



Lokalplan

Lokal virkelighed

Årsagsanalyse

Aalborg Universitet 2007
Landinspektørstudiet
10. semester
Land Management
Gruppe LM10.6

Forsideillustration:

Ortofoto [Arealinfo, 2006]

Kortbilag fra lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune

Lokalplan – Lokal virkelighed
Årsagsanalyse

Af
Kathrine Stelsig Lillelund

Landinspektøruddannelsen
Aalborg Universitet
2007

Lokalplan – Lokal virkelighed

- Årsagsanalyse

Af Kathrine Stelsig Lillelund

Projektperiode: Januar – Oktober 2007

Projektgruppe: L10LM6

Deltagere: Kathrine Stelsig Lillelund

Vejleder: Christian Aunsborg

Oplagsantal: 3

Sideantal: 311

Appendiks: 2 (inklusive cd)

Bilag: 1

Aalborg Universitet

Institut for Samfundsudvikling og planlægning

Landinspektøruddannelsen

Fibigerstræde 11-13

9220 Aalborg Øst

Synopsis

Dette projekt tager udgangspunkt i problemstillingen, at der findes tilfælde, hvor der er uoverensstemmelse mellem gældende lokalplan og virkeligheden. Sådanne uoverensstemmelser er problematiske, da de kan medføre udfordringer og forvirring for såvel borgere som for embedsmænd i lokalplanadministrationen. Desuden er det et problem set i forhold til den indsigt og retssikkerhed, som borgeren er givet, herunder f.eks. muligheder for indsigelse mod planen eller dele heraf. Uoverensstemmelser kan i værste fald medføre strid med lovgivningen og være underminerende for plansystemet.

I dette projekt undersøges årsager til uoverensstemmelser mellem lokalplaner og virkeligheden, da det at kende årsagerne er første skridt i retningen mod at kunne imødekomme de problemer, som uoverensstemmelser medfører. Projektet tager udgangspunkt i et case-studie på baggrund af en analyse af dispensations- og lokalplanpligtsbegreberne. Såvel lokalplanens indhold som den administration, der har fundet sted, undersøges, og årsagerne til uoverensstemmelser mellem de udvalgte lokalplaner og virkeligheden analyseres gennem dette casestudie.

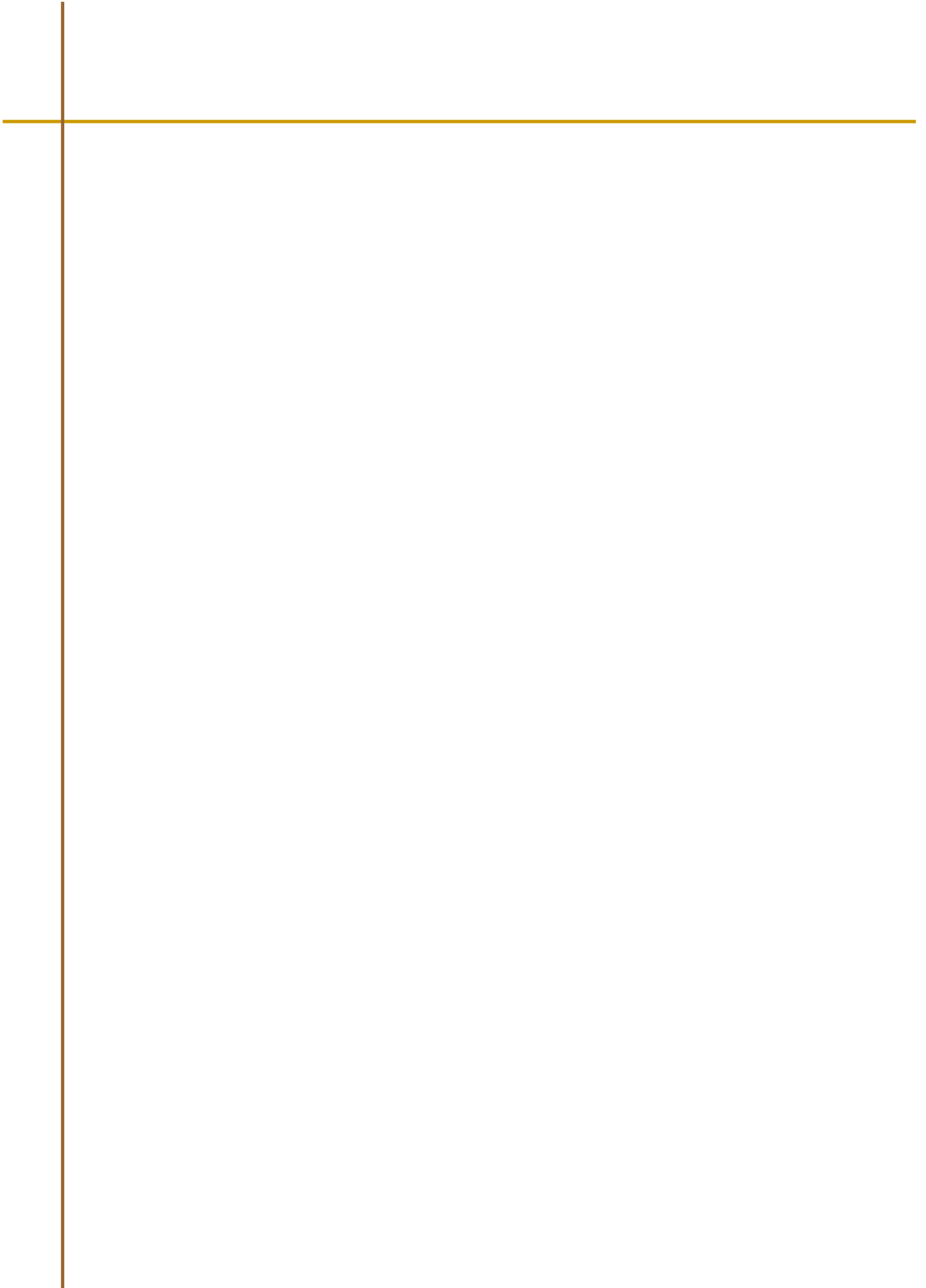
Det konkluderes, at uoverensstemmelser mellem lokalplaner og virkeligheden kan skyldes lokalplanens interne forhold og udformning. Uoverensstemmelser kan endvidere skyldes selve administrationen af lokalplanen, bl.a. fordi kommunen i visse tilfælde søger at varetage usaglige hensyn, og endelig at der ikke foreligger krav om organiseret kontrol og revision af lokalplaner.

Abstract

This research project is based on the thesis that there are a number of instances of differences between an existing district plan and real life. Such differences are problematic because they can cause challenges and confusion for citizens and the officials who administer the district plans. Furthermore, it is a problem in regard to the insight and the legal rights which citizens are entitled to e.g. the chance to object to the plan or parts of it. The differences will in the worst conceivable situation result in contravention with legislation and might undermine the planning system.

In this research project the reasons for differences between district plans and real life are studied in order to accommodate the problems entailed by the differences. A case study on the basis of an analysis of concepts of dispensation and the obligation to create a new district plan serves as a useful foundation for this research project. The contents of the district plan as well as the actual administration of the plan are examined, and the reasons for differences between the selected plans and real life are analysed throughout this case study.

In conclusion, differences between district plans and real life are a result of the present internal circumstances of the district plan and the way it has been drawn up. Differences can furthermore be due to the administration itself, inter alia, because of the local council's occasional examples of paying attention to non objective reasons and due to the fact that an organized control and review of district plans are not required.



Forord

Dette afgangsprøjsjekt er udarbejdet på landinspektøruddannelsens 10. semester på Aalborg Universitet i perioden januar - oktober 2007 under specialiseringen Land Management. Afgangsprøjsjektet skal ses som en videreførelse af mit 9. semesterprøjsjekt: *Lokalplan - Lokalplan virkelighed*.

Mit 9. semesterprøjsjekt udsprang af min undren over, at der eksisterer lokalplaner, hvor der er væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplanen og virkeligheden efter lokalplanens realisering i marken. Problematikken kom blandt andet frem ved samtaler med Torben Knudsen, som arbejder ved Aalborg Universitet med undersøgelsen *Lokalplanlægning i Danmark*, hvor han registrerer og kortlægger et repræsentativt udsnit af landets lokalplaner. Det er i forbindelse med dette arbejde, at Torben Knudsen er stødt på uoverensstemmelser mellem lokalplaner og virkeligheden efter disse lokalplaners realisering.

Da der er tale om en registrering og kortlægning af lokalplaner, er formålet med undersøgelsen *Lokalplanlægning i Danmark* altså ikke at dokumentere uoverensstemmelser mellem lokalplanen og den lokale virkelighed, men som følge af den teknologiske udvikling siden undersøgelsens start, er det blevet muligt at se uoverensstemmelser mellem lokalplanerne og virkeligheden.

Da undersøgelsen i sig selv som nævnt ikke beskæftiger sig med problematikken om væsentlige uoverensstemmelser, udsprang mit 9. semesterprøjsjekt bl.a. derfor i en nærmere undersøgelse af netop dette emne set med baggrund i planlovens bestemmelser, og det blev således det overordnede grundlag for en videre fordybelse i nærværende 10. semesterprøjsjekt.

En stor del af den teoretiske viden angående plansystemet, lokalplanlægning og undersøgelsen *Lokalplanlægning i Danmark* er således beskrevet i mit 9. semesterprøjsjekt, og det kan derfor anbefales mennesker med interesse for problematikken at læse den tidligere rapport i sammenhæng med nærværende afgangsprøjsjekt, hvis der ønskes en mere indgående viden om baggrunden for dette afgangsprøjsjekt. Men dette er ikke nogen forudsætning for at læse afgangsprøjsjektet som et selvstændigtprøjsjekt.

Prøjsjektet *Lokalplan - Lokal virkelighed* kan findes i Aalborg Universitetsprøjsjektbibliotek eller på www.plan.aau.dk/~klsn03/Projekter/.

Prøjsjektet på 9. semester kan således ses som en foranalyse til nærværende 10. semesterprøjsjekt, idet jeg i prøjsjektet gennem cases afdækkede væsentlige problemer mellem lokalplanen og virkeligheden efter planens gennemførelse vurderet ud

Forord

fra ortofotos, plankort mv. Dette 10. semester afgangprojekt skal således betragtes som forlængelse af ovennævnte, hvor der bygges videre på problemstillingen angående væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering, men her uddybes og konkretiseres emnet yderligere, idet jeg ønsker at undersøge årsagen til disse uoverensstemmelser.

Det er interessant og relevant at fortsætte med fokus på at undersøge årsagen til disse uoverensstemmelser, da man ved at kende årsagen til væsentlige uoverensstemmelser kan undgå, at disse fremkommer i forbindelse med udarbejdelsen og administrationen af lokalplaner.

Dette har bl.a. stor såvel praktisk som økonomisk betydning for kommunernes administration, da undersøgelsen af årsager til uoverensstemmelser er første skridt i retningen mod at kunne undgå klager og sagsbehandling. Det kan på baggrund af en sådan undersøgelse måske endda være muligt at stramme op omkring reglerne for kommunernes videre administration af en vedtaget lokalplan på embedsmandsniveau.

På grundlag af det ovenfor beskrevne problem må det siges at være en nødvendighed, at emnet behandles, bl.a. af hensyn til den enkelte borgers indsigt i planlægningen, retssikkerheden omkring lokalplanerne, evt. økonomiske krav på baggrund af ændringer osv. Det er altså vigtigt, at lokalplanerne udføres efter planbestemmelser, plankort mv. uden de store dispensationer til ændringer.

Dette afgangprojekt kan således interessere kommuner og embedsmænd, som administrerer lokalplaner, men projektet henvender sig hovedsageligt til vejleder og censor. Projektet kan endvidere interessere andre, som ønsker kendskab til lokalplanpligten og dennes grænser.

Jeg vil gerne rette en stor tak til Frederikssund, Slagelse, Billund og Aalborg kommuner, som har været villige til at deltage i projektet. Tak til Torben Knudsen, som har været min vidensbank og en stor hjælp. Tak til Christian Aunsborg for vejledning og assistance.

Kathrine Stelsig Lillelund, Aalborg, oktober 2007

Læsevejledning

For at give et overblik over projektstrukturen er nedenstående en beskrivelse af kapitlerne i projektrapporten. Ønskes en mere indgående forståelse af rapportens opbygning og de anvendte metoder, henvises der til kapitel 3 Metode.

- Kapitel 1: I dette kapitel indledes projektet med en beskrivelse af lokalplaner og deres anvendelse i den fysiske planlægning. Indledningen er et udtryk for min undren angående lokalplaner og den efterfølgende fysiske virkelighed.
- Kapitel 2: Her opstilles problemformuleringen, som præciserer og afgrænser det efterfølgende projektarbejde. Denne problemformulering søges besvaret gennem projektets analyse og casestudie, og besvarelsen er at finde i sin konkrete og præcise form i syntese og konklusion.
- Kapitel 3: Dette kapitel beskriver den efterfølgende anvendte metode. Metoden fastlægges på baggrund af den endelige problemformulering.
- Kapitel 4: Lokalplanadministrationen er bundet af planlovens regler angående dispensation og lokalplanpligt. Det er sandsynligt, at de cases, hvor der er uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed, er tilfælde, som ligger på grænsen mellem dispensationskompetencen og lokalplanpligten. Det er derfor nødvendigt at anskaffe viden om, hvor denne grænse ligger. Kapitlet danner således baggrund for casestudiet, herunder udvælgelsen af cases.
- Kapitel 5: I dette kapitel udvælges og præsenteres lokalplaner, hvor der er uoverensstemmelser mellem den efter lokalplanen ønskede udvikling og virkeligheden efter lokalplanens realisering. Præsentationen af lokalplanerne søges gjort på en overskuelig måde, så det er muligt at få et hurtigt overblik over de udvalgte lokalplaner. Dette kapitel kan derfor være til hjælp senere i projektet, når det er nødvendigt at få et overblik over de enkelte lokalplaner. En oversigt af de udvalgte cases findes desuden i appendiks B.
- Kapitel 6: På baggrund af udvælgelsen af cases i kapitel 5 vil disse cases nu blive bearbejdet og analyseret. Analysen strækker sig over lokalplanens indhold og den lokalplanadministration,

Forord

som den enkelte lokalplan har dannet baggrund for. Lokalplanadministrationen er undersøgt gennem interviews med de pågældende kommuner. Referater af disse interviews findes i Appendiks A sidst i projektet. Sidst i hver case foretages en samlet vurdering af casen med henblik på, at afklare årsagen til, at virkeligheden afbildet på ortofoto ser anderledes ud i forhold til lokalplanens kortbilag. En oversigt over caseanalysen findes i appendiks B.

Kapitel 7: Dette kapitel er en sammenfatning og analyse af de informationer, jeg har indsamlet igennem casestudiet og de interviews, der er udført i forbindelse med dette. Kapitlet er således en analyse af de konkrete årsager, som blev udledt i forbindelse med casestudiet. Det skal herigennem være muligt at afklare årsager til uoverensstemmelser mellem lokalplaners kortbilag og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto.

Kapitel 8: Syntesen indeholder såvel en konklusion som en vurdering. Konklusionen udgør besvarelsen af problemformuleringen. Der foreligger desuden en kritisk vurdering af projektarbejdet som helhed, herunder brugen af metode og kilder.

Projektrapportens figurer er nummereret fortløbende indenfor hvert kapitel og er desuden angivet med kilde i figurteksten, medmindre figuren er udarbejdet af undertegnede.

Når ortofotos omtales i projektet, menes ortofotos med matrikeltema. Ophavsretigheder til ortofotos fra DD095 tilhører COWI. Matrikelkort er underlagt Copyright, Kort- & Matrikelstyrelsen G24 98.

Sidst i rapporten findes litteraturliste, appendiks og bilag. Appendiks og bilag er angivet med litra.

Citater er angivet med *kursiv*. Hvor en mindre væsentlig del af citatet er udeladt, illustreres dette med (...). Kildehenvisninger er anført efter Harvard-metoden, hvor med kilder angives med [forfatterens efternavn, udgivelsesår, sidetal]. Med hensyn til publikationer med flere forfattere påføres blot første forfatter efterfulgt af *et al.* i kildehenvisningen. Yderligere oplysninger om kilderne er at finde i litteraturlisten sidst i rapporten. Her er kilder opdelt i litteratur, afgørelser samt anvendte lokalplaner, kort og interviews. Under disse opdelinger er kilder opstillet i alfabetisk rækkefølge, så det er hurtigt for læseren at finde frem til den enkelte kilde. Desuden er kildekritik at finde efter litteraturlisten, og denne er angivet i samme rækkefølge.

Indholdsfortegnelse

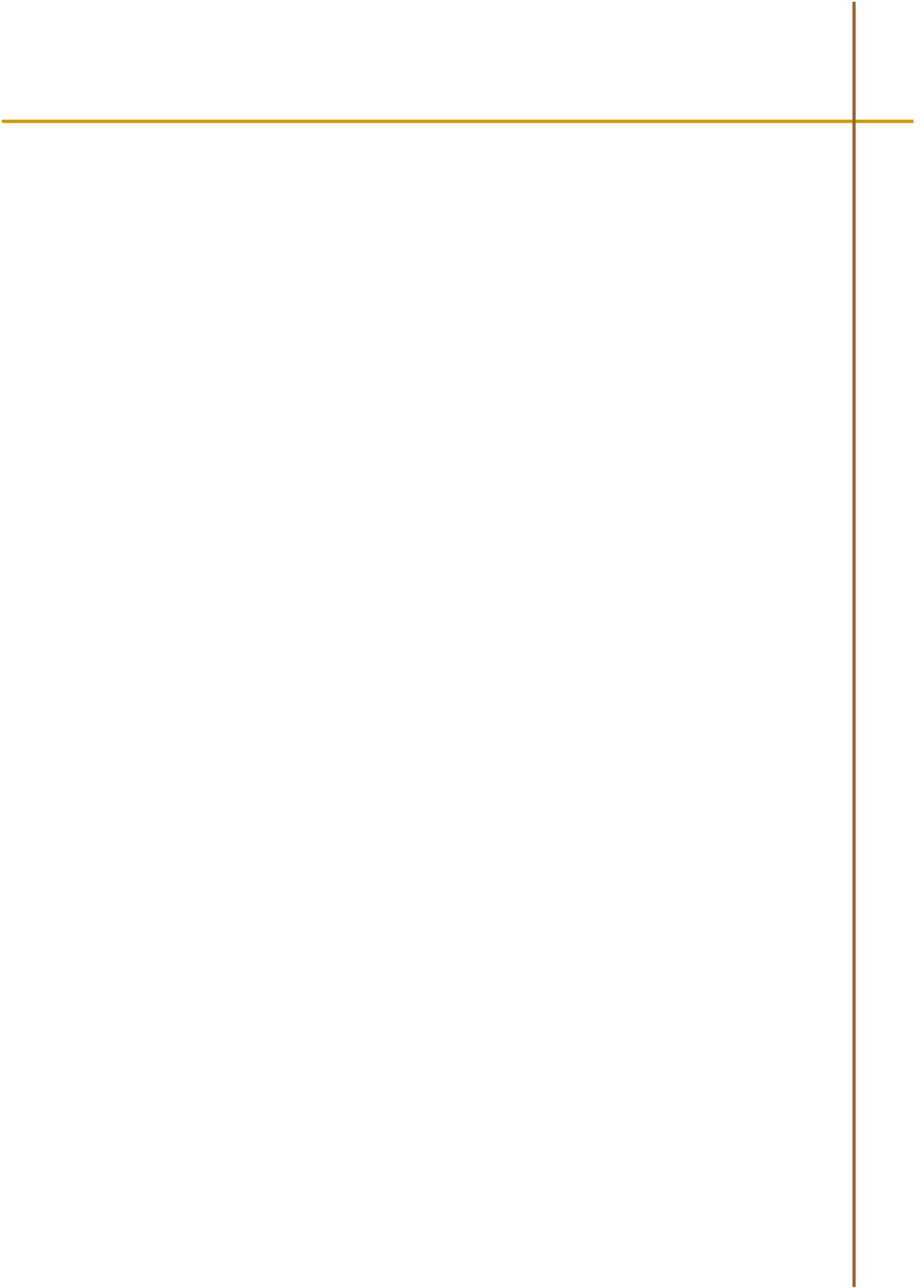
1 Indledning	17
2 Problemformulering.....	23
3 Metode.....	31
3.1 Dispensation og lokalplanpligt	31
3.2 Årsagsanalyse	33
3.2.1 Lokalplanens indhold	34
3.2.2 Lokalplanadministration	35
3.3 Udvælgelse	37
3.4 Efterfølgende planlægning	40
3.5 Projektets opbygning	41
4 Dispensation og lokalplanpligt.....	47
4.1 Lokalplanens grænser	48
4.1.1 Lokalplanens interne forhold og udformning.....	48
4.1.2 Lokalplanens kortillustrationer	52
4.1.3 Lokalplanens redegørelse	52
4.1.4 Sammenfatning	53
4.2 Dispensation eller lokalplanpligt?.....	55
4.2.1 Lokalplanpligt ved væsentlige ændringer i besående miljø.....	56
4.2.2 Lokalplanpligt på grundejers foranledning	59
4.2.3 Lokalplanpligt ved manglende nærmere regler.....	60
4.2.4 Dispensation eller lokalplanpligt ved videregående afvigelser.....	62
4.2.5 Sammenfatning	72
4.3 Administration af projekter	75
4.3.1 Der foreligger ingen lokalplan.....	77
4.3.2 Der foreligger en lokalplan.....	79

Indholdsfortegnelse

5 Udvælgelse	91
5.1 Undersøgelsesmetoden	93
5.2 Cases.....	95
5.2.1 Boligområde i Frederikssund Kommune	97
5.2.2 Institutionsområde i Frederikssund Kommune	100
5.2.3 Kollektiv- og haveboliger i Frederikssund Kommune	104
5.2.4 Erhvervsområde i Slagelse Kommune.....	108
5.2.5 Tæt-lav bebyggelse i Slagelse Kommune.....	111
5.2.6 Centerområde i Aalborg Kommune	115
5.2.7 Boligområde i Aalborg Kommune	118
5.2.8 Tæt-lav bebyggelse i Billund Kommune	122
5.2.9 Boligområde i Billund Kommune	125
5.2.10 Boligformål i Billund Kommune	129
5.3 Sammenfatning.....	134
6 Cases.....	139
6.1 Boligområde i Frederikssund Kommune	140
6.1.1 Lokalplanens indhold	141
6.1.2 Lokalplanadministration.....	145
6.2.3 Samlet vurdering.....	147
6.2 Institutionsområde i Frederikssund Kommune	148
6.2.1 Lokalplanens indhold	148
6.2.2 Lokalplanadministration.....	153
6.2.3 Samlet vurdering.....	155
6.3 Kollektiv- og haveboliger i Frederikssund Kommune.....	156
6.3.1 Lokalplanens indhold	157
6.3.2 Lokalplanadministration.....	161
6.3.3 Samlet vurdering.....	162
6.4 Erhvervsområde i Slagelse Kommune	162
6.4.1 Efterfølgende planlægning	163

6.4.2 Lokalplanens indhold	164
6.4.3 Lokalplanadministration	166
6.4.4 Samlet vurdering	167
6.5 Tæt-lav bebyggelse i Slagelse Kommune	168
6.5.1 Lokalplanens indhold	170
6.5.2 Lokalplanadministration	172
6.5.3 Samlet vurdering	173
6.6 Centerområde i Aalborg Kommune	174
6.6.1 Efterfølgende planlægning	175
6.6.2 Lokalplanens indhold	176
6.6.3 Lokalplanadministration	180
6.6.4 Samlet vurdering	182
6.7 Boligområde i Aalborg Kommune	182
6.7.1 Lokalplanens indhold	183
6.7.2 Lokalplanadministration	187
6.7.3 Samlet vurdering	188
6.8 Tæt-lav bebyggelse i Billund Kommune	188
6.8.1 Lokalplanens indhold	189
6.8.2 Lokalplanadministration	193
6.8.3 Samlet vurdering	194
6.9 Boligområde i Billund Kommune	195
6.9.1 Lokalplanens indhold	196
6.9.2 Lokalplanadministration	199
6.9.3 Samlet vurdering	200
6.10 Boligformål i Billund Kommune	200
6.10.1 Lokalplanens indhold	201
6.10.2 Lokalplanadministration	204
6.10.3 Samlet vurdering	205
6.11 Sammenfatning	206

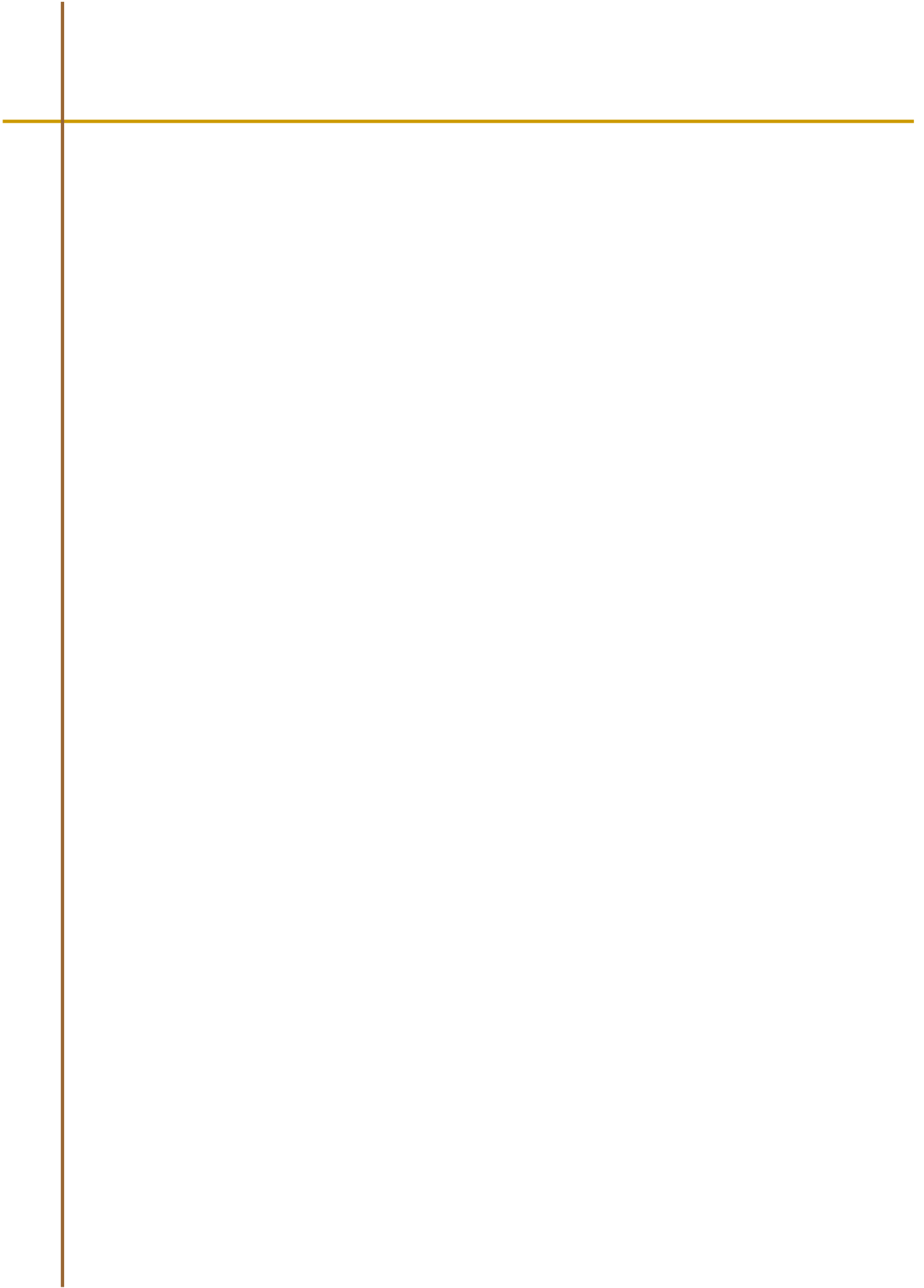
7 Årsager til uoverensstemmelser.....	211
7.1 Årsager til ændringer, der er i overensstemmelse med plan	212
7.1.1 Lokalplanens formålsbestemmelse.....	213
7.1.2 Lokalplanens øvrige bestemmelser.....	216
7.1.3 Lokalplanens kortbilag	217
7.2 Fejlagtig lokalplanadministration	218
7.2.1 Kontrol og revision af lokalplaner	220
7.2.2 Vurderingsmetode	222
7.2.3 Lokalplanens udformning.....	223
7.2.4 Særlige omstændigheder.....	225
7.2.5 Bebyggelsesplaner og offentlighedsprocedurer	227
7.2.6 Varetagelse af usaglige hensyn	229
7.2 Sammenfatning.....	230
8 Syntese og konklusion	237
8.1 Konklusion.....	237
8.2 Kritisk vurdering.....	242
Litteratur	249
Appendiks	
A Interviews	261
B Oversigt over casestudiet.....	285
Bilag	
A Byggesag i forbindelse med lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune	311





Kapitel 1

Indledning



1 Indledning

Dette afgangsprøjet er affødt af mit 9. semesterprojekt *Lokalplan – Lokal virkelighed*. I det foregående projekt blev der udviklet et værktøj, en undersøgelsesmetode til visuel identificering af væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering, som den er afbildet på ortofoto.

Denne undersøgelsesmetode blev udarbejdet på baggrund af evalueringforskeren Michael Quinn Pattons teorier om udvælgelse af cases til kvalitative casestudier. Et efterfølgende casestudie med udvalgte lokalplaner muliggjorde en videreudvikling af Pattons udvælgelsesteorier, hvorefter der kunne udarbejdes en undersøgelsesmetode med tilhørende tre undersøgelselementer, som muliggør en hurtig visuel identificering af væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering, som den er afbildet på ortofotos [Sørensen, 2007, s. 132-132].

9. semesterprojektets formål var således at udvikle en undersøgelsesmetode, men undersøgelsesmetoden kan blot benyttes til en visuel identificering på baggrund af lokalplanens kortbilag og ortofotos. Det er ved brug af undersøgelsesmetoden muligt at identificere uoverensstemmelser og gennem en større kvantitativ analyse at finde frem til omfanget af disse uoverensstemmelser. Det næste spørgsmål, der så melder sig, er, hvorfor disse opstår, og det er netop den dybereliggende årsag til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed, der ønskes undersøgt i det foreliggende afgangsprøjet.

En undersøgelse af årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed er det første skridt i retningen mod at kunne undgå disse, da det netop er nødvendigt at vide, hvorfor der er uoverensstemmelser, for at kunne tage tiltag til at forhindre dem. Ved at kende årsagen til væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed, er det muligt at afdække tilfælde, hvor de opstår, og dette kan i sidste ende være medvirkende til, at kommunerne kan spare ressourcer til sags- og klagebehandling, lokalplaninstrumentet kommer til at fremstå troværdigt, administrationen lettes osv.

Uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering er problematiske, da disse i værste tilfælde kan medføre strid med lovgivningen. Desuden er det også et problem set i forhold til den indsigt og retssikkerhed, som borgeren er givet gennem planloven, herunder f.eks. muligheder for indsigt mod planen eller dele heraf. Hvis den gennemførte plan så er i væsentlig uoverensstemmelse med den vedtagne plan, tilsidesættes dele af hensigten med plansy-

Indledning

stemet, og uoverensstemmelser vil således være underminerende for plansystemet samt borgeres og andre myndigheders mulighed for indsigt i planlægningen.

Dog er uoverensstemmelser ikke nødvendigvis af en sådan grad, at de medfører så voldsomme konsekvenser, men uoverensstemmelser er stadig interessante og problematiske, da de kan medføre udfordringer og forvirring for såvel borgere som for embedsmænd i lokalplanadministrationen.

I lokalplanadministrationen vurderes ansøgninger i forhold til den pågældende lokalplan, og det skal således være lokalplanens indhold, der ligger til grund for beslutningen om, hvorvidt der kan meddeles tilladelse efter lokalplanens bestemmelser, dispensation fra lokalplanen eller afslag på ansøgningen – eller om der evt. skal udarbejdes en ny lokalplan for området for at efterkomme en efterspørgsel om dispensation.

Tilladelser kan gives, hvis ansøgningen er i overensstemmelse med lokalplanen. Hvis der er uoverensstemmelse mellem ansøgning og lokalplan, men hvor denne uoverensstemmelse ikke er i strid med planens principper, kan der meddeles dispensation fra lokalplanen. Hvis uoverensstemmelsen derimod er i strid med planens principper, må der nødvendigvis efter lovgivningen gives afslag på ansøgningen, eller der må udarbejdes en ny lokalplan.

I administrationen er lokalplanen således et funktionelt værktøj, som benyttes til at sikre, at tilladelser er i overensstemmelse med lokalplanen og den overordnede planlægning og anden lovgivning, for eksempel fredningslinier i forhold til Naturfredningsloven. Det er på denne måde muligt at regulere i detaljen samt skabe sammenhæng i lokalplanområdet, mellem bydele og med den øvrige planlægning.

Uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed kan skabe forvirring i lokalplanadministrationen, da uoverensstemmelser kan have indflydelse på dele af eller hele lokalplanområdet. Det kan således være vanskeligt at vurdere ansøgninger og dispensationer i forhold til lokalplanen, da denne ikke nødvendigvis er nutidig og afspejler virkeligheden.

For borgere indeholder lokalplanen dels muligheder for at få indblik i selve planens intentioner, formål og regulering for området, og dels det funktionelle aspekt, hvormed det er muligt at se, hvad der er tilladt og ikke er tilladt.

Lokalplaner er altså ikke blot funktionelle for borgerne, men kan faktisk ligefrem afføde en række forventninger hos borgerne angående lokalplanområdet og den fremtidige udvikling. Dette kan have indflydelse på borgernes beslutninger med hensyn til f.eks. huskøb, virksomhedsetablering osv.

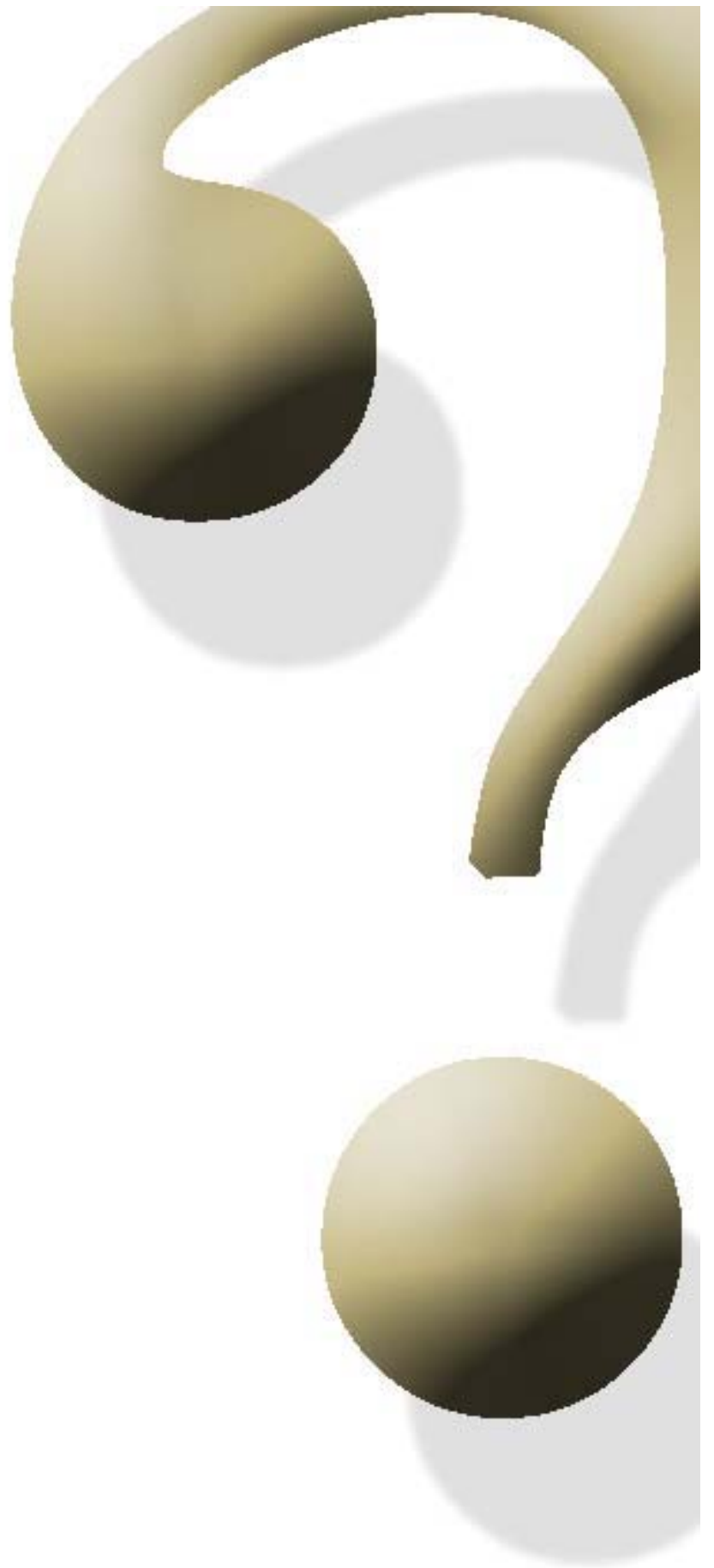
Hvis der senere opstår uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering, lever lokalplanområdet måske ikke op til borgernes forventninger. Overensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed kan derfor være afgørende for borgerens beslutningsgrundlag og retssikkerhed.

Dette er også gældende i forhold til den indflydelse på planlægningen, borgerne har krav på i henhold til planlovens § 1. Denne indflydelse sikres bl.a. gennem lokalplanlægningen. En sådan indflydelse tilgodeses ikke, hvis lokalplanen ikke overholdes, og der fremkommer væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering.

Hvis der opstår uforholdsmæssigt store uoverensstemmelser mellem plan og virkelighed, forsvinder lokalplanens funktion for de dele af planen, der indeholder eller påvirkes af disse uoverensstemmelser. Mindre uoverensstemmelser er med til at skabe forvirring for borgere og i lokalplanadministrationen. Afhængig af uoverensstemmelsens omfang kan det være svært at se formålet med i det hele taget at udarbejde en lokalplan, hvis denne ikke overholdes.

Trods gode hensigter med at udarbejde lokalplaner blev det i 9. semesterprojektet gjort klart, at der er tilfælde, hvor der er uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering, og endog uoverensstemmelser, der er så væsentlige, at de i realiteten burde have medført udarbejdelsen af en ny lokalplan. Her kan f.eks. nævnes udstykning og bebyggelse med boliger af et område, som efter lokalplanen var udlagt til børneinstitution med tilhørende friarealer.

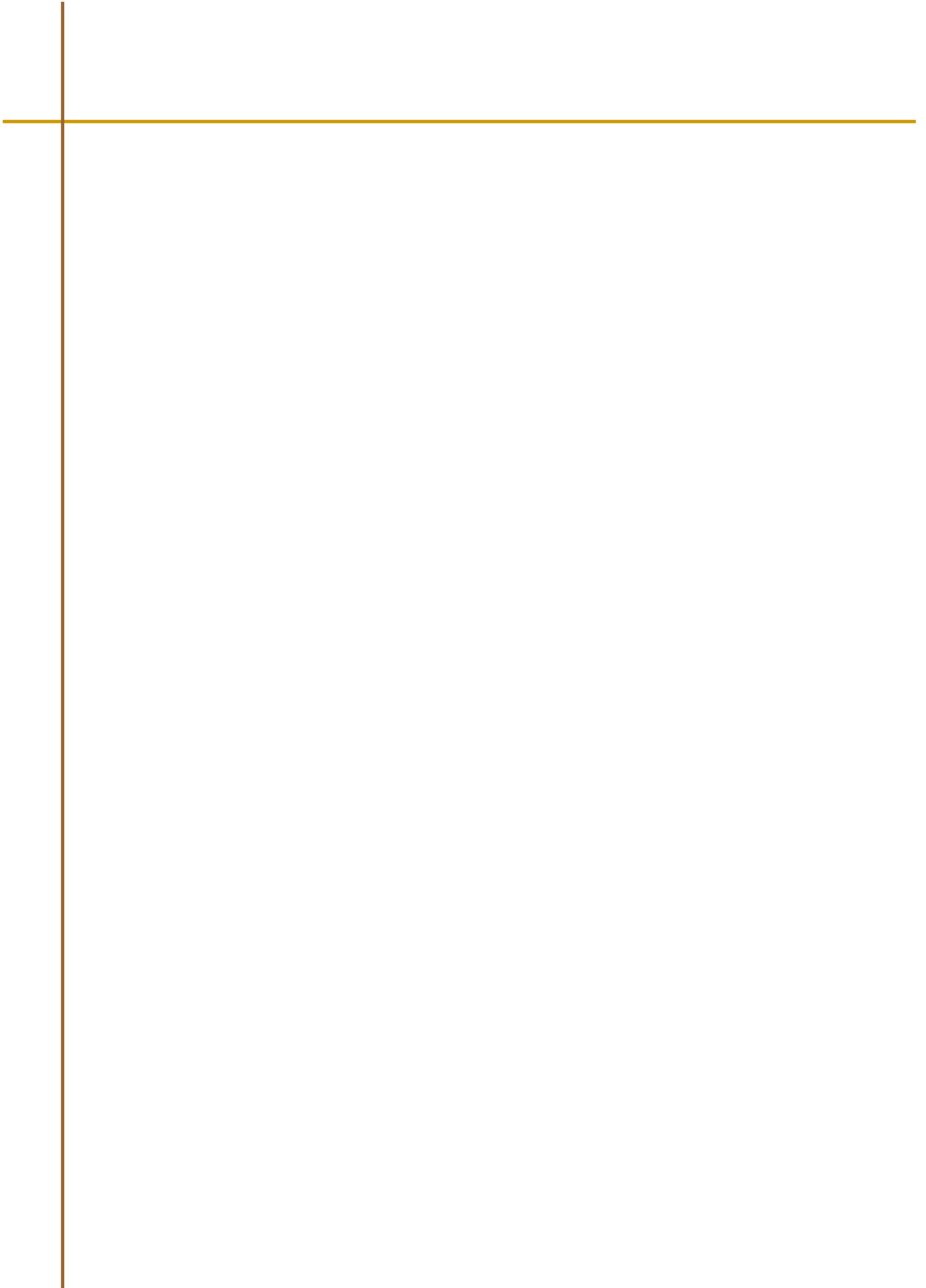
Såvel metoden til identificeringen af uoverensstemmelserne og projektets problem er fastlagt i det tidligere projekt. Det nye fokus på årsagen til uoverensstemmelser vil blive præciseret i følgende kapitel, hvor den endelige problemformulering opstilles.





Kapitel 2

Problemformulering



2 Problemformulering

Problemformuleringen skal identificere, præcisere og operationalisere projektets problem. Konkretisering af problemformulering skaber fokus og gør det muligt at afgrænse projektet samt opstille en metode, så der kan findes frem til en besvarelse af problemformuleringen.

Afgangsprojektet er en følge af metodeudviklingen på 9. semester, hvor metodeudviklingen bestod i, at der blev udarbejdet en undersøgelsesmetode til umiddelbar identificering af væsentlige uoverensstemmelser med videnskabelig baggrund i Michael Quinn Pattons evalueringsteorier og caseudvælgelsesmetoder. I nærværende projekt derimod søges ved uddybende undersøgelser afklaret, hvorfor disse uoverensstemmelser er opstået.

Problemformulering opstilles på baggrund af det i 9. semesterprojektet dokumenterede problem, nemlig at der er tilfælde, hvor der er visuelle uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed. Her kan f.eks. nævnes udstykning og bebyggelse med boliger af et område udlagt til børneinstitution med tilhørende friarealer, fjernelse af et jernbanespor, som var ønsket bevaret i et erhvervsområde, samt ændring af bebyggelsesform og yderligere bebyggelse for en del af et lokalplanområde [Sørensen, 2007, s. 77+82-83+89].

Da jeg tager udgangspunkt i det problem, som blev dokumenteret i det tidligere projekt, anser jeg det ikke for nødvendigt at dokumentere dette endnu engang¹. Det er derfor muligt at opstille problemformuleringen uden den foranalyse, der normalt ville kræves for at identificere projektets problem; uoverensstemmelse mellem plan og virkelighed.

Som nævnt i indledningen kan uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering medføre forvirring for borgere og i lokalplan-administrationen. I værste fald kan uoverensstemmelser medføre, at lokalplanens funktion forsvinder sammen med borgerens retssikkerhed og plansystemets troværdighed.

Det er således interessant at få afdækket, hvad disse afvigelser skyldes, og hvorfor de opstår, da det at finde årsagen til afvigelserne er første tiltag til at kunne imødegå dem og altså forhindre, at de opstår. Dette er interessant i forhold til de betragt-

¹ For yderligere oplysninger om identificeringen af dette problem, henviser jeg til 9. semesterprojektet *Lokalplan – Lokal virkelighed* kapitel 1-3.

Problemformulering

ninger, der blev beskrevet i indledningen – at lokalplanens funktion forsvinder, hvis der er væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed.

For at sikre lokalplanens anvendelighed og funktion, må det søges at forhindre, at der opstår uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter planens realisering. En analyse af årsagerne til uoverensstemmelserne er første skridt i retningen mod at kunne forhindre uoverensstemmelserne, da det er nødvendigt at undersøge, hvornår og hvorfor de opstår, for at kunne finde ud af, hvordan de så skal undgås.

Der søges altså at finde en forklaring på de uoverensstemmelser, der blev fundet i det tidligere projekt. Næste skridt er derfor at undersøge, hvorfor uoverensstemmelserne fremkommer. Jeg kommer derfor frem til følgende problemformulering:

Hvorfor er der tilfælde, hvor der tilsyneladende er uoverensstemmelser mellem lokalplan og den efterfølgende lokale virkelighed?

Problemformulering

Der kan umiddelbart være flere grunde til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed. Følgende potentielle grunde kan opstilles:

- Lokalplanen administreres efter uklare bestemmelser i lokalplanen
- Lokalplanen indeholder uoverensstemmelser mellem lokalplanens redegørelse, bestemmelser og/eller kortbilag, hvilket afspejler sig i lokalplanadministrationen
- Der meddeles dispensation til ændring af forhold indenfor de i lokalplanen fastsatte dispensationsmuligheder
- Der gives dispensation, som egentlig burde have udløst ny lokalplanpligt
- Der gives mange enkeltstående dispensationer, som tilsammen medfører, at lokalplanområdet i virkeligheden ser anderledes ud, end det oprindeligt er planlagt i lokalplanen
- Der gribes i lokalplanadministrationen ikke ind overfor, eller det vides ikke, at der etableres forhold i lokalplanområdet, som kræver tilladelse fra kommunen, og denne tilladelse er ikke blevet søgt eller givet

Jeg vil i det følgende uddybe disse betragtninger.

Lokalplanen er styrende for lokalplanadministrationen. Da ansøgninger skal ses i forhold til lokalplanens indhold, har lokalplanens indhold stor indflydelse på kommunens beslutning om, hvad der kan gives tilladelse til i området. Derfor bør lokal-

planens indhold have afgørende indflydelse på lokalplanadministrationen og den fremtidige udvikling i lokalplanområdet.

Da langt fra alle lokalplaner er lige godt og overskueligt udarbejdet [Knudsen, 2007], kan og må det også forventes, at uoverensstemmelser mellem lokalplan og den lokale virkelighed kan skyldes lokalplanens indhold i sig selv. Uoverensstemmelser kan være grundet vage bestemmelser med brede fortolkningsmuligheder i lokalplanen, og da lokalplanen fastsætter grænser for, hvad der er tilladt og ikke mindst, hvad der ikke er tilladt, kan dette medføre, at kommunens sagsbehandler vælger netop at give tilladelse til projekter, som eventuelt ligger udenfor det planlagte.

I disse tilfælde er det svært at afgøre, om uoverensstemmelser er grundet i overtrædelse af dispensationsreglen, eller om der er givet tilladelse med baggrund i en bredt fortolkelig lokalplan - som måske er for svagt udarbejdet til, at afslag med ordentlig begrundelse efter lokalplanen kan gives. Lokalplanen er et værktøj til at sikre en ønsket udvikling for et område, men sikringen ligger således til dels i lokalplanens formidling af denne ønskede udvikling.

På samme måde kan interne uoverensstemmelser i lokalplanens indhold være årsagen til misforståelser. Der er forskel på, om lokalplanens indhold er bindende eller ikke-bindende, men den ikke-bindende redegørelse skal formidle de bindende bestemmelser til borgere og embedsmænd i lokalplanadministrationen, og uoverensstemmelser mellem redegørelse og bestemmelser kan derfor skabe forvirring, og - alt afhængig af, hvad der tages i betragtning i lokalplanadministrationen - kan en sådan uoverensstemmelse i lokalplanen være årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden.

Denne betragtning er ligeledes gældende for uoverensstemmelser mellem bindende bestemmelser og såvel bindende som ikke-bindende kortbilag. Kortbilag er en visualisering af ønskerne for lokalplanområdet, men hvis disse ønsker ikke bliver fulgt op af bindende bestemmelser, kan dette føre til usikkerheder i lokalplanadministrationen. Det skal desuden være muligt at kunne forestille sig, hvordan lokalplanområdet kommer til at se ud efter lokalplanens realisering, og her er lokalplanens kortbilag et effektivt middel til visualisering. Men hvis bestemmelserne ikke understøtter kortbilaget og omvendt, kan dette forhold medføre tvivl om, hvad der så er gældende for området, og dermed, om der skal og kan dispenseres fra lokalplanen. Således er det muligt, at der kan opstå uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden.

