fordele
- Grøn omstilling må ikke opleves som tvang
- Fortætning legitimeres gennem eksisterende bygninger frem for nybyggeri
- Bevaringsorienteret fortætning fremstår mere acceptabel

Kildehenvisninger: C3 Jyllands-Posten, s. 8-10; C4 Zetland, s. 1-5; C5 Zetland, s. 10, 14 og 16