Lokalplaner kan kun fraviges gennem dispensation. Dispensationer skal meddeles indenfor lovens rammer, hvilket vil sige, at ændringer ikke må være i strid med

Problemformulering

lokalplanens principper. Hvis dette krav er opfyldt, kan ændringer gennemføres uden at tilvejebringe en ny lokalplan. Enhver dispensation er således udtryk for en uoverensstemmelse i forhold til lokalplanen, men en sådan afvigelse er ikke i strid med lokalplanen og dennes formål. Uoverensstemmelser kan derfor skyldes, at der er meddelt dispensation fra lokalplanbestemmelser, som ikke medfører strid med lokalplanens principper.

Det kan dog tænkes, at der i nogle tilfælde gives dispensationer i overensstemmelse med loven, men at der gives så mange dispensationer, at de tilsammen væsentligt ændrer lokalplanområdet udseende i forhold til det efter lokalplanen ønskede. Dette betyder, at lokalplanen ikke længere afspejler de ønsker, der er for området, og at den derfor er utidssvarende. Her er det altså antallet af dispensationer, der medfører uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed, og i sådanne tilfælde bør der udarbejdes en ny lokalplan, som svarer til de nuværende ønsker for området.

Uoverensstemmelser kan ligeledes skyldes, at der gives dispensationer i strid med planens principper. Dette er i modstrid med planlovens § 19, og efter planlovens § 19, stk. 2 udløser dette lokalplanpligt. Uoverensstemmelser vil således skyldes en lokalplanadministration, som er i strid med loven.

Et andet aspekt er, at der etableres forhold i lokalplanområdet, som kommunen ikke er vidende om. Situationen kunne f.eks. være, at borgeren undlader at søge kommunen om tilladelse til det pågældende forhold, og kommunen opdager ikke uoverensstemmelsen, da der ikke er pligt til at føre organiseret kontrol og revision af planlægningen. I dette tilfælde opstår der uoverensstemmelser uden kommunens vidende. Endvidere er det muligt, at kommunen opdager uoverensstemmelsen, men vælger ikke at gribe ind overfor denne. Her er der altså ikke tale om uvidenhed, men en bevidst undladelse af handling og retliggørelse. Altså gives der ikke dispensation til forholdet eller udarbejdes ny lokalplan.

At kommunen ikke griber ind overfor - eller ikke har kendskab til - uoverensstemmelser, beror på borgerens manglende ansøgning om etablering af forholdet, som er i strid med lokalplanen. Det er dog kommunen, der har ansvaret for den opståede uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed. Af denne grund vil det også være i kommunens interesse at vide, hvornår og hvorfor der opstår uoverensstemmelser, således at der efterfølgende kan tages tiltag til at forhindre disse.

Der kan meget vel være flere grunde til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering, men ovenstående betragtninger er blot indledende, og den følgende årsagsanalyse, som udgør dette projekt, vil be-

og/eller afkræfte disse betragtninger samt angive eventuelle andre grunde til uoverensstemmelser.

Årsager kan være indbyrdes forbundet, således at f.eks. vage bestemmelser i lokalplanen er grunden til, at der gives dispensation til projekter, som eventuelt udløser lokalplanpligt. Det er dog vigtigt at forstå forskellighederne mellem årsagerne til uoverensstemmelser, hvis det ønskes at gøre tiltag mod uoverensstemmelserne. Forskellige årsager kræver muligvis ikke de samme initiativer. F.eks. nytter det ikke at rette op på vage bestemmelser i lokalplanen, hvis årsagen til uoverensstemmelser er, at kommunen ikke er vidende om, at der ikke er søgt tilladelse til at ændre forhold i lokalplanområdet.

Det er derfor nødvendigt og vigtigt at undersøge årsagerne til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed og forskellighederne mellem disse årsager, og det er netop dette, der er formålet med dette projekt.

For at undersøge årsagen til uoverensstemmelser, er det nødvendigt og hensigtsmæssigt at udarbejde og opstille en metode, som skal være styrende for det videre projektarbejde, på baggrund af problemformuleringen. Denne metode vil blive beskrevet i det efterfølgende kapitel.

Problemformulering



Sensation og lokalplanpligt



Udvælgelse



se

Case

Case

Årsagsanalyse

terfølgende planlægning

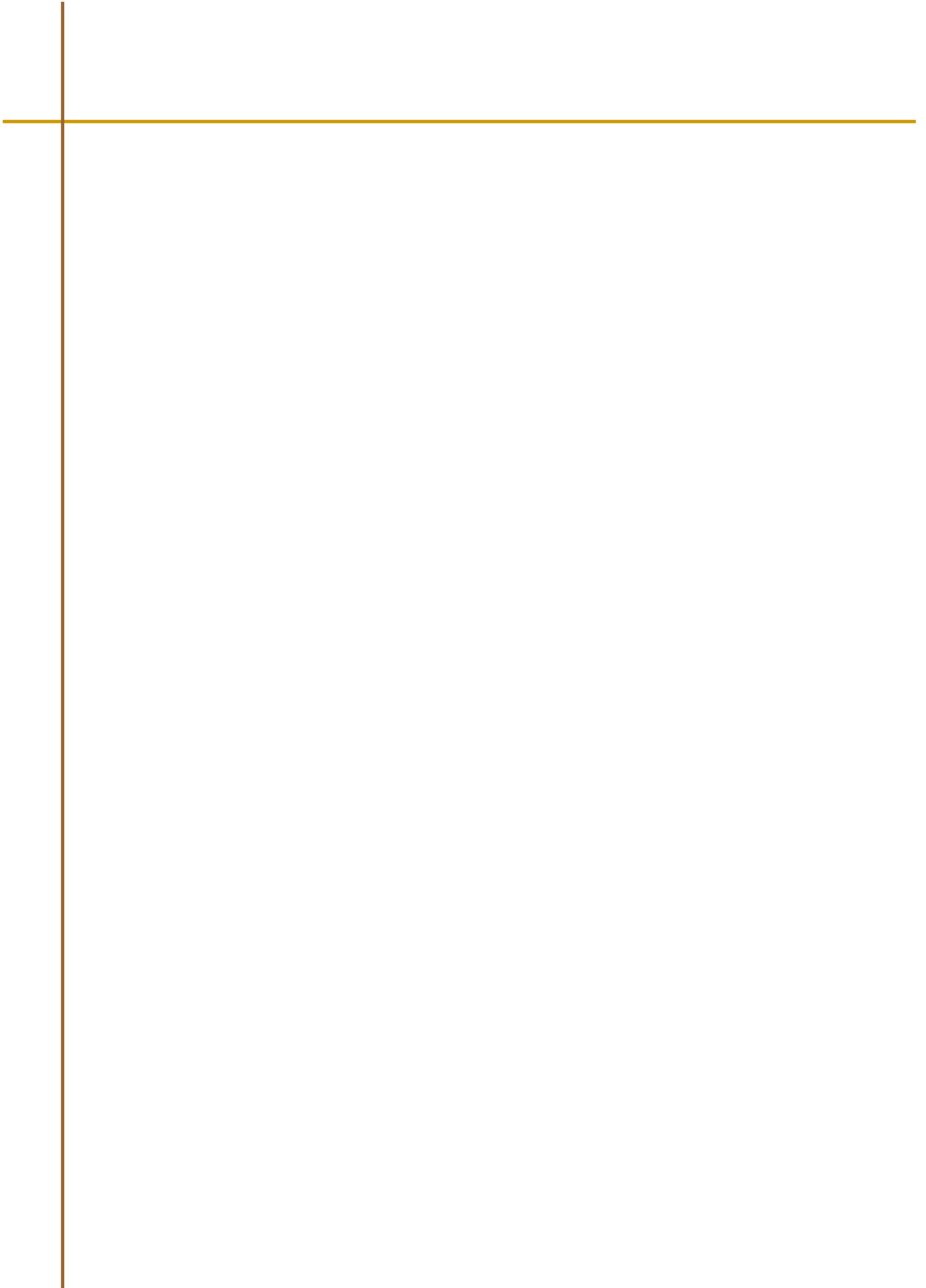
Lokalplanens indhold

okadalplanadministration



Kapitel 3

Metode



3 Metode

Metoden sikrer en systematisk fremgangsmåde til at komme frem til en bevarelse af problemformuleringen. Den beskriver, hvordan projektet gribes an, således at der skabes sammenhæng mellem problemformuleringen, de elementer, der skal undersøges og analyseres, samt den endelige besvarelse af problemformuleringen. Efter metodens udarbejdelse kan projektet opbygges med de kapitler og det indhold, der er nødvendig, for at give en besvarelse af problemformuleringen. Denne opbygning udarbejdes og ses sidst i kapitlet.

Hvorfor er der tilfælde, hvor der tilsyneladende er uoverensstemmelser mellem lokalplan og den efterfølgende lokale virkelighed?

Problemformulering

Problemformuleringen er udgangspunktet for det videre projektføreløb, og danner altså grundlaget for dette afgangprojekt. For at komme frem til en besvarelse af problemformuleringen i en syntese og konklusion skal problemformuleringen styre de faglige og metodiske valg gennem projektføreløbet [Andersen, 2005, s. 53]. Det skal således være muligt at finde en løsning på problemformuleringen gennem en metode, som er udarbejdet på baggrund af problemformuleringen. Derfor er udgangspunktet for dette kapitel problemformuleringen.

3.1 Dispensation og lokalplanpligt

Problemformuleringen handler om tilfælde, hvor lokalplanområdet i virkeligheden ikke stemmer overens med det, der er planlagt gennem lokalplanen. Uoverensstemmelser opstår ved realiseringen og den efterfølgende administration af lokalplaner. Det er dermed lokalplanens administration og årsagen til resultatet af den samlede proces, der ønskes undersøgt. Dette projekt kan altså ses som en kortlægning af processen fra lokalplanens vedtagelse til virkeliggørelsen af planen i området.

Resultatet af processen er afhængig af lokalplanadministrationen og lokalplanens indhold, idet der i lokalplanadministrationen enten gives tilladelser eller afslag på ansøgninger om f.eks. byggetilladelse med baggrund i lokalplanen. Det er ligeledes her, der tages beslutning om, hvorvidt ansøgninger ifølge lokalplanen kan imødekommes, eller om der nødvendigvis skal udarbejdes en ny lokalplan for at gennemføre det pågældende projekt, der søges dispensation til.

I lokalplanadministrationen foreligger der således såvel en dispensationskompetence som en pligt til at tilvejebringe en ny lokalplan, hvis dispensation til et ønsket

Metode

projekt ikke kan gives på baggrund af den nærværende lokalplan. Derfor er det nødvendigt at have et klart billede af og forstå dispensations- og lokalplanpligtsbegreberne for at kunne undersøge processen og årsagen til resultatet af denne proces, da disse begreber er helt centrale i dette forløb.

Lokalplanpligten og dispensationskompetencen er fastsat i planloven, og tilsammen afgrænser de, hvornår et forhold ligger indenfor dispensationsreglen, og hvornår forholdet forudsætter udarbejdelsen af en ny lokalplan. Undersøgelsen af dispensations- og lokalplanpligtsbegreberne tager derfor udgangspunkt i planlovens bestemmelser.

Hvis et projekt ønskes etableret i et lokalplanområde, hvor den nuværende lokalplan ikke levner mulighed for dette projekt, og der ikke kan gives dispensation på baggrund af lokalplanen, er det efter planloven nødvendigt at udarbejde en ny lokalplan for at kunne gennemføre projektet. Såfremt dette ikke sker, vil projektet være i strid med loven, og der vil dermed være tale om en væsentlig uoverensstemmelse, der er i strid med loven.

For at undersøge, hvornår der er tale om en uoverensstemmelse, der er så væsentlig, at dispensationskompetencen ikke længere finder anvendelse, men at der i stedet burde udarbejdes en ny lokalplan, er det nødvendigt at undersøge grænsen mellem lokalplanpligt og dispensation. Denne grænse er en gråzone, hvor det i hvert eneste tilfælde nøje skal vurderes, om udfaldet er dispensation eller ny lokalplan. Det er sandsynligt, at nogle af de tilfælde, hvor der er uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed, er tilfælde, som ligger på grænsen mellem dispensationskompetencen og lokalplanpligten. Derfor søges denne gråzone belyst og anskueliggjort.

I tilfælde, hvor der klages over uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden, indgives disse til Naturklagenævnet, som tager stilling til, hvorvidt der kan gives dispensation eller, om der skal udarbejdes en ny lokalplan. Ved at undersøge sådanne sager, vil det være muligt at få en forståelse af dispensations- og lokalplanpligtsbegreberne og dermed gråzonen mellem dem. For at afklare begreberne vender jeg mig således mod juridisk metode og enkeltsagsbehandling.

Efter en analyse af dispensations- og lokalplanpligtskompetencerne er det muligt at undersøge processen fra lokalplanens vedtagelse til virkeligheden efter planens realisering, og hvorfor resultatet i visse tilfælde indebærer uoverensstemmelser mellem lokalplanen og virkeligheden. Det er således muligt at undersøge årsagen til disse væsentlige uoverensstemmelser gennem en årsagsanalyse.

3.2 Årsagsanalyse

Lokalplaner udarbejdes og planlægges på baggrund af den enkelte situation og ønsker for et givent område indenfor lovens rammer. Loven åbner op for, at lokalplaner kan have forskelligt indhold og udseende. Også i lokalplanadministrationen vurderes ansøgninger i forhold til det specifikke område og den gældende lokalplan. Det vil sige, at resultatet af lokalplanlægning er fremkommet på et individuelt grundlag, og det er således nødvendigt at udarbejde en metode, hvor individuelle udfald kan undersøges, og hvor resultatet af denne undersøgelse kan sammenfattes til en helhed.

Gennem et casestudie er det netop muligt at fange disse individuelle udfald og derefter konkludere på disse i detaljen samt se forholdet i et større perspektiv [Patton, 1990, s. 19 og Sørensen, 2007, s. 60-61], hvorfor et casestudie er særligt anvendeligt til at undersøge lokalplaner og den tilhørende lokalplanadministration.

Projektet søger at finde årsagen til de enkelte lokalplaners realisering, og det er derfor nødvendigt at analysere hver enkelt lokalplan og administrationen af denne lokalplan for sig. En undersøgelse af samtlige eller et stort antal lokalplaner vil dog kræve store tidsmæssige ressourcer, hvilket ikke er muligt at gøre i dette tidsmæssigt afmålte afgangsprøveprojekt. Projektperiodens tidsbegrænsning medfører endvidere, at det ikke vil være muligt at undersøge en eller flere kommuners samlede udarbejdede lokalplaner over en periode. Et kvalitativt casestudie, hvor der gennemføres en dybdegående analyse af forholdsvis få cases, vil, jf. Patton, derfor være anvendeligt i dette projekt. Af denne grund undersøges benyttelsen af et kvalitativt casestudie nærmere.

Et kvalitativt casestudie har den fordel, at det gennem en dybdegående analyse af forholdsvis få cases er muligt at få et indgående indblik i et givent emne [Patton, 1990, s. 9+19 og Sørensen, 2007, s. 60]. Det muliggør derfor, at årsager til væsentlige uoverensstemmelser kan undersøges ved at analysere forholdsvis få lokalplaner og administrationen af disse.

Det kvalitative casestudie skal således være tilstrækkeligt dybdegående til, at det er muligt at finde frem til en besvarelse af problemformuleringen. Det er vigtigt at understrege og forstå, at der er tale om et casestudie baseret på forholdsvis få lokalplaner til at kunne besvare problemformuleringen og dermed påvise årsagen til væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og den lokale virkelighed efter planens realisering. Ved at sætte resultaterne i et større perspektiv, er det muligt at få en bredere forståelse af mulige årsager til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed. Da det kvalitative casestudie kræver dybdegående analyser, må det undersøges og udredes, hvordan disse analyser skal foretages.

Metode

Årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed kan overordnet være grundet lokalplanadministrationen eller lokalplanens indhold. Dette udsagn er baseret på de betragtninger, der blev gjort rede for i problemformuleringen. Gennem en analyse af lokalplanens indhold vil det være muligt at undersøge, om årsagen til uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed er interne uoverensstemmelser eller vage bestemmelser i lokalplanen. Tilsvarende vil det gennem en analyse af lokalplanadministrationen være muligt at undersøge, hvad der har ligget til grund for administrationen af den givne plan, og dermed om uoverensstemmelsen skyldes denne lokalplanadministration.

Det er muligt, at umiddelbare uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og ortofotos skyldes, at der efterfølgende er tilvejebragt en ny lokalplan til erstatning af den her anvendte. En sådan uoverensstemmelse vil således forekomme ved en sammenligning mellem kortbilag og ortofotos, men vil i virkeligheden ikke eksistere på grund af den nye lokalplan. Dog kan der være tale om retlig lovliggørelse, hvormed en eksisterende og reel uoverensstemmelse er blevet lovliggjort ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Årsagen kan altså være grundet retlig lovliggørelse af uoverensstemmelsen, og det skal derfor undersøges, om lokalplanen er blevet erstattet af en ny plan, og hvorvidt denne nye lokalplan er tilvejebragt for at lovliggøre uoverensstemmelsen. Spørgsmålet om efterfølgende planlægning vil blive forklaret nærmere i afsnit 3.4 Efterfølgende planlægning.

Der kan muligvis tænkes at være andre årsager til uoverensstemmelser mellem plan og virkelighed, hvor uoverensstemmelsen mod forventning kan skyldes andet end lokalplanens indhold eller den efterfølgende lokalplanadministration. Dog kan en undersøgelse af lokalplanen og den efterfølgende administration af denne højst sandsynligt påvise årsagen til uoverensstemmelsen. Ligger årsagen til uoverensstemmelsen udenfor lokalplanens indhold og lokalplanadministrationen, vil analysen af disse to elementer sandsynligvis indikere årsagens natur, selvom denne eventuelt skulle ligge udenfor undersøgelsens kernelementer, lokalplanens indhold og lokalplanadministrationen. Ikke desto mindre er det vigtigt at være åben for andre mulige årsager, hvis disse skulle blive aktuelle.

3.2.1 Lokalplanens indhold

Det er ikke hele lokalplanen, der er bindende, men det må forventes, at lokalplanen skal ses som en helhed, da den ikke-bindende redegørelse og de ikke-bindende kortbilag har til formål at formidle lokalplanen til borgere og embedsmænd i lokalplanadministrationen. Således må en analyse af lokalplanens indhold være en analyse af såvel bindende som ikke-bindende indhold. Af denne grund analyseres lokalplanens redegørelse, enkelte bestemmelser og kortbilag, i det omfang, det vur-

deres nødvendigt for at kunne forklare årsagen til uoverensstemmelsen mellem lokalplanen og virkeligheden. Det vil sige, at undersøgelsen omfatter lokalplanen som helhed og tager højde for, hvorvidt der er overensstemmelse mellem lokalplanens enkeltdele.

Hvis en lokalplan indeholder uklare bestemmelser, er det muligt, at kommunen ikke kan gøre andet end at give tilladelse til en given ansøgning, da alt indenfor lovens rammer er tilladt, medmindre andet er angivet i f.eks. en lokalplan. En lokalplan skal derfor eksplicit nedlægge forbud mod et forhold, som ikke ønskes etableret i området, hvis det skal være muligt at give afslag på ansøgninger. Er dette ikke tilfældet, er det muligt, at kommunen er nødsaget til at tillade det pågældende projekt^{1 2}.

Det er derfor nødvendigt at undersøge, om de udvalgte lokalplaner indeholder uklare bestemmelser, som kan have været årsagen til den væsentlige uoverensstemmelse mellem plan og virkelighed. Analysen af lokalplanens indhold omfatter derfor ligeledes en analyse af lokalplanens enkelte bestemmelser i det omfang, disse kan være med til at kaste lys over årsagen til uoverensstemmelsen.

3.2.2 Lokalplanadministration

Lokalplanens indhold kan have indflydelse på lokalplanadministrationen, men det er muligt, at behandlingen af ansøgninger i lokalplanadministrationen alene kan være årsag til væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed. Resultaterne af administrationsprocessen kan have forskellig karakter, jf. betragtningerne i problemformuleringen, og det er derfor nødvendigt at udarbejde en metode, hvormed det er muligt at undersøge de forskellige årsager til uoverensstemmelser. Det skal således være muligt at få afdækket baggrunden for lokalplanadministrationen og de overvejelser, der har ligget til grund for denne administration og dermed kortlægge processen fra plan til virkelighed i de enkelte tilfælde.

¹ Kommunen kan nedlægge et § 14-forbud, hvorefter der udarbejdes en ny lokalplan, som eksplicit forhindrer det pågældende forhold, hvis det ikke er i kommunens interesse at tillade forholdet [Planlovens § 14].

² Jf. NKN 2000. 97-33/700-0276, hvor Rønne Kommune ikke kan modsætte sig placering af bebyggelse på udstykning, som ikke var forudsat af lokalplanen, og som afveg væsentlig herfra. Lokalplanbestemmelsen angående placering af bebyggelse kunne således ikke gøres gældende overfor udstykningen, og dispensation fra lokalplanen var derfor helt unødvendig.

Metode

Årsagen til uoverensstemmelser, hvor denne har grund i processen i lokalplanadministrationen, undersøges gennem interviews af embedsmænd i lokalplanadministrationen, da det således er muligt at undersøge den pågældende lokalplan og administrationen af denne indgående og helt konkret. Det vil således være muligt også at undersøge de overvejelser, som har ligget til grund for lokalplanadministrationen, og som senere har udmøntet sig i uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed. Interviews skal derfor være tilstrækkeligt uddybende og konkrete til at kunne afdække årsagerne til administrationen af den konkrete lokalplan.

Lokalplaner er særdeles forskellige, regulerer arealanvendelsen forskelligt og administreres forskelligt. Da der derfor er flere mulige årsager og tilgrundliggende overvejelser, og da disse sandsynligvis varierer meget fra case til case, er det nødvendigt, at interviewet ikke bliver for standardiseret. En stram og standardiseret interviewmetode binder den interviewede så meget, at det ville umuliggøre, at vedkommende kunne give en fyldestgørende information [Patton, 1990, s. 112-114].

Dog skal interviewet heller ikke være så frit, at det kræver et tidsmæssigt stort resourceforbrug. En løsere interviewmetode, som f.eks. interviews baseret på samtale, er for tidskrævende og omfattende. Samtale kan give uendeligt mange informationer, men hvis samtalen ikke styres af emnet, vil mange informationer være unødvendige, og det vil vanskeliggøre sammenfatningen og systematiseringen af brugbare og vigtige informationer [Patton, 1990, s. 110-111].

Af ovenstående grunde udarbejdes interviews på baggrund af evalueringsforskeren Michael Quinn Pattons *Interview Guide*, som er beskrevet i hans bog *How to Use Qualitative Methods in Evaluation* [1990]. Bogen er en generel beskrivelse af kvalitative analysemetoder – heriblandt casestudier og interviewmetoder – til anvendelse ved evaluering af programmer. Disse programmer kan eksempelvis være programimplementering, programprocesser, programmets udfald og påvirkning etc. Hørende til programmerne er deltagere og brugergrupper, som påvirkes af programmernes udfald [Patton, 1990, s. 7-8].

Jeg anser lokalplanlægning for at kunne sammenstilles med programmer, da lokalplanlægning udarbejdes med et individuelt udfald af planlæggere, deltagere, og regulerer arealanvendelsen overfor borgerne, som dermed udgør en brugergruppe [Sørensen, 2007, s. 60].

Med en *Interview Guide* styres interviewet af en vejledende liste med spørgsmål. Interviewet er således ikke fuldstændig frit som en samtale, men det sikres, at interviewet kommer omkring de nødvendige emner, uden at det er så stringent, at det ikke er muligt at afdække hele spektret af årsager til uoverensstemmelser [Pat-

ton, 1990, s. 111-112]. Af denne grund anser jeg Pattons interviewmetode for at være anvendeligt i dette projekt.

De vejledende spørgsmål i *Interview Guiden* styres af forudgående overvejelser vedrørende mulige årsager, jf. problemformuleringen. Det er således muligt at af- og bekræfte betragtninger angående mulige årsager, kortlægge processen fra lokalplan til virkelighed og finde frem til årsagerne til uoverensstemmelserne mellem lokalplan og virkeligheden.

Årsagsanalysen baseres således på et kvalitativt casestudie, hvor problemformuleringen søges besvaret gennem dybdegående analyser af forholdsvis få lokalplaner og administrationen af disse. Gennem interviews af embedsmænd, som administrerer lokalplaner, samt en analyse af den enkelte lokalplans indhold som helhed og de enkelte bestemmelser skal det være muligt at udrede årsager til væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering.

For at gennemføre årsagsanalysen er det dog nødvendigt at indsamle empirisk data i form af cases. Metoden til denne udvælgelse udarbejdes i det følgende.

3.3 Udvalgelse

Da det er dette projekts hensigt at undersøge årsager til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed gennem et casestudie, er det nødvendigt at udvælge lokalplaner, der rent faktisk indeholder sådanne uoverensstemmelser med virkeligheden.

Uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed er tilfælde, der afviger fra normen, som er, at der netop ikke er uoverensstemmelser, da de fleste lokalplaner realiseres i overensstemmelse med lokalplanen. Der kan være uoverensstemmelser, som ligger på grænsen mellem, hvad der er tilladt og ikke er tilladt, og uoverensstemmelser, som åbenlyst burde have medført udarbejdelsen af en ny lokalplan. Ved at undersøge hele spektret af uoverensstemmelser - fra den mindre til den ekstreme uoverensstemmelse - vil det være muligt at hente mest mulig information om årsagerne til uoverensstemmelser.

Det tilstræbes altså at udvælge cases, som er afvigende i forhold til normen, og som tilsammen udgør hele spektret for uoverensstemmelser for at kunne udtrække tilstrækkeligt data til at kunne analysere årsagen til den pågældende uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed.

Metode

Af denne grund benyttes Pattons *Extreme or Deviant Case Sampling*-metode, således at afvigende tilfælde udvælges. I dette projekt lægges der altså ikke vægt på, om uoverensstemmelsen er ekstrem, men at den afviger fra normen. Ifølge *Extreme or Deviant Case Sampling*-metoden udvælges de cases, der er usædvanlige eller specielle i deres udfald. Det er gennem denne udvælgelsesmetode muligt at udvælge cases, hvorfra man kan lære mest muligt om tilfælde, som ligger udenfor det normale udfald [Patton, 1990, s. 52-53 og Sørensen, s. 67].

Lokalplanlægning er den mest konkrete del af den fysiske planlægning, og det skal ud fra lokalplanen være muligt at forestille sig områdets fremtidige udseende [NKNO nr. 193, 1999]. Dette forhold afspejler sig bl.a. i lokalplanens kortbilag, hvor det sædvanligvis er muligt at se ønskerne for lokalplanområdets fremtidige udseende og anvendelse. Ved at fokusere på lokalplanens kortbilag og sammenligne disse med ortofotos er det muligt hurtigt at udvælge lokalplaner uden i første omgang at skulle analysere og undersøge de enkelte lokalplanbestemmelser i forhold til virkeligheden. En sådan undersøgelse ville være tidskrævende, og det er ved en visuel udvælgelse muligt at begrænse ressourceforbruget. Først efterfølgende uddybes og undersøges lokalplanerne i det kvalitative casestudie.

En visuel udvælgelse medfører, at lokalplaner, hvor der i forhold til virkeligheden er væsentlige uoverensstemmelser, som ikke er synlige i et ortofoto, ikke medtages. Dette være sig f.eks. højde på bygninger og ændret anvendelse af bygninger og områder. Da det ikke er hensigten at undersøge samtlige lokalplaner i Danmark eller for en enkelt kommune, men blot nogle få lokalplaner gennem en dybdegående analyse, vil afgrænsningen af udvælgelsen til blot synlige elementer dog ikke være en hindring for at kunne besvare problemformuleringen.

Lokalplaners kortbilag er kun bindende i forhold til borgerne og lokalplanadministrationen, hvis der er henvist til kortbilaget i lokalplanens bestemmelser. Der administreres ud fra bindende kortbilag, da ikke-bindende kortbilag kun benyttes for at illustrere lokalplanområdets mulige fremtidige anvendelse og udseende. Der kan således ikke administreres på baggrund af ikke-bindende kortbilag alene, men disse kan blot benyttes til visualisering. En visuel udvælgelse på baggrund af kortbilag og ortofotos vil således medføre en undersøgelse af kortbilagets retsvirkning. Det skal derfor sikres, at det kortbilag, der vælges ud fra, er bindende.

Som det ses i problemformuleringskapitlet, kan der umiddelbart være flere grunde til uoverensstemmelser, og afhængig af baggrunden for lokalplanadministrationen er det ikke sikkert, at disse uoverensstemmelser, der er fundet ved den visuelle udvælgelse, ikke er tilladte efter lokalplanens bestemmelser. Det er f.eks. muligt, at der er interne uoverensstemmelser i lokalplanen, og at lokalplanens kortbilag ikke

afspejler lokalplanens bestemmelser, jf. betragtninger i problemformuleringen. I sådanne tilfælde kan forholdet muligvis være tilladt efter lokalplanens bestemmelser, men ikke ifølge lokalplanens kortbilag. Ved en visuel udvælgelse vil det ikke være muligt at skelne mellem uoverensstemmelser, der ifølge lokalplanens bestemmelser ikke er tilladt, og uoverensstemmelser, der skyldes interne uoverensstemmelser i lokalplanen. En sådan undersøgelse indbefatter en dyberegående analyse af lokalplanens indhold. Af denne grund vil uoverensstemmelsens væsentlighed blive efterprøvet i årsagsanalysen.

Den visuelle udvælgelse skal derfor omfatte lokalplaner, hvor der er uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed, selvom dette ikke nødvendigvis er tilfældet ifølge lokalplanens indhold og bindende bestemmelser. Endvidere skal denne uoverensstemmelse være synlig ved sammenligning af ortofoto og lokalplanens kortbilag. Om uoverensstemmelsen er tilladt efter lokalplanens bestemmelser, vil dog først med sikkerhed kunne undersøges i den senere årsagsanalyse.

Det er muligt at benytte den i mit 9. semesterprojekt udviklede undersøgelsesmetode til udvælgelse af cases, da undersøgelsesmetoden er udviklet med det formål at muliggøre hurtig identifikation af væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan, som er afbildet på kortbilag, og den lokale virkelighed, som er afbildet på ortofotos [Sørensen, 2007, s. 124-126]. Det er dog nødvendigt at foretage en modificering af denne undersøgelsesmetode, idet undersøgelsesmetoden i dens nuværende form netop benyttes til at udvælge tilfælde, hvor der er væsentlig uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed og derfor udløser lokalplanpligt, hvorimod der i forbindelse med dette projekt søges at undersøge årsagen til uoverensstemmelser, der ikke nødvendigvis udløser lokalplanpligt og dermed hele spektret af uoverensstemmelser.

Undersøgelsen af årsagen til væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed baseres altså indledningsvis på en visuel tolkning af uoverensstemmelserne på baggrund af den på 9. semester udviklede undersøgelsesmetode, som modificeres, således at det er muligt at undersøge hele spektret af uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed.

3.4 Efterfølgende planlægning

Udgangspunktet for dette projekt er undersøgelsen *Lokalplanlægning i Danmark*³. Udvælgelsen af lokalplaner gøres derfor på baggrund af undersøgelsen og dennes registreringer. Det er ikke alle lokalplaner, der registreres i denne undersøgelse, men undersøgelsen omfatter et repræsentativt udsnit af lokalplaner i Danmark fra 1977 frem til år 2000.

Lokalplanlægning i Danmark indeholder således registreringer af lokalplaner fra 1977 efter kommuneplanlovens ikrafttræden og frem til år 2000. Der tages ikke hensyn til, hvornår lokalplanen er udarbejdet, da de væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed vurderes til at kunne forekomme, uanset hvornår lokalplanen udarbejdes. Lokalplaner ophæves kun ved vedtagelsen af en ny lokalplan og er derfor ikke tidsbegrænset. Lokalplanen kan af denne grund administreres længe efter dens vedtagelse, og administrationen skal i sådanne tilfælde stadig være i overensstemmelse med den foreliggende lokalplan – uanset lokalplanens alder [Sørensen, 2007, s. 62].

Der skal dog tages hensyn til, at der vil være en tidsmæssig forskel mellem *Lokalplanlægning i Danmarks* registreringer og ortofotos, da undersøgelsen netop kun indeholder registreringer frem til år 2000, og ortofotos vil højst sandsynligt være af nyere dato. Af denne grund kan væsentlige uoverensstemmelser fremtræde visuelt ved den hurtige sammenligning ved brug af undersøgelsesmetoden, men reelt vil der ikke være uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed, da lokalplanen ikke længere er gældende. Det er således nødvendigt at sikre sig, at der ikke er blevet vedtaget en efterfølgende lokalplan.

Hvis det viser sig, at der rent faktisk er blevet udarbejdet en efterfølgende lokalplan, som tillader uoverensstemmelsen, er dette ikke ensbetydende med, at der ikke tidligere har været uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed. Det er

³ *Lokalplanlægning i Danmark* er udarbejdet af Christian Aunsborg (projektleder), Stig Ene-mark og Tom Greiffenberg ved Institut for Samfundsudvikling og Planlægning ved Aalborg Universitet i samarbejde med Landsplanafdelingen og Miljø- og Energiministeriet. Formålet med undersøgelsen er at lave en *kvantitativt orienteret, systematisk kortlægning af lokalplaner*, hvilket skal medvirke til at give et *overblik over den hidtidige planlægningspraksis* [Aunsborg et al., 1995, s. 3]. *Lokalplanlægning i Danmark* er en åben registrering og kortlægning af et repræsentativt antal lokalplaner med planer fra såvel store, mellemstore som små kommuner, for at få et så bredt spektrum af lokalplanlægningen som muligt. Undersøgelsen baseres på de enkelte lokalplandokumenter, og der foretages en digital registrering af den enkelte lokalplanes indhold osv. [Sørensen, 2007, s. 42-43]

muligt, at lokalplanen er udarbejdet netop for retligt at lovliggøre den pågældende uoverensstemmelse. Det vil sige, at der alligevel kan være tale om uoverensstemmelser, som skal undersøges i foreliggende årsagsanalyse, jf. afsnit 3.2 Årsagsanalyse. At der er blevet rettet op på uoverensstemmelsen, ændrer jo ikke det faktum, at den tidligere har været der, og der må derfor også have været en årsag til den. Det er derfor også nødvendigt at undersøge kronologien. Er planlægningen rettet ind efter virkeligheden? Hvilket forhold blev først aktuelt; uoverensstemmelsen eller den efterfølgende planlægning?

For at undersøge den efterfølgende planlægning, benyttes de pågældende kommuners hjemmesider, da lokalplaner i dag lægges ud på Internettet. Det er således muligt at finde lokalplaner for et specifikt område og på denne måde undersøge, om der er blevet udarbejdet efterfølgende lokalplaner, som helt eller delvist ophæver de lokalplaner, som benyttes i casestudiet.

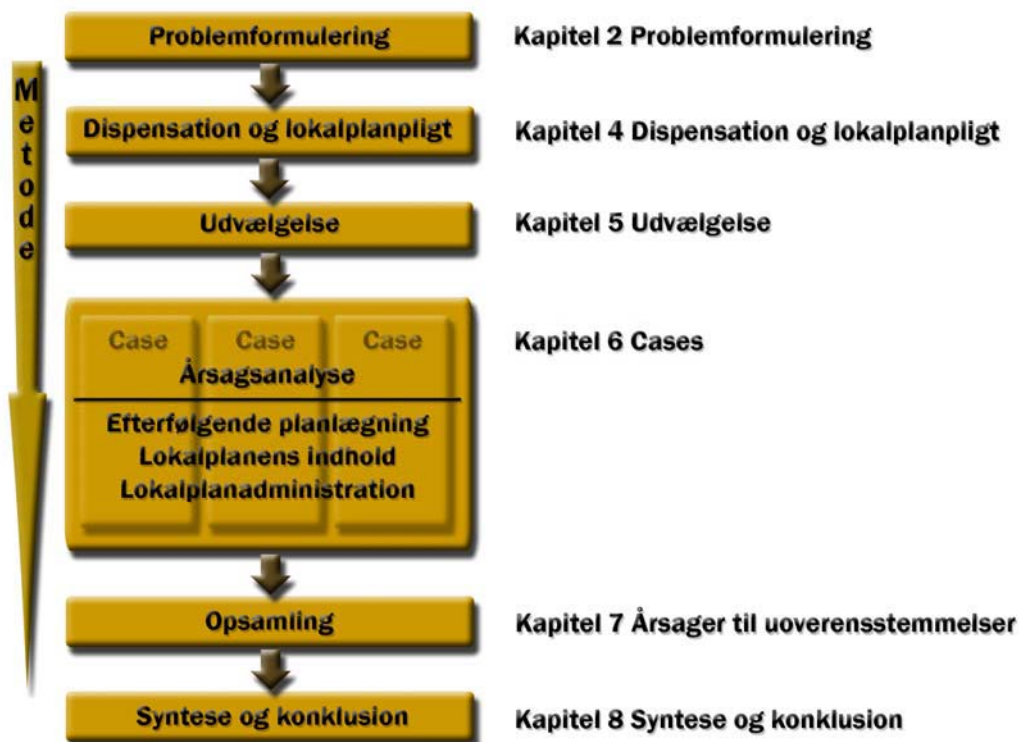
Til undersøgelse af, om der forelå uoverensstemmelser mellem en nu aflyst lokalplan, som benyttes i casestudiet, før en efterfølgende lokalplan blev vedtaget for retligt at lovliggøre uoverensstemmelsen, benyttes ejendomsregistreringer og tidligere ortofotos. Det skal således være muligt at undersøge, om der på trods af den efterfølgende lokalplan har foreligget en uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed.

Det er altså nødvendigt at undersøge, om den pågældende lokalplan er blevet erstattet af en ny lokalplan, og om en eventuel efterfølgende planlægning er grundet retlig lovliggørelse af den pågældende uoverensstemmelse. Udvalgte cases kan dernæst analyseres i dybden i årsagsanalysen.

3.5 Projektets opbygning

Det er nu muligt at opbygge projektet og dets kapitler på baggrund af den udarbejdede metode. Projektets opbygning ses i figur 3.1. Det ses i figuren, at udgangspunktet for projektet er problemformuleringen.

Projektets analyse indledes i kapitel 4 med en undersøgelse af **dispensation og lokalplanpligt**. Denne undersøgelse skal som sagt anskueliggøre begreberne dispensation og lokalplanpligt, da dette er en forudsætning for at kunne beskrive, undersøge og forstå processen fra lokalplan til virkelighed.



Figur 3.1: Projektets metode og sammenhængen med rapportens kapitler. Det søges gennem en årsagsanalyse af udvalgte lokalplaner at finde frem til besvarelsen af problemformuleringen.

Det er herefter muligt i kapitel 5 at udvælge lokalplaner til casestudiet. **Udvælgelsen** er visuel, og gøres på baggrund af en modificering af den førnævnte undersøgelsesmetode. De udvalgte lokalplaner benyttes i det efterfølgende casestudie, som opdeles i de enkelte cases, hvorefter disse analyseres enkeltvist.

Efter at udvælgelsen er foretaget, er det muligt i kapitel 6 at undersøge og analysere årsagen til væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og den lokale virkelighed efter lokalplanens realisering. **Årsagsanalysen** indledes med en undersøgelse af en eventuel **efterfølgende planlægning** i form af en ny lokalplan for hver enkelt case, da der følgelig ikke mere vil være tale om uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed. Dog skal det endvidere undersøges, hvornår den eventuelle efterfølgende planlægning blev gennemført, da der kan være tale om retlig lovliggørelse af en uoverensstemmelse i den først udarbejdede lokalplan.

Hvis en ny lokalplan er tilvejebragt, men ikke er grundet lovliggørelse af uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed, fjernes denne case fra projektet, og der vil således kun blive medtaget og beskrevet lokalplaner, hvor tilvejebringelsen af en ny lokalplan er grundet lovliggørelse. Dette gøres, da der i tilfælde af efterføl-

gende planlægning ikke vil være nogen hensigt med at analysere uoverensstemmelserne, da disse reelt ikke har eksisteret.

Herefter undersøges og analyseres **lokalplanernes indhold**. Her tages der særligt højde for interne uoverensstemmelser og vage eller uklare bestemmelser, som kan have haft stor indflydelse på lokalplanadministrationen og dermed være årsagen til væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed. I denne sammenhæng undersøges uoverensstemmelsernes væsentlighed i forhold til den retlige analyse af dispensation og lokalplanpligt.

Efterfølgende er det muligt at undersøge den lokalplanadministration, som har ligget til grund for uoverensstemmelserne. Dette gøres gennem interviews af embedsmænd i lokalplanadministrationen, således at overvejelser og årsager kan belyses.

Det skal således være muligt i kapitel 7 at undersøge **årsager til uoverensstemmelser** mellem lokalplan og virkelighed. Årsagerne opsamles og sammenfattes for at finde eventuelle generelle liner.

Herefter kan der i kapitel 8 udarbejdes en **syntese og konklusion**, hvor der gives en besvarelse af problemformuleringen. Syntesen sammenfatter projektets enkelt-elementer, hvorefter der konkluderes på disse. Syntesen indeholder desuden en kritisk vurdering af projektarbejdet og de anvendte metoder, således at det er muligt at forstå projektets forhold til omverdenen og metodens anvendelse og udfordringer, herunder anvendelsen af kilder.

Lokalplan

Dispensation

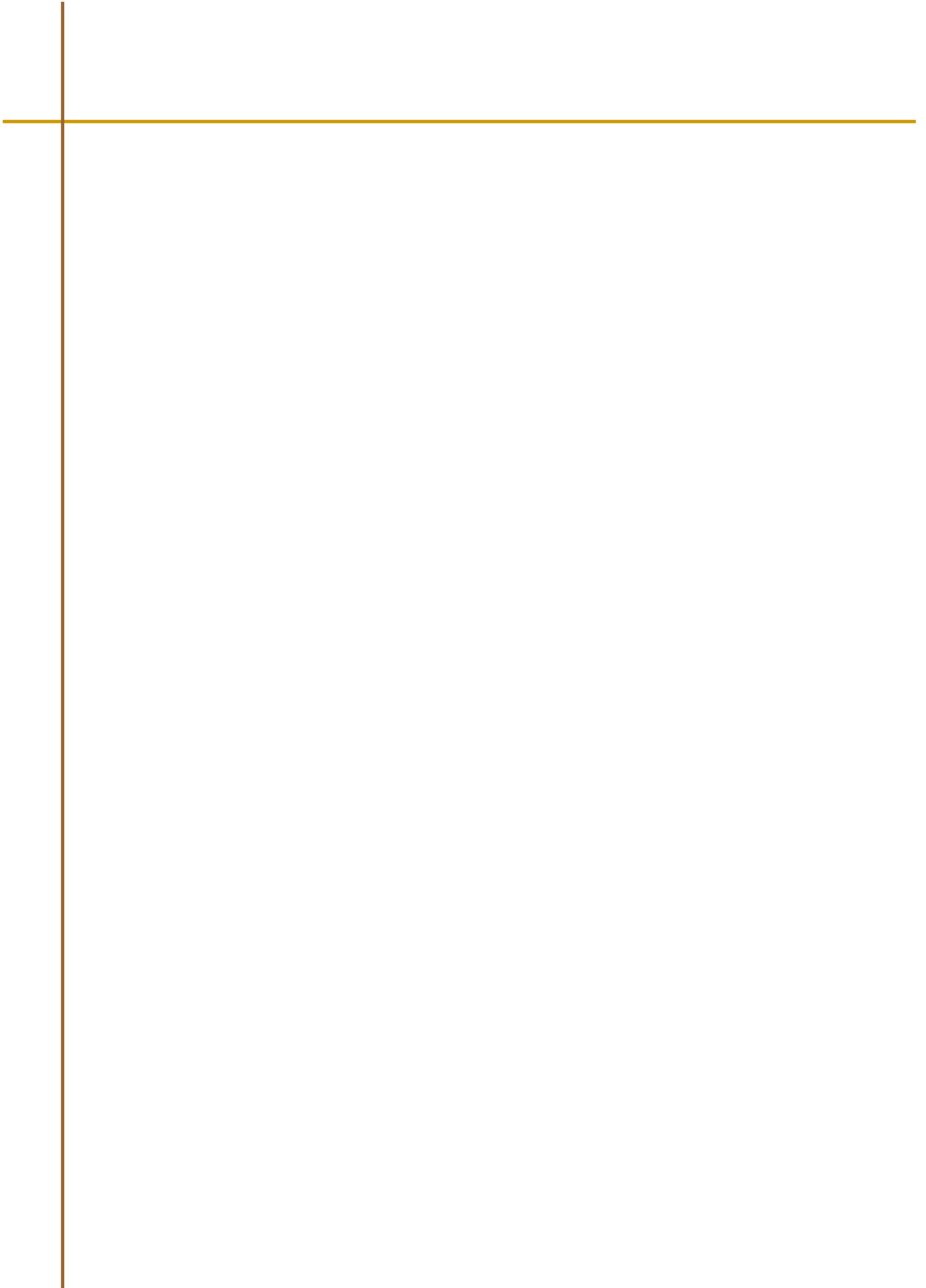
Di

Lokalplanpligt



Afvigelsens grad

Kapitel 4 spensation og lokalplanpligt

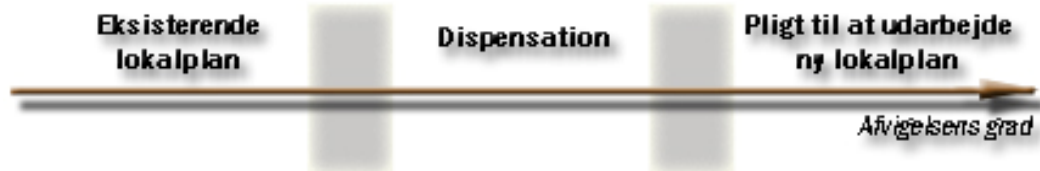


4 Dispensation og lokalplanpligt

For at afdække og undersøge årsager til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter planens realisering er det nødvendigt at undersøge processen fra plan til virkelighed.

For at analysere denne proces er det nødvendigt at undersøge de muligheder - og ikke mindst de begrænsninger - der foreligger i lokalplanadministrationen, da der i lokalplanadministrationen tages stilling til, om projekter og foranstaltninger er i overensstemmelse med en foreliggende lokalplan, og om der kan/skal gives tilladelse til det pågældende forhold. Det er således vigtigt at få afklaret, hvornår der er mulighed for eller pligt til at meddele tilladelse eller afslag til et forhold.

Foranstaltninger vurderes helt konkret ud fra det pågældende projekt og de forhold, der gør sig gældende i området, herunder den eventuelt foreliggende lokalplan. En foranstaltning kan være i tråd med den foreliggende lokalplan eller dispensationskompetencen. Hvis dette ikke er tilfældet, kan foranstaltningen kun realiseres ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Disse muligheder og pligter kan ses som elementer på en linie med gråzoner mellem elementerne, da grænserne herimellem afhænger af det enkelte tilfælde og derfor er flydende, jf. figur 4.1.



Figur 4.1: Sammenhængen mellem en lokalplans grænser, dispensationskompetencen og lokalplanpligten. Det ses i figuren, at lokalplanens grænser, dispensationskompetencen og lokalplanpligten kan ses som elementer på en linie, der, alt andet lige, afhænger af graden af afvigelsen mellem det projekt, som ønskes realiseret, og den lokalplan, der foreligger for området. Overgangen mellem elementerne er flydende, og gråzonerne mellem elementerne repræsenterer de tilfælde, hvor afgørelsen kan gå enten den ene eller den anden vej, helt afhængigt af de særlige omstændigheder.

Hvis et forhold ønskes realiseret, men ikke er i overensstemmelse med lokalplanen, kan der muligvis meddeles dispensation fra lokalplanen til realiseringen af forholdet. Hvis dispensation ikke kan meddeles, kræver forholdet tilvejebringelsen af en ny lokalplan for at kunne realiseres. Dispensations- og lokalplanpligtsbegreberne er dermed de instrumenter, der foreligger i lokalplanadministrationen til at gennemføre projekter, der ønskes realiseret, men som ligger udenfor gældende lokalplans rammer.

Da vurderingen baseres på helt konkrete forhold, er det nødvendigt at undersøge gråzonerne mellem lokalplanens grænser, dispensationskompetencen og lokalplanpligten, for på den måde at få et klart billede af dispensationskompetencen og lokalplanpligten. Spørgsmålet er således, hvornår et forhold er i overensstemmelse med lokalplanen eller dispensationskompetencen, og hvornår der skal udarbejdes en ny lokalplan for at forholdet kan tillades etableret.

Grænserne defineres af planlovens bestemmelser angående dispensation og af bestemmelser angående lokalplanpligt. Analysen udarbejdes derfor på baggrund af planlovens bestemmelser samt sager fra Naturklagenævnet og domstolene. Der er altså tale om en retlig analyse, hvormed det skal være muligt at anskueliggøre de føromtalte gråzoner mellem lokalplan, dispensationskompetencen og lokalplanpligten.

Det er vigtigt at have in mente, at projekter skal vurderes enkeltvis ud fra de forhold, der er gældende for området. Denne analyse kan derfor kun ses som vejledende. Det vil dog være muligt at få en forståelse af de bevæggrunde, der ligger til grund for vurderingen af, om et projekt ligger indenfor lokalplanens eller dispensationens grænser, eller om der skal tilvejebringes en ny lokalplan for at kunne realisere projektet. Analysen kan således blot indikere overordnede linier for grænserne mellem lokalplanen, dispensationskompetencen og lokalplanpligten.

4.1 Lokalplanens grænser

Det er i høj grad lokalplanens indhold, der sætter grænserne for, om et projekt er i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser, om der kan meddeles dispensation fra bestemmelser, eller om projektet kræver, at der tilvejebringes en ny lokalplan for området, for at kunne realiseres.

Lokalplanen udgøres af lokalplanens bindende bestemmelser, bindende og ikke-bindende kortbilag og den ikke-bindende redegørelse, som skal bidrage til formidling af planens øvrige indhold. Følgende vil således være en analyse af dette indhold og deres indflydelse på mulighederne for arealanvendelsen og anvendelsen i lokalplanadministrationen.

4.1.1 Lokalplanens interne forhold og udformning

En lokalplan er bindende overfor grundejeren med hensyn til de emner, der kan optages bestemmelser om ifølge lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2. Lokalplanbestemmelser skal således have hjemmel i planlovens § 15, stk. 2, og de skal derfor være planlægningsmæssigt begrundet for at kunne få retsvirkning overfor grundejeren. Selve reguleringen sætter krav til lokalplanens bestemmelser og

deres planlægningsmæssige begrundelse. Jo mere indgribende bestemmelsen er i ejendomsretten, jo klarere og mere præcis skal bestemmelsen være¹. Dette uanset hvor velbegrundet planlægningen er. Således kan et krav om udførelse af ydervægge i *en farve svarende til almindelige kalkfarver* føre til, at det er tilladt at male en bygning i røde og blå farver, da disse farver ikke klart strider imod lokalplanbestemmelsen [NKNO nr. 279, 2003].

Usædvanligt indgribende bestemmelser sætter således krav med hensyn til klarhed og præcision, da der skal være en klar hjemmel. Modsat antages det, at bestemmelsen ikke kan anses for at være tilstrækkeligt planlægningsmæssigt begrundet, hvis bestemmelsen ikke er entydig og præcis samt har en klar hjemmel, hvilket medfører, at der ikke kan administreres efter bestemmelsen.

Lokalplanen og dennes bestemmelser kan kun fraviges ved dispensation. Det vil sige, at det er lokalplanens ordlyd, der sætter grænserne for mulighederne for arealanvendelsen i lokalplanområdet. I lokalplanadministrationen vurderes ansøgninger derfor i forhold til lokalplanbestemmelsernes ordlyd. Herudover er det nødvendigt at fortolke visse lokalplanbestemmelser. Dette være sig en fortolkning af såvel enkelte ord som formuleringer i bestemmelserne samt lokalplanen i sin helhed.

Enkelte ord i lokalplanens bestemmelser kan omfatte foranstaltninger og forhold, som indeholder begreber, der definitions-mæssigt er bredere end selve det skrevne ord. F.eks. kan et areal være udlagt til offentlige formål i form af skole i en lokalplan, men da en skolefritidsordning betragtes som *en aktivitet, der kan etableres på skolerne*, vil etableringen af en sådan ikke kræve dispensation [NKNO nr. 65, 1995].

Ligeledes kan boligbyggeri i form af familieboliger omfatte lejligheder til særlige grupper, f.eks. til personer med særlige plejebenhov, hvis lejlighederne udlejes på almindelige lejevilkår, og bebyggelsen har derfor *som udgangspunkt karakter af boligbyggeri* og ikke en institution [NKNO nr. 351, 2005]. Det må dog forventes, at fortolkning af den videre betydning af ord og formuleringer skal ligge meget tæt op ad den oprindelige betydning, jf. KFE 94.103, 1993 i afsnit 4.2.4.3 Lokalplanens anvendelsesbestemmelser og differentiering

Formuleringer har på samme måde indflydelse på, hvad der er tilladt og ikke er tilladt og dermed på den fremtidige arealanvendelse i lokalplanområdet. Fortolkning af formuleringer er derfor ligeledes nødvendig i lokalplanadministrationen. Elastiske bestemmelser giver flere muligheder for arealanvendelsen.

¹ Sml. med legalitetsprincippet hjemmelskrav, hvor *jo dybere indgrebet er, jo større er kravet til hjemlens klarhed* [Berg, 2002, s. 104].

Dispensation og lokalplanpligt

Et eksempel på en elastisk formulering kan være; *der kan etableres* i stedet for *der skal* eller *må kun etableres*. Sådanne bestemmelser kan fastlægge den ønskede retning for et område uden nødvendigvis at forbyde andre lignende muligheder for arealanvendelsen. Elastiske bestemmelser er mulige for kommunerne at medtage i lokalplaner for at gøre lokalplaninstrumentet mere fleksibelt og mindre restriktivt, idet det antages, at sådanne bestemmelser giver bredere muligheder for dispensationskompetencen.

I modsætning hertil giver ikke-elastiske bestemmelser mindre mulighed for at tillade projekter, som ikke eksplicit er muligt ifølge lokalplanen. Resultatet er derfor større kontrol over den fremtidige arealanvendelse og bedre mulighed for at kunne forestille sig den fremtidige anvendelse. På den anden side medfører ikke-elastiske bestemmelser også mindre mulighed for at kunne gennemføre mindre afvigelser fra planen uden dispensation, og sådanne bestemmelser kan derfor betyde et større administrativt arbejde i form af dispensationssager.

Der kan derimod ikke reguleres på baggrund af vage bestemmelser, som f.eks. angiver, at *bebyggelsen skal udformes på en arkitektonisk tilfredsstillende måde, og friarealer skal gives et ordentligt udseende eller holdes i en passende orden* [NKN0 nr. 193, 1999 og NKN2001.97-33/150-0441]. Da det er meget subjektivt, hvad der anses for *ordentligt* og *tilfredsstillende*, mangler sådanne vage bestemmelser den entydighed og præcision, som er nødvendig for at kunne få bindende retsvirkning. Dette følger af planlovens § 18, hvormed bestemmelser ikke må være så upræcise og vage, at de mister deres betydning.

Når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af en lokalplan efter § 30, må der ikke retligt eller faktisk etableres forhold i strid med planens bestemmelser, medmindre dispensation meddeles efter reglerne i §§ 19 eller 40.

Planlovens § 18

Det følger af planlovens § 18, at lokalplanbestemmelser skal være så præcist og entydigt formuleret, at der ikke kan opstå tvivl om, hvorvidt et givent projekt er i overensstemmelse med bestemmelserne og dermed umiddelbart tilladt. Dette er både af hensyn til offentlighedens mulighed for at øve indflydelse på planlægningen og af hensyn til de direkte berørte borgere, for hvem lokalplanens bestemmelser er bindende. Derfor medfører vage og upræcise formuleringer, at bestemmelserne ikke får bindende virkning.

4.1.1.1 Kompetencer i lokalplanen

Bestemmelser skal som hovedregel udformes som forholdsnormer². Dog er der overvældende mange tilfælde, hvor der benyttes kompetencenormer³, hvilket medfører, at kommunen skal godkende visse foranstaltninger efter lokalplanens vedtagelse. Sådanne bestemmelser giver ikke kommunen adgang til at tilsidesætte lovens regler om dispensation. Kompetencenormer anses derfor ikke at kunne benyttes uden, at der gives dispensation. Således skal en bestemmelse angående terrænregulering, der kun må foretages efter byrådets tilladelse, anses som et forbud mod terrænregulering med mulighed for tilladelse gennem dispensation [NKNO nr. 47, 1994, eksempel A].

Bestemmelser, der foreskriver kommunens fastsættelse af nærmere krav til bebyggelse eller ubebyggede arealer, har karakter af kompetencenorm og vil heller ikke kunne få virkning som bindende lokalplanbestemmelse grundet manglende præcision og entydighed. En senere udarbejdet bebyggelsesplan giver ikke offentligheden mulighed for indflydelse på planlægningen, og det er ikke muligt at læse ud fra lokalplanen, hvad der er tilladt og ikke er tilladt [NKNO nr. 193, 1999 og NKN2001.97-33/150-0441]. Naturklagenævnet beskriver en sådan bestemmelse som *misvisende i forhold til offentligheden, idet der ikke gennem en sådan bebyggelsesplan kan fastsættes retligt bindende forskrifter ud over dem, som er fastlagt i selve lokalplanen* [NKNO nr. 193, 1999].

En sådan senere udarbejdet bebyggelsesplan vil derfor kun være bindende i det omfang, den er i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser, og kun med hensyn til forhold, der allerede er reguleret igennem planens bestemmelser. Den senere godkendte bebyggelsesplan vil derfor ikke have en reel betydning, da den ikke kan fastsætte yderligere bindinger end dem, der allerede er fastsat gennem lokalplanens bestemmelser.

² Forholdsnormer er bestemmelser, der direkte angiver, hvad der er tilladt og ikke er tilladt. F.eks. *Delområde A må kun anvendes til boligformål* [...] [Frederikssund, 1977].

³ Kompetencenormer giver byrådet mulighed for at kunne regulere området efter lokalplanens vedtagelse i henhold til bestemmelsen. F.eks. *Byrådet kan tillade, at der på ejendommen drives en sådan virksomhed, som almindeligvis kan udføres i boligområder* [...] [Frederikssund, 1977].

4.1.2 Lokalplanens kortillustrationer

Bindende bebyggelsesplaner og andre bindende kortbilag kan desuden være angivet i lokalplanbestemmelser som *retningsgivende* eller *principielle*. En sådan formulering skal ikke forstås som en tilladelse til eller mulighed for at fravige bestemmelser i lokalplanen, men det er tilladt at udføre mindre korrektioner gennem dispensation. F.eks. kan udlagte erhvervsområder ikke frit anvendes til boligformål ved differentiering mellem områder, men formuleringen *kan alene føre til, at mindre ændringer af grænsen mellem områderne vil kunne foretages, uden at man ville komme i strid med lokalplanbestemmelsen* [NKN2006.33-00827].

Det var således muligt at udvide en storparcel seks meter uden at komme i konflikt med planens principper, da placeringen af denne var principiel på lokalplanens kortbilag og ikke var i strid med formålsbestemmelsen, som fastlagde områdets anvendelse til boligformål i form af ni storparceller [NKN2001.97-33/200-0383]. Var parcellernes placering og størrelse nævnt i formålsbestemmelsen, er det sandsynligt, at dispensation ikke ville have været mulig, da bebyggelsesregulerende bestemmelser så nyder yderligere sikring herigennem. Se mere herom i afsnit 4.2.4.1 Lokalplanens formålsbestemmelse og detaljeringsgrad og afsnit 4.2.4.2 Lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Endvidere i samme sag skulle en stiforlægning flyttes. Placeringen af stien på kortet var også principiel, og Naturklagenævnet udtalte i denne sammenhæng, at *en plan, der angiver et principielt forløb, er retningsgivende og åbner mulighed for mindre korrektioner*. Flytningen af stien var således heller ikke i strid med planen og kan derfor gennemføres ved dispensation [NKN2001.97-33/200-0383].

Hvor der er interne uoverensstemmelser i lokalplanen mellem lokalplanens kortbilag og bestemmelserne, er det lokalplanens bestemmelser, der er gældende – uanset om kortbilag er gjort bindende ved henvisning i lokalplanbestemmelserne. Dette ses f.eks. i Naturklagenævnets afgørelse af 21. november 2002, hvor følgende udtales: *efter fast praksis (...) er det i tilfælde af manglende overensstemmelse mellem teksten i de egentlige lokalplanbestemmelser og kortbilag til lokalplanen, selve lokalplanteksten, der er gældende* [NKN2000.97-33/150-0399]. Dette er også reglen ved uoverensstemmelse mellem bestemmelserne og lokalplanens redegørelse.

4.1.3 Lokalplanens redegørelse

Fortolkning af lokalplanen omfatter ligeledes en analyse af lokalplanen som helhed. Det kan således være nødvendigt at inddrage ikke-bindende dele af lokalplanen i vurderingen af, hvorvidt der kan gives tilladelse eller afslag til ansøgninger til f.eks.

en byggetilladelse. Ikke-bindende dele kan f.eks. være lokalplanens redegørelse. Redegørelsen kan og skal bidrage til forståelsen af lokalplanen og dens bestemmelser.

Et eksempel, hvor lokalplanens redegørelse har indflydelse på vurderingen af lokalplanens bestemmelser, er Naturklagenævnets afgørelse angående forståelsen af begrebet *familiebolig*. Lokalplanen giver ikke nogen definition på begrebet, men lokalplanens redegørelsesdel angiver, *at der tænkes på boliger af en vis størrelse*. Naturklagenævnet ser denne angivelse som en form for *bestemmelse*, der kan sidestilles med bebyggelsesregulerende bestemmelser. Angivelsen i redegørelsen bidrog til, at Københavns Kommune kunne dispensere til opførelsen af tyve etværelseslejligheder til særlige grupper [NKNO nr. 351, 2005].

4.1.4 Sammenfatning

Lokalplanens grænser omfatter derfor de forhold, der er fastsat gennem lokalplanens ordlyd, bestemmelser og indhold som helhed. Bestemmelserne fastsætter, hvad der er tilladt og ikke er tilladt, og et ønske om at fravige disse kræver dispensation eller tilvejebringelse af en ny lokalplan.

Indenfor lokalplanens grænser ligger de foranstaltninger, som eksplicit er tilladt efter bestemmelsernes ordlyd. Lokalplanens ord og formuleringer skal til tider forstås i en lidt bredere forstand, da visse aktiviteter kan være indirekte omfattet af det anvendte ord eller formuleringen, men disse aktiviteter skal nødvendigvis ligge tæt op ad ordets oprindelige betydning, da bestemmelser skal varetages efter deres ordlyd, jf. afsnit 4.1.1 Lokalplanens interne forhold og udformning.

Hvis forholdet ikke er eksplicit tilladt efter bestemmelsernes ordlyd eller er omfattet af de tilfælde, der lægger sig meget nært ordenes oprindelige betydning, må forholdet nødvendigvis enten kræve dispensation eller tilvejebringelsen af en ny lokalplan, hvis realisering ønskes.

Ikke-elastiske formuleringer og præcise samt entydige bestemmelser medfører, at etablering af forhold, der er i uoverensstemmelse med disse, enten kræver dispensation eller tilvejebringelse af en ny lokalplan. Elastiske formuleringer og vage bestemmelser giver bredere rammer for, hvad der efter lokalplanen er tilladt. Elastiske formuleringer må forventes igen at skulle administreres efter deres ordlyd, men det antages, at der ved sådanne bestemmelser gives bredere mulighed for dispensation.

Vage bestemmelser underminerer lokalplanens formål, da der i værste fald slet ikke kan administreres efter sådanne bestemmelser. Lokalplanpligten sætter dog grænser for dispensationsmulighederne og anvendelsen af vage bestemmelser, da

Dispensation og lokalplanpligt

en lokalplan skal indeholde nærmere regler for at kunne danne grundlag for et lokalplanpligtigt projekt. Der er således et mindstekrav, der skal opfyldes med hensyn til lokalplanens indhold. Se mere herom i afsnit 4.2.3 Lokalplanpligt ved manglende nærmere regler.

Det er desuden vigtigt at have in mente, at jo mere indgribende bestemmelser er i ejendomsretten, des større er hjemmelkravet. Hvis usædvanligt indgribende bestemmelser ikke er fornødent begrundet, vil disse ikke opfylde kravet om at være planlægningsmæssigt begrundet, og således kan arealanvendelsen ej heller reguleres efter sådanne bestemmelser.

Retningsgivende eller principielle kortbilag medfører, at lokalplanen gives lidt videre rammer. Efter sådanne kortbilag er det tilladt at foretage mindre korrektioner og ændringer. Større ændringer skal nødvendigvis foretages ved at meddele dispensation eller tilvejebringe en ny lokalplan.

Endvidere fordrer bestemmelser, som angiver kommunalbestyrelsens senere vedtagelse af f.eks. en bebyggelsesplan, enten dispensation fra lokalplanens bestemmelser eller tilvejebringelse af en ny lokalplan, hvis forhold, der etableres efter den senere vedtagne plan, ikke er i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser. Administration efter kompetencenormer kræver således automatisk dispensation fra lokalplanens bestemmelser herom, selvom projektet er i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser. Hvis dette ikke er tilfældet, skal der udarbejdes en ny lokalplan for at gennemføre projektet.

I forbindelse med tvivl angående lokalplanens planlægningsmæssige grænser kan lokalplanens redegørelse bidrage med forståelse af lokalplanens bindende bestemmelser. Ved vurderingen af, om forhold er i overensstemmelse med lokalplanen eller kræver dispensation fra lokalplanens bestemmelser eller tilvejebringelsen af en ny lokalplan, kan redegørelsen bidrage med vigtig information om, hvad der er tilladt og ikke er tilladt.

Det har nu været muligt at afdække lokalplanens grænser. Som sagt, hvis lokalplanen ikke umiddelbart tillader et forhold, som ønskes etableret, må realiseringen af dette forhold lovliggøres gennem dispensation eller tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Spørgsmålet er herefter, hvornår der kan meddeles dispensation fra lokalplanens bestemmelser, og hvornår der nødvendigvis må tilvejebringes en ny lokalplan.

4.2 Dispensation eller lokalplanligt?

Lokalplanpligten afgrænses af planlovens §§ 13, stk. 2⁴, stk. 3⁵, stk. 5⁶ og 19, stk. 2⁷. Følgende vil være en analyse af disse bestemmelser. Fokus vil hovedsageligt ligge på planlovens § 19, stk. 2, da det netop er denne bestemmelse, der afgrænser dispensationskompetencen og lokalplanpligten.

Dog vil jeg indlede afsnittet med at undersøge planlovens § 13, stk. 2 og stk. 3, på trods af, at det i disse bestemmelser ikke er forudsat, at der allerede foreligger en lokalplan for området, hvorimod det netop er forudsat i det efterfølgende casestudie af lokalplaner. Bestemmelserne medtages i denne undersøgelse, idet de er med til at give en forståelse af lokalplanpligten.

Det er ligeledes nødvendigt at undersøge planlovens § 13, stk. 5, hvorefter en allerede vedtaget lokalplan skal indeholde tilstrækkelige bestemmelser til, at det er muligt at forestille sig områdets fremtidige udseende, for at kunne danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri. Her foreligger der således allerede en lokalplan for området, men spørgsmålet er, om lokalplanen er tilstrækkelig i sit indhold til, at der kan administreres efter lokalplanen, eller om det er nødvendigt at vedtage en ny lokalplan for at kunne realisere et projekt.

⁴ En lokalplan skal 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 [Planlovens § 13, stk. 2].

⁵ Hvis en udstykning eller et byggearbejde m.v. som nævnt i stk. 2 er i overensstemmelse med kommuneplanen, påhviler det kommunalbestyrelsen snarest at udarbejde et forslag til lokalplan og derefter fremme sagen mest muligt. Kommunalbestyrelsen kan i et sådant tilfælde forlange, at udstykkeren eller bygherren yder kommunen bistand til planens udarbejdelse [Planlovens § 13, stk. 3].

⁶ Bestemmelserne i stk. 2 (se fodnote 4) finder ikke anvendelse, når en lokalplan, en byplanvedtægt eller en reguleringsplan indeholder nærmere regler om udstykningen eller bygge- eller anlægsarbejdet [Planlovens § 13, stk. 5].

⁷ Kommunalbestyrelsen kan dispensere fra bestemmelser i en lokalplan eller en plan m.v., der er opretholdt efter § 68, stk. 2, hvis dispensationen ikke er i strid med principperne i planen, jf. dog § 40 [Planlovens § 19, stk. 1].

Videregående afvigelser end omhandlet i stk. 1 kan kun foretages ved tilvejebringelse af en ny lokalplan [Planlovens § 19, stk. 2].

4.2.1 Lokalplanpligt ved væsentlige ændringer i bestående miljø

Planlovens § 13, stk. 2 lægger op til tre overordnede tilfælde, som kan udløse lokalplanpligt: større udstykninger, større bygge- eller anlægsarbejder herunder nedrivninger, og sikring af kommuneplanens virkeliggørelse [Planlovens § 13, stk. 2].

En lokalplan skal 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.

Planlovens § 13, stk. 2

Vurderingen af, hvorvidt et projekt er lokalplanpligtigt, afhænger ikke nødvendigvis af projektets størrelse⁸ - på trods af bestemmelsens brug af ordet *større*. Det handler langt mere om projektets indflydelse på det omkringliggende miljø. Indflydelsen kan være positiv eller negativ, men selv om projektet har positive konsekvenser for eksempelvis miljøet, kan projektet stadig udløse lokalplanpligt. Der er altså tale om en vurdering af, om projektet medfører **væsentlige ændringer i det bestående miljø**.

Hovedkriteriet for udløsning af lokalplanpligt er, om projektets omfang og genevirkninger fremkalder væsentlige ændringer i det bestående miljø. Ved tilvejebringelsen af lokalplaner i sådanne tilfælde sikres borgernes mulighed for indflydelse på planlægningen, og det er muligt at bedømme projektet i en større planlægningsmæssig sammenhæng [NKNO nr. 36, 1994]. Disse begrundelser er således afgørende ved vurderingen af, om et projekt er lokalplanpligtigt.

Væsentlige ændringer i det bestående miljø indebærer bl.a. de *konkrete, visuelle, funktionelle og miljømæssige konsekvenser*, og hertil kommer ligeledes projektets omfang. Dog udløser et fysisk meget omfattende projekt ikke nødvendigvis lokalplanpligt, da projektet skal ses i forhold til det bestående miljø [Boeck, 2002, s. 163]. Se også fodnote 8.

⁸ Jf. f.eks. KFE 99.114, hvor udstykning af et 30.000 m² stort areal i 3 parceller ikke medfører lokalplanpligt, da udstykningen ikke medfører en væsentlig ændring i det bestående miljø. Det antages, at lokalplanpligten ville have trådt i kraft, hvis arealet blev udstykket i et meget stort antal grunde med henblik på realisering af et større bygge- og anlægsarbejde. I et sådan tilfælde ville lokalplanpligten afhænge af de påtænkte fysiske forandrings omfang og konsekvenser for det eksisterende miljø [KFE 99.114, 1998, note 1]. Se endvidere Lars Ramhøj i *Retligt set*, 1995, s. 279f.

Væsentlige ændringer i det bestående miljø omfatter bl.a. omlægningen af rekreative friarealer til kontorbebyggelse. I en sag vurderede Naturklagenævnet, at en sådan omlægning måtte udløse lokalplanpligt på trods af, at kommuneplanen udlagde området til bl.a. særligt præsentable erhvervsvirksomheder samt offentlige formål, og det rekreative friareal var ikke sikret gennem en lokalplan. Nævnet udtalte, at *det påtænkte byggeri vil fremkalde så væsentlige ændringer i det bestående rekreative friareal på havnefronten, at offentligheden gennem en lokalplanprocedure må gives lejlighed til at gøre synspunkter gældende, før der træffes endelig beslutning om byggeriets gennemførelse* [KFE 93.233, 1993].

Vurderingen af, om et projekt medfører væsentlige ændringer i det bestående miljø, afhænger således af de aktuelle forhold i området, uanset om en anden planlægning er fastlagt gennem kommuneplanen⁹. Vurderingen afhænger ligeledes i høj grad af, hvorledes projektet kan indpasses i området. Det vurderes således i et andet tilfælde, at etablering af et bowlingcenter i eksisterende lokaler adskiller sig væsentligt fra anvendelsen i et eksisterende erhvervsområde, hvor området ligger som en kile i et boligområde. Her ses på foranstaltningens indflydelse på miljøet som helhed – centrets størrelse, åbningstider, planlagte aktiviteter, bowlingbaner, billard etc. – og dennes sammenhæng med det eksisterende miljø – ejendommens tidligere benyttelse som byggemarked, nærhed til boligområde etc. [NKNO nr. 84, 1995].

Omfatter området en meget varierende anvendelse, åbner dette op for mulighederne i området uden tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Blandt andet kan nævnes, at etableringen af en offentlig institution i en midtbys meget varierende anvendelse således ikke udløser lokalplanpligt, *selvom en mere detaljeret planlægning for det pågældende byområde kan anses for ønskelig* [NKNO nr. 11, 1993, eksempel C].

Altså skal et projekt vurderes i forhold til områdets nuværende anvendelse. Hvis områdets anvendelse er meget varierende, er det muligt, at det pågældende projekt ikke vil medføre væsentlige ændringer i det bestående miljø. Modsat vil en anden anvendelse muligvis medføre lokalplanpligt, hvis der er tale om en i øvrigt ensartet anvendelse i området. Vurderingen afhænger af, om projektets karakter

⁹ Var en lokalplan vedtaget, som fastlagde og sikrede anvendelse som rekreativt friareal, ville foranstaltningen blive set i forhold til lokalplanens bestemmelser angående de fremtidige forhold. Ved en sådan lokalplan ville etableringen af kontorbyggeri være i strid med planens principper, og ville derfor have udløst lokalplanpligt. Se endvidere afsnit 4.2.4 Dispensation eller lokalplanpligt ved videregående afvigelser, særligt afsnit 4.2.4.3 Lokalplanens anvendelsesbestemmelser og differentiering, fodnote 19.

Dispensation og lokalplanpligt

og omfang passer ind i området – hvad enten områdets karakter er en ensartet eller varierende anvendelse.

Projekter kan være så specielle, at etableringen af disse bør vurderes i større planlægningsmæssig sammenhæng. Derfor vil det udløse lokalplanpligt at etablere en helikopterlandingsplads i et område, som i kommuneplanen er udlagt til offentligt formål. Helikopterlandingspladsen forventes *i væsentlige henseender* at kunne præge den aktuelle og fremtidige anvendelse af området. Den private helikoptervirksomhed adskiller sig væsentligt fra det planlagte formål og *bør vurderes i en større planlægningsmæssig sammenhæng* som følge af sin særegne karakter [NKNO nr. 156, 1998]. Forholdets karakter kan således i sig selv udløse lokalplanpligt.

I enkelte tilfælde skærpes lokalplanpligten. Dette ses i Naturklagenævnets afgørelse angående fortidsmindet Gammel Dok. Ønsket var at foretage en huludfyldning i en randbebyggelse i et centralt byområde med kulturhistoriske værdier ved havnefronten. Naturklagenævnet anførte, at en sådan huludfyldning normalt ikke vil fremkalde så væsentlige ændringer af det bestående miljø, at der opstår lokalplanpligt [...]. *I foreliggende tilfælde, hvor bygningen agtes opført i et centralt byområde ved havnefronten og i et område med betydelige kulturhistoriske værdier, har det detaljerede samspil mellem ny bebyggelse og omgivelserne imidlertid en så væsentlig betydning for miljøet, at der [...] skal foreligge en lokalplan, før byggetilladelsen kan udstedes* [NKNO nr. 62, 1995]¹⁰.

Ved nedrivning af bevaringsværdigt byggeri må det antages, at byggeriets tilstand skal tages i betragtning ved vurderingen af, om projektet udløser lokalplanpligt. I forbindelse med nedrivning af det bevaringsværdige Kvægtorv i Aalborg udtalte Naturklagenævnet, at det må lægges til grund, at bygningen ikke er så nedslidt eller uanvendeligt, at den ikke vil kunne sættes i stand og anvendes til andre formål. Nedrivning af Kvægtorvet medførte således tilvejebringelsen af en lokalplan [NKNO nr. 314, 2004], men det må antages, at afgørelsen kunne have taget en anden drejning, hvis bebyggelsen var decideret faldefærdig.

¹⁰ En senere afgørelse i samme sag medførte dog, at projektet ikke var lokalplanpligtigt, da ejeren af arealet, hvorpå huludfyldningen ønskedes opført, havde været i god tro i forhold til kommunens forudgående udtalelse om, at en lokalplan ikke var påkrævet. Ejeren havde således allerede afholdt betydelige udgifter til huludfyldningen i tillid til kommunens udtalelse [KFE 95.164, 1995]. Om god tro og forventninger, se også afsnit 4.2.4 Dispensation eller lokalplanpligt ved videregående afvigelser.

4.2.2 Lokalplanpligt på grundejers foranledning

Lokalplanpligten fastlægges desuden ved planlovens § 13, stk. 3, hvorefter der skal udarbejdes en lokalplan, *hvis en udstykning eller et byggearbejde m.v. som nævnt i stk. 2 er i overensstemmelse med kommuneplanen (...)*. Her er der altså tale om **udarbejdelse af en lokalplan på grundejers foranledning**, dermed ment, at hvis en grundejer ønsker at foretage arbejder, der er omfattet af de tre overordnede tilfælde i planlovens § 13, stk. 2, og disse arbejder er i overensstemmelse med kommuneplanen, kan kommunalbestyrelsen udarbejde en lokalplan [Boeck, 2002, s. 168].

Hvis en udstykning eller et byggearbejde m.v. som nævnt i stk. 2 er i overensstemmelse med kommuneplanen, påhviler det kommunalbestyrelsen snarest at udarbejde et forslag til lokalplan og derefter fremme sagen mest muligt. Kommunalbestyrelsen kan i et sådant tilfælde forlange, at udstykkeren eller bygherren yder kommunen bistand til planens udarbejdelse.

Planlovens § 13, stk. 3

I planlovens § 13, stk. 3 bestemmes det endvidere, at kommunalbestyrelsen dernæst skal *fremme sagen mest muligt*. Dette indbefatter ikke, at kommunalbestyrelsen nødvendigvis skal vedtage lokalplanen, eller at lokalplanen skal indeholde netop grundejerens ønsker. Som følge af rammestyringsprincippet skal kommunalbestyrelsen dog sørge for, at den ønskede planlægning fra grundejer eller fra kommunen selv for den sags skyld overholder kommuneplanens rammer og må fastsætte lokalplanens indhold herefter. Hvis planlægningen eller bygherrers ønske for denne ikke er i overensstemmelse med kommuneplanens rammer, skal et kommuneplantillæg udarbejdes [Boeck, 2002, s. 168].

Planlovens § 13, stk. 3 skal ses i forhold til planlovens § 14, hvormed kommunalbestyrelsen kan nedlægge § 14-forbud, hvis ønsket er at realisere en anden planlægning end den, der er fremsat forslag om af grundejeren. § 14-forbudet er med andre ord kommunalbestyrelsens mulighed for at forhindre grundejerens projekt. Kommunalbestyrelsen er således ikke nødsaget til at udarbejde en lokalplan for at realisere grundejerens projekt, men kan nedlægge forbudet for herefter at udarbejde en lokalplan med andet indhold, forudsat at planlægningen er i overensstemmelse med den overordnede planlægning – kommuneplanen – grundet rammestyringsprincippet.

Kommunalbestyrelsen kan nedlægge forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan. Forbudet kan højst nedlægges for et år. Kommunalbestyrelsen tinglyser forbudet på den pågældende ejendom. Tinglysningen er uden betydning for forbudets gyldighed.

Planlovens § 14

Hvornår en lokalplan skal udarbejdes på grundejers foranledning, afhænger af de samme forhold, som planlovens § 13, stk. 2 fastsætter – det vil sige ved *store udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse, og i øvrigt når det er nødvendigt for at sikre kommuneplanens virkeliggørelse*, jf. planlovens § 13, stk. 2. Af denne grund vil jeg ikke komme nærmere ind på lokalplanpligten udløst af en grundejers ønske om udarbejdelse af en lokalplan. Se i stedet afsnit 4.2.1 Lokalplanpligt ved væsentlige ændringer i bestående miljø.

4.2.3 Lokalplanpligt ved manglende nærmere regler

Rammerne for lokalplanpligten fastsættes desuden af § 13, stk. 5. Denne bestemmelse begrænser lokalplanpligten, da den fastlægger, hvornår der netop ikke er lokalplanpligt. Det vil sige, at *bestemmelserne i stk. 2 ikke finder anvendelse, når en lokalplan (...) indeholder nærmere regler om udstykningen eller bygge- eller anlægsarbejdet* [Planlovens § 13, stk. 5]. Hvis der således allerede foreligger en lokalplan, som er tilstrækkelig detaljeret, og som det pågældende projekt ikke er i modstrid med, udløser projektet ikke lokalplanpligt.

Bestemmelserne i stk. 2 finder ikke anvendelse, når en lokalplan, en byplanvedtægt eller en reguleringsplan indeholder nærmere regler om udstykningen eller bygge- eller anlægsarbejdet.

Planlovens § 13, stk. 5

For at en lokalplan er omfattet af § 13, stk. 5 og begrebet *nærmere regler*, skal planen ifølge Boeck [2002, s. 167] *indeholde retningslinier om områdets fremtidige anvendelse og udformning, således at det er muligt på grundlag af planen at forestille sig, hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens art og omfang samt veje og friarealer, når planen er gennemført*. Denne bestemmelse omhandler derfor detaljerede lokalplaner, som indeholder de fornødne nærmere regler.

Bestemmelsen skal desuden ses i forhold til de mindstekrav, der er fastsat i planloven. Der er således specifikke krav med hensyn til indholdet af en lokalplan. Ifølge planlovens § 15, stk. 1 skal en lokalplan indeholde oplysninger om lokalplanens

formål og retsvirkninger¹¹. Ifølge § 15, stk. 3 skal lokalplaner for områder, som overgår til byformål eller sommerhusbebyggelse, indeholde bestemmelser angående områdets anvendelse, ejendommens størrelse og afgrænsning samt vej- og stihold. Ved etablering af butikker skal lokalplanen indeholde bestemmelser angående butiksstørrelse, og for havnearealer skal offentlighedens adgang til vandet sikres gennem lokalplanens bestemmelser [Planlovens § 15, stk. 3, stk. 8 og stk. 9].

Detaljerede lokalplaner, som indeholder de fornødne *nærmere regler* til at kunne danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri¹², medfører, at lokalplanpligten ikke udløses, hvis det pågældende projekt er i overensstemmelse med disse. Omvendt vil planer, som ikke indeholder sådanne retningslinier, udløse lokalplanligt ved opførelse af lokalplanpligtigt byggeri. Af denne grund vil rammelokalplaner automatisk udløse lokalplanligt, hvis det foreliggende projekt medfører en væsentlig ændring i det bestående miljø, jf. planlovens § 13, stk. 2. Denne pligt til mere detaljeret lokalplan for f.eks. en del af eller hele rammeplanens område nævnes ofte i selve rammeplanen.

Rammelokalplaner er meget overordnede lokalplaner, der fastsætter overordnede bestemmelser for området, og derfor indeholder de ikke de fornødne nærmere regler om udstykningen, bygge- eller anlægsarbejdet. Lokalplanens bestemmelser skal være så tilstrækkeligt præcise og entydige, at det er muligt på grundlag af lokalplanen at forestille sig den fremtidige arealanvendelse og det fremtidige udseende - bebyggelsens art, omfang, veje og friarealer - for at kunne danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri [NKNO nr. 193, 1999]. Er dette ikke muligt på baggrund af lokalplanens bestemmelser, er der tale om en rammelokalplan. Se desuden afsnit 4.1.1 Lokalplanens interne forhold og udformning.

En lokalplan, som indeholder vage og upræcise bestemmelser, bl.a. om fastlæggelse af bebyggelsens placering ved at lade ét stort byggefelt omfatte stort set hele lokalplanområdet, og som fastlægger kommunens senere vedtagelse af en bebyggelsesplan, kan ikke danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri. Et eksempel her-

¹¹ Kravet angående oplysninger om formål og retsvirkninger skal ses i forhold til kommunalbestyrelsens dispensationskompetence. Lokalplanens formål angiver planens principper, hvormed kommunalbestyrelsens dispensationskompetence afgrænses af denne. Se afsnit 4.2.4 Dispensation eller lokalplanligt ved videregående afvigelser, særligt afsnit 4.2.4.2 Lokalplanens formålsbestemmelse og detaljeringsgrad.

¹² Se mere om lokalplanpligtigt byggeri i afsnit 4.3.1 Lokalplanligt ved væsentlige ændringer i bestående miljø.

Dispensation og lokalplanpligt

på er en lokalplan udarbejdet for et bolig- og erhvervsområde i form af etagehuse i et kystnært byzoneareal. Lokalplanen blev af Naturklagenævnet anset for værende en rammelokalplan, hvilket medførte, at denne ikke kunne danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri [NKNO nr. 193, 1999].

Rammelokalplaner omfatter således også planer, der f.eks. fastlægger kommunalbestyrelsens mulighed for at fastsætte nærmere krav til bebyggelse gennem f.eks. en senere udarbejdet bebyggelsesplan, der skal godkendes af kommunen. En lokalplan, som ikke fastsætter antallet af boliger, der ønskes opført, de enkelte ejendoms størrelse og afgrænsning, kan derfor ikke danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri, hvis lokalplanen fastsætter kommunens mulighed for senere at udarbejde en udstykningsplan. [NKN2002.97-33/200-0547]. Det er således ikke tilstrækkeligt at fastsætte bestemmelse om senere vedtagelse af en bebyggelsesplan. En sådan bebyggelsesplan afskærer desuden borgerne fra at kunne gøre indsigelse mod planen, jf. afsnit 4.1.2 Kompetencer i lokalplanen.

I forbindelse med denne sag udtaler Naturklagenævnet desuden, at begrebet *rammelokalplan* også omfatter lokalplaner, der selv angiver at være en rammelokalplan, og sådanne lokalplaner kan derfor ikke danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri. I en anden sag var det nævnt i såvel redegørelsen som i selve lokalplanens bestemmelser, at der forud for bebyggelse skulle udarbejdes supplerende lokalplaner. Denne bestemmelse omfattede etaper, som var del af denne lokalplan, men hvor der ikke forelå detaljerede bestemmelser. Herudover indeholdt lokalplanen detaljerede bestemmelser for lokalplanens første etape. Naturklagenævnet afgjorde, at lokalplanpligten ikke var opfyldt, *idet den eksisterende lokalplan ikke indeholdt en så konkret stillingtagen til det påtænkte byggeri, at der reelt har været mulighed for at fremsætte indsigelse, da lokalplanforslaget var offentligt fremlagt* [NKNO nr. 10, 1993].

4.2.4 Dispensation eller lokalplanpligt ved videregående afvigelser

Planlovens § 19, stk. 2 fastsætter ligeledes bestemmelse om lokalplanpligten. Ifølge denne bestemmelse skal kommunalbestyrelsen tilvejebringe en ny lokalplan, hvis der skal gives tilladelse til **videregående afvigelser**, som ikke er omfattet af dispensationsreglen i § 19. Hvis dispensationsreglen derfor ikke kan tages i anvendelse, kræver afvigelse udarbejdelsen af en ny lokalplan. En undersøgelse af udtrykket *videregående afvigelser* fordrer derfor en analyse af dispensationskompetencen.

Videregående afvigelser end omhandlet i stk. 1 kan kun foretages ved tilvejebringelse af en ny lokalplan.

Planlovens § 19, stk. 2

En lokalplans bestemmelser kan kun fraviges ved dispensation. Efter planlovens § 19 kan kommunalbestyrelsen dispensere fra lokalplanbestemmelser, hvis dispensationen ikke er i strid med planens principper. Kommunalbestyrelsen er således ikke nødsaget til at dispensere fra bestemmelser i en lokalplan, men vurderingen af, om der skal gives dispensation, er et politisk spørgsmål.

Kommunalbestyrelsen kan dispensere fra bestemmelser i en lokalplan eller en plan m.v., der er opretholdt efter § 68, stk. 2, hvis dispensationen ikke er i strid med principperne i planen, jf. dog § 40.

Planlovens § 19

Det er således ikke et retligt spørgsmål, hvorvidt dispensationen er hensigtsmæssig eller rimelig, og om der burde dispenseres fra lokalplanbestemmelser¹³. Det er dog et retligt spørgsmål, om der kan dispenseres til gennemførelse og realisering af et givent projekt, eller om projektet kræver tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Retlige spørgsmål kan efterprøves i Naturklagenævnet, som tager stilling til, om dispensationen er i strid med planens principper.

Retlige spørgsmål omfatter endvidere spørgsmålet, om kommunen har handlet efter de forvaltningsretlige grundsætninger. De forvaltningsretlige grundsætninger omfatter legalitetsprincippet¹⁴, magtfordrejningsgrundsætningen¹⁵, lighedsgrund-

¹³ Se f.eks. Naturklagenævnets afgørelse fra 4. juli 2005, j.nr. 03-33/500-0091: *Det er som udgangspunkt ikke et retligt spørgsmål, om kommunen ønsker at dispensere fra en lokalplan, når en dispensation til det ansøgte er omfattet af kommunens dispensationskompetence.*

¹⁴ Legalitetsprincippet omfatter det formelle lovs princip, hvormed kommunens afgørelse ikke må være i strid med loven, og hjemmelskravet, hvormed afgørelsen skal have hjemmel i loven [Berg, 2002, 101-104].

¹⁵ Magtfordrejningsgrundsætningen medfører, at skøn skal udøves på baggrund af lovlige og saglige hensyn. Grundsætningen omfatter det organisatoriske specialitetsprincip, hvormed kommunen ikke må varetage forhold, som er pålagt andre myndigheder at varetage gennem disses beføjelser [Berg, 2002, s. 115 + 120], og det materielle specialitetsprincip, hvormed forvaltningsmyndigheden ved kompetenceudøvelse normalt ikke bør varetage

Dispensation og lokalplanpligt

sætningen og proportionalitetsprincippet. Kommunens skøn kan ikke efterprøves, men det kan efterprøves, om kommunen har respekteret grænserne gældende for skønsudøvelsen [Berg, 2002, s. 144].

Proportionalitetsprincippet medfører, at hvis en foranstaltning, som ifølge lokalplanen kræver dispensation eller udarbejdelsen af en ny lokalplan, allerede er etableret, skal foranstaltningen og dennes omkostninger for borgeren ses i forhold til den ændring, den medfører i området. Proportionalitetsprincippet medfører, at indgreb ikke må være mere vidtgående, end formålet kræver. Der skal derfor opfyldes to krav: nødvendighedskravet, hvorefter den overfor borgeren mindst indgribende foranstaltning skal vælges, og kravet om forholdsmæssighed, hvorefter indgrebet kun må bringes til anvendelse, hvis det står i rimeligt forhold til det påtænkte mål.

Det er muligt, at en retlig lovliggørelse vil være uden faktisk betydning, eller at en fysisk lovliggørelse vil medføre for omfattende omkostninger for bygherren i forhold til lovliggørelsens formål. Her er det et vigtigt spørgsmål, hvorvidt bygherren har været i ond eller god tro ved etableringen af foranstaltningen.

Dette ses f.eks. i Naturklagenævnets afgørelse af 26. april 1995, hvor indretningen til et pizzeria i et tidligere møntvaskeri burde have medført tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Da kommunen havde meddelt godkendelse til pizzeriaet forud for etableringen, og ejer hermed var i god tro og allerede havde indrettet pizzeriaet, anså Naturklagenævnet tilvejebringelsen af en ny lokalplan som en ren formalitet og derfor ikke nødvendig [KFE 95.258].

Dispensationer vurderes konkret ud fra den gældende lokalplans bestemmelser og indhold. Dette ses i Naturklagenævnets afgørelse angående påbud om ændringer af markiser, hvor påbudet var givet med henvisning til, at de opsatte markiser var i strid med kommunens generelle praksis. Denne praksis ansås ikke for at have udtrykkelig støtte i lokalplanen, hvorfor kommunen ikke havde foretaget en individuel vurdering i den konkrete sag. Derfor ophævede Naturklagenævnet påbudet [NKNO nr. 61, 1995].

Der kan ikke meddeles generelle dispensationer, da dette vil være ensbetydende med en ændring af planen uden iagttagelse af procedurereglerne [Boeck, 2002, s. 208] og dermed borgernes indflydelse på og helhedsvurderingen af planlægningen. Generelle dispensationer vil således være i strid med planlovens formål. Et ønske

interesser, som myndigheden har bemyndigelse til at varetage efter en anden hjemmel [Albæk Jensen et al, 1999, s. 165].

om en generel dispensation vil således kun kunne gennemføres ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan.

Det må dog forventes, i medfør af lighedsgrundsætningen, at, hvis en kommune har givet en grundejer tilladelse og eventuelt dispensation til et forhold, skal kommunen også give en sådan tilladelse til en anden grundejer, hvis omstændighederne for tilladelsen eller dispensationen er de samme. Ifølge lighedsgrundsætningen skal ensartede sager tillægges samme vægt, hvorved forvaltningen fremover er bundet af sin egen praksis. Forvaltningen kan dog forskelsbehandle borgere, når blot der ligger en saglig begrundelse herfor [Berg, 2002, s. 121].

Lokalplanlægning er en mulighed for, at kommunen kan forskelsbehandle borgere, idet der gennem administration af lokalplanens bestemmelser netop foreligger en saglig begrundelse for forskelsbehandlingen, da lokalplanens bestemmelser skal være planlægningsmæssigt begrundede. Lighedsgrundsætningen får dog betydning i forbindelse med dispensation. Hvis kommunen meddeler dispensation, skal en tilsvarende dispensation meddeles, hvis der søges om dette under samme forudsætninger, medmindre kommunen vedlægger en særlig begrundelse for hver dispensation, hvormed der atter kan forskelsbehandles.

Lighedsgrundsætningen kan dog ikke danne baggrund for generelle dispensationer, og kan kun bringes i anvendelse så længe flere dispensationer ikke medfører væsentlige ændringer i forhold til planens principper og struktur, jf. afsnit 4.2.4.4 Lokalplanens planlagte struktur. Generelle dispensationer, væsentlige ændringer i forhold til planens principper og struktur vil i så fald kun kunne gennemføres ved tilvejebringelse af en ny lokalplan.

4.2.4.1 Lokalplanens formålsbestemmelse og detaljeringsgrad

Planens principper er navnlig formålsbestemmelsen og de anvendelsesbestemmelser, der er fastlagt ud fra formålet, den planlagte struktur og fordelingen mellem friarealer og bebyggede arealer [Boeck, 2002, s. 208].

Lokalplaner kan være mere eller mindre detaljerede, og jo mere detaljeret en lokalplan er, des færre muligheder for at fravige den planlagte arealanvendelse i området. En høj detaljeringsgrad er således en mulighed for at sikre den ønskede arealanvendelse, men den begrænser også lokalplanens elasticitet. Lokalplanens detaljeringsgrad afhænger af lokalplanbestemmelsernes detaljering og lokalplanens karakter.

Der kan normalt ikke dispenseres fra forhold, der er omtalt i **formålsbestemmelsen**, og af denne grund har detaljeringen af formålsbestemmelsen stor betydning for, om der kan dispenseres fra lokalplanens øvrige bestemmelser. De forhold, der

er medtaget i lokalplanens formålsbestemmelse, nyder en særlig sikring, og det gør bestemmelser, der omfatter disse forhold derfor også. Jf. dog afsnit 4.2.4.2 Lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Formålsbestemmelsens detaljeringsgrad har stor indflydelse på vurderingen af, om det er muligt at dispensere fra lokalplanens bestemmelser. Dette afhænger af den enkelte lokalplanbestemmelser sammenhæng med formålsbestemmelsen. Er det således angivet i formålsbestemmelsen, at et bestemt forhold skal sikres, er det sandsynligt, at der ikke kan dispenseres fra bestemmelser, der omhandler netop dette forhold. Se endvidere ovenfor angående formålsbestemmelsens betydning for dispensationskompetencen.

Detaljeringsgraden af lokalplanens formålsbestemmelse kan således have stor indflydelse på, om et projekt er i strid med planens principper. Selvom der normalt kan dispenseres fra bebyggelsesregulerende bestemmelser, da disse sjældent er detaljeret nævnt i formålsbestemmelsen, kan en detaljeret formålsbestemmelse, der sikrer bebyggelses udformning og ydre fremtræden mv., medføre, at ændringer heraf kræver tilvejebringelsen af en ny lokalplan, jf. afsnit 4.2.4.2 Lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Som eksempel herpå kan nævnes opførelse af en ubrudt randbebyggelse og etablering af to overkørsler som værende i strid med lokalplanens principper, hvor lokalplanens formålsbestemmelse sikrer bebyggelsens placering som brudt randbebyggelse og fastlæggelsen af vejadgangen til opholds- og parkeringsarealer [NKNO nr. 40, 1994, eksempel C].

Eksempelvis kan flytningen af en i lokalplanen fastlagt vej og ændringen af bygningshøjde fra 12 til 13 m ligeledes medføre strid med lokalplanens principper, hvis lokalplanens formålsbestemmelse sikrer fastlæggelsen af adgangsveje samt bebyggelsens placering og ydre fremtræden [NKNO nr. 40, 1994, eksempel B].

Detaljeringsgraden af planen som helhed kan ligeledes medføre, at det ikke er muligt at dispensere fra lokalplanens bestemmelser, da en helt specifik planlægning ønskes realiseret. Af denne grund kan der f.eks. ikke gives dispensation til et tegltag, hvor en detaljeret lokalplan fastsætter, at ny bebyggelse skal opføres med stråtækt tag. Denne afgørelse er truffet efter en samlet vurdering af lokalplanen, herunder formålsbestemmelsen og bestemmelserne angående bebyggelsesforholdene [NKNO nr. 40, 1994, eksempel D].

4.2.4.2 Lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser

Bebyggelsesregulerende bestemmelser er normalt ikke en del af planens principper. Af denne grund kan der normalt dispenseres fra bebyggelsesregulerende be-

stemmelser¹⁶. Som eksempel kan nævnes, at det ved Naturklagenævnets afgørelse er muliggjort at meddele dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser til opførelse af en 1.140 m² lagerhal med en bygningshøjde på 11½ m, hvor lokalplanens bestemmelser umiddelbart giver tilladelse til en bygningshøjde på 8½ m med undtagelse for *enkelte bygninger eller bygningsdele, såfremt særlige hensyn til virksomhedens indretning eller drift nødvendiggør dette* [NKNO nr. 28, 1994, eksempel C].

Dog nyder bebyggelsesregulerende bestemmelser ekstra sikring ved at blive medtaget i lokalplanens formålsbestemmelse, og i sådanne tilfælde vil det normalt ikke være muligt at dispensere fra bebyggelsesregulerende bestemmelser. Dette kan være i tilfælde, hvor der netop er fastsat detaljerede bestemmelser for at sikre en særlig udformning af bebyggelsen. Sådanne tilfælde ses f.eks. i lokalplaner, der omfatter et bevaringsværdigt område [Skov- og Naturstyrelsen, 2007, s. 61].

Endvidere skal lokalplanens bestemmelser, heriblandt bebyggelsesregulerende bestemmelser, og øvrige indhold ses i forhold til lokalplanens formål, når der skal tages stilling til, om der kan gives dispensation til et projekt. Er formålsbestemmelsen detaljeret og sikrer bebyggelsesreguleringen, må de bebyggelsesregulerende bestemmelser anses for at være del af planens principper, og det er derfor ikke muligt at afvige fra disse gennem en dispensation, jf. afsnit 4.2.4.1 Lokalplanens formålsbestemmelse og detaljeringsgrad.

Man kan altså ikke markant fravige lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser med tæt tilknytning til lokalplanens formålsbestemmelse. Dette ses i nedenstående afgørelse fra Naturklagenævnet angående dispensation til opførelse af syv boliger i tre gårdlænger i en mindre landsby bestående af ca. 25 boliger.

Lokalplanområdet blev udlagt til boligformål, hvor der på hver ejendom kun måtte opføres eller indrettes én bolig for én familie. Lokalplanen indeholdt desuden bestemmelse om, at byrådet kunne godkende, at der kunne indrettes bolig for mere end en familie pr. ejendom, hvilket ville indebære, *at hovedbestemmelsen kan tillades fraveget ved en dispensation i lidt videre omfang, end hvis tilføjelsen ikke fandtes* [NKNO nr. 250, 2002].

¹⁶ Muligheden for at dispensere fra bebyggelsesregulerende bestemmelser er en udvidelse af den hidtil ret snævre adgang til at dispensere fra en lokalplan eller en byplanvedtægt, som blev gennemført ved ændringen af kommuneplanloven i 1985 [NKNO nr. 28, 1994, kommentar].

Dispensation og lokalplanpligt

Dispensationen blev anket til Naturklagenævnet, som afgjorde, at dispensationen ikke kunne meddeles på trods af, at opførelsen af gårdlænger var en genopførelse af tre nedrevne ud af oprindeligt fire gårdlænger. Naturklagenævnets begrundelse til at ophæve dispensationen var, at der var tale om en bevarende lokalplan, at bestemmelsen havde tæt tilknytning til lokalplanens hovedformål, og at en dispensation til opførelse af syv boliger udover en tidligere givet dispensation til fire boliger var en markant fravigelse. Desuden blev det i lokalplanens redegørelse angivet, at der kun var forudsat opført ganske få boliger¹⁷ [NKNO nr. 250, 2002].

Et andet eksempel ses i en bevarende lokalplan, hvor Naturklagenævnet afgør, at der ikke kan gives dispensation til udstykning af tre grunde. Lokalplanens udstykningsplan var retningsgivende, og der var ikke anvist mulighed for bebyggelse på de grunde, der ønskedes udstykket. I lokalplanens bestemmelser angående udstykning blev der taget *ganske præcist stilling til, hvordan fremtidig bebyggelse i området skal placeres*¹⁸. Af denne grund vurderedes bestemmelserne til at være del af planens principper, hvormed det ikke var muligt at dispensere fra lokalplanens udstykningsbestemmelser [KFE06.121, 2005].

Det skal dog tilføjes, at dispensation i nogle tilfælde er mulig at meddele ved bevarende lokalplaner. Dette ses i Naturklagenævnet Orienterer nr. 40 [1994], eksempel E, hvor der kan meddeles dispensation fra en bevarende lokalplan til at hæve bebyggelsesprocenten fra 25 til 29,2. Formålet med lokalplanen var at bevare det eksisterende landsbymiljø. En sådan ændring af bebyggelsesprocenten medfører dog ikke strid med planens principper, da den er en mindre fravigelse af en bebyg-

¹⁷ Redegørelsen har derfor indflydelse på vurderingen af, om der kan gives dispensation til et projekt. Jf. også Naturklagenævnet Orienterer nr. 351 fra 2005, hvor en angivelse i lokalplanens redegørelse kan sidestilles med bebyggelsesregulerende bestemmelser, hvormed *boliger af en vis størrelse* er med til at afklare, hvad der forstås ved familieboliger, og dermed bidrage til vurderingen af, om det er muligt at dispensere fra lokalplanens bestemmelser til opførelse af lejligheder til særlige grupper.

¹⁸ Lokalplanens § 4 angående udstykning [NKNO nr. 368, 2005]:

stk. 1. Udstykning til helårsbeboelse i område A må kun foretages i overensstemmelse med principperne i den på kortbilaget retningsgivende udstykningsplan. Ejendommen matr.nr. 16b og 17 b kan evt. udstykkes i 2 grunde efter en af byrådet godkendt udstykningsplan.

stk. 2 Ingen grund til helårsbeboelse må udstykkes med en mindre størrelse end 1000 m².

stk. 3. Udstykning må i øvrigt kun finde sted efter byrådets godkendelse i hvert enkelt tilfælde.

gelsesregulerende lokalplanbestemmelse. Fravigelsens omfang skal således ses i forhold til lokalplanens formål og principper.

4.2.4.3 Lokalplanens anvendelsesbestemmelser og differentiering

Planens principper omfatter bl.a. lokalplanens **anvendelsesbestemmelser**, særligt anvendelsesbestemmelser, der er direkte tilknyttet lokalplanens formål. Anvendelsesbestemmelser kan kun fraviges i meget beskedent omfang [Boeck, 2002, s. 209]. Disse fastsættes ud fra lokalplanens formål og nyder derfor automatisk sikring, således at det ikke er muligt at dispensere fra disse.

Der kan f.eks. ikke dispenseres fra anvendelsesbestemmelser, som udlægger området til åben-lav boligbebyggelse med en- og tofamilieboliger, til opførelse af ungdomsboliger. Projektet anses for at være en ændret anvendelse, som er i strid med planens principper, og nødvendiggør derfor tilvejebringelsen af en ny lokalplan [NKNO nr. 11, 1993, eksempel A].

Et andet eksempel er et område, der er udlagt til offentlige formål, børneinstitution og pensionistboliger, hvor der ikke kunne dispenseres til indretning af ungdomsboliger. Naturklagenævnet anså ikke angivelsen af børneinstitutioner og pensionistboliger som *eksempler*, men som værende de offentlige formål, der kunne etableres. Indretningen af ungdomsboliger var derfor i strid med anvendelsesbestemmelsen og dermed også planens principper.

Dette gjaldt, selvom der i planens redegørelse var lagt op til, at der var tale om eksempler på offentlige formål, der kunne etableres i området. Der var således tale om intern uoverensstemmelse mellem redegørelsen og bestemmelserne. Der, hvor sådanne uoverensstemmelser forekommer, er det dog lokalplanens bestemmelser, der er gældende, da redegørelsen ikke er bindende. Lokalplanens bestemmelser måtte forstås efter ordlyden, og af denne grund var dispensationen i strid med lokalplanens principper [KFE 94.103, 1993].

Bestemmelsernes ordlyd skal altså tages i betragtning ved vurderingen af, om den ændrede anvendelse er i strid med planens principper. Det er dog nødvendigt at undersøge, hvad den enkelte fastsatte anvendelse indebærer, når lokalplanen administreres, jf. muligheden for at opføre en skolefritidsordning på en skole i afsnit 4.1.1 Lokalplanens interne forhold og udformning.

Ikke nok med, at det skal vurderes, hvad anvendelsesbestemmelser indebærer i et bredere omfang; det skal også vurderes, hvor omfattende projektet er i forhold til anvendelsesbestemmelsen. F.eks. udlægger en lokalplan et område til erhvervsformål, hvor der herefter meddeles dispensation til indretning af bl.a. et bedelokale. Naturklagenævnet finder umiddelbart, at indretningen af bedelokalet er i tråd med

lokalplanen. Dog omfatter indretningen af bedelokalet et betydeligt antal besøgende (15-120 personer afhængig af højtider osv.), hvilket medfører, at bedelokalet får karakter af en kirkelignende aktivitet, hvortil der ikke kan meddeles dispensation på baggrund af anvendelsesbestemmelsen [NKNO nr. 348, 2005].

Et bedelokale i et erhvervsområde er således umiddelbart tilladt, men da omfanget af bedelokalet, pga. antallet af besøgende, er af en sådan størrelse, at projektet ikke længere har karakter af et bedelokale, men af en kirke, vil projektet være i strid med anvendelsesbestemmelserne og dermed i strid med planens principper.

Anvendelsesbestemmelserne kan dog være formuleret så bredt, at der bliver åbnet op for dispensationsmuligheder. Således ses det af et andet eksempel, at det er muligt at etablere benzintankanlæg i et område, der er udlagt til erhvervsformål. Anvendelsesbestemmelsen var her formuleret som følgende: *Området må anvendes til erhvervsformål. Indenfor området må opføres eller indrettes bebyggelse til flg. erhverv: butikker, kontorer, hoteller, restauranter, klinikker, offentlige formål, samt lignende formål, som efter byrådets skøn naturligt hører hjemme i området [...].* Naturklagenævnet vedtog, at da anvendelsesbestemmelsen udlagde området til en forholdsvis bred vifte af erhvervsformål, var etablering af benzintankanlægget ikke i strid med planens principper, og det lå derfor indenfor dispensationskompetencen at fravige denne bestemmelse¹⁹ [NKNO nr. 171, 1998].

For at sikre en helt specifik arealanvendelse er det muligt at **differentiere eller foretage særlige udpegninger** for arealanvendelsen gennem lokalplanens bestemmelser. Dette kan f.eks. gennemføres ved opdeling af lokalplanområdet i delområder for derefter at fastsætte mere eller mindre detaljerede bestemmelser for disse delområder. Differentiering medfører også, at der muligvis ikke kan dispenseres fra lokalplanens bestemmelser i visse tilfælde, da en særlig regulering af området netop har været tiltænkt.

Et eksempel viser, at der ikke kan dispenseres fra en lokalplanbestemmelse, som fastlægger et delområde anvendt til sekundære centerfunktioner, såsom liberale erhverv og mindre institutioner, til opførelse af et varehus, der ville komme til at

¹⁹ Sml. desuden med KFE 94.83 [1993], hvor etablering af en offentlig institution i midtbys varierende anvendelse medfører, at lokalplanpligten ikke udløses. Se endvidere afsnit 4.2.1 Dispensation eller lokalplanpligt ved væsentlige ændringer i bestående miljø, særligt angående KFE 93.233. I denne sag forelå der ikke en lokalplan i området i forvejen, men sagen indikerer, hvorledes områdets nutidige forhold har indflydelse på afgørelsen. Hvis der foreligger en lokalplan for området, vurderes foranstaltningen med henblik på områdets fremtidige forhold.

omfatte det meste af delområdet. Det andet delområde var udlagt til primære centerfunktioner, såsom butikker restauranter og privat service [NKNO nr. 40, 1994, eksempel A]. Det må antages, at der har været en bestemt begrundelse for denne opdeling af centerfunktionerne, og derfor skærpes dispensationsmuligheden.

Endvidere kan der ikke dispenseres til etablering af daginstitution i et boligområde, hvor der specifikt er udpeget en række ejendomme, hvor der er åbnet mulighed for, at dispensere til etablering af daginstitutioner mv. Dette er til trods for, at der normalt er mulighed for at dispensere til etablering af daginstitutioner i boligområder, når disse er til brug for områdets beboere, og når anvendelsen ikke forandrer ejendommens eller områdets karakter [KFE 00.131, 1999]. Det må således antages, at der har været et specifikt formål med udpegningen, og derfor skærpes dispensationsmulighederne.

4.2.4.4 Lokalplanens planlagte struktur

Planens principper omfatter ligeledes **den planlagte struktur**, herunder fordelingen mellem friarealer og bebyggede arealer. Dermed kan der normalt ikke meddeles dispensation til indgreb i grønne områder og fælles friarealer. Vurderingen af, om en dispensation er i strid med planens struktur, afhænger bl.a. af, om friarealer indskrænkes ved realiseringen af dispensationen.

Dette ses i det følgende tilfælde, hvor en lokalplans formål var at udlægge bl.a. interne fælles friarealer. Ifølge planen skulle arealerne mellem boligerne udlægges som græsbeklædte friarealer. Kommunen havde meddelt dispensation til overførsel af et grønt fælles friareal på 156 m² til brug for en privat have ved udstykning af friarealet. Naturklagenævnet afgjorde herefter, at overførslen ikke var så ubetydelig, at den kunne gennemføres ved dispensation. Begrundelsen lå i, at selv om arealet ikke var beliggende direkte mellem boliggrupperne, måtte arealet anses for at være omfattet af lokalplanens bestemmelse angående friarealerne mellem boligerne [NKN2004.03-33/550-0080]. Det var derfor ikke muligt at dispensere til udstykning af arealet således, at det samlede fællesareal blev indskrænket.

Begrænsede dispensationer fra en lokalplans krav om udendørs opholdsarealer kan dog i nogle tilfælde tillades. En kommune dispenserede fra lokalplanens bestemmelse angående udendørs opholdsarealer. Lokalplanens bestemmelser sikrede friarealer for den enkelte ejendom svarende til mindst 75 % af etagearealet. Naturklagenævnet udtalte i den forbindelse, at en begrænset dispensation under omstændighederne ville være tilladt, men *en dispensation, der på det nærmeste tilsidesætter kravet om udendørs opholdsarealer, strider imidlertid imod lokalplanens anvendelsesbestemmelser på en sådan måde, at dispensationen falder udenfor kommunens dispensationskompetence* [NKNO nr. 313, 2004]. Der kunne

Dispensation og lokalplanpligt

således ikke gives dispensation i dette tilfælde, da dispensationen ville medføre store indgreb i opholdsarealer, men Naturklagenævnet bemærker dog i deres afgørelse, at et indgreb ville kunne tillades i begrænset omfang.

Planens struktur omhandler ikke blot friarealer, men også den generelle struktur, som er fastlagt bl.a. gennem bebyggelsesregulerende bestemmelser, som fastsætter f.eks. bebyggelsens placering. Bebyggelsesregulerende bestemmelser er som hovedregel ikke del af planens principper, men da disse kan have betydning for den planlagte struktur og fordelingen mellem friarealer og bebyggede arealer, er det muligt, at der i visse tilfælde ikke kan dispenseres fra disse.

Et andet eksempel på, at det ikke er muligt at dispensere fra planens struktur, er i dette tilfælde i forbindelse med opførelse af bebyggelse delvist udenfor de fastlagte byggefeltter samt et fælleshus, hvis udformning afviger fra lokalplanens bestemmelser. Dispensationen ville medføre en ændring af placeringen af fastlagt vej- og stisystem. Bl.a. skulle en sti placeres hen over et areal, der ifølge lokalplanen var udlagt til fællesareal med tilhørende legeplads. Lokalplanens formål var at fastlægge beliggenheden af boliger og en erhvervsbygning samt at fastsætte placering og udformning af veje, parkeringspladser, stier og fællesarealer.

Naturklagenævnet begrundede afgørelsen om, at der ikke kunne dispenseres, med, at lokalplanen indeholdt meget detaljerede bestemmelser om områdets anvendelse herunder placering af bygninger, veje og stier, parkeringspladser og fællesarealer. Disse forhold var desuden medtaget i formålsbestemmelsen. Der var derfor tale om videregående afvigelser fra lokalplanen, som ville kræve tilvejebringelsen af en ny lokalplan [NKNO nr. 28, 1994, eksempel A]. Ændringerne i området antages desuden tilsammen at medføre så væsentlige ændringer i forhold til det planlagte, at disse udløser lokalplanpligten.

4.2.5 Sammenfatning

Vurderingen af, om et projekt kan tillades gennem dispensation fra en lokalplans bestemmelser, eller om realiseringen af projektet kræver tilvejebringelsen af en ny lokalplan, afhænger i høj grad af den pågældende lokalplan. Lokalplanen skal først og fremmest overholde lokalplanpligten for at kunne danne grundlag for lokalplanpligtige projekter. For at gøre dette skal lokalplanen indeholde nærmere regler om det pågældende projekt.

For at en lokalplan kan vurderes til at indeholde nærmere regler, skal det være muligt at kunne forestille sig områdets fremtidige anvendelse og udseende. Dette medfører, at lokalplaner, der indeholder vage og upræcise bestemmelser, herunder bestemmelser, som angiver kommunens senere vedtagelse af en bebyggelsesplan

eller supplerende lokalplaner, ikke kan danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri. Dette er også gældende for lokalplaner, der selv angiver, at de er rammebetonede.

Hvis en lokalplan ikke opfylder lokalplanpligten, skal projektet vurderes i forhold til det bestående miljø og ikke lokalplanens bestemmelser, da en rammelokalplan ikke har retsvirkning. Det vurderes således, hvorvidt projektet, dets omfang og gevirkninger, medfører væsentlige ændringer i det bestående miljø, hvis projektet realiseres. Vurderingen er i høj grad baseret på, om projektet kan indpasses i området

Vurderingen heraf afhænger bl.a. af, om der er tale om en ændret anvendelse i eksisterende område. Denne vurdering bygger på projektet og det område, hvori projektet skal etableres. Særlige foranstaltninger kan medføre, at en lokalplan skal tilvejebringes for at kunne vurdere denne foranstaltning i en større planlægningsmæssig sammenhæng. Desuden kan områdets varierede anvendelse medføre, at lokalplanpligten ikke udløses, selvom en samlet plan ville være ønskelig.

Lokalplanpligten skærpes ved regulering og ændring af bevaringsværdigt byggeri eller i et bevaringsværdigt område. Dette gælder ligeledes ved nedrivning af bevaringsværdigt byggeri, men her skal byggeriets tilstand tages i betragtning, hvormed faldefærdigt byggeri formodentlig ikke vil udløse lokalplanpligt.

Hvis lokalplanen indeholder nærmere regler skal projektet vurderes i forhold til lokalplanens bestemmelser. Lokalplanen kan kun fraviges ved dispensation i det tilfælde, at projektet ikke er i strid med planens principper. I så fald er det nødvendigt at tilvejebringe en ny lokalplan, hvis projektet ønskes realiseret. Det er her nødvendigt at vide, hvornår et projekt medfører videregående afvigelser i strid med planens principper, og dermed hvornår det er muligt at dispensere fra lokalplanens bestemmelser.

De forvaltningsretlige grundsætninger har indflydelse på vurderingen af, om et projekt kan gennemføres ved dispensation fra lokalplanens bestemmelser, eller om der skal udarbejdes en ny lokalplan for området. Da ansøgninger skal vurderes konkret, kan der ikke meddeles en generel dispensation. Hvis dette er ønsket, skal en ny lokalplan for området tilvejebringes. Dog må det antages, at i tilfælde, hvor der tidligere er givet dispensation i lokalplanområdet, må en sådan atter meddeles, hvis forholdene er de samme.

Det vil endvidere, hvis fysisk lovliggørelse medfører omfattende omkostninger for bygherren, og denne har været i god tro ved projektets gennemførelse, være muligt at lovliggøre foranstaltningen retligt. Hvis en ny lokalplan ikke vil få nogen faktisk betydning, vil en ny lokalplan for området dog ikke være nødvendig, men kun en ren formalitet.

Dispensation og lokalplanpligt

Videregående afvigelser omfatter som sagt de tilfælde, hvor dispensationsreglen ikke kan tages i anvendelse. Det vil sige, at når et ønsket forhold er i strid med den nuværende lokalplans principper, er det nødvendigt at tilvejebringe en ny lokalplan, som tager højde for forholdet. Spørgsmålet er, hvornår et projekt er i strid med planens principper og dermed udløser lokalplanpligt, og hvornår det ikke er i strid med planens principper og derfor kan tillades gennem dispensation.

Formålsbestemmelsen afgrænser dispensationskompetencen og angiver planens intentioner samt principper. Der kan derfor normalt ikke dispenseres fra lokalplanens formålsbestemmelse. Formålsbestemmelsen er således næsten altafgørende for, om et projekt kan realiseres ved at dispensere fra lokalplanens bestemmelser, eller om projektet nødvendigvis fordrer tilvejebringelsen af en ny lokalplan.

En detaljeret formålsbestemmelse medfører færre muligheder for at dispensere fra lokalplanens bestemmelser, da disse bestemmelser nyder yderligere sikring ved at være medtaget i lokalplanens formålsbestemmelse. Der kan f.eks. normalt dispenseres fra bebyggelsesregulerende bestemmelser, men undtagelsen er, hvis der netop er fastsat detaljerede bebyggelsesregulerende bestemmelser for at sikre en særlig udformning af bebyggelsen. Bebyggelsesregulerende bestemmelser kan nyde sikring gennem en detaljeret formålsbestemmelse. Dette kan være i tilfælde, hvor der er vedtaget en bevarende lokalplan.

Dog skal ændringens omfang ses i forhold til planens formål og principper, hvorfor mindre afvigelser kan gennemføres ved dispensation, på trods af at lokalplanen i formålsbestemmelsen er angivet som en bevarende lokalplan. Markante fravigelser fra bebyggelsesregulerende bestemmelser, som er medtaget i formålsbestemmelsen, kræver derimod tilvejebringelsen af en ny lokalplan for området.

Som hovedregel kan der ikke dispenseres fra anvendelsesbestemmelser, da disse er stærkt knyttet til lokalplanens formål og dermed dennes principper. Fravigelse kan ske i et meget beskedent omfang, hvor det er af underordnet betydning. Ved vurderingen af, om fravigelsen er af underordnet betydning, er det nødvendigt at se på anvendelsesbestemmelsens ordlyd og ikke den videregående betydning af anvendelsesbestemmelsens formulering.

Der er dog visse undtagelser fra hovedreglen, hvormed det f.eks. er muligt at etablere skolefritidsordning på skoler og daginstitutioner i boligområder til brug for områdets beboere. Desuden åbnes der videre mulighed for dispensation ved anvendelsesbestemmelser, som fastlægger en bred vifte af muligheder for anvendelse. Derfor, jo mere præcis anvendelsesbestemmelsen er, des færre muligheder er der for at dispensere fra bestemmelsen og omvendt, jf. også afsnit 4.1.1 Lokalplanens interne forhold og udformning.

En mulighed for at sikre arealanvendelsen yderligere er at foretage særlige udpegninger i lokalplanområdet til etablering af bestemte projekter. På denne måde er det muligt at regulere umiddelbart tilladte projekter til kun at blive etableret i særlige områder. Også differentiering af arealanvendelsen kan medføre, at dispensationskompetencen skærpes.

Desuden skal det tages i betragtning, hvor omfattende dispensationen ville være i forhold til lokalplanens anvendelsesbestemmelse og formål, og om den generelle udvikling medfører, at definitioner, størrelser og områdekarakter har ændret sig, hvorfor en dispensation kan gives eller afvises. Dispensationer og lokalplanens bestemmelser skal derfor vurderes i forhold til virkeligheden i dag og ikke nødvendigvis virkeligheden, som den så ud, da lokalplanen blev tilvejebragt [NKNO nr. 259, 2003].

Der kan ikke dispenseres, hvis dispensationen medfører, at områdets fremtidige ændres væsentligt i forhold til den i planen fastsatte, dvs. den fremtidige arealanvendelse. Væsentlige ændringer i planens struktur må antages at udløse lokalplanpligt set i lyset af lokalplanpligten, der udløses ved væsentlige ændringer i det bestående miljø.

Planens struktur omfatter også fordelingen mellem friarealer og bebyggede arealer, hvormed der ikke kan gøres indgreb i friarealer ved dispensation. Der kan dog gives en begrænset dispensation, hvis indgrebet er af underordnet betydning, men der kan ikke gives dispensation til forhold, der helt tilsidesætter lokalplanens bestemmelser angående fri- og opholdsarealer.

4.3 Administration af projekter

Lokalplanpligten afgrænses således af planlovens bestemmelser, herunder dispensationskompetencen. Projekter skal ses i forhold til lokalplanens bestemmelser, og på dette grundlag vurderes, hvorvidt projektet ligger indenfor lokalplanens og dispensationens grænser, eller om projektet nødvendiggør tilvejebringelsen af en ny lokalplan for at kunne realiseres.

Følgende vil være en opsamling af ovenstående analyse, hvor jeg vil forsøge at danne overblik over grænserne mellem den enkelte lokalplan, dispensationskompetencen og lokalplanpligten. Det er vigtigt at have in mente, at projekter skal vurderes enkeltvis ud fra de forhold, der er gældende for området. Denne sammenfatning og den bagvedliggende analyse kan derfor kun ses som vejledende og vil blot indikere overordnede linier for grænserne mellem lokalplanen, dispensationskompetencen og lokalplanpligten.



Figur 4.2: Vejledende oversigt over projektadministrationen

De omstændigheder, der gør sig gældende og har indflydelse på forløbet af administrationen af projekter, er først og fremmest, om der foreligger en lokalplan for det område, hvori projektet søges etableret. Den efterfølgende administration af projektet vil afhænge af dette forhold, og deler sig i to retninger afhængigt af, om der foreligger en lokalplan for området eller ikke. En oversigt over projektadministrationen, herunder de to retninger denne kan gå i, afhængigt af om der foreligger en lokalplan for området, ses i figur 4.2.

Uanset om der foreligger en lokalplan eller ej for området, skal alle projekter vurderes individuelt efter de omstændigheder, der gør sig gældende for projektet og det område, hvori projektet ønskes etableret. I forbindelse med denne enkeltsagsbehandling skal de forvaltningsretlige grundsætninger efterleves, og det er i følgende opsamling underforstået, at dette er tilfældet.

4.3.1 Der foreligger ingen lokalplan

Hvis der ikke allerede foreligger en lokalplan for området, skal projektet vurderes i forhold til det eksisterende miljø for at undersøge, om projektet er lokalplanpligtigt, jf. øverste del af figur 4.2. Hvis projektet kan indpasses i området uden at medføre væsentlige ændringer i forhold til det bestående miljø, kan det umiddelbart realiseres, uden at lokalplanpligten udløses. Omvendt, hvis projektet ikke kan indpasses i området uden at medføre væsentlige ændringer i forhold til det bestående miljø, vil projektet umiddelbart medføre, at en lokalplan skal tilvejebringes, før projektet kan realiseres. Projektets karakter skal således ses i forhold til områdets nuværende karakter. Jf. afsnit 4.2.1 Lokalplanpligt ved væsentlige ændringer i bestående miljø.

Det skal bemærkes, at hvis der er tale om ændringer i et bevaringsværdigt område eller af bevaringsværdigt byggeri, skærpes lokalplanpligten - ligesom dispensationskompetencen skærpes ved en bevarende lokalplan. Endvidere vil foranstaltninger, der er af en sådan karakter, at projektet bør ses i en større planlægningsmæssig sammenhæng, umiddelbart udløse lokalplanpligt. Dette kan afhænge af projektets omfang og art, hvorfor fysisk og planlægningsmæssigt meget store projekter kan være af en sådan art, at realiseringen heraf kræver tilvejebringelsen af en lokalplan. Jf. afsnit 4.2.1 Lokalplanpligt ved væsentlige ændringer i bestående miljø.

Projektets omfang har på denne måde betydning for, om der skal tilvejebringes en lokalplan. Dog udløser projektets fysiske størrelse ikke nødvendigvis lokalplanpligt. Når projektets omfang medfører sådanne ændringer i området, at det ikke kan indpasses i det bestående miljø, må projektet udløse lokalplanpligt. Vurderingen af projektet afhænger således i langt højere grad af, om projektet kan indpasses i det bestående miljø, hvilket medfører en afvejning af projektets karakter i forhold til

Dispensation og lokalplanpligt

områdets karakter. Jf. afsnit 4.2.1 Lokalplanpligt ved væsentlige ændringer i bestående miljø.

Projektet skal desuden vurderes i sin helhed. Dette medfører, at ikke blot selve foranstaltningens omfang og udseende, men også de konsekvenser, foranstaltningen vil få for området, skal tages i betragtning. F.eks. kan åbningstider, aktiviteter og miljømæssige konsekvenser have indflydelse på vurderingen af, om foranstaltningen kræver tilvejebringelsen af en lokalplan. Hvis sådanne konsekvenser medfører væsentlige ændringer i forhold til områdets nuværende anvendelse og udseende samt miljømæssige forhold, skal der tilvejebringes en lokalplan for at realisere projektet. Jf. afsnit 4.2.1 Lokalplanpligt ved væsentlige ændringer i bestående miljø.

Om projektet kun kan realiseres ved tilvejebringelsen af en lokalplan, afhænger ligeledes af, om det medfører en ændret anvendelse i forhold til det eksisterende område. En varieret eksisterende anvendelse i et område kan således medføre bredere muligheder for anvendelsen, idet der åbnes op for muligheden for, at flere anvendelser kan komme i betragtning, uden at dette medfører krav om tilvejebringelse af ny lokalplan. Dette kræver, at anvendelsen kan indpasses i områdets karakter. Jf. afsnit 4.2.1 Lokalplanpligt ved væsentlige ændringer i bestående miljø

Etableringen af foranstaltninger i eksisterende bebyggelse kan kræve, at en lokalplan udarbejdes for området, hvis foranstaltningen medfører ændret anvendelse i forhold til områdets hidtidige anvendelse. Der skelnes derfor ikke mellem nybyggeri, opførelse af foranstaltninger i eksisterende bebyggelse eller nedrivning af bebyggelse ved vurderingen af, om projektet udløser lokalplanpligt. Jf. afsnit 4.2.1 Lokalplanpligt ved væsentlige ændringer i bestående miljø.

Hvis projektet ikke er lokalplanpligtigt og altså kan indpasses i området, uden at dette medfører væsentlige ændringer i det eksisterende miljø, kan projektet realiseres i overensstemmelse med byggelovens bebyggelsesregulerende bestemmelser. Herudover har kommunen ret til at udarbejde en lokalplan for området, hvis kommunen ønsker dette.

Lokalplanretten omfatter dog også kommunens ret til at nedlægge et § 14-forbud, hvorefter der ikke retligt eller faktisk kan etableres forhold, som kan hindres ved lokalplanen. Det er således kommunen muligt at udelukke realiseringen af projektet. Et § 14-forbud kræver dog, at der skal tilvejebringes en lokalplan indenfor 1 år.

Ligeledes kan kommunen selv vælge, om den ønsker at udarbejde en lokalplan for området i tilfælde, hvor projektet er lokalplanpligtigt. Hvis projektet ikke ønskes realiseret, er kommunen i sin ret til at undlade at tilvejebringe en ny lokalplan. Øn-

skes projektet derimod realiseret, har kommunen pligt til at udarbejde en ny lokalplan.

4.3.2 Der foreligger en lokalplan

Hvis der allerede foreligger en lokalplan for området, er det andre forhold, der gør sig gældende i vurderingen af projekter, der ønskes udført. Projekterne burde principielt være indpasset i en større planlægningsmæssig sammenhæng ved udarbejdelsen af planen, hvis lokalplanen omhandler netop det pågældende projekt.

Det enkelte konkrete projekt er dog ikke altid direkte omfattet af lokalplanen. Eksempelvis kan en grundejer ansøge om at etablere forhold, som ikke nødvendigvis har været forventeligt ved udarbejdelsen af lokalplanen. I sådanne tilfælde kan det være nødvendigt at fravige lokalplanen ved dispensation eller at tilvejebringe en ny lokalplan, hvis forholdet ønskes etableret.

Når der således foreligger en lokalplan for området, skal foranstaltningen vurderes i forhold til den fremtidige anvendelse, som den er udtrykt i lokalplanen. Foranstaltninger skal derfor vurderes i forhold til lokalplanen og dennes regulering af de fremtidige forhold.

Figur 4.3 er en oversigt over hovedprincipperne for dispensationskompetencen og lokalplanpligten. Denne oversigt er vejledende, da administrationen af projekter beror på enkeltsagsbehandling, hvor afgørelsen er afhængig af det enkelte projekt og de aktuelle forhold i området, herunder gældende planlægning. Oversigten kan således ikke anvendes uden at analysere det pågældende projekt, konsekvenserne af etableringen og den gældende lokalplan som helhed, herunder især dennes bindende bestemmelser.

Indledningsvist er det nødvendigt at undersøge, om lokalplanen kan danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri – altså om lokalplanen indeholder nærmere regler og ikke er en rammelokalplan. Lokalplanens indhold – eller mangel heraf – kan i sig selv medføre, at projekter kun kan realiseres ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Hvis lokalplanen ikke opfylder mindstekravene og/eller ikke indeholder nærmere regler, kan den ikke danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri, jf. afsnit 4.2.3 Lokalplanligt ved manglende nærmere regler.

Mindstekravene omfatter lokalplanens formål og information om planens retsvirkninger. Herudover er der krav til angivelse af områdets anvendelse, ejendommens størrelse og afgrænsning samt vej- og stiforhold ved overførsel af arealer til byformål eller sommerhusbebyggelse. Butiksstørrelse skal angives ved opførelse af butikker, og offentlighedens adgang til vandet skal sikres ved regulering af havnearealer, jf. afsnit 4.2.3 Lokalplanligt ved manglende nærmere regler.

Dispensation og lokalplanpligt

Afvigelse fra	Dispensation	Lokalplanpligt
Rammelokalplan eller lokalplan, der ikke indeholder nærmere regler*		Ny lokalplan tilvejebringes, hvis der skal dannes grundlag for lokalplanpligtigt byggeri. Hvis projektet ikke er lokalplanpligtigt, tilsidesættes rammelokalplanen, og projektet behandles, som om der ikke allerede forelå en lokalplan
Formålsbestemmelse*	Bebyggelsesregulerende bestemmelser kan fraviges i mindre grad	Normalt
Anvendelsesbestemmelser*	Muligt i meget beskedent omfang <ul style="list-style-type: none"> • Bred vifte af anvendelser • Generel udvikling • Etablering af foranstaltninger, som ligger meget tæt op ad anvendelsesbestemmelsen 	Normalt
Planens principper*	Der kan gives begrænset dispensation til indgreb i opholdsarealer	Normalt Tilsidesættelse af kravet om opholdsarealer Indgreb i friarealer

Indeholder lokalplanen ikke disse regler i de tilfælde, hvor dette kræves, kan lokalplanen ikke danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri, og der må nødvendigvis udarbejdes en ny lokalplan for at gennemføre projektet. Jf. afsnit 4.2.3 Lokalplanpligt ved manglende nærmere regler.

Kravet om nærmere regler medfører, at det skal være muligt at kunne forestille sig områdets fremtidige udseende på baggrund af lokalplanen. Dette medfører, at lokalplanen skal indeholde retningslinier for områdets anvendelse og udformning, herunder bebyggelsens omfang og art, veje samt friarealer, jf. afsnit 4.2.3 Lokalplanpligt ved manglende nærmere regler.

Bebyggelsesregulerende bestemmelser*	Normalt	Bebyggelsesregulerende bestemmelser, som er fastsat for at sikre en særlig udformning af bebyggelsen, f.eks. i forbindelse med en bevarende lokalplan Afvigelse fra bebyggelsesregulerende bestemmelser, hvilket medfører væsentlige ændringer i planens struktur
Øvrige bestemmelser*	Normalt Kompetencenormer Mindre korrektioner i forhold til et retningsgivende kortbilag	Bestemmelser med tæt sammenhæng til lokalplanens formål og principper Kompetencenormer, der fastsætter byrådets godkendelse af en senere bebyggelsesplan
Differentiering*		Der er specifikt udpeget områder eller ejendomme til etablering af forholdet
Detaljeret lokalplan*		Normalt
<p>* Afgørelsen afhænger af det specifikke projekt og de omstændigheder, projektet medfører og skal etableres under, herunder den gældende lokalplan i sin helhed og dens bindende bestemmelser. Bestemmelser skal forstås efter deres ordlyd. Afgørelsen vil derfor afhænge af bestemmelsens formulering, herunder elasticitet, entydighed og præcision. Endvidere kan der dispenseres i lidt bredere omfang, hvis forholdsnormen efterfølges af en kompetencenorm, som fastsætter byrådets godkendelse af forholdet.</p>		

Figur 4.3: Oversigt over dispensationskompetencen og lokalplanpligten. Denne oversigt er vejledende. Alle projekter skal enkeltsagsbehandles, og afgørelsen afhænger helt og holdent af det projekt, der ønskes realiseret set i forhold til de aktuelle omstændigheder for realiseringen, herunder den gældende lokalplan.

Dette krav sætter derudover grænser for bestemmelsernes udformning, da meget vage og upræcise bestemmelser ikke gør det muligt at forestille sig områdets fremtidige anvendelse og udformning. I tilfælde, hvor kravet om nærmere regler ikke er opfyldt, eller hvor formuleringen af disse er vage og upræcise i en sådan grad, at der ikke kan reguleres efter disse, og hvor det ikke er muligt for borgeren at øve

Dispensation og lokalplanpligt

indflydelse på planlægningen, skal der udarbejdes en ny lokalplan for at kunne realisere et lokalplanpligtigt projekt. Jf. afsnit 4.2.3 Lokalplanpligt ved manglende nærmere regler og afsnit 4.1.1 Lokalplanens interne forhold og udformning.

Rammelokalplaner indeholder ikke de fornødne nærmere regler. Begrebet rammelokalplaner omfatter ikke blot lokalplaner, som mangler nærmere regler, men også lokalplaner, hvori det er angivet, at planen er en rammelokalplan, eller at planen forudsætter tilvejebringelsen af supplerende lokalplaner. Lokalplaner, som fastlægger kommunens senere vedtagelse af f.eks. en bebyggelsesplan, har ligeledes karakter af en rammelokalplan, da det ikke er muligt at forestille sig områdets fremtidige udformning samt anvendelse, og da det ikke er muligt for borgeren at øve indflydelse på planlægningen, hvis den nærmere fastlæggelse af områdets anvendelse og udformning sker efter selve vedtagelsen af lokalplanen. Realiseringen af lokalplanpligtigt byggeri vil derfor være afhængig af udarbejdelsen og vedtagelsen af en ny lokalplan, hvis lokalplanen er en rammelokalplan eller kan karakteriseres som en sådan. Jf. afsnit 4.1.1.1 Kompetencer i lokalplanen og 4.2.3 Lokalplanpligt ved manglende nærmere regler.

Hvis lokalplanen ikke indeholder nærmere regler, kan planen ikke danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri. Idet lokalplanen ikke har nogen reel virkning, da der ikke kan reguleres efter denne, skal projektet ses som en foranstaltning, der skal etableres i et område, hvor der ikke foreligger en lokalplan. Er dette tilfældet, vil projektet skulle vurderes efter reglerne angående lokalplanpligt, hvor der ikke allerede er vedtaget en lokalplan, og projektet skal derfor vurderes i forhold til det bestående miljø og ikke den fremtidige arealanvendelse som angivet i lokalplanen, jf. figur 4.2. Se derfor afsnit 4.2.1 Lokalplanpligt ved væsentlige ændringer i bestående miljø og afsnit 4.3.2 Der foreligger ingen lokalplan.

Efter at det er kontrolleret, om lokalplanen kan danne grundlag for lokalplanpligtige projekter, er det nødvendigt at undersøge, om lokalplanens indhold åbner mulighed for den foranstaltning, der ønskes etableret, og om denne skal og kan realiseres gennem dispensation, eller realiseringen afhænger af, at der tilvejebringes en ny lokalplan for området. For at undersøge dette kan redegørelsen tages i betragtning, da denne skal bidrage til forståelsen af lokalplanens bestemmelser. Det er i det hele taget nødvendigt at betragte lokalplanen som en helhed, og projektet skal således vurderes i forhold til den samlede plan. Udgangspunktet vil dog altid være lokalplanens bestemmelser, da disse er bindende overfor grundejeren.

I forbindelse med undersøgelsen af lokalplanens indhold skal der tages højde for den enkelte bestemmelses formulering og ordlyd. Bestemmelser udformes som hovedregel som forholdsnormer. Forholdsnormer kan dog suppleres med en efter-

følgende kompetencenorm, som fastsætter kommunalbestyrelsens adgang til at godkende foranstaltninger, der ligger ud over hovedreglen, som er udtrykt i forholdsnormen. Sådanne kompetencenormer medfører, at afvigelser kan tillades i lidt bredere omfang, men en sådan godkendelse vil under alle omstændigheder nødvendiggøre meddelelse af dispensation. Jf. afsnit 4.1.2 Kompetencer i lokalplanen.

Kompetencenormer omfatter ligeledes bestemmelser, der fastlægger byrådets senere vedtagelse af en bebyggelsesplan. Sådanne bestemmelser opfylder ikke kravet om nærmere regler, hvorfor det vil være nødvendigt at udarbejde en ny lokalplan for at realisere lokalplanligt byggeri. Jf. afsnit 4.1.2 Kompetencer i lokalplanen og afsnit 4.2.3 Lokalplanligt ved manglende nærmere regler.

Lokalplanen kan indeholde brede formuleringer, hvilket medfører, at der kan dispenseres i et lidt bredere omfang. Dette er ligeledes gældende for elastiske bestemmelser og angivelser, der f.eks. fastsætter kortbilag som værende retningsgivende. Sådanne bestemmelser medfører dog ikke, at det er muligt at dispensere i strid med planens principper. Ved sådanne bestemmelser kan redegørelsen eventuelt afklare eventuelle tvivl. I det hele taget vil redegørelsen fungere som et hjælpende redskab i forbindelse med vurderingen af, om et projekt ligger indenfor lokalplanens og dispensationens grænser, eller om der skal tilvejebringes en ny lokalplan for at kunne realisere projektet. Jf. afsnit 4.1.1 Lokalplanens interne forhold og udformning.

Undersøgelsen af lokalplanens indhold tager udgangspunkt i de konkrete bestemmelser, herunder bebyggelsesregulerende bestemmelser, for at identificere eventuelle uoverensstemmelser mellem det pågældende projekt og lokalplanens bestemmelser. Bebyggelsesregulerende bestemmelser er ikke en del af planens principper, og det er derfor normalt muligt at dispensere fra disse. Dette er også gældende for lokalplanens øvrige bestemmelser med undtagelse af formålsbestemmelsen og anvendelsesbestemmelser. Øvrige bestemmelser kan således sidestilles med bebyggelsesregulerende bestemmelser, hvad angår administration efter sådanne bestemmelser. Der foreligger dog en særlig sikring af friarealer, hvormed bestemmelser omhandlende disse har særlig status.

Det skal dog tilføjes, at bestemmelser kun er bindende, hvis de har hjemmel i lokalplankataloget. De skal desuden være planlægningsmæssigt begrundet, og der stilles krav til entydighed og præcision som følge af bestemmelsen angående nærmere regler. Er disse krav ikke opfyldt, kan der ikke reguleres efter bestemmelserne. Hvis der er manglende hjemmel og planlægningsmæssig begrundelse, er lokal-

Dispensation og lokalplanpligt

planen ugyldig, og projektet må derfor behandles, som om der ikke foreligger en lokalplan for området. Jf. afsnit 4.1.1 Lokalplanens interne forhold og udformning.

Hvis kravene angående entydighed eller præcision ikke er opfyldt, kan bestemmelserne ikke håndhæves, og det vil derfor ikke være muligt for kommunen at modsætte sig foranstaltninger. I sådanne tilfælde er en dispensation unødvendig. I værste fald vil kravet angående nærmere regler ikke være opfyldt, og en ny lokalplan skal tilvejebringes. Jf. afsnit 4.1.1 Lokalplanens interne forhold og udformning og afsnit 4.2.3 Lokalplanpligt ved manglende nærmere regler.

Hvis projektet er i overensstemmelse med lokalplanens bestemmelser, kan det umiddelbart realiseres. Ønsker kommunen ikke, at projektet realiseres, er det igen muligt at nedlægge et § 14-forbud, som forhindrer, at der etableres forhold, der kan reguleres gennem en lokalplan. Hvis der derimod er uoverensstemmelse mellem projektet og de bebyggelsesregulerende bestemmelser, er det nødvendigt at analysere formålsbestemmelsen, idet bestemmelser kan nyde sikring gennem formålsbestemmelsen. Jf. afsnit 4.2.4.1 Lokalplanens formålsbestemmelse og detaljeringsgrad og afsnit 4.2.4.2 Lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Formålsbestemmelsen angiver planens principper. Hvis projektet ikke er i strid med planens principper, er det muligt, at projektet ligger indenfor lokalplanens grænser, hvorfor det kan realiseres uden dispensation eller tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Hvis projektet ikke ligger indenfor lokalplanens grænser, men ikke er i strid med planens principper, kan projektet gennemføres ved dispensation. Er projektet derimod i strid med planens principper, skal der tilvejebringes en ny lokalplan for at kunne realisere projektet. Jf. afsnit 4.2.4.1 Lokalplanens formålsbestemmelse og detaljeringsgrad.

Da formålsbestemmelsen angiver planens principper, kan forhold, der er sikret gennem formålsbestemmelsen ikke afviges gennem en dispensation. Det er således nødvendigt at udarbejde og vedtage en ny lokalplan for at gennemføre et projekt, der afviger fra formålsbestemmelsen og de bestemmelser, der er sikret gennem denne. Derfor har formålsbestemmelsens detaljeringsgrad stor betydning for, om et projekt ligger indenfor lokalplanens og dispensationens grænser, eller om projektet kun kan realiseres ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Jo mere detaljeret formålsbestemmelsen er, jo større sandsynlighed er der for, at et givent projekt eller en dispensationsansøgning er i strid med planens principper, og derfor udløser lokalplanpligt. Jf. afsnit 4.2.4.1 Lokalplanens formålsbestemmelse og detaljeringsgrad.

Det er således som hovedregel ikke muligt at give dispensation til forhold, der er medtaget i formålsbestemmelsen. Der kan normalt heller ikke gives dispensation

fra bebyggelsesregulerende bestemmelser, hvis disse er fastsat for at sikre en særlig udformning af bebyggelsen, f.eks. i en bevarende lokalplan, idet sådanne bestemmelser vil være medtaget i formålsbestemmelsen. Jf. afsnit 4.2.4.2 Lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Hvis projektet medfører afvigelser i mindre grad fra bebyggelsesregulerende bestemmelser, som er medtaget i formålsbestemmelsen, kan der dog gives dispensation fra disse til gennemførelsen af projektet. Hvis der derimod er tale om en væsentlig afvigelse fra de bebyggelsesregulerende bestemmelser, og disse er medtaget i lokalplanens formål, kan projektet kun gennemføres ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Jf. afsnit 4.2.4.1 Lokalplanens formålsbestemmelse og detaljeringsgrad og afsnit 4.2.4.2 Lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Der kan altså normalt gives dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser - med undtagelse af ovenstående tilfælde. Dispensationen skal dog ses i forhold til, at planens struktur er en del af planens principper. Bebyggelsesregulerende bestemmelser kan således heller ikke fraviges i en sådan grad, at det medfører ændringer i planens struktur. Hvis projektet således medfører væsentlige ændringer i forhold til planens struktur, skal der udarbejdes og vedtages en ny lokalplan for at kunne realisere projektet. Jf. afsnit 4.2.4.4 Lokalplanens planlagte struktur.

Ovenstående hænger desuden sammen med bestemmelsen angående nærmere regler, hvormed det skal være muligt at forestille sig områdets fremtidige udseende og anvendelse gennem lokalplanens bestemmelser. Denne bestemmelse mister værdi, hvis ikke den følges op igennem lokalplanadministrationen, hvorfor det må antages, at hvis realiseringen af et projekt medfører, at det ikke længere er muligt at kunne forestille sig lokalplanområdet ved at læse lokalplanen, så må realiseringen af projektet nødvendigvis fordrer tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Jf. afsnit 4.2.3 Lokalplanpligt ved manglende nærmere regler.

Planens struktur omfatter bl.a. fordelingen mellem friarealer og bebyggede arealer. Det er således ikke muligt at meddele dispensation til foranstaltninger, der medfører indgreb i friarealer. Et sådant tilfælde vil derfor udløse lokalplanpligt. Dog kan der meddeles begrænset dispensation fra krav om udendørs opholdsarealer, men en tilsidesættelse af kravet om opholdsarealer udløser lokalplanpligt. Jf. afsnit 4.2.4.4 Lokalplanens planlagte struktur.

Således er den planlagte struktur del af planens principper, hvorfor dispensation kun kan gives i begrænset omfang i de tilfælde, hvor bebyggelsesregulerende bestemmelser ikke medfører væsentlige ændringer i forhold til planens struktur, og hvor krav om opholdsarealer i hovedtræk opretholdes. Medfører projektet væsentli-

Dispensation og lokalplanpligt

ge ændringer i forhold til den planlagte struktur, herunder indgreb i friarealer, skal der tilvejebringes en ny lokalplan. Jf. afsnit 4.2.4.4 Lokalplanens planlagte struktur.

Planens principper omfatter ligeledes anvendelsesbestemmelser, særligt når anvendelsesbestemmelserne har tæt tilknytning til formålsbestemmelsen. Anvendelsesbestemmelser kan derfor kun fraviges i meget beskedent omfang. Undtagelserne omfatter bl.a. foranstaltninger, som lægger sig tæt op af anvendelsesbestemmelserne, og som efter Naturklagenævnets praksis frit kan etableres; dette være sig skolefritidsordninger på skoler og daginstitutioner i boligområder til benyttelse for områdets beboere. Her er det dog vigtigt at være opmærksom på eventuel differentiering af anvendelsen i området, idet der i tilfælde af særlige udpegninger til netop sådanne foranstaltninger ikke kan meddeles dispensation, hvormed der må tilvejebringes en ny lokalplan. Jf. afsnit 4.2.4.3 Lokalplanens anvendelsesbestemmelser og differentiering.

Projekter skal vurderes i deres helhed, hvorfor konsekvenserne af et givent projekt kan medføre, at der opstår strid med anvendelsesbestemmelser og dermed planens principper. Her medtages ligeledes den generelle udvikling, der er i området, hvormed udviklingen kan medføre, at dispensation kan meddeles og ikke udløser lokalplanpligten. Vurderingen af projektet i sin helhed medfører, at de konsekvenser, projektet eventuelt vil få efter etableringen, skal ses i forhold til planens principper, herunder planens anvendelsesbestemmelser. Vurderingen af, om der kan meddeles dispensation, eller om der skal tilvejebringes en ny lokalplan, vil derfor afhænge af, om projektet og dennes fremtidige konsekvenser afviger fra anvendelsesbestemmelserne og planens principper i øvrigt. Er dette tilfældet, skal der tilvejebringes en ny lokalplan for området for at kunne realisere projektet. Jf. afsnit 4.2.4.3 Lokalplanens anvendelsesbestemmelser og differentiering.

Hvis projektet er i overensstemmelse med planen, kan projektet umiddelbart realiseres, medmindre kommunen vælger at nedlægge § 14- forbud og tilvejebringe en lokalplan, der ikke åbner mulighed for realisering af projektet. Er projektet ikke i overensstemmelse med lokalplanen, men heller ikke i strid med lokalplanens principper, kan kommunen vælge at give dispensation fra lokalplanens bestemmelser og dermed give tilladelse til projektets gennemførelse. Kommunen er dog ikke nødsaget til at give dispensation, og hvis det ikke er ønsket at lade projektet realiseres, kan kommunen vælge ikke at meddele dispensation til projektet, jf. figur 4.2.

I tilfælde af, at projektet er i strid med planens principper, er det igen op til kommunen, om denne ønsker at tilvejebringe en ny lokalplan for at realisere projektet. Ønskes projektet realiseret, har kommunen pligt til at udarbejde en ny lokalplan.

Omvendt kan kommunen vælge ikke at udarbejde en ny lokalplan, hvormed projektet herefter ikke kan realiseres, jf. figur 4.2.

Om et projekt ligger indenfor lokalplanens og dispensationskompetencens grænser, eller om realiseringen fordrer tilvejebringelsen af en ny lokalplan afhænger således af det enkelte projekt, der ønskes gennemført, og de omstændigheder, der er gældende for området, herunder en eventuelt gældende lokalplan. Vurderingen af projektet og omstændighederne skal således ske på baggrund af de helt specifikke forhold. Af denne grund vil det i dette projekt være hensigtsmæssigt at foretage den efterfølgende analyse af årsager til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed på baggrund af et casestudie. Netop et sådan studie vil blive gennemført i følgende analyse, jf. kapitel 3 Metode, og i følgende kapitel udvælges disse cases.

Ortofoto i forhold til kortbilag

Ændringer

Ortofoto

Kortbilag

Ortofoto i forhold til kortbilag

Undersøgelselementer

Tilføjelser

Mangler

Væsentlig

Merudstyknin

Bebyggelse

Ændret anvendelse

Uoverensstemmelse

Udvælgelseskriterier

Væsentlige ændringer Ingen nærmere regler Strid im

Væsentlige uoverensstemmelser

Udvælgelse

Hvorfor uoverensstemmelse?

Lokalplan

Lokalplanadminis

Uoverensstemmelse → Ingen uoverensstemmelse

→ Ingen uoverensstemmelse

ændret planindhold

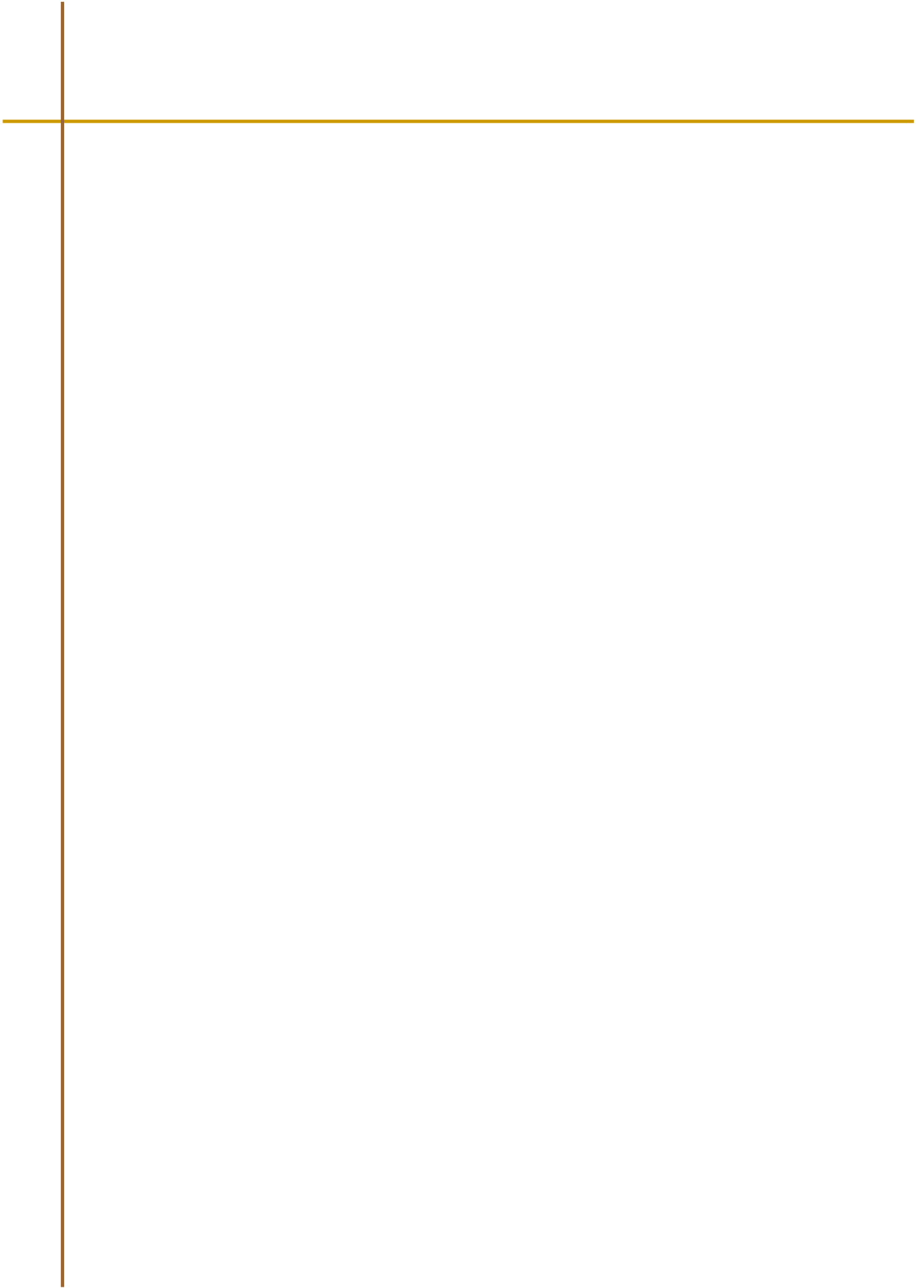
Vejanlæg
Ldstykning
Bebyggelse

med planens principper

→ Ingen
væsentlige
uoverens-
stem-
melser

stration

Kapitel 5 Udvælgelse



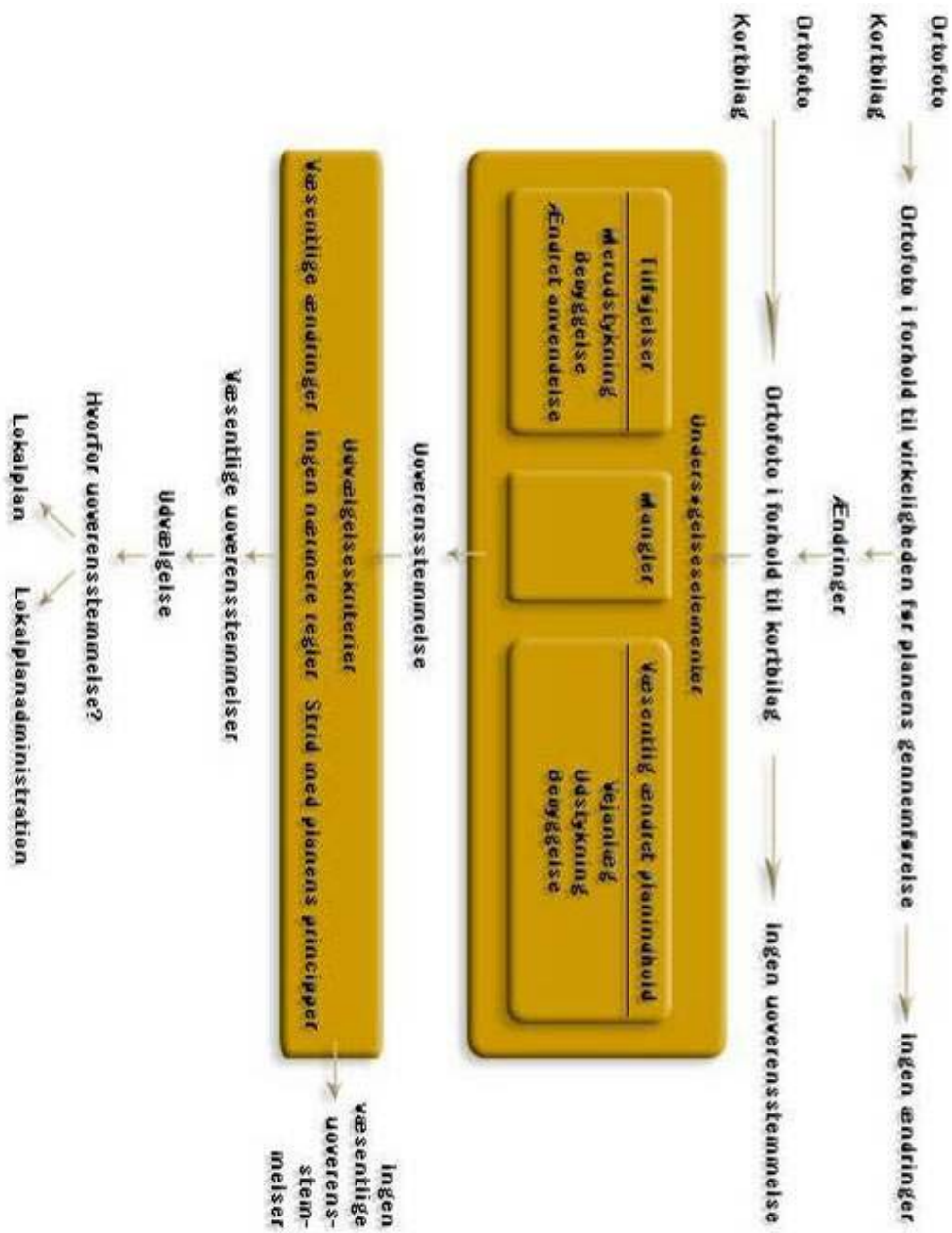
5 Udvælgelse

I dette kapitel udvælges de cases, som skal benyttes i casestudiet. For at en case udvælges, skal der være tale om et tilfælde, hvor virkeligheden ikke stemmer overens med den i lokalplanen bestemte regulering. Til denne udvælgelse benyttes den undersøgelsesmetode, jeg udviklede i mit projekt på 9. semester. Undersøgelsesmetoden er en metode til visuel udvælgelse af tilfælde, hvor der er væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og virkelighed, og udvælgelsen tager således ikke højde for lokalplanens bestemmelser og indhold, jf. figur 5.1.

Ønsket er at udvælge lokalplaner, som skiller sig ud fra mængden, da langt fra alle lokalplaner er tilfælde, hvor der er visuelle uoverensstemmelser mellem kortbilag og virkelighed. Der kan sagtens være tilfælde, hvor der findes andre uoverensstemmelser, f.eks. i forhold til anden lovgivning eller overordnet planlægning, der kunne medføre udarbejdelse af ny lokalplan mv., men disse tilfælde ligger udenfor dette projekts rammer.

For at kunne have størst udbytte af casestudiet søges tilfælde, der dækker hele spektret af afvigelser mellem planlægning og virkelighed – fra mindre væsentlige uoverensstemmelser til mere væsentlige uoverensstemmelser, jf. kapitel 3 Metode. Undersøgelsesmetoden benyttes til visuelt at undersøge uoverensstemmelser mellem plan og virkelighed, hvor uoverensstemmelsen er så væsentlig, at denne burde udløse lokalplanpligt. Da det i dette projekt er ønsket at undersøge hele spektret af uoverensstemmelser, hvilket omfatter såvel mindre som mere væsentlige uoverensstemmelser, er det nødvendigt at modificere undersøgelsesmetoden. Denne modificering ses i figur 5.2.

Indledningsvist forklares den benyttede udvælgelsesmetode mere uddybende. Dette gøres for at give en forståelse af undersøgelsesmetoden og dermed grundlaget for udvælgelsen af lokalplanerne, som benyttes i det efterfølgende casestudie. Dernæst vil de udvalgte lokalplaner med tilhørende uoverensstemmelse i forhold til virkeligheden blive præsenteret. Det skal således være muligt at udarbejde et casestudie på baggrund af denne udvælgelse.



Figur 5.1: Undersøgelsesmetode. Figuren viser den på 9. semester udarbejdede undersøgelsesmetode. Denne benyttes til at udvælge lokalplaner, hvor der er væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden [Sørensen, 2007, s. 125].

5.1 Undersøgelsesmetoden

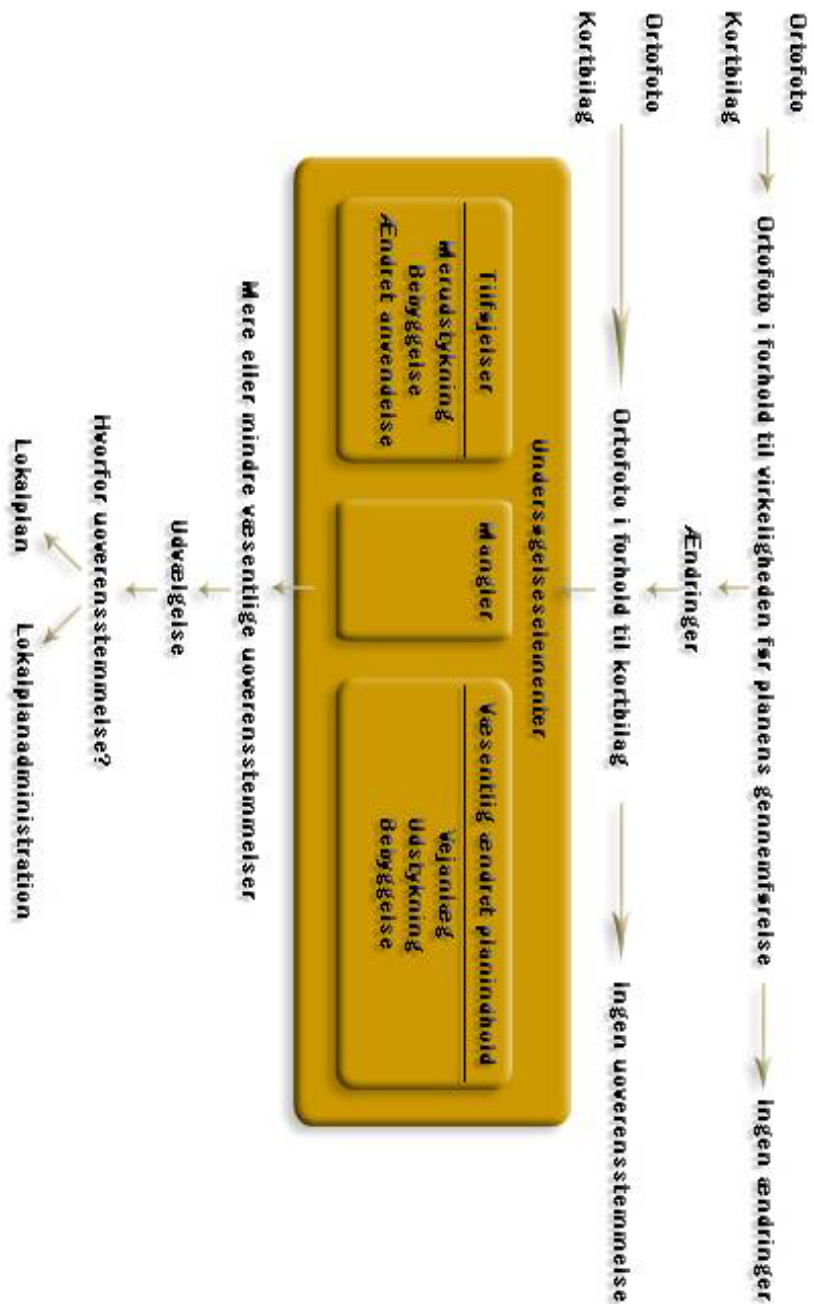
Undersøgelsesmetoden illustrerer den proces, det er nødvendigt at gennemløbe for visuelt at undersøge, hvorvidt der er uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden. Udvælgelsen sker, som sagt, visuelt på baggrund af ortofotos og lokalplanens kortbilag.

Indledningsvist skal det sikres, at uoverensstemmelser mellem plan og virkelighed ikke skyldes, at lokalplanen endnu ikke er blevet realiseret. Dette gøres, fordi lokalplaner ikke medfører handlepligt, og en ikke-realiseret lokalplan vil i princippet umiddelbart fremstå som et tilfælde, hvor der er uoverensstemmelser mellem plan og virkelighed, men manglende realisering er i forhold til dette projekt ikke interessant [Sørensen, 2007, s. 126].

Det er således nødvendigt at undersøge, om der er sket ændringer i lokalplanområdet efter lokalplanens vedtagelse. Dette gøres ved at sammenligne lokalplan-kortbilags visende eksisterende forhold før planens vedtagelse og ortofotos af områdets nutidige udseende. Lokalplaner, der endnu ikke er realiseret, medtages ikke i casestudiet [Sørensen, 2007, s. 126].

De resterende lokalplaner undersøges nu for uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden ved igen at sammenligne ortofotos og lokalplanens kortbilag. I denne undersøgelse angiver tre undersøgelselementer ændringer, som eventuelt kan anses for væsentlige uoverensstemmelser. Det er således på forhånd specificeret, hvad der er hensigtsmæssigt at fokusere på i undersøgelsen. Tilfælde, hvor der er uoverensstemmelser, udvælges og føres videre i undersøgelsesmetoden [Sørensen, 2007, s. 126].

Uoverensstemmelserne ses nu i forhold til udvælgelseskriterierne, som er et udtryk for planlovens lokalplanpligt. Udvælgelseskriterierne angår spørgsmålene, om der er sket væsentlige ændringer, om der foreligger strid med planens principper, og om lokalplanen indeholder nærmere regler og således opfylder lokalplanpligten. Er et eller flere af disse kriterier opfyldt, er der umiddelbart tale om ændringer i lokalplanområdet, som burde være gennemført ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Det er hermed muligt at undersøge, om den pågældende uoverensstemmelse kan anses for at være væsentlig, og at den dermed kan antages at udløse lokalplanpligt [Sørensen, 2007, s. 126]. Det er som nævnt vigtigt at have in mente, at undersøgelsen er en hurtig visuel metode, der ikke tager højde for lokalplanens bestemmelser og indhold. Er uoverensstemmelsen væsentlig, er dette ikke nødvendigvis ensbetydende med, at den ville udløse ny lokalplanpligt.



Figur 5.2: Den modificerede undersøgelsesmetode. Undersøgelsesmetoden modificeres, da det er ønsket at undersøge hele spektret af uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed. Uoverensstemmelserne vil blive analyseret i forhold til undersøgelseskriterierne, men opfylder uoverensstemmelsen ikke undersøgelseskriterierne, er dette ikke ensbetydende med, at casen fravælges, da årsagen til såvel mindre som mere væsentlige uoverensstemmelser ønskes undersøgt. Udvælgelseskriterierne vil blive benyttet til at indplace casene i spektret af uoverensstemmelser.

I dette projekt tilpasses undersøgelsesmetoden med hensyn til netop uoverensstemmelsens sammenhæng med udvælgelseskriterierne. Dette gøres, da det her er ønsket at undersøge hele spektret af uoverensstemmelser, hvilket indebærer uoverensstemmelser, der ikke nødvendigvis bør udløse lokalplanpligt. Af denne grund vil tilfælde, hvor der er uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed, men hvor denne uoverensstemmelse ikke nødvendigvis opfylder udvælgelseskriterierne, blive medtaget i casestudiet.

Jeg vil dog stadig vurdere, hvorvidt uoverensstemmelsen umiddelbart antages at være i strid med lokalplanen, eller om ændringerne antages at kunne gennemføres indenfor lokalplanens grænser. Det er således muligt at forstå uoverensstemmelsens betydning, og desuden tilfældets placering i spektret af uoverensstemmelser. En nærmere undersøgelse af lokalplanens indhold vil dog først være aktuelt i casestudiet

Foreligger der uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden, som den er afbildet på ortofotos, udvælges lokalplanen til den videre undersøgelse og analyse af, hvorfor der er uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering. Også lokalplaner, hvor der er tale om en mindre uoverensstemmelse udvælges, således at det er muligt at undersøge hele spektret af uoverensstemmelser.

5.2 Cases

Det er nu muligt at udvælge de cases, som skal benyttes i casestudiet. Alle cases er udvalgt efter ovenstående undersøgelsesmetode, således at fokus i casestudiet kan ligge på de uoverensstemmelser, der er mellem den enkelte lokalplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering.

I det følgende undersøges de uoverensstemmelser, der er mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Da udvælgelsen er visuel, analyseres planens indhold ikke nærmere i dette kapitel. Dog er det nødvendigt at undersøge, hvorvidt de anvendte kortbilag er gjort bindende gennem lokalplanens bestemmelser, da ikke bindende kortbilag blot indikerer en mulig realisering af lokalplanområdet, men ikke nødvendigvis den præcise ønskede realisering. Uoverensstemmelse mellem ikke-bindende kortbilag og virkeligheden er altså ikke nødvendigvis ensbetydende med, at der er uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed. Lokalplanernes indhold vil blive undersøgt nærmere i kapitel 6 Uklare bestemmelser.

Udvælgelse

Gennem udvælgelsesprocessen er der fundet frem til følgende lokalplaner, som udgør casene i casestudiet:

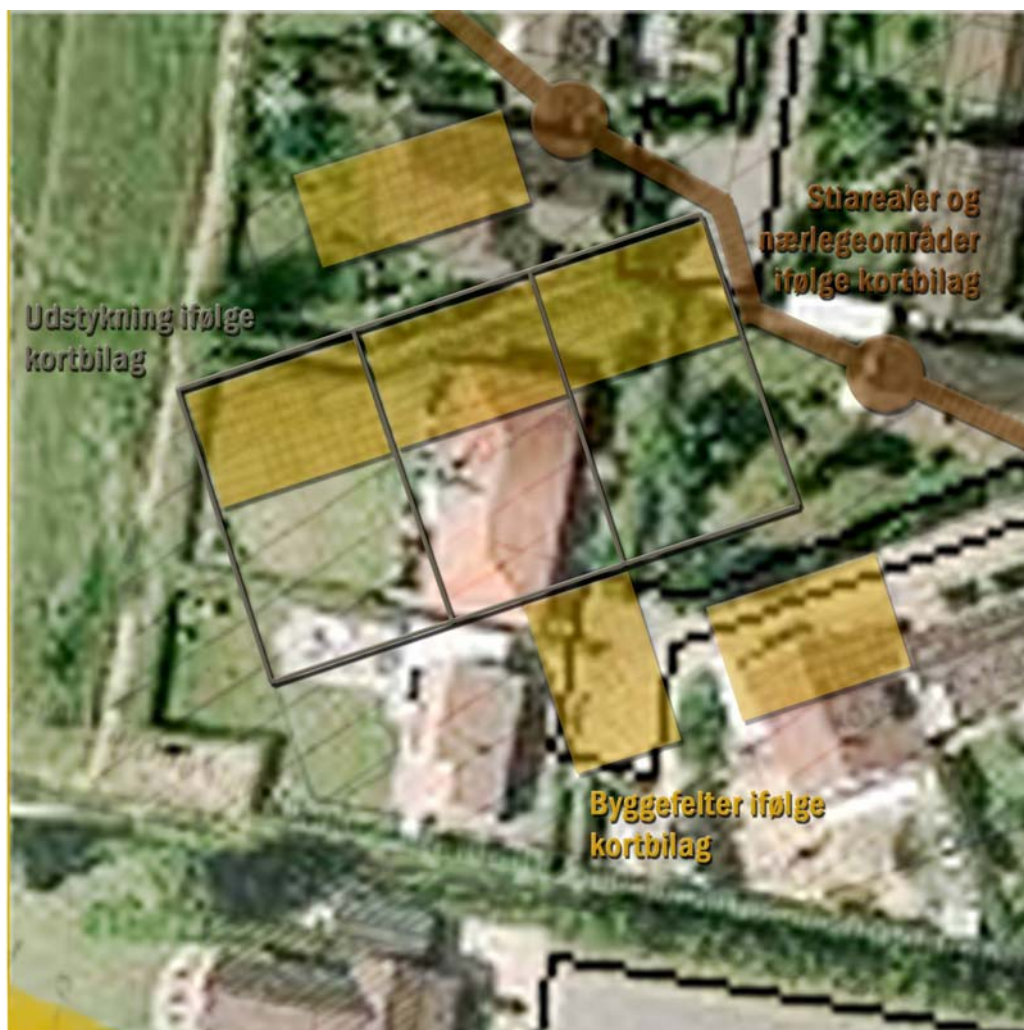
- Lokalplan nr. 1 fra Frederikssund Kommune: Lokalplan for Klinten ved Heimdalsvej
- Lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune: Lokalplan for et område ved Ørnesten
- Lokalplan nr. 21 fra Frederikssund Kommune: Lokalplan for et område ved Bjergvejen "Rosenfeldt"
- Lokalplan nr. 34 fra Slagelse Kommune: Erhvervsområde ved Dalsvinget
- Lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune: Tæt-lav bebyggelse ved Holbækvej
- Lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune: Center, Stationsmestervej
- Lokalplan nr. 06-005 fra Aalborg Kommune: Boligområde, Gundorfslund, Hobrovej, Byfornyelsesplan nr. 1
- Lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune: Tæt-lav bebyggelse på Østervænget
- Lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune: Boligområde i Staghøj
- Lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune: Område til boligformål ved Dalagervej/Labrivej

Der findes adskillige flere lokalplaner, hvor der er uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og ortofotos, men der er i dette projekt ikke tilstrækkelige ressourcer til at undersøge mere end de ovenstående lokalplaner. Det er ikke projektets hensigt at drage endelige konklusioner på grundlag af alle de lokalplaner, der kan fremfindes ved brug af projektets undersøgelsesmetode, idet det gennem et kvalitativt casestudie er muligt at konkludere ud fra en begrænset datamængde, jf. kapitel 3 Metode.

De udvalgte cases skal efterfølgende benyttes til at undersøge årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering. Af denne grund undersøges de uoverensstemmelser, der er mellem lokalplanen og virkeligheden, hvorefter det undersøges, om disse uoverensstemmelser skyldes, at der er udarbejdet en efterfølgende lokalplan, om de skyldes vage bestemmelser i lokalplanen, eller den efterfølgende lokalplanadministration. Det er således målet at finde frem til årsagen til uoverensstemmelserne via denne metode.

5.2.1 Boligområde i Frederikssund Kommune

Lokalplan nr. 1 fra Frederikssund Kommune fra 1977 omfatter en bebyggelsesplan for et boligområde. Lokalplanens kortbilag er gjort bindende gennem henvisninger i bestemmelser angående udstykning, udlæggelse af areal til veje og stier, opførelse af bebyggelse indenfor byggefelter samt anvendelse og placering af ubebyggede arealer [Frederikssund, 1977, §§ 4, 5.1, 7.9 og 9].



Figur 5.3: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 1 fra Frederikssund Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses, at der er uoverensstemmelse angående udstykning og bebyggelse i boligområdets sydvestlige del. Dette har indflydelse på etableringen af stiforløb og de efter lokalplanen ønskede nærlegeområder.

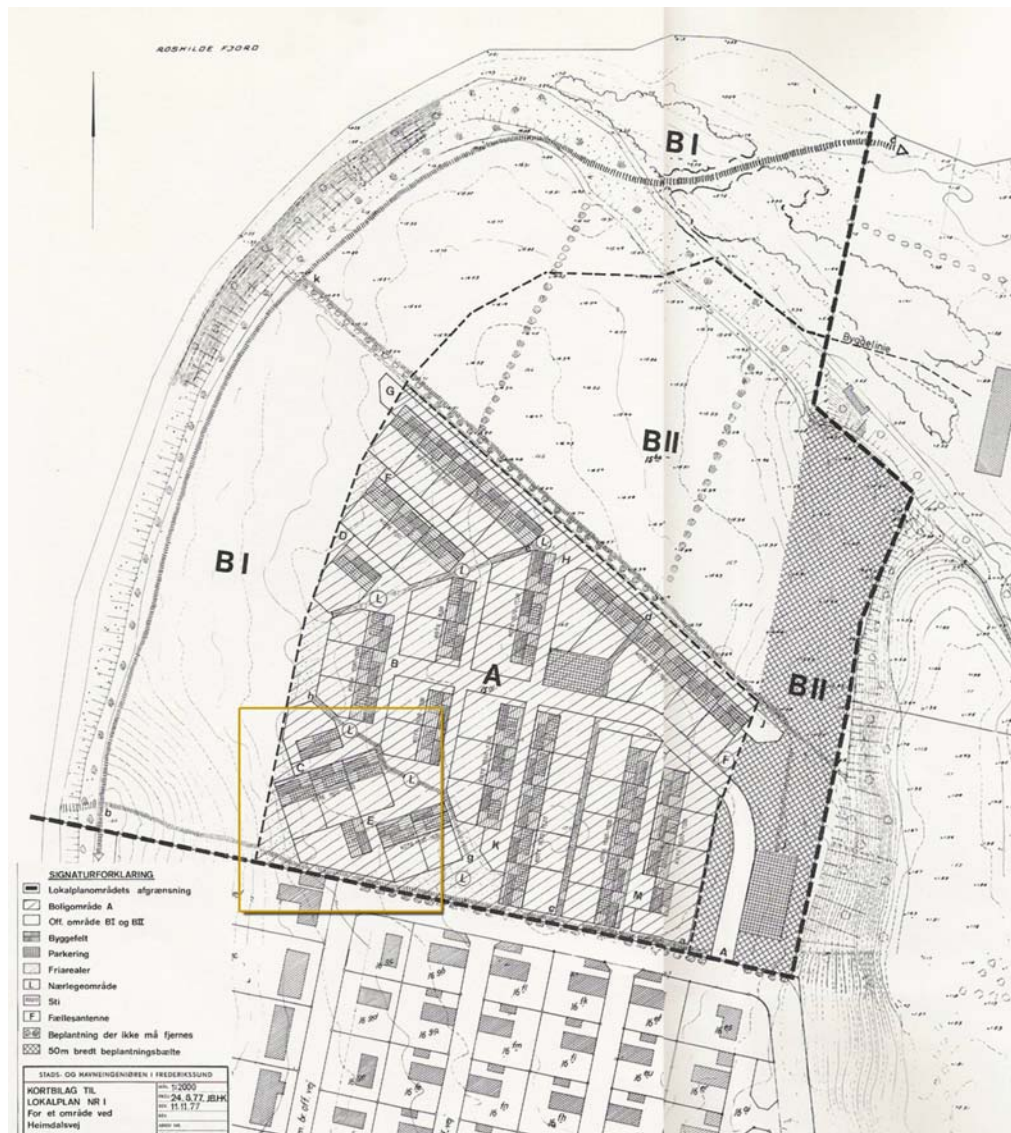
Udvælgelse

Ved en sammenligning af ortofoto og kortbilag ses det, at enkelte ejendomme i det sydvestlige område er placeret anderledes i forhold til den på lokalplanens kortbilag angivne placering, jf. figur 5.3, 5.4 og 5.5. Som følge heraf er bebyggelsen på disse ejendomme etableret udenfor de på kortbilaget angivne byggefeltter. Udstykningsændringerne indebærer ændring af placeringen af det planlagte stisystem til det offentlige friareal ved kysten. Langs dette stisystem har det været planlagt, at to nærlegepladser skulle etableres. Disse er nu ikke-eksisterende i virkelighedens lokalplanområde.



Figur 5.4: Ortofoto over lokalplanområdet omfattet af lokalplan nr. 1 fra Frederikssund Kommune [Frederikssund, 2006].

Virkeligheden afviger således umiddelbart fra det planlagte angående udstykning, placering af bebyggelse og stier samt etablering af nærlegeområder. Set i forhold til analysen af dispensation og lokalplanpligt er det sandsynligt, at ændringen af udstykning og placering kan gennemføres ved meddelelse af dispensation, da det normalt er muligt at dispensere fra bebyggelsesregulerende bestemmelser. Om dispensation er mulig afhænger naturligvis af lokalplanens bestemmelser.



Figur 5.5: Bindende kortbilag fra lokalplan nr. 1 fra Frederikssund Kommune [Frederikssund, 1977].

Ændringen af bebyggelsesforholdene vurderes ikke umiddelbart til at være i strid med planens struktur, da ændringen blot omfatter en lille del af lokalplanområdet. Det forventes således stadig muligt i hovedtræk at forestille sig områdets udseende ved at læse lokalplanen. Ændringen af bebyggelsesforholdene forventes således ikke at være i strid med planens principper.

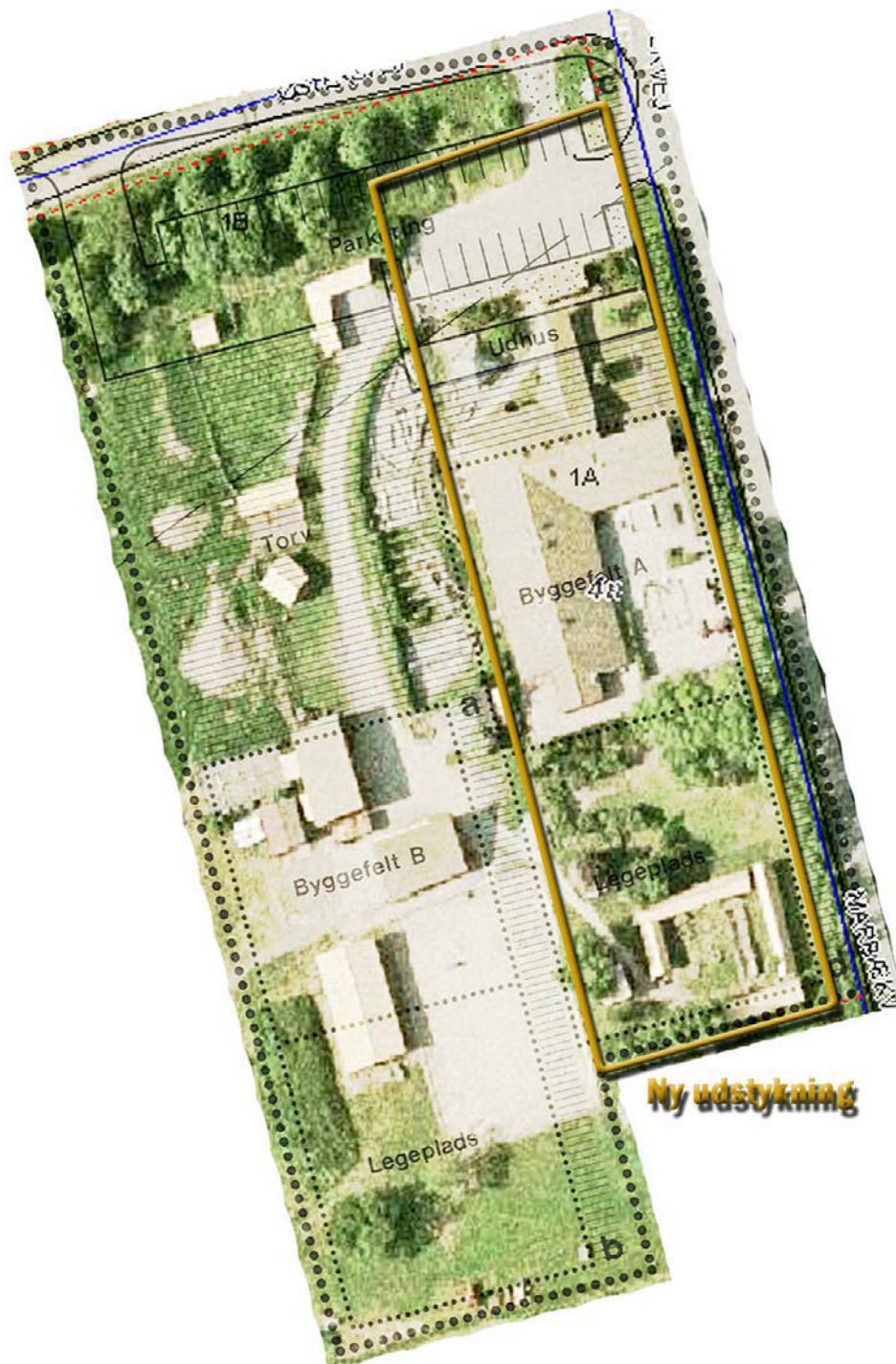
Det er dog muligt, at ændringen af bebyggelsens placering og den anderledes udstykning er i strid med den planlagte struktur, idet der umiddelbart er planlagt en meget karakteristisk struktur, hvor bebyggelsen danner en bue ud mod vandet. Grundet denne meget karakteristiske struktur vurderer jeg umiddelbart, at ændringerne udløser lokalplanpligt.

Den anderledes udstykning af ejendommene medfører dog ændring af et ud af to stiforløb i boligområdet. Dette forhold kan muligvis anses for at være i strid med planens principper, hvis stierne ønskedes anlagt på en bestemt måde for at skabe en bestemt karakter i området. Da stierne er spejlvendt af hinanden, kan det ikke umiddelbart afvises, at dette netop har været tilfældet, hermed ment, at der muligvis har været en særlig hensigt med denne spejlvending.

Ses ændringen af stiforløbet sammen med fjernelsen af to ud af boligområdets seks nærlegeområder, er det muligt, at ændringerne burde have udløst lokalplanpligt. Dette afhænger naturligvis af lokalplanens bestemmelser angående disse forhold. Det må forventes, at fjernelsen af nærlegeområderne er i strid med planens struktur, da der er tale om bortflytning af en tredjedel af nærlegeområderne i boligområdet. Der er altså ikke tale om en decideret tilsidesættelse af et eventuelt krav om nærlegeområder, men den store andel af nærlegeområderne medfører, at en eventuel dispensation ikke kan anses for værende begrænset. Ændringerne vurderes derfor umiddelbart til at udløse lokalplanpligt, da disse anses for at være i strid med planens struktur og dermed planens principper.

5.2.2 Institutionsområde i Frederikssund Kommune

Lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune fra 1980 omfatter en enkelt ejendom, der fastlægges til offentligt formål i form af institutionsområde. Lokalplanens kortbilag er gjort bindende gennem henvisninger i bestemmelser angående udstykning, vej- og stiforhold, placering af udhuse og anvendelse og placering af ubebyggede arealer [Frederikssund, 1980, §§ 4,5,7.4 og 9].



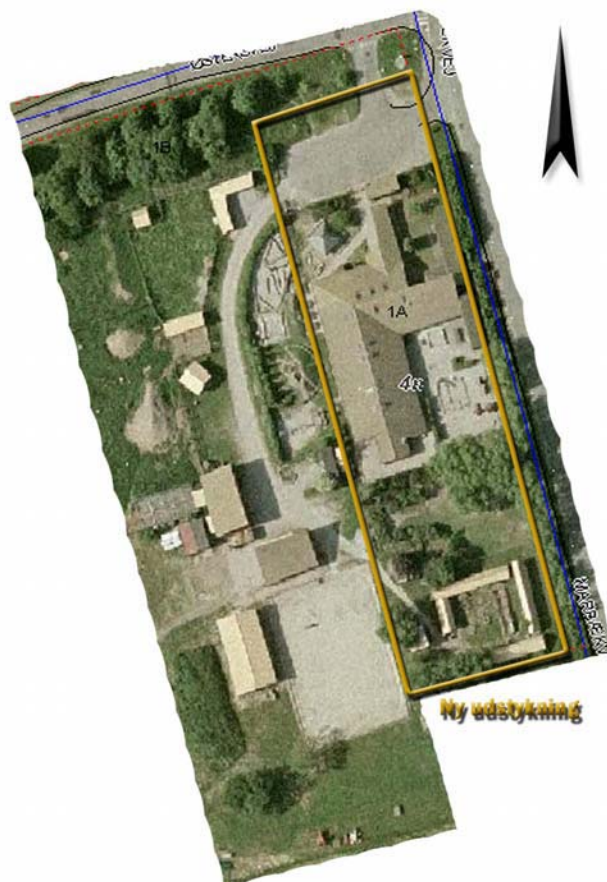
Figur 5.6: Sammenligning af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses, at virkeligheden ser væsentlig anderledes ud i forhold til det planlagte.

Udvælgelse

Ved en sammenligning af ortofoto og lokalplanens bindende kortbilag er det tydeligt at se, at der er uoverensstemmelser mellem det planlagte og virkeligheden, jf. figurerne 5.6, 5.7 og 5.8. Lokalplanområdet ser væsentlig anderledes ud angående udstykning, adgangsforhold, parkering, torv og mindre bebyggelser som f.eks. udhus. Et udhus er bl.a. placeret i et område, der efter planen er udlagt til legeplads, og på det efter lokalplanen udlagte torv er der opført mindre bebyggelse. Det øvrige torveareal synes nærmere af græsarealer end af etableret torv.

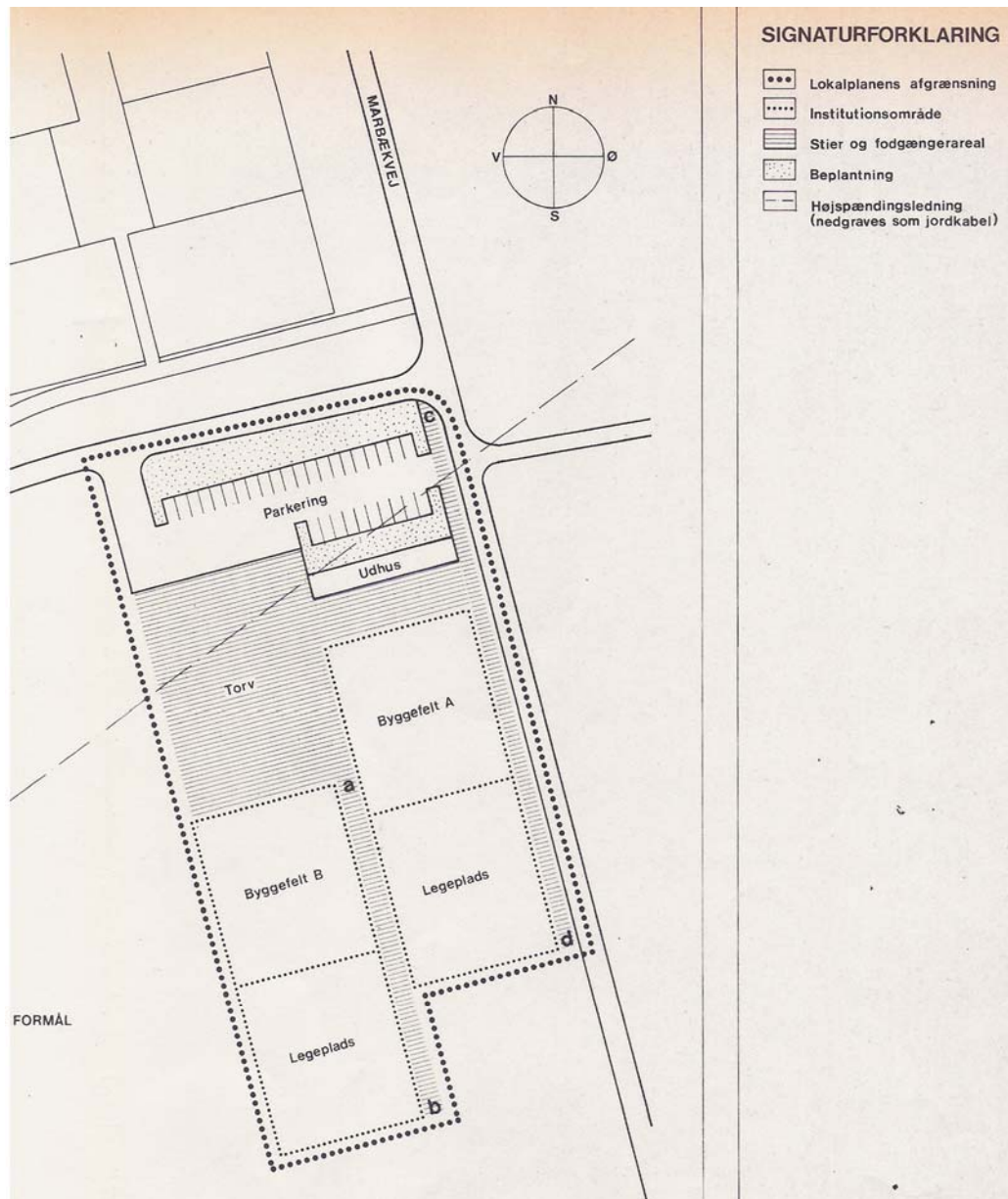
Parkeringspladsen er ikke etableret i overensstemmelse med lokalplanens kortbilag, men er nu sammen med næsten halvdelen af lokalplanområdet blevet udstykket under én matrikel, hvilket ikke er illustreret på lokalplanens bindende kortbilag. Desuden er adgangsforholdene til parkeringspladsen og lokalplanområdet placeret mod øst i stedet for, som planlagt ifølge lokalplanens kortbilag, mod vest.

Ændringen af adgangsforholdene anses umiddelbart ikke i sig selv at være i strid med planens struktur. Endvidere er det etablerede parkeringsareal placeret indenfor lokalplanens udlæg hertil. Det resterende udlæg til parkeringsareal er dog ikke etableret, men arealet synes nu at have karakter af etableret græsareal med tilhørende bebyggelse.



Figur 5.7: Ortofoto over lokalplanområdet omfattet af lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune [Frederikssund, 2006].

Græsarealet har ikke karakter af at være fremkommet ved, at arealet ligger hen grundet manglende realisering. Endvidere breder det sig henover det område, der ifølge lokalplanens kortbilag er udlagt til torv. Etableringen af græsareal i et område, som er udlagt til parkering og torv, må umiddelbart være i strid med lokalplanens principper.



Figur 5.8: Udsnit af den bindende bebyggelsesplan fra lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune [Frederikssund, 1980].

Lokalplanens kortbilag udpeger særlige områder til opførelse af udhuse. Der må således umiddelbart have været en særlig årsag til at placere udhuse samlet ved parkeringspladsen. Denne særlige udpegning og differentiering af lokalplanområdet må derfor medføre, at dispensationsmulighederne for placering af udhuse begrænses, og den spredte opførelse af flere udhuse i hele lokalplanområdet må derfor være i strid med planens struktur og principper.

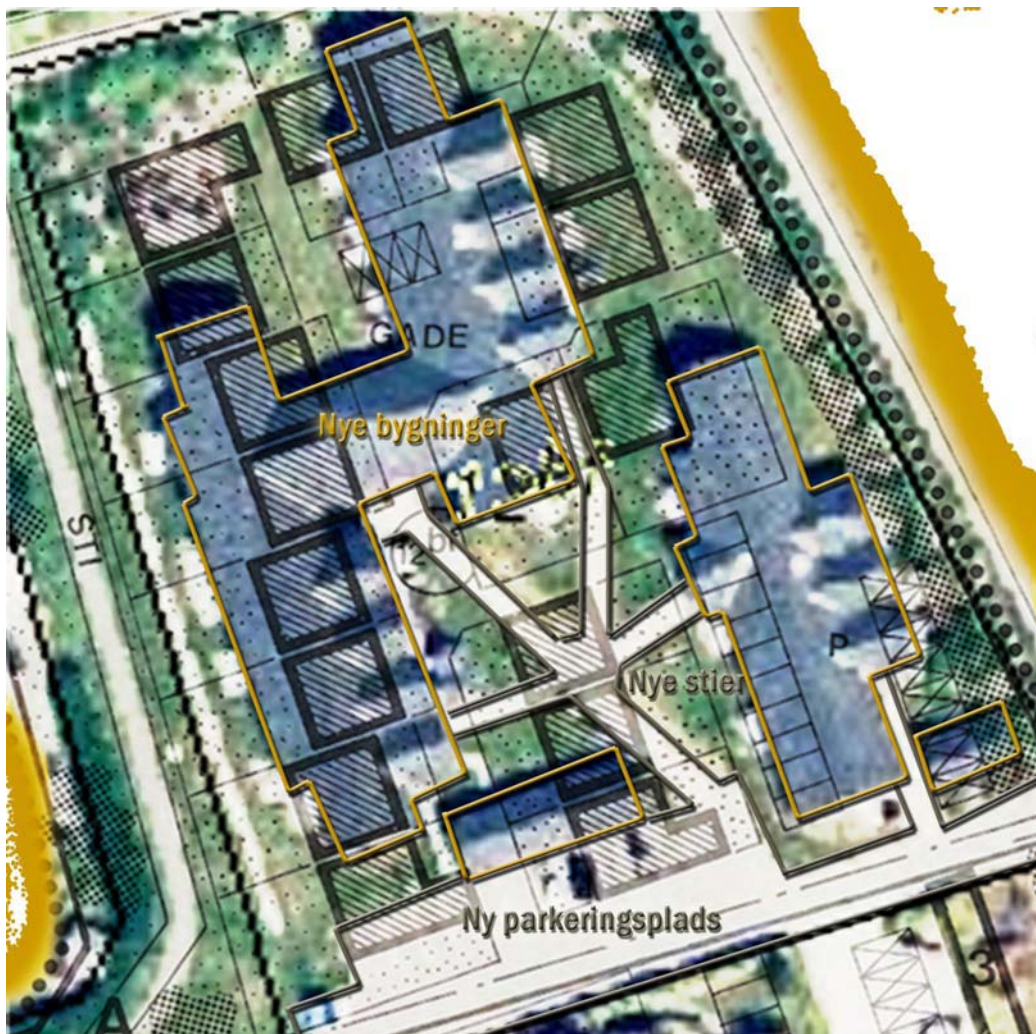
Den øvrige bebyggelse er hovedsageligt opført i overensstemmelse med lokalplanens udlæg af byggefelter. Der er dog opført bebyggelse i lokalplanens sydlige område, som er udlagt til legeplads. Det er muligt, at denne bebyggelse er en del af legepladsmiljøet og vil således være i overensstemmelse med lokalplanen. Umiddelbart synes bebyggelsen at være af en sådan art, at det hører hjemme i legepladsområdet.

Den østlige del af lokalplanområdet er blevet udstykket. Lokalplanens kortbilag giver ikke udtryk for mulige udstykninger, hvorfor udstykningen umiddelbart er i strid med det bindende kortbilag. Denne udstykning omfatter næsten halvdelen af lokalplanområdet, men da der blot er tale om en enkelt udstykning – trods dennes størrelse – må det forventes, at udstykningen i sig selv ikke er i strid med planens principper.

I forhold til analysen af dispensation og lokalplanpligt medfører ændringerne tilsammen umiddelbart så væsentlige uoverensstemmelser mellem plan og virkelighed, at disse er i strid med planens struktur og derfor også i strid med planens principper. På baggrund af sammenligningen af lokalplanens kortbilag og virkeligheden, som den er illustreret på ortofoto, burde realiseringen af disse ændringer umiddelbart udløse lokalplanpligt. Virkeligheden er således væsentlig anderledes end den fremtidige arealanvendelse ifølge lokalplanen.

5.2.3 Kollektiv- og haveboliger i Frederikssund Kommune

Lokalplan nr. 21 fra Frederikssund Kommune fra 1989 omhandler en bebyggelsesplan for et område, som ønskes anvendt til kollektivboliger og haveboliger. Lokalplanens bebyggelsesplan er gjort bindende gennem henvisninger i bestemmelser angående udlægning af arealer til stier og parkeringsplads, placering af byggefelter, herunder til varmecentral, opførelse af bebyggelse, bevaring af beplantning og udlæggelse af areal til beplantningsbælter [Frederikssund, 1989, §§ 5.2, 5.3, 7.6, 7.7, 7.8, 9.3 og 9.5]. I bestemmelsen angående opførelse af bebyggelse angives bebyggelsesplanen som værende retningsgivende [Frederikssund, 1989, § 7.8].



Figur 5.9: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 21 fra Frederikssund Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses, at virkeligheden ser væsentlig anderledes ud i forhold til det planlagte i det nordlige lokalplanområde. Det sydlige lokalplanområde er desuden blevet udstykket, hvilket der ikke umiddelbart er mulighed for ifølge lokalplanens bindende kortbilag.

Uoverensstemmelsen mellem lokalplanen og virkeligheden ses ved en sammenligning af lokalplanens bindende bebyggelsesplan og ortofoto, jf. figurerne 5.9, 5.10 og 5.11. Det ses, at den nordlige del af lokalplanområdet ser anderledes ud med hensyn til bebyggelse og veje, idet bebyggelsen ligger udenfor de i lokalplanen angivne byggefelter og har karakter af rækkehusbebyggelse i stedet for dobbelthuse, som udtrykt i lokalplanens kortbilag. Veje er i virkeligheden anlagt i en stjerneform, i modsætning til lokalplanens nord-sydgående og øst-vestgående veje. Endvidere er

Udvælgelse

parkeringspladsen placeret anderledes i virkeligheden i forhold til lokalplanens bindende kortbilag.

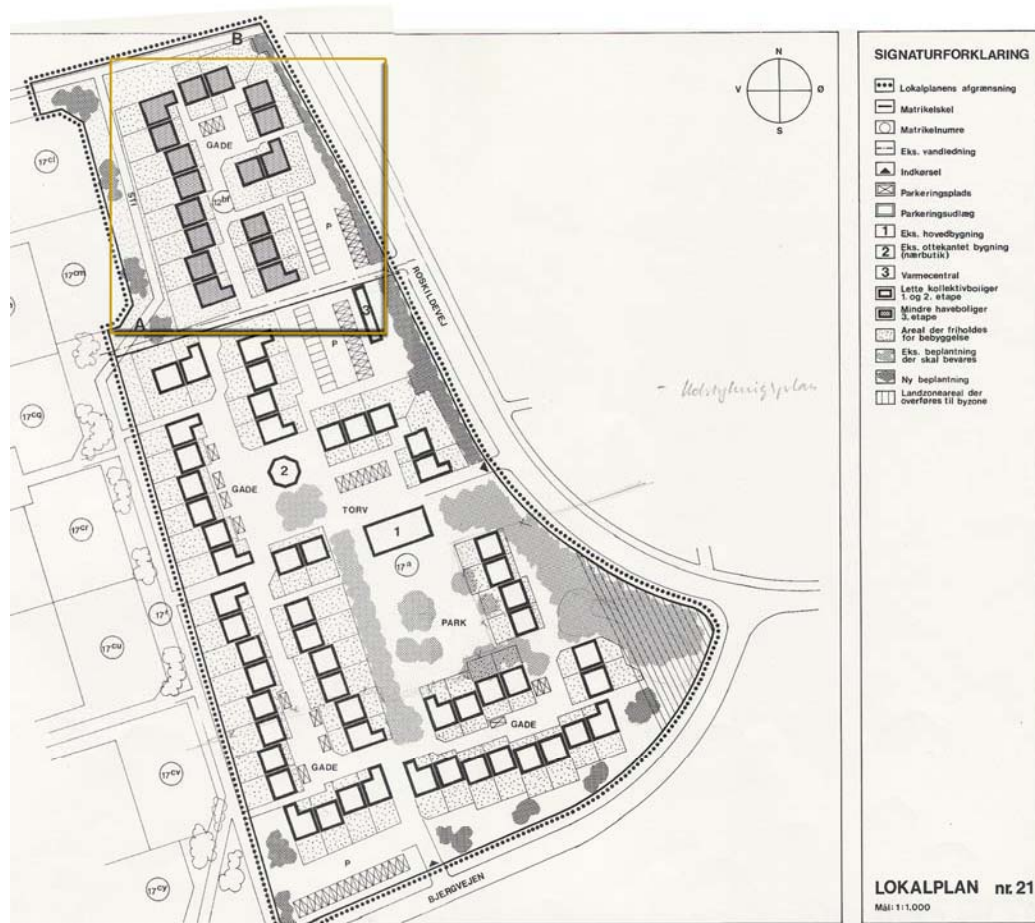
Det er muligt, at ændringen af bebyggelsesformen ikke er i strid med planens struktur og principper, da de to bebyggelsesformer ligger forholdsvis tæt op ad hinanden, og at der i begge tilfælde er tale om tæt-lav bebyggelse. Umiddelbart vurderes denne ændring således til at kunne gennemføres ved dispensation. Den anderledes placering af bebyggelsen udenfor kortbilagets

byggefelter vil desuden umiddelbart også kunne gennemføres ved dispensation, da sådanne ændringer ligger indenfor bebyggelsesregulerende bestemmelser. Der kan normalt gives dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser, medmindre disse er medtaget i lokalplanens formålsbestemmelse, hvorfor det vil være nødvendigt at undersøge denne i forhold til de bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Der vil ligeledes normalt kunne meddeles dispensation fra lokalplanens bestemmelser til flytning af parkeringspladserne. I dette tilfælde er parkeringspladsen dog placeret, hvor lokalplanen udlægger areal til bebyggelse. Dette anses umiddelbart for at ændre planens struktur for det nordlige område, og i så fald burde der have været udarbejdet en ny lokalplan for at kunne gennemføre disse ændringer. Om dette er tilfældet, afhænger dog af ændringens forhold til lokalplanens formålsbestemmelse og principper.



Figur 5.10: Ortofoto over lokalplanområdet omfattet af lokalplan nr. 21 fra Frederikssund Kommune [Arealinfo, 2006].



Figur 5.11: Udsnit af den bindende bebyggelsesplan fra Lokalplan nr. 21 fra Frederikssund Kommune [Frederikssund, 1989].

Det er endvidere muligt, at ændringen af vejene i det nordlige område vil være i strid med planens struktur og principper, da disse har fået en væsentlig anderledes karakter i virkeligheden. Yderligere vil ændringerne i det nordlige område tilsammen umiddelbart kunne anses for at være så væsentlig i forhold til planens struktur, at der burde have været udarbejdet en ny lokalplan for at kunne gennemføre ændringerne, da lokalplanområdet for denne del ser ganske anderledes ud i virkeligheden i forhold til det planlagte.

Lokalplanens sydlige område er blevet udstykket, og dette er ikke umiddelbart muligt ifølge kortbilaget, da dette ikke giver udtryk for mulige udstykninger. Udstykning i lokalplanområdet vil ikke umiddelbart være i strid med lokalplanens principper. Om lokalplanens bestemmelser åbner op for denne mulighed, vil vise sig i den videre analyse af lokalplanens indhold i casestudiet.

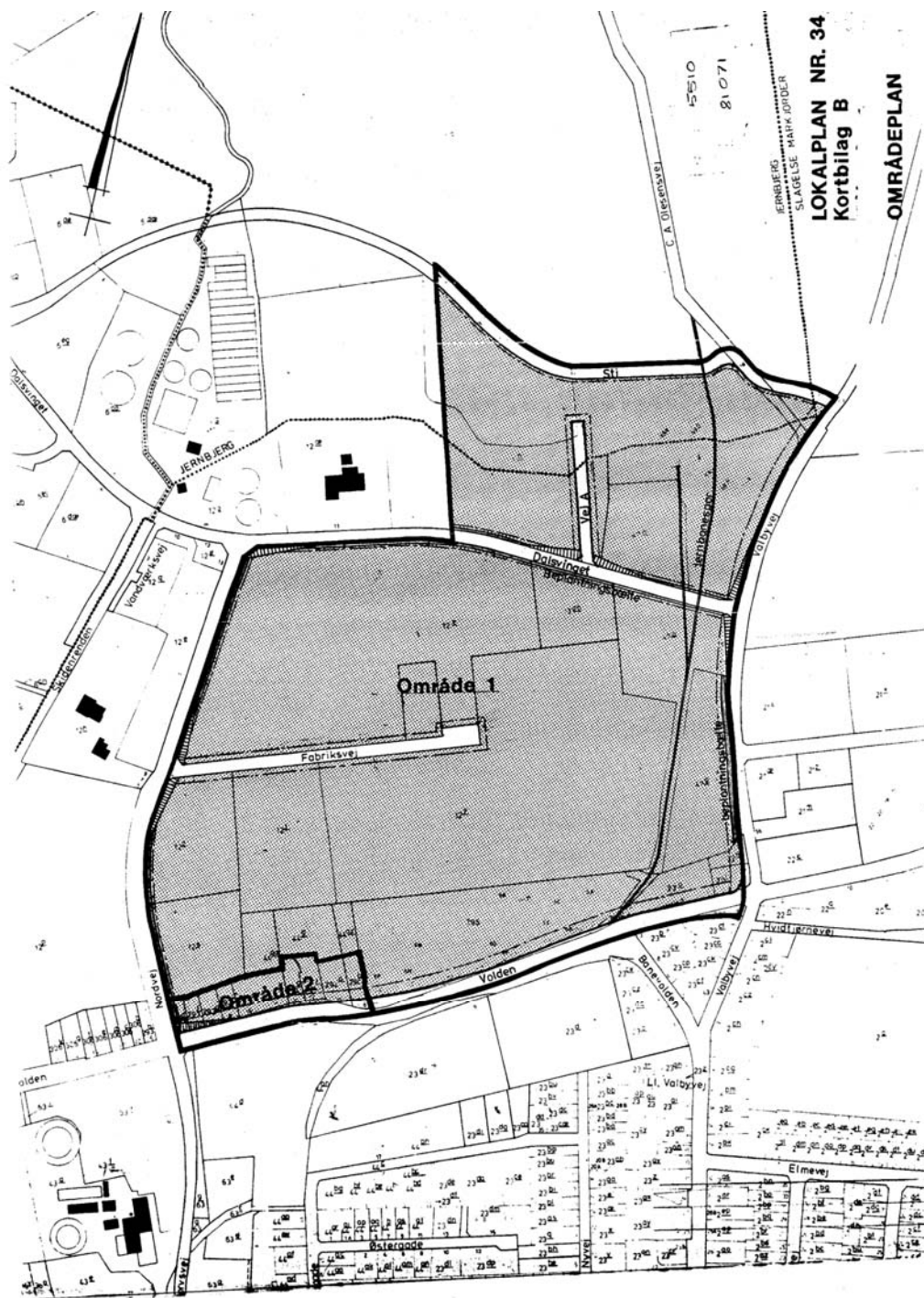
5.2.4 Erhvervsområde i Slagelse Kommune

Lokalplan nr. 34 fra Slagelse Kommune fra 1980 omhandler et erhvervsområde, som gennemskæres af et jernbanespor. Jernbanesporet er illustreret i lokalplanens områdeplan, jf. figur 5.13. Denne områdeplan er gjort bindende gennem bestemmelser omhandlende opdeling af lokalplanområde, udlægning af areal til veje og stier, oversigtsarealer ved vejtilslutninger, byggelinier og bevaring af jernbanesporet [Slagelse, 1980, §§ 2.4, 5.2, 5.4, 5.6 og 6.1].



Figur 5.12: Ortofoto over lokalplanområdet [Slagelse, 2007].

Herudover indeholder lokalplanen et matrikelkort med områdefgrænsning. Jernbanesporet er ikke illustreret på dette kortbilag, hvilket heller ikke synes nødvendigt, da det netop er medtaget i områdeplanen. Lokalplanen indeholder ikke nogen udstyknings- eller illustrationsplan til en mere detaljeret fastlæggelse af udstykninger og bebyggelse.



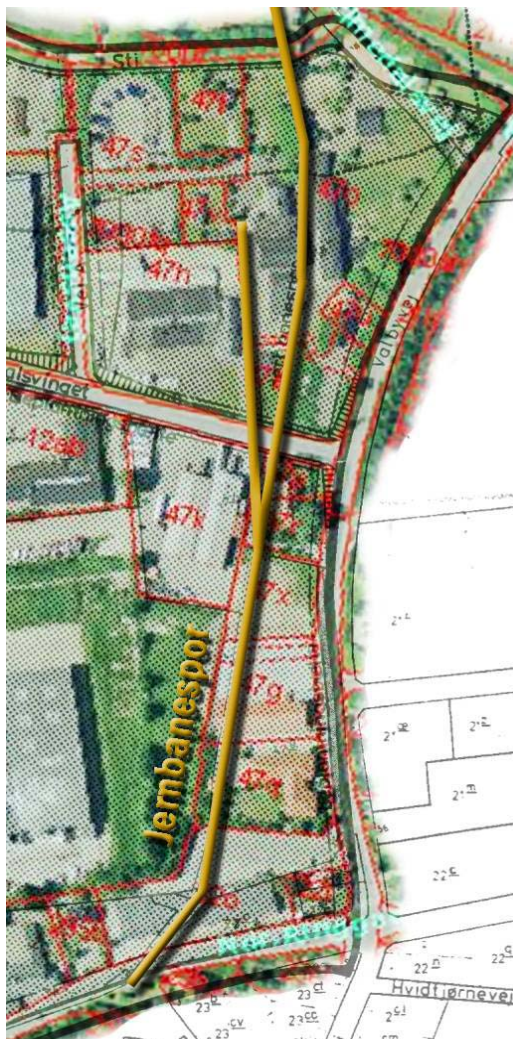
Figur 5.13: Lokalplanens bindende områdeplan. Det ses her, at jernbanesporet, som efter lokalplanens bestemmelser skal bevares, går gennem delområde 1 [Slagelse, 1980].

Udvælgelse

Jernbanesporet er vist på lokalplanens områdeplan i det østlige delområde 1. Dette jernbanespor er ikke illustreret på det senere ortofoto over området, jf. figur 5.12, 5.13 og 5.14. I det nordlige lokalplanområde er der bygget hen over jernbanesporet, og der er foretaget udstykning hen over jernbanesporets beliggenhed på planens områdeplan i såvel det nordlige som det sydlige lokalplanområde.

Uoverensstemmelsen ligger således i, at jernbanesporet ikke længere eksisterer. Om ændringen kan udføres uden tilvejebringelsen af en ny lokalplan, afhænger af de omstændigheder, ændringen er udført under. Hvis jernbanesporet bevares, fordi den ønskes benyttet af fabrikkerne i erhvervsområdet og således har en infrastrukturel funktion, vil jernbanesporet kun kunne nedlægges ved udarbejdelse af en ny lokalplan, da nedlæggelsen vil være i strid med planens struktur.

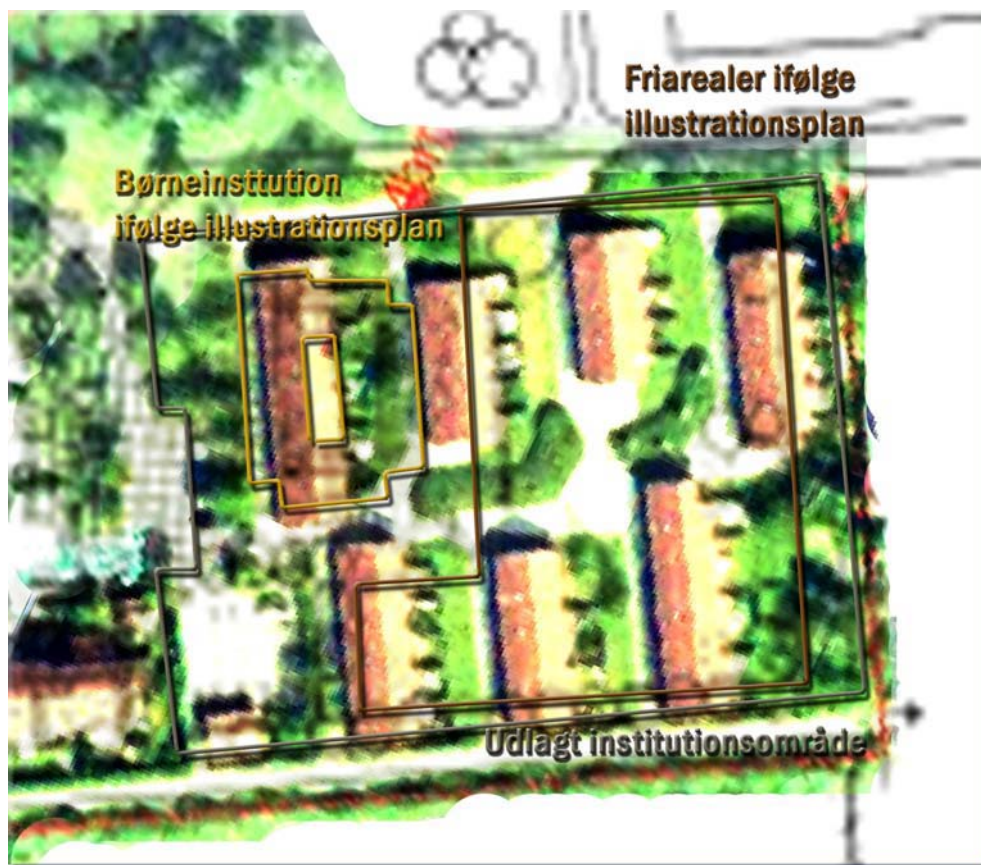
Er der derimod tale om et jernbanespor, der ikke har nogen infrastrukturel betydning for erhvervsområdet, men er et levn fra fortiden, som ønskes bevaret, kan der ifølge lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2 ikke umiddelbart optages bestemmelser herom i en lokalplan, og sådanne bestemmelser vil derfor ikke være bindende. Der vil således ikke kunne reguleres efter sådanne bestemmelser, og nedlæggelsen af jernbanesporet kan ikke undgås. Dette afhænger dog af bestemmelsernes udformning, hvorfor det er nødvendigt at undersøge lokalplanens indhold nærmere. Det er endvidere muligt, at lokalplanen giver indikation om baggrunden for ønsket om at bevare jernbanesporet.



Figur 5.14: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 34 fra Slagelse Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses her, at jernbanesporet ikke længere eksisterer.

5.2.5 Tæt-lav bebyggelse i Slagelse Kommune

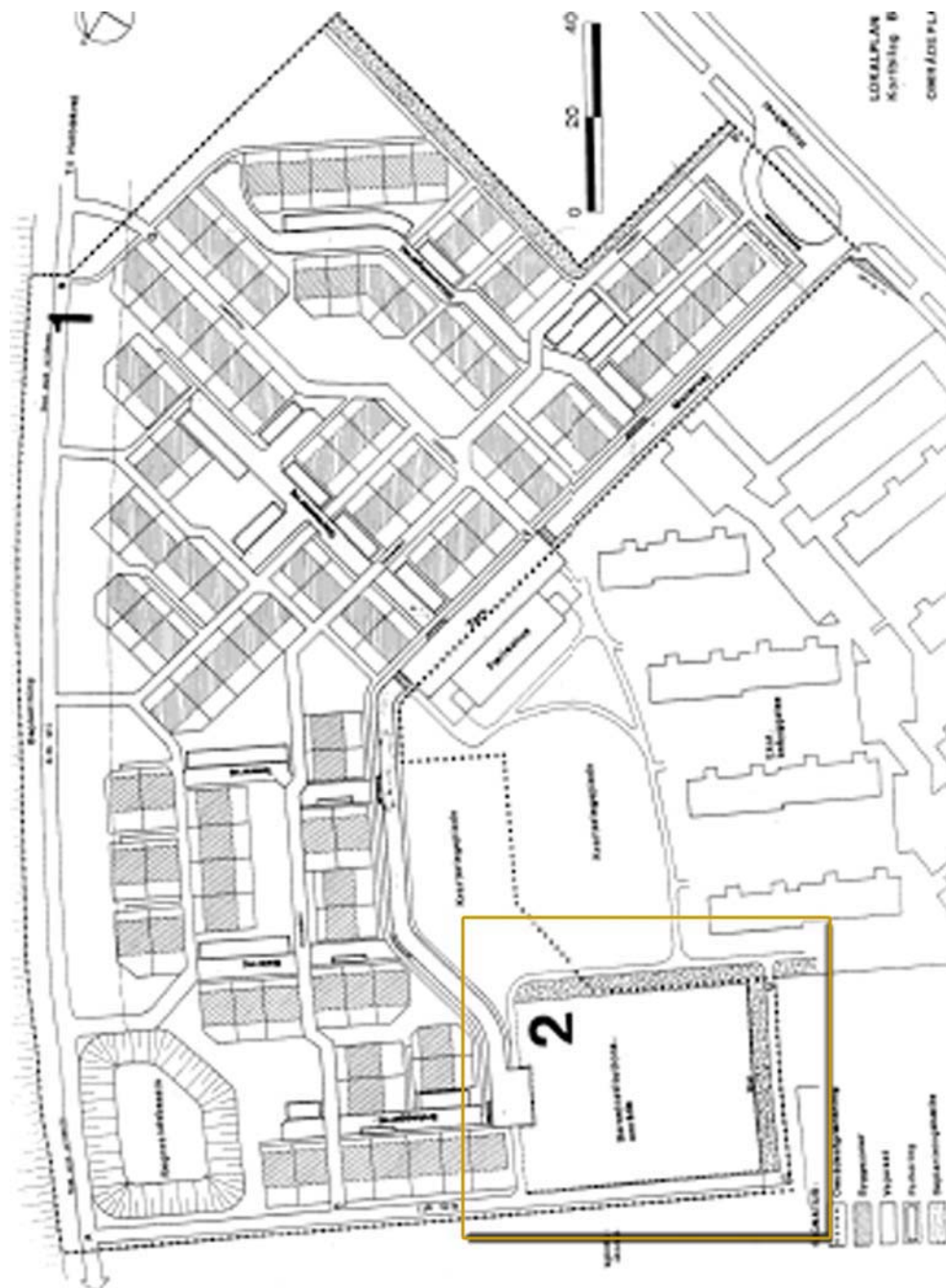
Lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune fra 1981 omfatter en bebyggelsesplan for opførelsen af tæt-lav boligbebyggelse og en børneinstitution. Såvel kortbilag B med dens områdeplan som kortbilag C med bebyggelsesplan er gjort bindende gennem lokalplanens bestemmelser. Områdeplanen er gjort bindende gennem bestemmelser angående områdeopdeling, udlægning af vejareal og stier, udlægning af areal til busholdeplads, oversigtsarealer ved vejtilslutninger, byggezoner, placering af parkeringsarealer og regnvandsbassin [Slagelse, 1981, §§ 2.2, 4.2, 4.3, 4.4, 4.7, 4.8, 7.2, 7.3]. Bebyggelsesplanen er gjort bindende gennem henvisning i bestemmelser angående opholds- og legearealer [Slagelse, 1981, §§ 7.1].



Figur 5.15: Sammenligning af udsnit af bebyggelsesplan fra lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses her, at institutionsområdet er blevet bebygget med rækkehuse.



Figur 5.16: Ortofoto af område omfattet af lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune [Slagelse, 2007]. Det ses her, at børneinstitutionsområdet nu er bebygget med rækkehuse.



Figur 5.17: Områdeplan. Det ses her, at der på kortbilaget ikke er fastsat detaljerede bestemmelser for børneinstitutionsområdet [Slagelse, 1981]



Figur 5.18: Bebyggelsesplan. Her ses børneinstitutionsområdet som en enkelt sammenhængende bygning med tilhørende ubebygget areal [Slagelse, 1981]

Områdeplanen er for delområde 2s vedkommende overordnet og viser således blot delområde 2s afgrænsning, jf. figur 5.17. På bebyggelsesplanen er det dog tydeligt, at der har været et ønske om et stort ubebygget areal i tilknytning til børneinstitutionen – et areal, der nu er blevet bebygget, jf. figur 5.18. Offentlige og rekreative formål er således blevet tilsidesat til fordel for boligbebyggelse, figur 5.15 og 5.16. Dette er umiddelbart i strid med lokalplanens struktur.

Delområde 2 udlægges til børneinstitution, men det ses på det senere ortofoto, at delområde 2 nu består af rækkehusbebyggelse, hvilket ikke stemmer overens med hverken lokalplanens områdeplan eller dens bebyggelsesplan. Ændringen i bebyggelsestypen må umiddelbart være i strid med lokalplanens struktur, især fordi der er foretaget en differentiering af lokalplanområdet som medfør af områdeopdelingen. Endvidere er det sandsynligt, at rækkehusbebyggelsen anvendes til boligformål. I så fald vil denne ændring af anvendelsen umiddelbart være i strid med lokalplanens principper, og ændringerne i lokalplanområdet vil derfor antageligvis kræve tilvejebringelsen af en ny lokalplan.

5.2.6 Centerområde i Aalborg Kommune

Lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune omhandler etableringen af et center til kontorer, forretninger mv. og offentlige formål. Lokalplanens kortbilag er gjort bindende gennem bestemmelser angående udlægning af sti- og torvearealer, vejadgang og placering af parkeringspladser, som alle skal udlægges og placeres i princippet som vist på kortbilaget [Aalborg, 1979, §§ 5.1, 5.2 og 5.7]. I bestemmelsen angående opførelse af bebyggelse angives kortbilaget som værende en retningsgivende bebyggelsesplan



Figur 5.19: Sammenligning af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune og virkeligheden på ortofoto. Bebyggelsen ligger udenfor byggefelter (skrårskaveret) og er delvist etableret, hvor der er udlagt torve- (gråskaveret) og parkeringsareal.

Udvælgelse

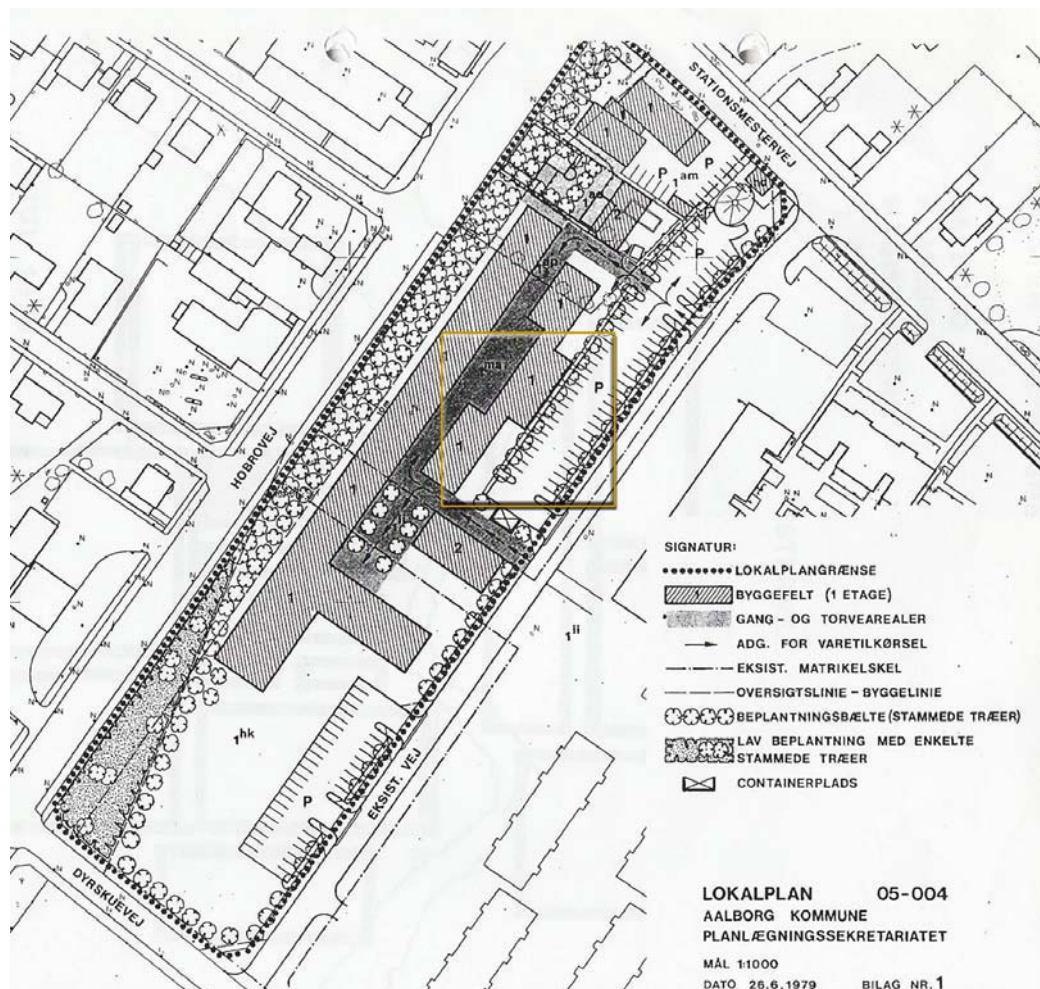
[Aalborg, 1979, § 7.2]. Desuden er der henvist til udstykningsplanen i bestemmelser angående oversigtsarealer ved vejtilslutninger, byggelinier, beplantningsbælter og opstilling af containere til affaldsindsamling [Aalborg, 1979, §§ 5.3, 5.5, 9.1 og 9.5].

Ved en sammenligning af lokalplanens kortbilag og ortofoto ses, at der er blevet opført en bygning udenfor de i lokalplanen udlagte byggefelter, jf. figur 5.19, 5.20 og 5.21. Bygningen er placeret hen over lokalplanens udlæg til parkeringspladser, hvilket har indflydelse på beplantningsbælter rundt om parkeringspladser. Det ser desuden umiddelbart ud til, at bebyggelsen indskrænker det udlagte sti- og torveareal.



Figur 5.20: Ortofoto over lokalplanområde omfattet af lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune [Arealinfo,2006].

Uoverensstemmelsen omfatter hovedsageligt placeringen af bebyggelsen i forhold til byggefeltet, hvilket reguleres gennem bebyggelsesregulerende bestemmelser, som der normalt kan meddeles dispensation fra, medmindre lokalplanen har til formål at sikre en særlig udformning af bebyggelsen. Dog fastlægger lokalplanen umiddelbart en meget klar struktur med nord-sydgående linier, hvorfor det indledningsvist vurderes, at bebyggelsens udformning er i strid med denne struktur, og at der derfor sandsynligvis burde have været tilvejebragt en ny lokalplan for at opføre bebyggelsen.



Figur 5.21: Udsnit af bebyggelsesplan fra lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune [Aalborg, 1979].

Da bebyggelsen griber ind i gang- og torvearealerne, er det muligt, at etableringen af bebyggelsen er i strid med lokalplanens struktur. Dog er der ikke tale om en væsentlig indskrænkning af gang- og torvearealerne, og jeg vurderer således ændringen af gang- og torvearealer til umiddelbart at kunne gennemføres ved dispensation fra lokalplanens bestemmelser - afhængigt af bestemmelserne og disses tilknytning til lokalplanens formålsbestemmelse.

Ændringen i lokalplanområdet formodes derfor ikke til at være i strid med planens principper, da bebyggelsen ikke ændrer områdets udseende væsentligt. Dog fastlægger kortbilaget meget klare nord-sydgående linier, og ændringerne overholder ikke disse linier. Der er således muligvis tale om et tilfælde, hvor projektet er i strid med lokalplanen, idet projektet ændrer planens struktur. Om dette er tilfældet, vil vise sig i casestudiet med dennes analyse af lokalplanens indhold.

5.2.7 Boligområde i Aalborg Kommune

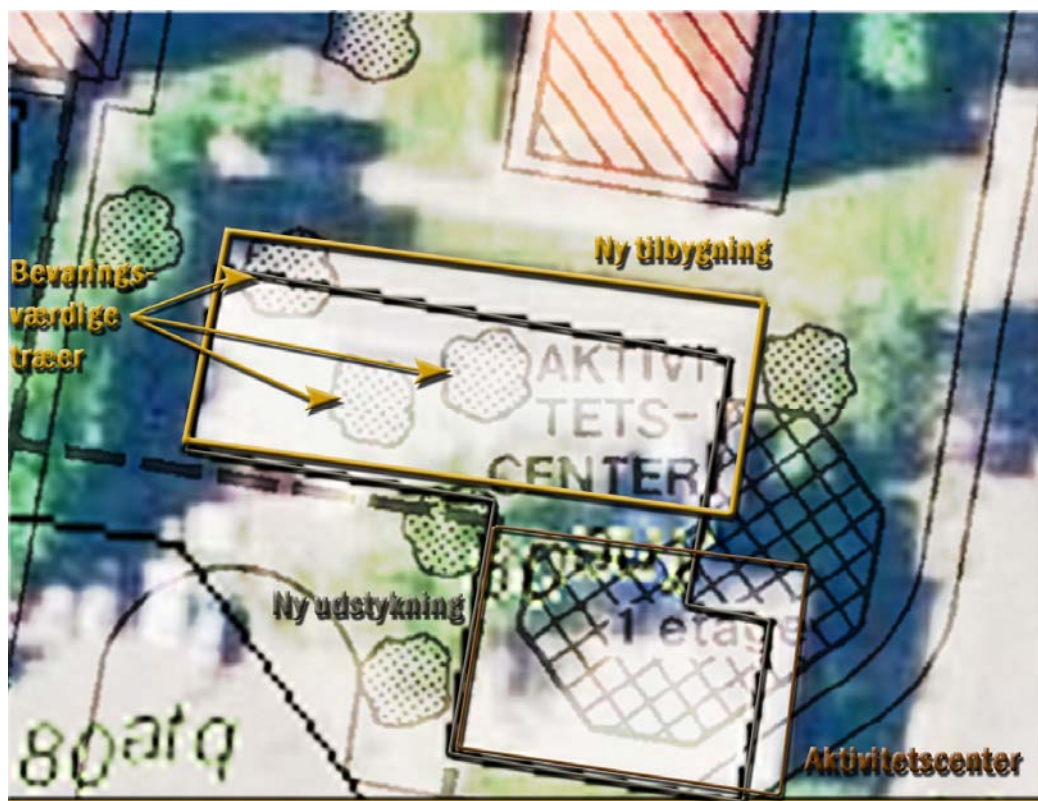
Lokalplan nr. 06-005 fra Aalborg Kommune omhandler fornyelsen af et boligområde. Lokalplanens udstykningsplan, kortbilag 2, er gjort bindende gennem bestemmelser angående udstykninger, udlæg af areal til private fællesveje, byggelinier, bebyggelsens placering og bevaringsværdige træer. Angående udstykninger og bebyggelsens placering er udstykningsplanen i lokalplanens bestemmelser angivet som værende henholdsvis retningsgivende og principiel [Aalborg, 1986, §§ 4.1, 5.1, 5.5, 7.3 og 9.2].

Ændringerne i lokalplanområdet i virkeligheden i forhold til lokalplanens kortbilag omfatter en tilbygning, som ligger udenfor de i lokalplanen angivne byggefelter. Denne tilbygning har medført, at tre bevaringsværdige træer er blevet fjernet, og at det nærliggende friareal indskrænkes. Tilbygningen er desuden blevet udstykket sammen med aktivitetscentret, som også er opført udenfor byggefelter. Endvidere er der foretaget en udstykning i lokalplanens nordlige område, hvilket der ifølge lokalplanens kortbilag ikke er mulighed for. Jf. figur 5.22, 5.23 og 5.24.

Bebyggelsen af aktivitetscentret uden for de angivne byggelinier reguleres efter bebyggelsesregulerende bestemmelser, hvilke der normalt kan meddeles dispensation fra. Denne lidt anderledes placering af aktivitetscentret anses derfor umiddelbart for at kunne gennemføres ved dispensation.

Aktivitetscentrets tilbygning er ifølge lokalplanens kortbilag ikke medtaget i planen. Bebyggelsen vil i sig selv formodentlig ikke være i uoverensstemmelse med planen, da den ikke ændrer områdets udseende væsentligt, fordi den er placeret bag anden bebyggelse.

Dog medfører tilbygningen, at tre bevaringsværdige træer fjernes, og at de grønne friarealer indskrænkes. På den ene side er det muligt, at disse ændringer er i strid med lokalplanens struktur, da friarealerne netop indskrænkes. Da der er tale om bebyggelse af en forholdsmæssig stor del af friarealerne, må tilbygningen umiddelbart anses for at udløse lokalplanpligt. På den anden side er der ikke angivet signaturer for friarealer i lokalplanens kortbilag, og placeringen samt fordelingen af disse er muligvis ikke gjort bindende gennem lokalplanens bestemmelser. Det er derfor muligt, at der ikke foreligger en regulering af friarealerne, hvorfor tilbygningen muligvis ikke er i strid med lokalplanens struktur.



Figur 5.22: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 06-005 fra Aalborg Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses her, at bebyggelsen ligger udenfor de i lokalplanen angivne byggefelter. Tilbygningen er etableret på bekostning af friarealer og tre bevaringsværdige træer. Aktivitetscentret og dets tilbygning er desuden blevet udstykket.¹

¹ Der tages højde for mindre uoverensstemmelse mellem ortofoto og matrikelkort, da markering af bebyggelse er foretaget på baggrund af bebyggelsens tage i ortofotoet, hvorimod

Udvælgelse

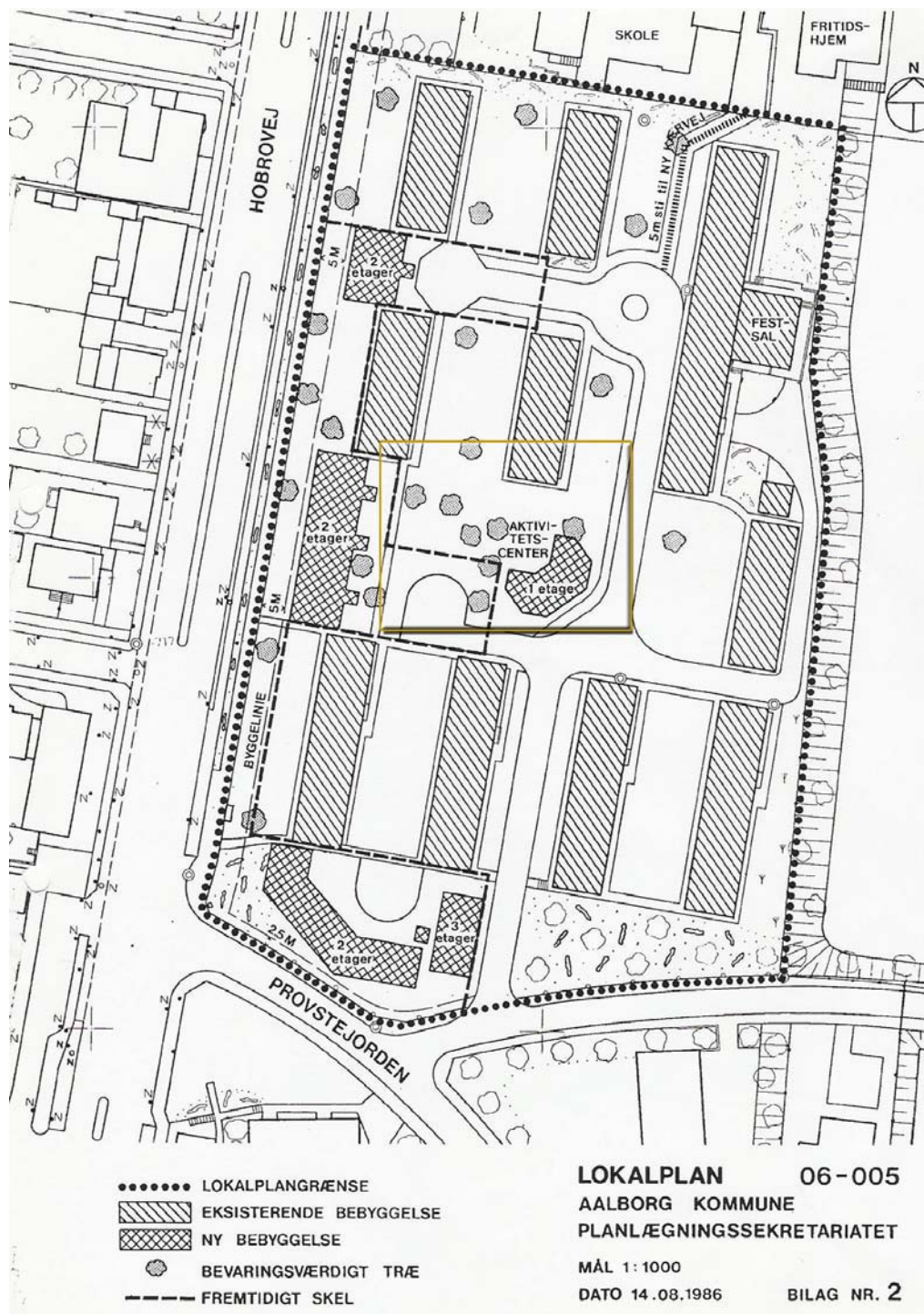
Hvilket af de to tilfælde, der gør sig gældende i denne case, vil således afhænge af lokalplanens bestemmelser, og om indskrænkningen af friarealerne udløser lokalplanligt vil vise sig i den senere analyse af lokalplanens indhold.

Udstykningen af lokalplanområdet ud over den angivne i lokalplanens kortbilag, anses ikke umiddelbart for at være i strid med lokalplanens principper, da denne udstykning ikke medfører væsentlige ændringer i forhold til det planlagte. Dette vil afhænge af lokalplanens bestemmelser angående udstykning, og disses tilknytning til formålsbestemmelsen.



Figur 5.23: Ortofoto over lokalplanområde omfattet af lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune [Arealinfo, 2006]. Det ses her, at der er blevet udstykket en grund i lokalplanens nordlige område, hvilket der ifølge lokalplanens kortbilag ikke umiddelbart er mulighed for.

matrikeltemaet knytter sig til jordoverfladen. Dette forhold er uden betydning for casestudiet.



Figur 5.24: Bindende kortbilag fra lokalplan nr. 06-005 fra Aalborg Kommune [Aalborg, 1986].

5.2.8 Tæt-lav bebyggelse i Billund Kommune

Lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune omhandler opførelsen af tæt-lav boligbebyggelse. Lokalplanens kortbilag 1 er gjort bindende gennem henvisning i bestemmelser angående arealreservation til intern sti, byggezoner og fælles friarealer [Billund, 1983, §§ 5.2, 8.2 og 10.1]. Kortbilag 2 er gjort bindende angående udstykning [Billund, 1983, §§ 4.1].

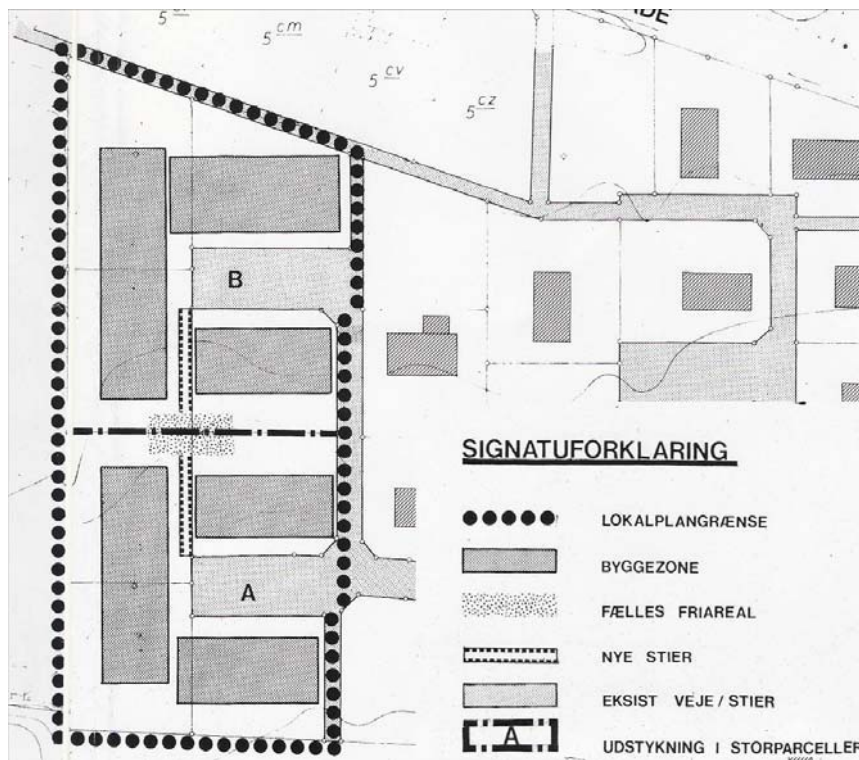
Det ses ved sammenligning af lokalplanens bindende kortbilag og virkeligheden, som afbildet på ortofoto, at bebyggelsen tilnærmelsesvis ligger indenfor de angivne byggefelter. Lokalplanområdet er dog ikke umiddelbart udbygget i overensstemmelse med planen, idet virkelighedens bebyggelse er åben-lav parcelhusbebyggelse, og kortbilag 2 illustrerer bebyggelsen som tæt-lav bebyggelse. Endvidere er der ikke etableret fælles friarealer og stiarealer i overensstemmelse med arealreservationerne i lokalplanens kortbilag, jf. figur 5.25, 5.26, 5.27 og 5.28.



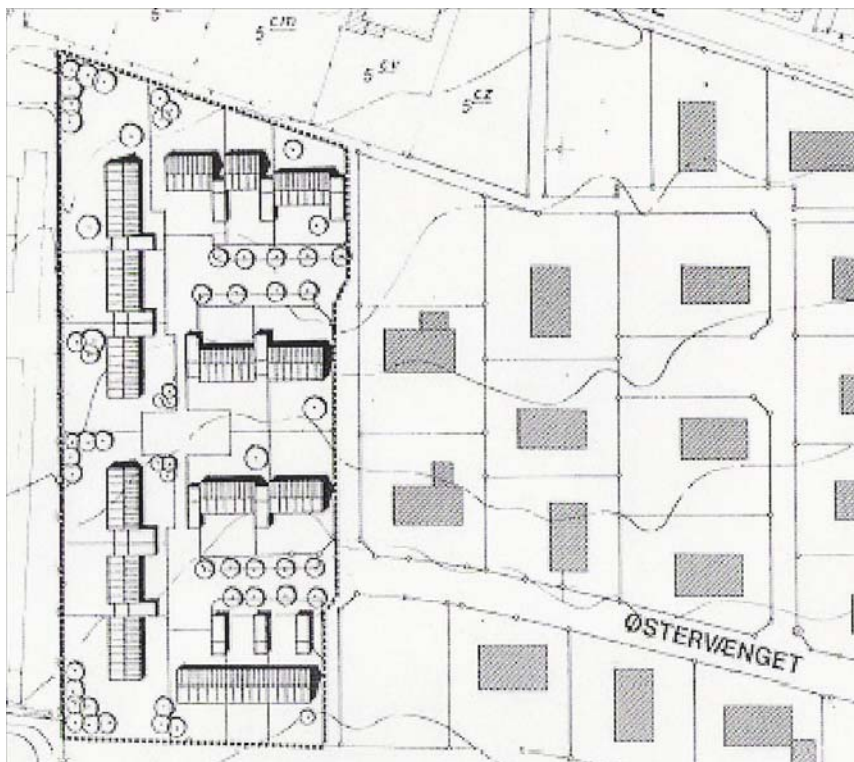
Figur 5.25: Ortofoto over lokalplanområde omfattet af lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune [Arealinfo, 2006].

Lokalplanområdet er i øvrigt ikke fuldt udbygget i det nordvestlige område, men dette forhold medfører ikke strid med lokalplanen, da der ikke foreligger handlepligt i forbindelse med realiseringen af lokalplaner, jf. planlovens § 18.

Da bebyggelsen tilnærmelsesvis ligger indenfor byggefelter, som reguleres efter bebyggelsesregulerende bestemmelser, anses disse mindre ændringer ikke umiddelbart for værende i strid med lokalplanens principper, hvorfor disse ændringer ligger indenfor dispensationskompetencen. Ændring af bebyggelsestypen må dog umiddelbart være i uoverensstemmelse med lokalplanen, idet illustrationsplanen, kortbilag 2, viser bebyggelsen som tæt-lav bebyggelse, jf. figur 5.27.



Figur 5.26: Bindende kortbilag 1 fra lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune [Billund, 1983]. Dette kortbilag angiver lokalplanens arealudlæggelse til stier og fælles friarealer.



Figur 5.27: Bindende kortbilag 2 fra lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune [Billund, 1983]. Det ses her, at bebyggelsestypen er angivet som tæt-lav bebyggelse.

Udvælgelse

Illustrationsplanen er ikke gjort bindende angående dette forhold, men planen må anses for at illustrere en mulig bebyggelse af lokalplanområdet og skal endvidere bidrage til forståelsen af lokalplanens bestemmelser. Det er således sandsynligt, at lokalplanen indeholder bestemmelser til regulering af bebyggelsestypen. I så fald vil ændringen af bebyggelsestypen være i strid med lokalplanens principper og struktur.

Ifølge lokalplanens kortbilag 1 udlægger lokalplanen areal til sti- og friarealer midt i lokalplanområdet, jf. figur 5.26. Ved sammenligning af kortbilaget og ortofoto ses det, at dette udlæg ikke er blevet respekteret ved udbygningen og udstykningen af lokalplanområdet, jf. figur 5.28. Som følge af, at friarealer og opholdsarealer er dele af planens struktur, og at sådanne udlæg ikke kan tilsidesættes uden tilvejebringelsen af en ny lokalplan, må denne ændring af sti- og friarealer umiddelbart være i strid med lokalplanens struktur – afhængig af lokalplanens regulering af disse arealer i dens bindende bestemmelser.



Figur 5.28: Sammenligning af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses her, at bebyggelsen tilnærmelsesvis ligger indenfor de i lokalplanen angivne byggefelter. De udlagte sti- og fælles friarealer er dog ikke etableret i lokalplanområdet. Bebyggelsestypen er endvidere åben-lav i forhold til illustrationsplanens anvisning som tæt-lav bebyggelse.

5.2.9 Boligområde i Billund Kommune

Lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune omhandler ændringen af et hovedsageligt ubebygget område til anvendelse til boligformål i form af tæt-lav og åben-lav boligbebyggelse. Ændringerne i lokalplanområdet er omfattet af lokalplanens delområde B og bestemmelserne herfor. Lokalplanens kortbilag 3 for delområde B er gjort bindende gennem bestemmelser angående udstykning, udlægning af areal til veje, torve og stier, gæsteparkeringspladser, nærlegepladser og grønne områder samt hegn [Billund, 1985, §§ 4.1, 5.1, 6.2, 10.1 og 10.4]. Lokalplanen indeholder desuden en illustrationsplan, som ikke er gjort bindende gennem henvisninger i planens bestemmelser.

I det sydøstlige hjørne af delområde B har bebyggelsen ifølge ortofotoet, jf. figur 5.29, karakter af rækkehuse. Rækkehusbebyggelsen er tilnærmelsesvis i overensstemmelse med kortbilag 2, jf. figur 5.30, som fastlægger en anden type tæt-lav bebyggelse, nemlig dobbelthuse, men rækkehusbebyggelsen er i virkeligheden mindre og forbundet anderledes i forhold til lokalplanens bindende kortbilag, jf. figur 5.32.

Ifølge illustrationsplanen, figur 5.31, skal bebyggelsen nærmere have karakter af åben-lav bebyggelse, hvor garager er forbundet parvis. Der er således uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag, men idet illustrationsplanen ikke er gjort bindende, må udstykningsplanen i kortbilag 2 være gældende.

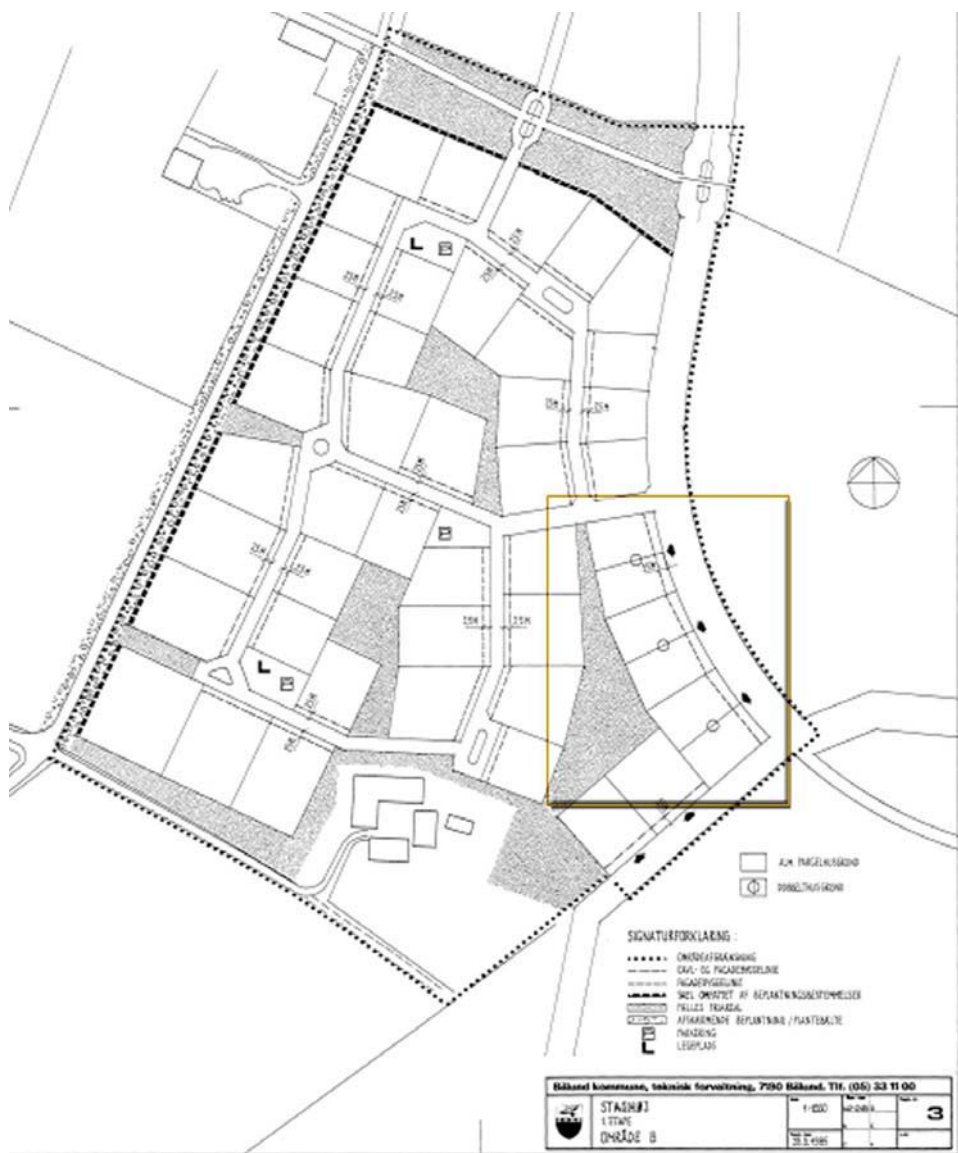
Uoverensstemmelsen mellem kortbilagene kan dog medføre problemer i forhold til borgerinddragelsen i offentlighedsfasen, da illustrationsplanen er med til at forklare og tydeliggøre lokalplanens bestemmelser. Borgere kan være uvidende om, at illustrationsplanen ikke er bindende, og kan derfor have bestemte forventninger til områdets fremtidige udseende på baggrund af illustrationsplanen

I dette tilfælde vil kortbilagenes interne uoverensstemmelser formodentlig ikke have haft indflydelse på virkeligheden, da der er tale om mindre forskellene mellem kortbilagene, hvor forskellen muligvis ligger i definitionen af, hvordan dobbelthuse vises i en illustrationsplan. Desuden er virkeligheden gået i en anden retning end den, der er planlagt i illustrationsplanen, idet virkelighedens bebyggelse er tæt-lav bebyggelse i form af rækkehuse, og illustrationsplanen udtrykker åben-lav bebyggelse.



Figur 5.29: Ortofoto over lokalplanområdets delområde B omfattet af lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune [Arealinfo, 2006].

I delområde B er der uoverensstemmelse mellem det antal enheder, der efter planen forventes bygget, og det faktiske antal efter planens gennemførelse, jf. figur 5.29, 5.30 og 5.32. Udstykningsplanen er således ikke overholdt med hensyn til udstykningen af parcellerne, der omfatter de udlagte dobbelthuse. Grundene er således blevet mindre, og det samme er boligerne, idet der er sket en fordobling af antallet af boliger i dette hjørne af lokalplanområdet. Der er således planlagt udstykning af 46 enheder i delområde B. Efter lokalplanens gennemførelse indeholder delområdet dog 53 enheder, hvilket er en merudstyknings på 15 % for delområde B og på 10 % for hele lokalplanområdet.



Figur 5.30: Bindende kortbilag 2 for delområde B fra lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune [Billund, 1985]. Det ses her, at bebyggelsestypen er angivet som tæt-lav bebyggelse i form af dobbelthuse.

Merudstykningsen i lokalplanområdet i virkeligheden i forhold til det planlagte er således af en væsentlig størrelse. Udstykningerne omfatter dog kun en lille del af lokalplanområdet. Umiddelbart må merudstykningsen af lokalplanområdet anses for at ligge på kanten af, hvad der kan tillades gennem dispensation.



Figur 5.31: Ikke-bindende illustrationsplan for delområde B fra lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune [Billund, 1985]. Det ses her, at bebyggelsestypen er angivet som åben-lav bebyggelse, hvor garager er forbundet parvis.

Om merudstykningsen faktisk burde have været gennemført ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan, vil vise sig i det senere casestudie, idet dette forhold afhænger af lokalplanens bestemmelser. På baggrund af kun en visuel sammenligning af ortofoto og kortbilag vurderer jeg merudstykningsen til umiddelbart at være af en sådan størrelse, at der burde have været udarbejdet en ny lokalplan.

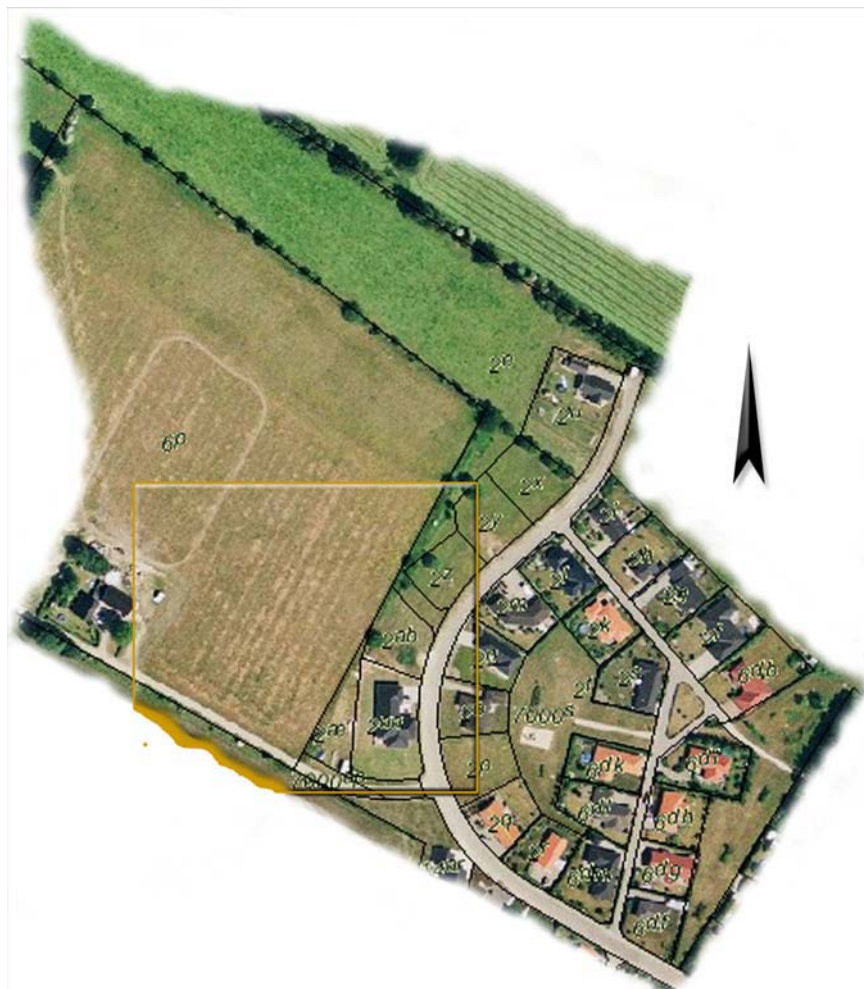


Figur 5.32: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses her, at bebyggelsestypen er ændret fra dobbelthuse til rækkehuse, og at der er foretaget en merudstyknings af området, som medfører en fordobling af antallet af grunde og dermed mindre og flere boliger.

Ændringen af bebyggelsestypen fra dobbelthuse til rækkehuse forventes ikke at være i strid med lokalplanens principper, idet disse bebyggelsestyper begge har karakter af tæt-lav bebyggelse. Derfor anser jeg ikke ændringen af bebyggelsestypen for at være så væsentlig, at den er i strid med lokalplanens principper, og ændringen formodes således at kunne gennemføres ved dispensation.

5.2.10 Boligformål i Billund Kommune

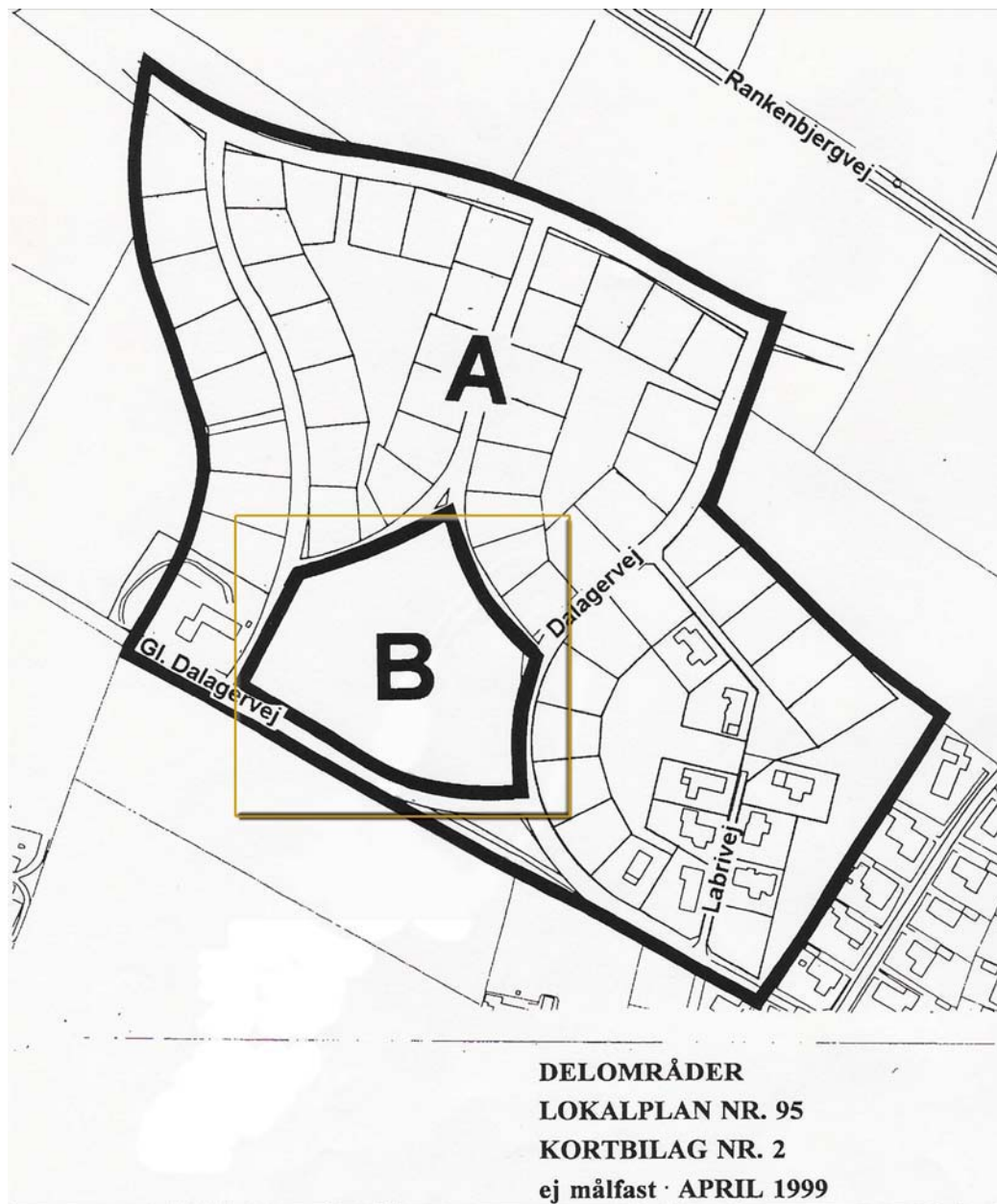
Lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune omhandler et område udlagt til tæt-lav og åben-lav boligbebyggelse. Lokalplanens udstykningsplan, kortbilag 2, er gjort bindende gennem bestemmelser angående områdeopdeling, udstykning, udlægning af veje, torve og stier samt opholdsarealer og grønne områder [Billund, 1999, §§ 2.3, 4.1, 7.1 og 9.3]. Lokalplanen indeholder to illustrationsplaner med mulige bebyggelser af lokalplanområdet. Disse illustrationsplaner er ikke gjort bindende gennem henvisninger i lokalplanens bestemmelser.



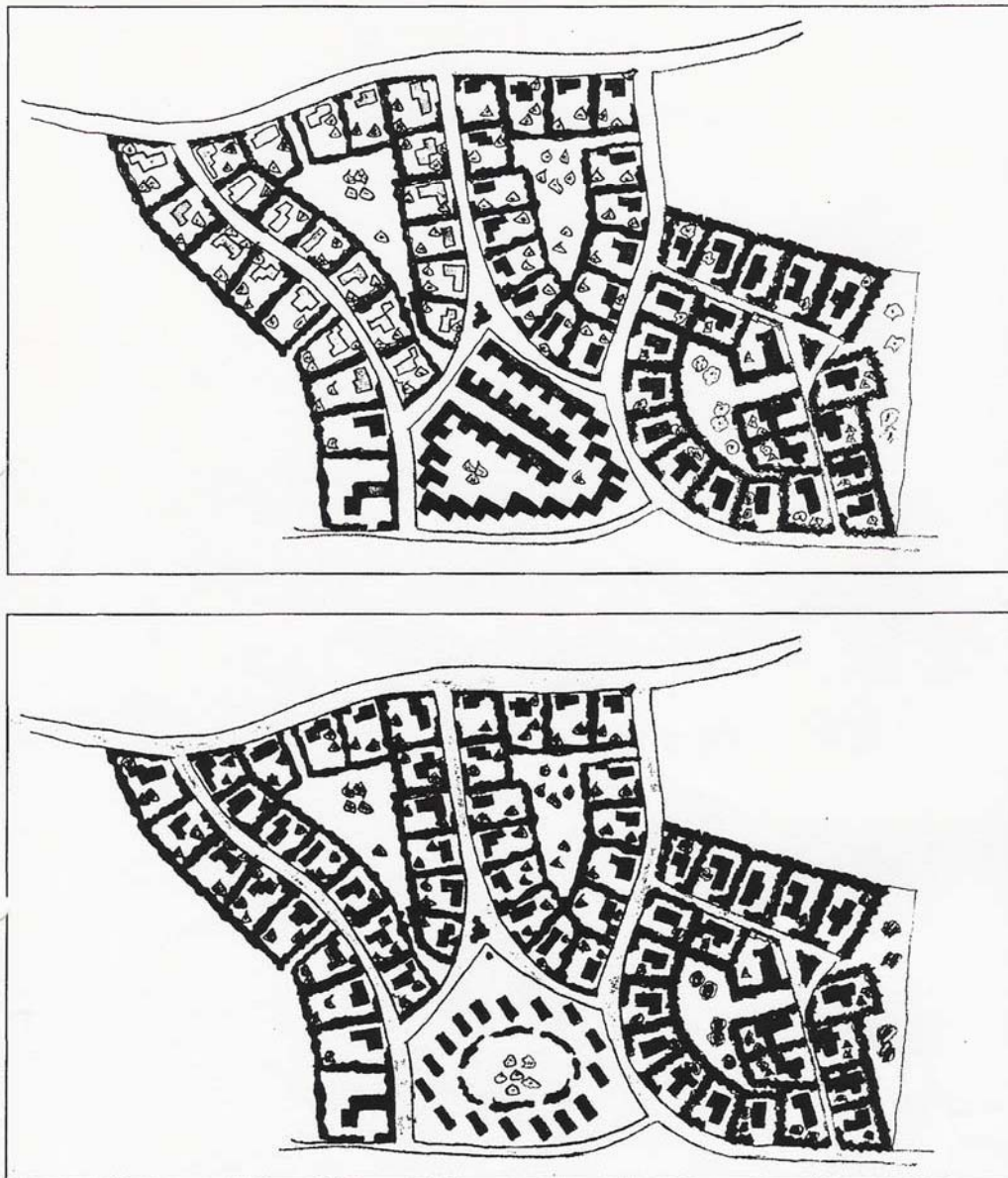
Figur 5.33 Ortofoto over lokalplanområde omfattet af lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune [Arealinfo, 2006].

Ændringerne i lokalplanområdet omfatter udstykningen af lokalplanens delområde B, jf. figur 5.33, 5.34 og 5.36. Ifølge lokalplanens bindende kortbilag skal hele delområde B umiddelbart udstykkes som en storparcel. Det er dog muligt, at der i lokalplanen ikke foreligger nogen udstykningsplan for delområdet, og at kortbilag 2 derfor er et udtryk for denne manglende udstykningsplan.

Det ses dog på kortbilagets ikke-bindende illustrationsplaner, at delområdet heller ikke her er udstykket, jf. figur 5.35. I det illustrationsplanen skal give borgere et indtryk af områdets mulige fremtidige anvendelse, må det umiddelbart antages, at lokalplanen ikke lægger op til en udstykning af delområdet. Det må derfor også umiddelbart antages, at udstykningen af delområdet er i uoverensstemmelse med lokalplanen.



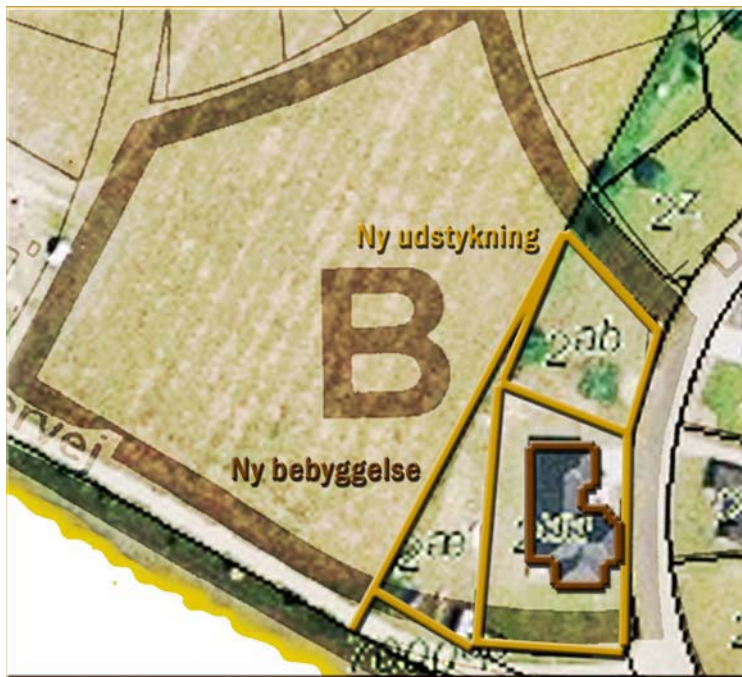
Figur 5.34: Bindende kortbilag 2 fra lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune [Billund, 1999]. Det ses her, at delområde B umiddelbart er udstykket som en storparcel.



Figur 5.35: Illustrationsplaner fra lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune [Billund nr. 95, 1999]. Det ses på de ikke-bindende illustrationsplaner, at delområde B muligvis er forbeholdt tæt-lav bebyggelse, og at lokalplanen ikke umiddelbart muliggør udstykning af delområde B.

ILLUSTRATIONSPLAN
LOKALPLAN NR. 95
KORTBILAG NR. 4
ej målfast · APRIL 1999

Den udførte udstykning og parcelhusbebyggelsen i lokalplanområdet lægger op til, at delområdet skal anvendes til åben-lav bebyggelse. Dette er ikke i overensstemmelse med lokalplanens ikke-bindende illustrationsplan. Da illustrationsplaner kan skabe forventninger for borgere og er med til at formidle lokalplanens bestemmelser, må det umiddelbart antages, at delområdet er udlagt til tæt-lav bebyggelse i overensstemmelse med illustrationsplanerne. Om tilladelsen til opførelse af åben-lav bebyggelse er i strid med lokalplanen, afhænger af lokalplanens bestemmelser, da illustrationsplanerne netop ikke har bindende retsvirkning.



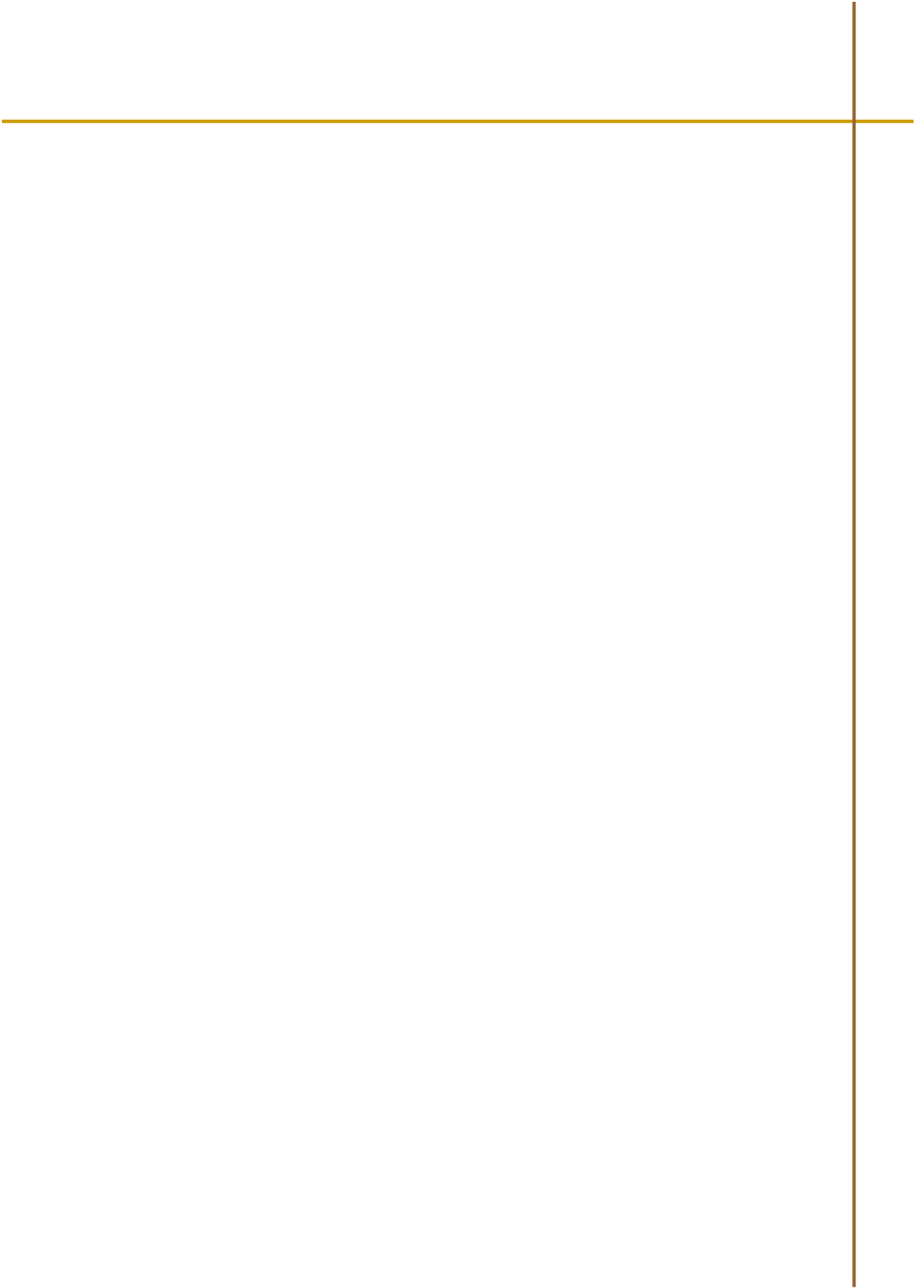
Figur 5.36: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses her, at der er foretaget udstykning af storparcellen. Endvidere formodes bebyggelsestypen som åben-lav at være i uoverensstemmelse med lokalplanen, grundet angivelsen på ikke-bindende illustrationsplaner.

Hvis det viser sig, at udstykningen af lokalplanområdet er i strid med lokalplanens bestemmelser angående udstykning og bebyggelsesform, er det muligt, at dette ligeledes er i strid med planens principper, grundet differentieringen af lokalplanområdet. Hvis lokalplanområdet således er opdelt for at skabe ét område til åben-lav boligbebyggelse og ét område til tæt-lav boligbebyggelse, må det forventes, at der har været en hensigt med netop denne opdeling, og derfor vil udstykningen til åben-lav bebyggelse være i strid med lokalplanens udlæg til tæt-lav bebyggelse. I så fald må ændringen af bebyggelsesformen og udstykningen være i strid med lokalplanens principper og/eller struktur.

5.3 Sammenfatning

Der er således udvalgt ti cases, som skal undersøges nærmere i det efterfølgende casestudie. Det er muligt at få et overblik over udvælgelsen af casene i appendiks B, hvor der foreligger et skema indeholdende alle ti cases, den enkelte lokalplans uoverensstemmelse med virkeligheden og min umiddelbare vurdering af uoverensstemmelsen mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Dette skema videreudbygges i casestudiet, således at det er muligt i sidste ende, at få et samlet overblik over udvælgelsen og caseanalysen.

I casestudiet analyseres indholdet af lokalplanerne for at finde frem til mulige årsager til de uoverensstemmelser, jeg har beskrevet i den visuelle udvælgelse. Herefter undersøges den lokalplanadministration, der har ligget til grund for områdets udseende i virkeligheden, og det skal herigennem være muligt finde ud af, hvorfor der er uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden og dermed også til løsningen på problemformuleringen.

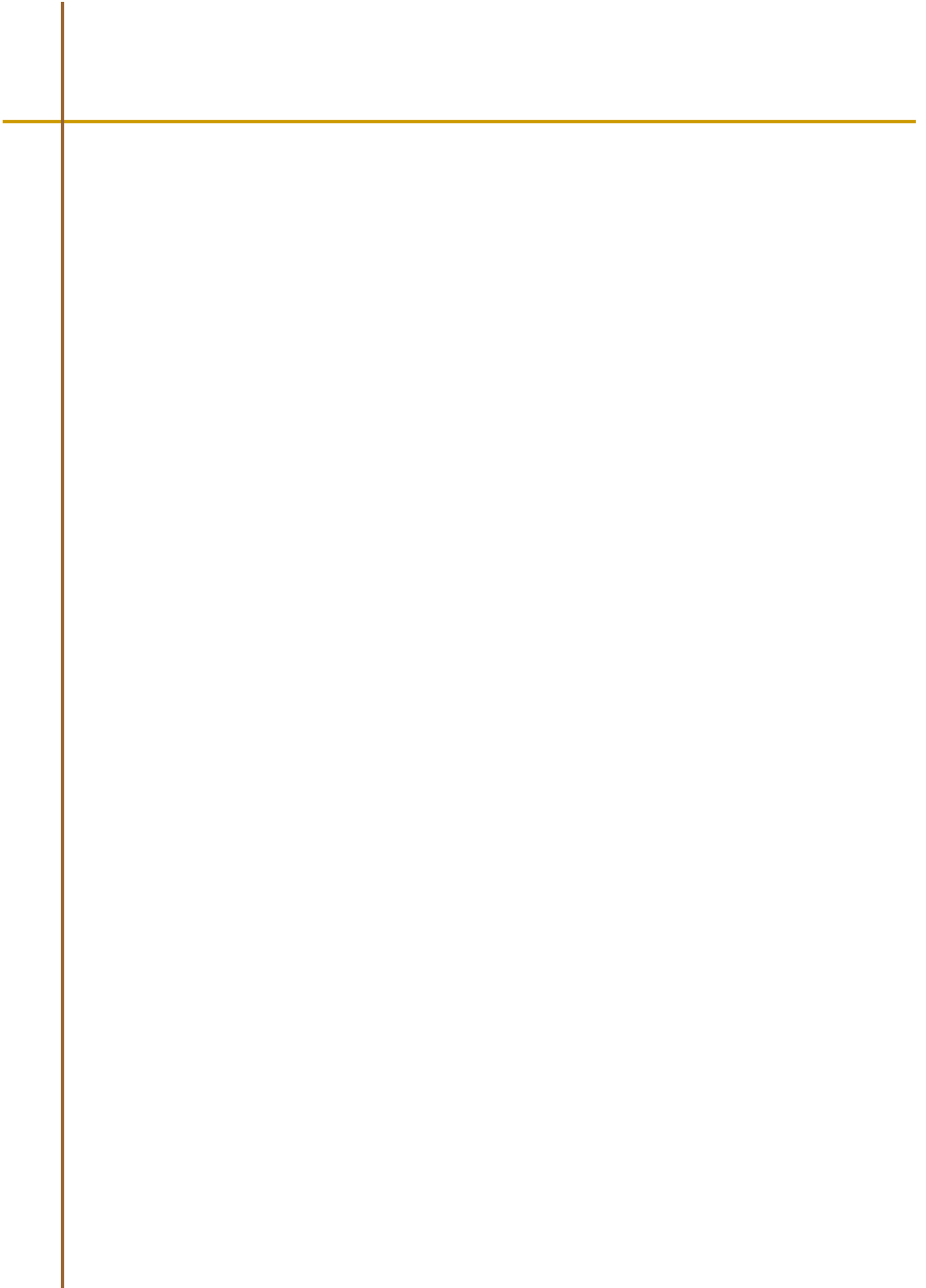






Kapitel 6

Cases



6 Cases

Casene er nu blevet udvalgt, og det er således muligt at undersøge hver enkelt lokalplan og den efterfølgende lokalplanadministration. Det skal igennem dette casestudie være muligt at udrede, hvorfor uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden opstår og dermed besvare problemformuleringen.

Casestudiet opdeles i de enkelte cases. Lokalplanernes indhold undersøges og analyseres, og det vurderes, hvorvidt indholdet kan have været årsagen til uoverensstemmelsen. Herefter undersøges lokalplanadministrationen gennem interviews med de pågældende kommuner, hvilket skal afklare administrationen af den enkelte lokalplan, og hvordan denne eventuelt kan have været årsagen eller kan have bidraget til uoverensstemmelsen mellem lokalplan og virkelighed.

Hver enkelt case analyseres med hensyn til beskrivelsen af planlægningen i redegørelsen og lokalplanens bestemmelser i det omfang, det er nødvendigt og hensigtsmæssigt i forhold til uoverensstemmelsen mellem lokalplanen og virkeligheden. Lokalplanens kortbilag vil dog ikke blive analyseret, da det allerede er blevet undersøgt, hvorvidt disse er gjort bindende gennem henvisninger i lokalplanens bestemmelser i kapitel 5 Udvælgelse.

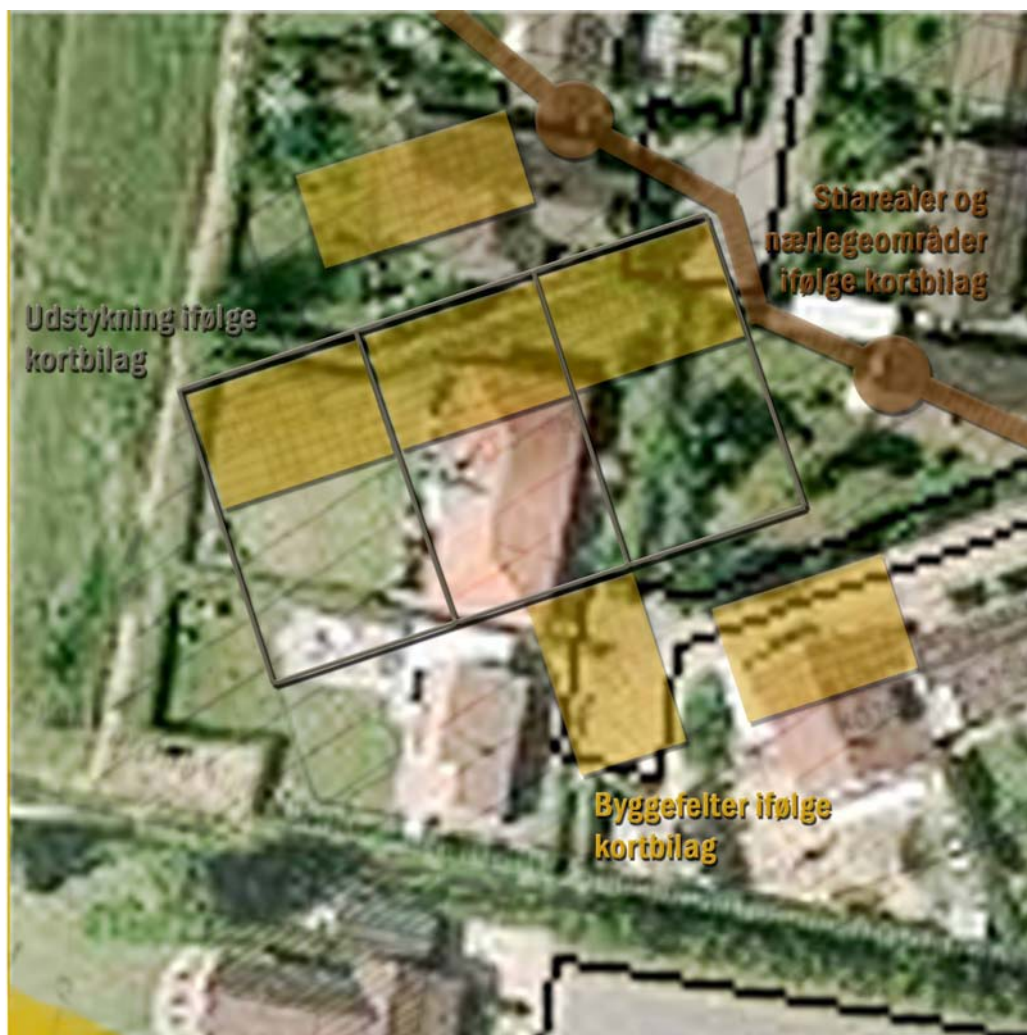
Lokalplanens redegørelse er ikke bindende, men denne kan og skal bidrage til forståelsen af planen og dennes hensigter. Lokalplanens bestemmelser er derimod bindende, og i denne analyse vil formålsbeskrivelsen have særlig betydning, da denne angiver planens principper og dermed er af stor betydning i forhold til dispensationsbegrebet. Gennem en analyse af disse lokalplanelementer er det således muligt at lave en samlet analyse af lokalplanen.

Gennem casestudiet vil den enkelte case blive sammenholdt med analysen af dispensations- og lokalplanpligtsbegreberne. Det vil således være muligt at undersøge væsentligheden af den pågældende uoverensstemmelse, og dette kan have indflydelse på årsagen til uoverensstemmelsen, da det ikke er uden betydning, om uoverensstemmelsen ligger indenfor lokalplanens eller dispensationskompetens rammer, eller om der er tale om en så væsentlig uoverensstemmelse, at der burde have været udarbejdet en ny lokalplan.

Analysens resultater sammenholdes såvel for den enkelte lokalplan som for det samlede casestudie, og det skal således være muligt at undersøge mulige årsager til uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed.

6.1 Boligområde i Frederikssund Kommune

Lokalplan nr. 1 fra Frederikssund Kommune omhandler omdannelsen af en tidligere frugtplantage til parcelhusbebyggelse, offentligt tilgængeligt friareal, skovbælte og bypark. Boligområdet er planlagt til at omfatte 49 parcelhuse [Frederikssund, 1977, s. 3+5].



Figur 6.1: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 1 fra Frederikssund Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses, at der er uoverensstemmelse angående udstykning og bebyggelse i boligområdets sydvestlige del. Dette har indflydelse på etableringen af stiforløb og de efter lokalplanen ønskede nærlegeområder.

Uoverensstemmelsen mellem lokalplan og virkeligheden ligger i boligområdets sydvestlige del, hvor fire planlagte ejendomme er reduceret til to, og disse er placeret anderledes i virkeligheden end på lokalplanens bindende kortbilag. Disse ændringer har stor indflydelse på det planlagte stiforløb og to nærlegeområder, som er henholdsvis ændret og fjernet, jf. figur 6.1 og afsnit 5.2.1 Boligområde i Frederikssund Kommune i kapitel 5 Udvælgelse.

6.1.1 Lokalplanens indhold

Lokalplanens redegørelse giver en kort beskrivelse af lokalplanens indhold. Det angives her, at lokalplanen er udarbejdet for at opføre den førømtalte parcelhusbebyggelse og sikre anvendelsen af det offentligt tilgængelige, kystnære friområde. Desuden skal lokalplanen sikre *en rimelig adskillelse og overgang mellem boligbebyggelse og erhvervsbebyggelse i området* [Frederikssund, 1977, s. 5].

Uoverensstemmelsen mellem lokalplanen og virkeligheden har ikke indflydelse på adskillelsen og overgangen mellem boligbebyggelsen og erhvervsbebyggelsen, da erhvervsbebyggelsen er etableret øst for lokalplanområdet, hvorimod uoverensstemmelsen ses i boligområdets sydvestlige hjørne.

Boligbebyggelsen *består af delvist sammenbyggede parcelhuse på mindre grunde* [Frederikssund, 1977, s. 5]. Det er i redegørelsen ikke nærmere angivet, hvad der menes med *mindre grunde*, men det er muligt, at sammenlægningen af ejendommene, som udgør uoverensstemmelsen mellem lokalplanen og virkeligheden, medfører en overskridelse af begrebet *mindre grunde*. Dette vil muligvis blive afklaret gennem en analyse af lokalplanens bestemmelser.

Ifølge redegørelsen skal bebyggelsen *opføres i overensstemmelse med den viste vejledende bebyggelsesplan* [Frederikssund, 1977, s. 5]. Redegørelsen angiver således, at bebyggelsesplanen er *vejledende*. Er dette tilfældet ifølge planens bindende bestemmelser, gives der lidt bredere rammer for dispensationsmulighederne i form af mindre korrektioner i forhold til kortbilaget, men det er ikke muligt at dispensere i strid med planens principper trods angivelsen af et retningsgivende kortbilag.

Adgangen til de offentlige friområder sikres gennem stiforbindelser mellem boligområdet og friarealerne. Disse stiforbindelser findes hovedsageligt i lokalplanområdets vestlige del, og uoverensstemmelsen mellem lokalplan og virkelighed har haft indflydelse på en af disse forbindelser, der i medfør af den anderledes bebyggelse og udstykning har fået et anderledes forløb. Stiforbindelsen er således ikke nedlagt, men har blot fået et andet udseende. Forbindelsen mellem boligområdet

og friområdet er således stadig sikret om end med en anderledes udformning end planlagt.

6.1.1.1 Lokalplanbestemmelser

Lokalplanen indeholder en forholdsvis kort formålsbeskrivelse, som blot fastlægger områdets anvendelse til boligformål og offentlige friarealer. En mere detaljeret formålsbeskrivelse ville sikre anvendelsen og reguleringen af området bedre, da en kortfattet beskrivelse af formålet åbner op for muligheden for at dispensere fra lokalplanen.

Planens formål er at sikre det af planen omfattede område til boligformål, de af planen omfattede områder til offentlige friarealer, samt at fastlægge områdernes fremtidige hovedstruktur.

Lokalplanens formålsbestemmelse § 1.1

Formålsbeskrivelsen omfatter dog en sikring af områdets hovedstruktur. Denne tilføjelse i lokalplanens formål er i princippet unødvendig, da planens struktur er en del af planens principper. Hovedstrukturen er således sikret uanset, om sikringen er medtaget i formålsbestemmelsen eller ej. Hovedstrukturen i planen vil vise sig gennem en undersøgelse af lokalplanens øvrige bestemmelser. Det er således ikke muligt blot på baggrund af lokalplanens formålsbestemmelse at vurdere, hvorvidt uoverensstemmelsen mellem plan og virkelighed er i strid med planens principper.

Uoverensstemmelsen omfatter en anderledes udstykning end den, der er angivet i lokalplanen. Lokalplanens § 4.1 fastslår, at udstykning skal ske efter udstykningsplanen. Det er, i modsætning til det angivne i lokalplanens redegørelse, ikke angivet, at denne udstykningsplan er vejledende.

Udstykning må kun foretages i overensstemmelse med den på vedhæftede kort viste udstykningsplan.

Lokalplanbestemmelse § 4.1

Yderligere udstykning må ikke finde sted.

Lokalplanbestemmelse § 4.3

Der er således en uoverensstemmelse mellem redegørelsen og lokalplanens § 4.1. I sådanne tilfælde er det lokalplanens bindende bestemmelser, der er gældende, jf. afsnit 4.1.2 Lokalplanens kortillustrationer. Af denne grund skal udstykningsplanen ikke anses for at være vejledende, og korrektioner i forhold til kortbilag kan derfor som hovedregel kun gennemføres ved dispensation.

Det er sandsynligvis muligt at dispensere fra lokalplanens bestemmelse angående udstykning, idet ændringen ikke kan anses for at være så væsentlig, at der opstår strid med planens principper. Dette er grundet, at ændringerne omfatter en forholdsvis lille del af lokalplanområdet. Dog kan det diskuteres, hvorvidt den anderledes udstykning medfører strid med planens struktur, da udstykningen af området er ganske karakteristisk, hvor bebyggelsen danner en bue mod vandet.

Da der er foretaget ændringer i forhold til den planlagte udstykning, og dette ikke er i overensstemmelse med lokalplanens § 4.1, skal denne ændring vurderes i forhold til lokalplanens formål. Formålet sikrer planens hovedstruktur, men da der er tale om så lille en del af lokalplanområdet, synes ændringerne ikke at medføre strid med lokalplanens principper. Den anderledes udstykning kan derfor anses for at have ligget udenfor lokalplanens grænser, men indenfor dispensationskompetencens grænser, hvorfor ændringen har kunnet gennemføres ved dispensation.

Lokalplanens § 4.1 følges op af lokalplanens § 4.3, hvormed der ikke må udstykes yderligere i forhold til det bindende kortbilag. Det skal understreges, at ændringen af udstykninger ikke omfatter yderligere udstykninger, men at en ejendom oprindeligt skulle udstykkes i to ejendomme ifølge lokalplanen. Lokalplanen indeholder i denne forbindelse kun bestemmelse om mindstegrundstørrelse på 450m², hvorfor denne sammenlægning anses for at ligge indenfor lokalplanens grænser.

Ingen grund må udstykkes med en størrelse, der er mindre end 450 m², og grunde må endvidere ikke udstykkes med en facadelængde, der er mindre end 17 m.

Lokalplanbestemmelse § 4.2

Grunde blev i redegørelsen beskrevet som *mindre*. At der er tale om mindre grunde, er ikke sikret gennem lokalplanens bestemmelser, da der her blot er angivet en minimumsgrænse. Selv om grundenes størrelse er sikret gennem lokalplanens bindende kortbilag, er det sandsynligvis muligt, indenfor lokalplanens grænser, at sammenlægge enkelte grunde. Da formålsbestemmelsen blot sikrer planens hovedstruktur, er der umiddelbart ikke noget til hinder for, at en af ejendommene, som er del af uoverensstemmelsen mellem plan og virkelighed, sammenlægges med naboejendommen.

Grundstørrelser kunne have været sikret yderligere ved at angive en maksimumsgrænse i lokalplanens bestemmelser, ligesom der er sikret mod mindre grundstørrelser i såvel lokalplanens § 4.2 og 4.3 med angivelse af mindstegrundstørrelse og forbud mod yderligere udstykning. Det ville således have været muligt at sikre udstykning af mindre grunde, sådan som det er angivet i planens redegørelse.

De enkelte beboelsesbygninger må ikke opføres med et mindre areal end 90 m² eller større end 210 m².

Lokalplanbestemmelse § 7.2

Bebyggelsesregulerende bestemmelser omfatter ligeledes bestemmelser til regulering af bygningsstørrelser. Bygningen, som er opført på den sammenlagte grund, overholder ikke denne bestemmelse, da bygningen har et areal på ca. 290 m² i modsætning til lokalplanens maksimale bygningsstørrelse på 210 m². Dette er en afvigelse på 38 %, hvilket umiddelbart er en forholdsvis stor afvigelse, men da der blot er tale om en enkelt ejendom i et forholdsvis stort boligområde, forventes afvigelsen ikke at være i strid med formålsbestemmelsens sikring af hovedstrukturen, og kan derfor gennemføres ved dispensation.

Spørgsmålet er så, om kommunen efter ovenstående kan afslå dispensation ved ansøgninger fra andre grundejere om sammenlægning af grunde. Da der ikke er bindende bestemmelser angående maksimale grundstørrelser, ville dette næppe være muligt at forhindre efter lokalplanen, som den foreligger, og med den administration, kommunen har lagt op til vedrørende sammenlægning af grunde. Hermed kan der i teorien på sigt opstå forhold, som kommunen sandsynligvis ikke har ønsket ved udarbejdelse af lokalplanen.

Beboelsesbygninger må kun opføres indenfor de på vedhæftede kort med (signatur) viste byggefelter.

Lokalplanbestemmelse § 7.9

Den anderledes udstykning medfører, at bebyggelse ligger udenfor de i lokalplanen angivne byggefelter, jf. lokalplanens § 7.9. Heller ikke i denne bestemmelse er det angivet, at der er tale om en vejledende bebyggelsesplan. Placeringen af byggefelter kan derfor ikke anses for at være vejledende uanset redegørelsens angivelse.

Bestemmelserne angående udstykning og byggefelter må tilsammen medføre en vis sikring af bebyggelsens placering i lokalplanområdet. men da bestemmelserne er af bebyggelsesregulerende karakter, og da ændringen ikke er i strid med planens formålsbestemmelse og principper, anses ændringerne for at kunne gennemføres ved dispensation og fordrer således ikke udarbejdelse af en ny lokalplan.

Bebyggelsens og udstykningens placering og udformning har dog indflydelse på det omkringliggende område. Af denne grund har det været nødvendigt at udforme en stiforbindelse anderledes end planlagt. Stiforbindelsen er en af to stier i boligområdet, og disse er udformet spejlvendt i forhold til hinanden. Stiforbindelsernes ud-

formning er sikret gennem lokalplanens § 5.1 og skal derfor udformes som vist på det bindende kortbilag.

Der udlægges areal til følgende nye veje og stier med en beliggenhed som vist på vedhæftede kort.

Lokalplanbestemmelse § 5.1

Stiforbindelsen er som sagt ikke blevet nedlagt som følge af den nye udstykning og bebyggelse, og der er stadig forbindelse mellem boligområdet og det offentlige friareal. Formålet med at etablere stien er bevaret, og derfor må det antages, at en sådan ændring af stiforløbet er i overensstemmelse med mulighederne for dispensation. Dette på trods af, at der igen ikke er tale om et vejledende udlæg af areal til stiforbindelsen.

Hensigten med udformningen af bebyggelse og stier angives ikke i hverken redegørelse eller bindende bestemmelse. Det er derfor ikke muligt at vide, om denne udformning har til hensigt at give området en ensartet karakter, og der er af denne grund åbnet mulighed for dispensation. Det må dog tages i betragtning, at såvel bebyggelse som stiforbindelser har en ganske karakteristisk udformning og placering, hvorfor det må forventes, at der har været en hensigt med denne specifikke udformning af lokalplanområdet. Ændringer af denne karakter må derfor være i strid med lokalplanens struktur.

De med (signatur) viste arealer udlægges til nærlegeområder

Lokalplanbestemmelse § 9.2

Uoverensstemmelsen omfatter også de planlagte nærlegeområder, som nu tilsyneladende ikke eksisterer i det sydvestlige boligområde. Denne ændring indebærer således nedlægning af to af boligområdets seks nærlegeområder, hvilket må anses for at være nedlægning af en betydelig del af det samlede antal. Da planens struktur omfatter friarealer, herunder fælles opholdsarealer, må nedlæggelsen af en tredjedel af nærlegeområderne anses for at være en så væsentlig ændring, at en ny lokalplan burde have været tilvejebragt for at realisere ændringerne, jf. afsnit 4.2.4.4 Lokalplanens planlagte struktur i kapitel 4 Dispensation og lokalplanpligt.

6.1.2 Lokalplanadministration

Ifølge Peter Ryborg, plan- og udviklingschef ved Frederikssund Kommune, har kommunen vedtaget en bebyggelsesplan, som gør rede for de uoverensstemmelser, der er mellem den oprindelige bebyggelsesplan og virkeligheden efter lokalpla-

nens realisering. Denne bebyggelsesplan er udarbejdet efter lokalplanens vedtagelse og formodentlig inden bebyggelse af området. Kommunen har på daværende tidspunkt således vurderet ændringerne i forhold til den oprindelige plan til ikke at være så væsentlige, at der skulle tilvejebringes en ny lokalplan for at udføre ændringerne. Denne beslutning blev ifølge Ryborg truffet på baggrund af, at lokalplanen på daværende tidspunkt endnu ikke var realiseret, og de fremtidige beboere har således været klar over ændringerne, inden de købte ejendommene [Ryborg, 2007, jf. Appendiks A afsnit A.1.1].

Ryborg udtaler, at den reviderede bebyggelsesplan blev politisk behandlet i 1983. Da der kun blev foretaget en ændring af bebyggelsesplanen, og en ny lokalplan ikke blev tilvejebragt, blev ændringerne sandsynligvis ikke fremlagt for offentligheden. Efter kommunens vurdering ville ændringerne formentlig kun være vedkommende for bygherren selv, og idet bebyggelsesplanen sandsynligvis blev udarbejdet i samråd med bygherren, blev en offentlighedsfase anset for værende unødvendig [Ryborg, 2007, jf. Appendiks A afsnit A.1.1].

Efter min mening tilsidesætter en sådan senere vedtaget bebyggelsesplan uden offentlighedsprocedure planlovens regler angående offentlighedens indflydelse på planlægningen, og såvel kommende som allerede etablerede beboere i området mister den retssikkerhed, som lokalplanlægningen medfører. Det er muligt, at bebyggelsesplanen kunne vedtages gennem dispensation med tilhørende offentlighedsprocedure, men da ændringerne i lokalplanområdet er i strid med planens principper, har det end ikke været muligt at gennemføre ændringer ved udarbejdelsen af en bebyggelsesplan gennem dispensationsprocedure.

Jeg anser derfor den senere udarbejdede bebyggelsesplan for at være i strid med planlovens bestemmelser, og det er således ikke muligt at vedtage en sådan. Ændringerne i forhold til lokalplanen skal derfor ses i forhold til den oprindelige bebyggelsesplan, hvormed der skal uarbejdes en ny lokalplan for at kunne gennemføre disse ændringer.

Ryborg fortæller endvidere, at det utvivlsomt er bygherren selv, der har efterspurgt ændringer i forhold til lokalplanen, og at ændringerne medfører en mere hensigtsmæssig placering af boligerne [Ryborg, 2007, jf. Appendiks A afsnit A.1.1]. Jeg er af den holdning, at vurderingen af, om ændringerne i forhold til lokalplanen er mere hensigtsmæssige end de planlagte forhold, ikke kan inddrages i beslutningen om, hvorvidt der *kan* meddeles dispensation fra lokalplanen. En sådan vurdering hører hjemme i beslutningen, om det er *ønsket* at meddele dispensation. Idet ændringerne af bebyggelsens placering medfører nedlægning af nærlegeområder og ændring af stiforbindelser i strid med lokalplanens struktur, burde en ny lokalplan have væ-

ret tilvejebragt, uanset om en anderledes placering af bebyggelsen ville være mere hensigtsmæssig.

Med hensyn til nedlæggelsen af boligområdets nærlegeområder udtaler Ryborg, at denne nedlæggelse er i strid med planens principper, og i dag ville kommunen formentlig tilvejebringe en ny lokalplan for at gennemføre ændringerne. Vurderingen af, om der skal udarbejdes en ny lokalplan, bygger dog på et skøn, og der er tale om forholdsvis små ændringer, herunder forbedringer af bebyggelsens placering i forhold til sol og udsigt, i et område, som formentlig ikke har været bebygget på daværende tidspunkt, [Ryborg, 2007, jf. Appendiks A afsnit A.1.1].

6.1.3 Samlet vurdering

Denne case vidner om tidligere problemer i lokalplanadministrationen, da dispensationen til ændringen af placering af bebyggelse har medført nedlæggelse af en tredjedel af lokalplanens nærlegeområder, hvilket burde have medført tilvejebringelsen af en ny lokalplan. En ny lokalplan er ikke blevet tilvejebragt, da kommunen i stedet har truffet beslutningen om at vedtage en ny bebyggelsesplan, som inddrager de ændringer, der var mellem den oprindelige bebyggelsesplan og virkeligheden efter lokalplanens realisering.

Det må konkluderes, at beslutning om, at ændringerne kunne gennemføres ved vedtagelsen af en ny bebyggelsesplan, og følgelig omgå dispensations- og lokalplansprocedurerne, har været fejlagtig. Denne beslutning har formentlig bygget på, at området på daværende tidspunkt ikke har været bebygget, og at bygherren har fremsat ønske om ændringer i forhold til den oprindelige bebyggelsesplan. Det er dog ikke muligt at tilsidesætte planlovens regler angående offentlighedens indflydelse på planlægningen og lokalplanpligt, og casen påpeger således fejlagtige vurderinger i lokalplanadministrationen.

Beslutningen om at vedtage en sådan bebyggelsesplan kan ligeledes skyldes, at lokalplanens formålsbeskrivelse ikke detaljeret sikrer udformningen og placeringen af bebyggelsen. Den forholdsvis korte og udetaljerede formålsbeskrivelse kan derfor have været medvirkende til, at kommunen har skønnet at kunne begrænse sig til at vedtage en ny bebyggelsesplan, og dermed også indirekte årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed. Dette ændrer dog ikke det faktum, at bebyggelsesplanen ikke kan danne grundlag for ændringerne i lokalplanområdet, og at indgrebet i nærlegeområderne og ændringen af lokalplanens meget karakteristiske struktur udløser lokalplanpligt.

6.2 *Institutionsområde i Frederikssund Kommune*

Lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune omhandler opførelsen af et institutionsområde bestående af en børneinstitution og reservation af areal til fritidshjem. Lokalplanen omfatter blot en enkelt ejendom [Frederikssund, 1980, s. 5].

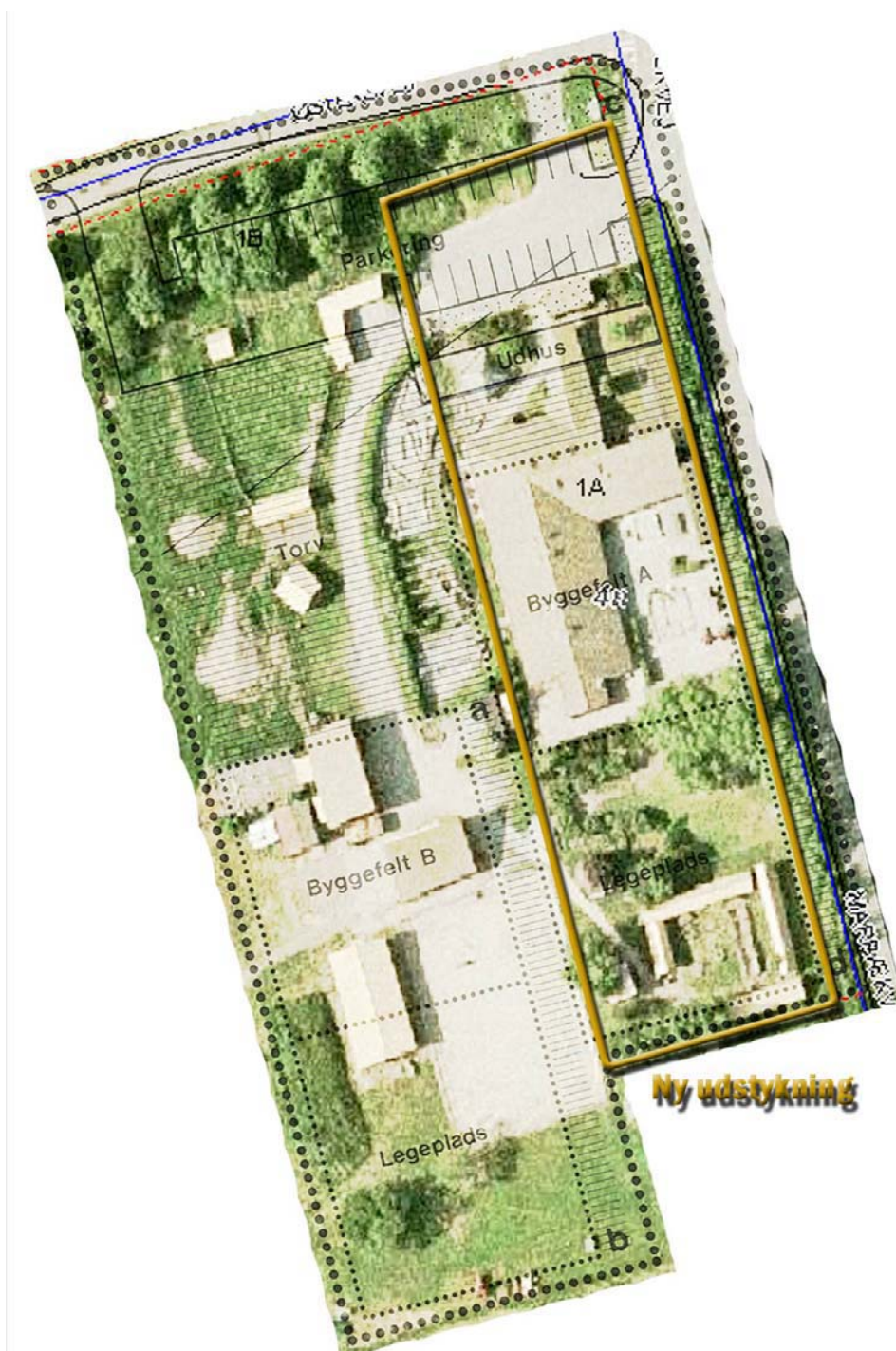
Uoverensstemmelsen vedrører store dele af ejendommen. Ejendommen er blevet udstykket, og indkørsel til området, parkering og udhuse er placeret anderledes i virkeligheden end de er vist placeret på lokalplanens kortbilag. Parkeringspladser er i virkeligheden placeret, hvor lokalplanen udlægger areal til udhuse, og udhuse og mindre bebyggelse er etableret, hvor lokalplanen udlægger areal til legeplads og torv. Desuden har den del af ejendommen, som er udlagt til parkering og torv, karakter af at være etableret græsareal, jf. figur 6.2 og afsnit 5.2.2 i kapitel 5 Udvælgelse.

Ved søgning på ejendommens adresse i Den offentlige informationsserver (www.ois.dk) ses det, at Frederikssund Kommune er ejer af hele lokalplanområdet. Der er altså tale om en kommunal ejendom, hvormed mulighederne for dispensation indskrænkes, idet kommunerne ifølge Naturklagenævnets praksis har en pligt til at følge egen planlægning.

6.2.1 Lokalplanens indhold

Lokalplanens redegørelse er forholdsvis kortfattet. Her er det blot nævnt, at lokalplanens bestemmelser fastlægger områdets anvendelse til institutionsområde i hovedtræk. Desuden nævnes reservationen til det kommunale fritidshjem [Frederikssund, 1980, s. 5]. Der redegøres således ikke nærmere for baggrunden for lokalplanen og dennes regulering af området.

Den manglende detaljering af lokalplanens baggrund vanskeliggør forståelsen af lokalplanens bestemmelser, og det er ikke muligt at understøtte en beslutning angående dispensation ud fra planens principper med redegørelsens beskrivelser af reguleringen. Redegørelsen alene kan ikke fungere som beslutningsgrundlag for dispensation, men kan være med til at angive planens intentioner, og kan dermed være en del af beslutningsgrundlaget.



Figur 6.2: Sammenligning af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses, at virkeligheden ser væsentlig anderledes ud i forhold til det planlagte.

6.2.1.1 Lokalplanbestemmelser

Lokalplanen indeholder en kortfattet formålsbeskrivelse, som blot fastlægger udlæggelse af areal til børneinstitution og fritidshjem. En mere detaljeret uddybende formålsbeskrivelse ville sikre anvendelsen og reguleringen af området bedre, da en kortfattet beskrivelse af formålet åbner op for muligheden for at dispensere fra lokalplanen og dens bestemmelser.

Lokalplanen har til formål at udlægge et areal, hvorpå der kan placeres en børneinstitution og et fritidshjem.

Lokalplanens formålsbestemmelse § 1

Lokalplanens formål er at udlægge areal til børneinstitution og fritidshjem. Området er bebygget, men ikke i overensstemmelse med planens øvrige bestemmelser. Uoverensstemmelsen mellem planen og virkeligheden er således ikke i strid med formålet, men svarer ikke til lokalplanens mere præcise regulering af området gennem dens øvrige bestemmelser. Spørgsmålet er dog, om opførelsen af børneinstitutionen har medført så væsentlige ændringer i forhold til lokalplanens øvrige bestemmelser, at der er strid med planens struktur og egentlig tale om en helt anden planlægning.

Lokalplanområdet omfatter som sagt en enkelt ejendom. På det bindende kortbilag er der ikke illustreret udstykningsmuligheder for området. Af denne grund skaber bestemmelserne angående udstykning og forbud herfor større forvirring, end den gavner realiseringen af lokalplanen, jf. lokalplanens § 4.1.

Udstykning må kun foretages i overensstemmelse med den på vedhæftede kortbilag viste retningsgivende udstykningsplan.

Lokalplanbestemmelse § 4.1

Bestemmelsen angående udstykning er unødvendig, idet lokalplanens kortbilag ikke angiver mulige udstykninger af ejendommen. For at sikre lokalplanområdet mod udstykning kunne det have været mere hensigtsmæssigt at formulere en lokalplanbestemmelse som f.eks.: *Udstykning af lokalplanområdet må ikke finde sted.*

Bestemmelsen angående udstykning er således uklar og vag. Man kan få fornemmelsen af, at planlæggerne kritikløst har medtaget bestemmelserne fra en anden plan ved udarbejdelsen af nærværende plan uden, at de har vurderet, om dette er hensigtsmæssigt i denne plan. Undersøgelsen *Lokalplanlægning i Danmark* viser

talrige eksempler på sådanne kritikløse "afskrivninger" af tidligere planers bestemmelser [Knudsen, 2007].

Den manglende klarhed og præcision indebærer, at der ikke foreligger regulering af udstykningsforholdene, hvilket medfører, at der enten er frie muligheder for udstykning, eller at udstykninger skal ses i forhold til de eksisterende forhold i området. I så fald vil udstykningen af området alene ikke udløse lokalplanpligt, og da er det muligt, at kommunen ikke kan modsætte sig dispensation. Der står dog i § 4.2, at yderligere udstykning ikke er tilladt, og med henvisning til den kan kommunen modsætte sig dispensation.

Yderligere udstykning må ikke finde sted.

Lokalplanbestemmelse § 4.2

Ses udstykningen i forhold til lokalplanens principper, og da formålsbeskrivelsen blot fastlægger områdets anvendelse og ikke områdets udseende, herunder udstykning, findes udstykningen af lokalplanområdet ikke i sig selv at være i strid med planens principper og kan derfor gennemføres ved dispensation fra lokalplanens §§ 4.1 og 4.2. Enkelt udstykning findes i øvrigt ikke at være i strid med planens struktur på trods af, at udstykningen omfatter næsten halvdelen af lokalplanområdet.

Det med (signatur) viste areal udlægges til parkeringsareal.

Lokalplanbestemmelse § 9.2

Uoverensstemmelsen mellem plan og virkelighed omfatter desuden placeringen af parkeringspladser. Arealet til parkeringsplads er mindre end planlagt, og det synes nu at være etableret, hvor lokalplanen udlægger areal til udhuse. Det har måske ikke været nødvendigt at etablere hele det udlagte parkeringsareal. Er dette tilfældet, vil den delvise etablering af parkeringspladsen ligge indenfor lokalplanens rammer, da der ikke er pligt til at realisere forhold, der er udlagt areal til i en lokalplan. Det forekommer desuden rimeligt ikke at etablere mere af parkeringspladsen, end der er brug for til driften af institutionen. Den anderledes placering af parkeringspladsen vil formodentlig i sig selv heller ikke udløse lokalplanpligt, da placeringen ikke er sikret gennem formålsbestemmelsen.

Angående adgangsforholdene til området er der ikke udformet bestemmelser herfor i lokalplanen. Indkørsel til lokalplanområdet er således kun medtaget på lokalplanens kortbilag, og kortbilaget er ikke gjort bindende angående dette forhold. Det er således muligt at regulere adgangsforholdene inden for lokalplanens rammer, og

Cases

ændringen af disse tænkes mere hensigtsmæssig, når den anderledes placering af parkeringspladsen tages i betragtning.

Udhuse kan placeres udenfor byggefeltene i princippet, som vist på kortbilaget.

Lokalplanbestemmelse § 7.4

Den i forhold til lokalplanen anderledes placering af parkeringspladsen kan have haft indflydelse på placeringen af udhuse. Udhuse kan efter lokalplanens § 7.4 placeres udenfor byggefeltene, som angivet på kortbilaget. Brugen af ordet *kan* medfører, at der er tale om en vag bestemmelse, men bestemmelsen åbner ikke mulighed for en anden placering af udhuse end indenfor byggefeltet eller den særlige udpegning på kortbilaget. Bestemmelsen giver således kun mulighed for, at udhuse, der ikke ønskes placeret indenfor byggefeltet, kan placeres indenfor det på kortbilaget angivne område.

Denne placering udenfor byggefeltet er principiel. Virkeligheden ser dog ganske anderledes ud, idet der er placeret udhuse og mindre bebyggelse spredt over hele lokalplanområdet. Ved at angive placeringen som principiel åbnes der blot mulighed for mindre korrektioner i forhold til kortbilaget. Det er således ikke muligt helt at se bort fra lokalplanens bestemmelse, jf. afsnit 4.1.3 Lokalplanens kortbilag. Selvom bestemmelsen gør det muligt at placere udhuse en smule anderledes i forhold til kortbilaget, må den i virkeligheden udførte placering af udhuse og mindre bebyggelse ikke kunne anses for værende i overensstemmelse med den planlagte principielle placering.

Den anderledes placering af udhuse er ikke i strid med lokalplanens formålsbestemmelse, idet placeringen ikke er sikret i denne. Idet der er foretaget en bevidst udpegning af areal til placering af udhuse i lokalplanen, må den anderledes placering i virkeligheden dog være i strid med lokalplanens struktur, hvormed ændringen kun burde foretages i forbindelse med tilvejebringelsen af en ny lokalplan, jf. afsnit 4.2.4.3 Lokalplanens anvendelsesbestemmelser og differentiering. Endvidere skærpes lokalplanpligten, idet lokalplanområdet omfatter en kommunal ejendom.

Det med (signatur) viste areal udlægges til torveplads som adgangsområde til institutionerne.

Lokalplanbestemmelse § 9.3

På torvepladsen er etableret udhus eller anden mindre bebyggelse. Torvepladsen synes desuden anvendt som græsareal. Dette kan muligvis skyldes en manglende etablering af torvearealet. Lokalplanlægning medfører som nævnt ikke pligt overfor

ejere til at realisere lokalplanen, og er torvepladsen ikke realiseret, er dette tilladt uden dispensation eller tilvejebringelsen af en ny lokalplan.

Er der derimod etableret græsareal, hvilket det i dette tilfælde har karakter af, er der ikke tale om en manglende realisering af lokalplanen. En etableret græsplæne ville ikke adskille sig væsentlig fra et torveareal, da der i begge tilfælde er tale om friarealer. Desuden er det i dette tilfælde ønsket, at arealet skal fungere som adgangsområde til institutionerne, og græsarealer kan sandsynligvis udmærket benyttes til dette formål.

Dog synes græsarealet ud fra ortofotoet at være indhegnet. Det er således ikke muligt at benytte græsarealet som et torveareal. Etableringen af græsarealet er i så fald i strid med lokalplanens bestemmelse angående torvepladsen. Ses ændringen i forhold til lokalplanens formålsbestemmelse, er uoverensstemmelsen ikke umiddelbart i strid hermed, da formålsbestemmelsen ikke sikrer torvepladsen, men at etablere et sådant indhegnet græsareal i stedet for torveareal er i strid med planens struktur. Der er endvidere tale om en kommunal ejendom, hvormed lokalplanpligten skærpes, og ændringen kan derfor ikke gennemføres, medmindre en ny lokalplan tilvejebringes.

Hvis disse ændringer ses i en helhed i forhold til lokalplanen, er ændringerne tilsammen ligeledes i strid med planens struktur. Ændringerne omfatter hele lokalplanområdet, og området ser ganske anderledes ud i virkeligheden end i lokalplanen. Uoverensstemmelsen må anses for at medføre en så væsentlig ændret struktur, at den er i strid med planens principper. Dette på trods af, at flere af ændringerne hver for sig ikke er i strid med lokalplanens formålsbestemmelse. Der burde således have været udarbejdet en ny lokalplan.

6.2.2 Lokalplanadministration

Peter Ryborg, plan- og udviklingschef fra Frederikssund Kommune, udtaler, at ændringerne, som bl.a. omfatter torvearealet og vejadgangen til området, i dag kun ville kunne gennemføres ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Han formoder, at der tidligere kan have været tendens til at lempe på reglerne angående dispensation og lokalplanpligt med hensyn til kommunale ejendomme, og det er muligt, at dette har været en af grundene til, at der ikke har været tilvejebragt en ny lokalplan for at gennemføre ændringerne i området [Ryborg, 2007, jf. Appendiks A.1.2].

Ifølge Ryborg er lokalplanens udlæg af torveareal formodentlig blevet ændret, da der har været ønske om at holde dyr i forbindelse med børneinstitutionen. Torvearealet fungerer således i dag som en ridebane, og der er plads til græsning af dyr [Ryborg, 2007, jf. Appendiks A.1.2]. Efter min mening kan der ikke meddeles tilladelse

delse til græsning af dyr på udlagt torveareal, idet dette er i strid med planens struktur.

Jeg er desuden uenig med Ryborg i, at ændringen af vejadgangen udløser lokalplanpligt i dette tilfælde. Idet lokalplanens bestemmelser er bindende, og disse er gældende i det tilfælde, at der er uoverensstemmelse mellem kortbilag og bestemmelser, mener jeg, at der ikke foreligger en regulering af adgangsforholdene. Kortbilaget er gjort bindende gennem lokalplanens øvrige bestemmelser, og det er derfor min holdning, at ændringen kan tillades gennemført ved dispensation. Ses ændringerne derimod i en sammenhæng, er der klart tale om en helt anderledes struktur i virkelighedens område end den, der er fastlagt i lokalplanen, og ændringerne burde således udløse lokalplanpligt.

Bevæggrundene for ændring af adgangsforholdene til området har, ifølge Ryborg, sandsynligvis været ønsket om at mindske trafikken på mindre veje og ved boligområder i nærheden. Ryborg oplyser ikke, hvornår ændringen af adgangsvejen er blevet gennemført, da der ved lokalplanens udarbejdelse endnu ikke var etableret bebyggelse udenfor lokalplanområdet. Ændringen af vejadgangen til lokalplanområdet kan altså have været gennemført for at undgå trafikgener for fremtidige boligområder i nærheden [Ryborg, 2007, jf. Appendiks A.1.2].

Ifølge Ryborg er de omkringliggende områder blevet bebygget senere hen i takt med befolkningsudviklingen i Frederikssund. Ændringerne i lokalplanområdet har således ikke været til gene for beboere i området, og de blev derfor, efter Ryborgs opfattelse, vurderet til at kunne gennemføres uden tilvejebringelsen af en ny lokalplan [Ryborg, 2007, jf. Appendiks A.1.2].

I dag har Naturklagenævnet strammet op på praksis, således at lokalplanpligten skærpes ved kommunale ejendomme, og kommunen har derfor en pligt til at være særlig opmærksom på overholdelsen af lokalplanen og dens bestemmelser i de tilfælde, hvor kommunen selv ejer ejendommen. Det er således efter min mening ikke muligt at fravige lokalplanen i en sådan grad, som det er tilfældet her, uden at tilvejebringe en ny lokalplan. Kommunens vurdering af at kunne lempe på reglerne angående dispensation og lokalplanpligt har derfor været fejlagtig. Selv før naturklagenævnets opstramning af reglerne må uoverensstemmelserne mellem plan og virkelighed anses for at være så væsentlige, at der burde have været udarbejdet en lokalplan for at gennemføre ændringerne.

Ryborg udtaler, at kommunen i dag ikke ville turde afvige lokalplanen i en sådan grad, som det er tilfældet her, da borgere i højere grad følger med i udviklingen – også den planlægningsmæssige udvikling med de nye muligheder, der er for at se lokalplanerne på Internettet. Planen ændres i nærmeste fremtid som følge af et

større planprojekt, der omfatter en helhedsplan for hele sydbyen. Der er således en ny lokalplan på vej for området [Ryborg, 2007, jf. Appendiks A.1.2].

6.2.3 Samlet vurdering

Den umiddelbare årsag til, at der er uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed, er, at kommunen har lempet på reglerne angående lokalplanpligt, idet der er tale om et offentligt område, som på tidspunktet for planens udarbejdelse ikke har været omgivet af anden bebyggelse. Denne case vidner således om fejlagtig vurdering i lokalplanadministrationen.

Uoverensstemmelsen mellem virkelighed og lokalplan kan skyldes tilladelser til flere forhold, som hver for sig umiddelbart kan gennemføres ved dispensation, da lokalplanens formålsbestemmelse ikke sikrer områdets udseende. Dog, når disse ændringer ses i en sammenhæng, er der tale om en så væsentlig uoverensstemmelse, at der fremkommer strid med planens struktur og dermed planens principper.

En mere detaljeret formålsbestemmelse kunne muligvis have medført, at en ny lokalplan var blevet udarbejdet, idet de enkelte ændringer hver for sig så muligvis kunne have udløst lokalplanpligt. Det er ikke umiddelbart klart, om der er givet dispensation til alle ændringer på én gang, hvilket også ville udløse lokalplanpligt. Det er muligt, at ændringerne er blevet gennemført gradvist, men også i så fald burde man på et tidspunkt have indset, at tiden var løbet fra den udarbejdede lokalplan, og at det ville være nødvendigt at tilvejebringe en ny lokalplan.

Det er muligt, at kommunen har valgt ikke at udarbejde en detaljeret formålsbestemmelse netop for at kunne gennemføre visse ændringer i området, uden at disse er i strid med lokalplanens principper. Dog må ændringerne nødvendigvis ses sammenlagt i forhold til planlægningen for området, og således vil ændringerne være i strid med planens principper på trods af, at flere af ændringerne hver for sig ikke er i strid med lokalplanens formål. Dette burde derfor nødvendigvis under alle omstændigheder have udløst pligt til udarbejdelse af en ny lokalplan.

Endvidere burde ændringen af torvearealet til indhegnet græsareal og ridebane samt den i virkeligheden anderledes placering af udhuse end den særlige udpeging i lokalplanens kortbilag i sig selv have udløst lokalplanpligten. Dette er særligt grundet kommunens pligt til at overholde egen planlægning, når den selv ejer ejendommen.

6.3 Kollektiv- og haveboliger i Frederikssund Kommune

Lokalplan nr. 21 fra Frederikssund Kommune omhandler opførelsen af kollektivboliger og haveboliger. Lokalplanen indeholder maksimumsgrænser på 55 kollektivboliger til udlejning for ældre og personer med lettere handicap samt 17 mindre haveboliger. Desuden ønskes der ifølge lokalplanen opført fælleshus, en mindre nærbutik og en varmecentral [Frederikssund, 1989, s. 3].



Figur 6.3: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 21 fra Frederikssund Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses, at virkeligheden ser væsentlig anderledes ud i forhold til det planlagte i det nordlige lokalplanområde. Det sydlige lokalplanområde er desuden blevet udstykket, hvilket der ikke umiddelbart er mulighed for ifølge lokalplanens bindende kortbilag.

Uoverensstemmelsen mellem lokalplanen og virkeligheden omfatter lokalplanens nordlige område, hvor området i virkeligheden ser væsentlig anderledes ud i forhold til det planlagte med hensyn til bebyggelse og veje. Dette område er i lokalplanen udlagt til haveboliger. Det sydlige lokalplanområde er blevet udstykket, hvor der i lokalplanens kortbilag ikke er angivet mulig udstykning, jf. figur 6.3 og afsnit 5.2.3 i kapitel 5 Udvælgelse.

6.3.1 Lokalplanens indhold

Lokalplanen indeholder en forholdsvis kort redegørelse, der angiver lokalplanens intention om opførelse af kollektivboliger og haveboliger. Ifølge redegørelsen sikres 55 kollektivboliger og 17 mindre haveboliger opført som enetages dobbelthuse gennem lokalplanens bestemmelser [Frederikssund, 1989, s. 5].

Bebyggelsen opføres ved en eksisterende gård, hvoraf hovedbygningen og et mindre ottekantet udhus bevares. Hovedbygningen skal efterfølgende indrettes til fællesrum for beboere, og på 1. sal indrettes bolig til en eventuel bestyrer. De øvrige længer af gården nedrives. Beplantning bevares, og gårdens tilhørende have udlægges til park [Frederikssund, 1989, s. 5].

Der etableres to fællesparkeringer, men af- og pålæsning i området er tilladt. Endvidere er det muligt for gangbesværede at parkere udenfor egen bolig i overensstemmelse med bebyggelsesplanens udlæggelse af parkeringspladser [Frederikssund, 1989, s. 5].

Uoverensstemmelsen mellem lokalplan og virkelighed omfatter fællesparkeringen, bebyggelsen og veje i det nordlige lokalplanområde. Med hensyn til bebyggelse angives det i redegørelsen, at denne skal opføres som dobbelthuse. På ortofotoet ses det, at haveboligerne har karakter af rækkehusbebyggelse. Der er således uoverensstemmelse mellem lokalplanens redegørelse og virkeligheden [Frederikssund, 1989, s. 5].

Redegørelsen beskriver ikke baggrunden for den oprindelige udformning af lokalplanområdet, og den bidrager derfor ikke til den videre forståelse af lokalplanens regulering af områdets udseende. Således kan lokalplanens redegørelse heller ikke udgøre en del af beslutningsgrundlaget, når der tages stilling til dispensation fra lokalplanens bestemmelser, herunder særlig formålsbeskrivelsen, som afgrænser planens principper [Frederikssund, 1989, s. 5].

6.3.1.1 Lokalplanbestemmelser

Lokalplanens formål fastlægger områdets anvendelse til boligbebyggelse i form af kollektivboliger og haveboliger. Anvendelsen af området er derfor sikret gennem

Cases

formålsbeskrivelsen. Uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden omfatter dog ikke anvendelsen af området, men bebyggelsens karakter. Netop bebyggelsens og det nordlige haveanlæggs karakter er nævnt i formålsbeskrivelsen og sikres derfor herigennem.

Lokalplanens formål er at sikre områdets anvendelse til lette kollektivboliger og mindre haveboliger samt fastlægge bebyggelsens og haveanlæggets karakter.

Lokalplanens formålsbestemmelse § 1

Uoverensstemmelsen omfatter kun den nordlige del af lokalplanområdet, og spørgsmålet er derfor, om hele lokalplanområdets bebyggelseskarakter er ændret i forhold til lokalplanen i en sådan grad, at der er tale om strid med planens principper. Dette afhænger af de øvrige lokalplanbestemmelser.

Lokalplanområdets nordlige bebyggelse, haveboligerne, er opført udenfor de på kortbilaget viste byggefeltet. Signaturen for byggefeltet for kollektivboliger og haveboliger er ikke ens, idet byggefeltsignaturen for haveboliger er skraveret. I lokalplanens § 7.6 angives kun byggefeltsignaturen for kollektivboliger, og placeringen af haveboligernes byggefelt er derfor ikke eksplicit sikret gennem lokalplanens bestemmelse.

Beboelsesbygningerne må kun opføres indenfor de på kortbilaget med (signatur) viste byggefeltet.

Lokalplanbestemmelse § 7.6

Det angives dog ikke i bestemmelsen, at denne signatur er forbeholdt kollektivboliger, og signaturerne for byggefeltet har det tilfælles, at de begge er udformet som firkanter optegnet med fed streg. Den angivne signatur kan derfor være en form for eksempel, hvor skraveringen, som angiver, at der er tale om haveboliger, ikke har betydning i denne sammenhæng. Yderligere, hvis man ser på bestemmelsens ordlyd, skelnes der heller ikke her mellem haveboliger og kollektiv bebyggelse, men begrebet *beboelsesbygninger* er benyttet.

Af disse grunde anses placeringen af haveboligernes byggefelt at være omfattet af denne bestemmelse, og uoverensstemmelsen mellem lokalplanen og virkeligheden er således i strid med lokalplanens § 7.6. Der er desuden tale om en ganske anderledes placering af bebyggelsen, hvor formålsbestemmelsen yder sikring af haveanlæggets karakter. Sikringen og den helt anderledes placering taler for, at der er tale om strid med planens principper, hvorfor ændringen af bebyggelsens

placering i hele det nordlige lokalplanområde kun kan gennemføres ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan.

Bebyggelsen består af det eksisterende hovedhus, det eksisterende ottekantede hus samt 72 boliger, der fremtræder som dobbelthuse.

Lokalplanbestemmelse § 7.2

Bebyggelsen i det nordlige lokalplanområde ligger ikke blot udenfor byggefeltene, men har også karakter af rækkehusbebyggelse i modsætning til reguleringen i lokalplanens § 7.2, hvor det angives, at bebyggelsen skal fremtræde som dobbelthuse. Det kan diskuteres, om ændringen fra dobbelthuse til rækkehuse er en væsentlig ændring, da der er ligheder mellem disse bebyggelsestyper. Ændringen af bebyggelsestypen til rækkehusbebyggelse vil derfor ikke umiddelbart ændre områdets karakter og er derfor ikke i strid med formålsbestemmelsen, som netop sikrer haveanlæggets karakter. Ændringen må således kunne gennemføres ved dispensation.

Hvis bebyggelsestypen var den eneste uoverensstemmelse mellem lokalplanen og virkeligheden, ville afvigelsen altså formodentlig ligge indenfor lokalplanens grænser, men idet der er yderligere uoverensstemmelser i form af bebyggelsens placering og udformningen af veje, må ændringen af bebyggelsestype understøtte, at der er tale om væsentlige uoverensstemmelser i strid med planens principper.

Mellem bygningerne udlægges arealer som "gade" og opholdsarealer.

Lokalplanbestemmelse § 9.2

Gader og opholdsarealer ser væsentlig anderledes ud i virkeligheden end på lokalplanens kortbilag. Dog er der ikke henvist til kortbilaget i lokalplanens § 9.2, og kortbilaget er således ikke bindende med hensyn til denne bestemmelse. Gader og opholdsarealer er derfor ikke placeret præcist og bindende på kortbilaget, men det er angivet i bestemmelsen, at disse skal udlægges mellem bygningerne. Da kortbilaget er bindende med hensyn til bebyggelsens placering, er gaders og opholdsarealers præcise placering indirekte gjort bindende, jf. anvendelsen af *mellem bygningerne* i lokalplanens § 9.2.

I det nordlige lokalplanområde ligger *gaden* dog stadig mellem bygningerne som et gårdområde omgivet af bebyggelse. Dog er *gaden* i virkeligheden placeret, hvor lokalplanen udlægger areal til bebyggelse, hvilket må anses for værende i strid med lokalplanens struktur og den karakter, der er fastlagt i formålsbestemmelsen. Placeringen af *gaden* er således i strid med lokalplanens principper på trods af, at

Cases

denne faktisk er placeret mellem de nuværende bebyggelser og i øvrigt ikke begrænser de fælles opholdarealer og derfor ikke tilsidesætter kravet om etablering af sådanne.

Placeringen af gaden er således ikke i strid med lokalplanens § 9.2, men idet gaden er placeret over udlagte byggefelter, må der være tale om en placering, der er i strid med planens struktur. Den anderledes udformning af *gaden* understøtter endvidere den væsentlige uoverensstemmelse i forhold til planens struktur.

Der skal udlægges areal til mindst 1 parkeringsplads pr. bolig, samt etableres mindst ½ parkeringsplads pr. bolig, med en placering som vist på kortbilaget.

Lokalplanbestemmelse § 5.3

I lokalplanens § 5.3 angående parkeringspladser er der henvist til kortbilaget. Der ved er kortbilaget gjort bindende med hensyn til denne bestemmelse, og der hersker derfor ikke tvivl om disses placering i lokalplanområdet. Dog er den fælles parkeringsplads i det nordlige lokalplanområde placeret helt anderledes i virkeligheden end på kortbilag, hvilket således er i strid med lokalplanbestemmelsen.

I forhold til formålsbestemmelsen må den anderledes placering af parkeringspladsen være i strid med denne, idet formålet med lokalplanen netop bl.a. er at sikre haveanlæggets karakter. Da parkeringspladsen nu er placeret i et område, som efter lokalplanen skulle have været bebygget, må denne placering ændre haveanlæggets karakter, hvorfor ændringen af placeringen er i strid med lokalplanens formål og dermed dennes principper.

Der må ikke foretages matrikulære udstykninger.

Lokalplanbestemmelse § 4

Lokalplanområdets sydlige del er udstykket trods lokalplanens § 4, som forbyder matrikulære udstykninger i hele lokalplanområdet. Udstykningen er muligvis grundet ejerforhold mellem to grundejerforeninger eller økonomiske hensyn og kan derfor have været nødvendig for driften af de kollektive boliger. Udstykningen i sig selv ligger indenfor dispensationens grænser, idet der er tale om en enkelt udstykning, hvilket ikke er i strid med planens principper.

Udstykningen af det sydlige område udløser således ikke lokalplanpligt. Ændringerne i det nordlige lokalplanområde set i en sammenhæng burde dog have været gennemført ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Den anderledes placering af bebyggelsen og parkeringsarealer burde i sig selv have udløst lokalplanpligt, da

formålsbestemmelsen sikrer karakteren af haveanlægget i det nordlige lokalplanområde. Ændringen af bebyggelsesstrukturen fra dobbelthuse til rækkehuse vil derimod ikke i sig selv være i strid med lokalplanens formål, men dette set i sammenhæng med de øvrige ændringer medfører ligeledes en væsentlig ændret karakter i strid med lokalplanens principper, herunder planens struktur.

6.3.2 Lokalplanadministration

Peter Ryborg, plan- og udviklingschef fra Frederikssund Kommune, udtaler, at området er solgt til Ensomme Gamles Værn, som herefter har opført de kollektive boliger og haveboligerne. Organisationen har ifølge Ryborg formodentlig ønsket at gennemføre visse ændringer, da der kan have været brug for at opføre egentlige plejeboliger i det nordlige lokalplanområde. Ændringerne i lokalplanområdet i forhold til det planlagte er antagelig blevet gennemført i denne forbindelse [Ryborg, 2007, jf. appendiks A, afsnit A.1.3].

Ifølge Ryborg blev anvendelsen som plejeboliger ved lokalplanens realisering af kommunen anset for at ligge tæt op af lokalplanens anvendelsesbestemmelse, og ændringen af anvendelsen blev derfor ikke af kommunen vurderet til at være i strid med lokalplanens formål og anvendelsesbestemmelser, [Ryborg, 2007, jf. appendiks A, afsnit A.1.3]. Det skal her tilføjes, at lokalplanens anvendelsesbestemmelser fastlægger områdets anvendelse til boligformål i form af lette kollektivboliger og mindre haveboliger [Frederikssund, 1989, § 3.1].

Området må kun anvendes til boligformål (lette kollektivboliger og mindre haveboliger).

Lokalplanbestemmelse § 3.1

Det kan diskuteres, hvorvidt ændringen af anvendelse fra haveboliger til plejeboliger er i overensstemmelse med lokalplanen. Der kan kun gives begrænset dispensation til anvendelsesbestemmelser, men da begrebet *haveboliger* ikke er eksplicit defineret i lokalplanens redegørelse og bestemmelser, jf. lokalplanens anvendelsesbestemmelse § 3.1, må begrebet efter min mening ikke udelukke plejeboliger med tilhørende have.

Ændringerne i det nordlige lokalplanområde er ganske omfattende. Der er tale om en ældre lokalplan, og administrationen af lokalplanerne er blevet strammet op siden da, hvorfor man i dag ville have udarbejdet en ny lokalplan for at gennemføre disse ændringer. Ifølge Ryborg foretages der ikke nogen decideret revision af lokalplanerne, hvorfor det ikke undersøges, om lokalplanerne er realiseret i overensstemmelse med lokalplanen [Ryborg, 2007, jf. appendiks A, afsnit A.1.3].

Med hensyn til flytningen af parkeringspladserne blev denne af kommunen ikke anset for at være i strid med lokalplanens principper. Ryborg formoder, at kommunen vurderede dette på grund af, at flytning ikke medfører indskrænkning af friarealerne. Havde dette været tilfældet, ville vurderingen af ansøgningen ifølge Ryborg formentlig have fået et andet udfald, og en ny lokalplan ville være blevet tilvejebragt. I dag anses denne flytning af parkeringsarealerne efter Ryborgs mening dog for at ligge på grænsen af, hvad der kan tillades gennem dispensation [Ryborg, 2007, jf. appendiks A, afsnit A.1.3].

6.3.3 Samlet vurdering

Det må konkluderes, at denne case bevidner problemer i selve lokalplanadministrationen, og at kommuner tidligere har givet dispensation til forhold, der i dag kun ville blive gennemført ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Af denne grund kan der være større sandsynlighed for væsentlige uoverensstemmelser mellem ældre lokalplaner og virkeligheden end for væsentlige uoverensstemmelser mellem nyere lokalplaner og virkeligheden.

Ændringerne i forhold til virkeligheden omfatter tilsammen en væsentlig ændring af planens struktur og principper. Bestemmelserne angående ændringerne kan ikke anses for at være vage eller upræcise. Dog fastlægger lokalplanen ikke den præcise udformning af veje og gader i det nordlige lokalplanområde, og ændringen af disse i forhold til lokalplanens kortbilag udløser derfor ikke lokalplanpligten og kan gennemføres indenfor dispensationens grænser.

Placeringen af bebyggelsen i det nordlige lokalplanområde er desuden ikke eksplicit sikret, idet signaturen herfor ikke er angivet i lokalplanens bestemmelser. Det må ud fra lokalplanens formålsbestemmelse dog konkluderes, at ændringen af bebyggelsens placering er i strid med lokalplanens principper. For at gennemføre denne ændring i sig selv burde en ny lokalplan således have været tilvejebragt.

6.4 Erhvervsområde i Slagelse Kommune

Lokalplan nr. 34 fra Slagelse Kommune omhandler et erhvervsområde. Erhvervsformålet, placeringen af fremtidige veje og stier og bebyggelsesregulerende bestemmelser ønskes fastlagt for lokalplanområdet, som inddeles i to delområder. Lokalplanens delområde 1 skal anvendes til tungere industri og større virksomhed, og delområde 2 til lettere industri- og værkstedsvirksomhed [Slagelse, 1980, § 14].

Der er i områdeplanen vist et jernbanespor gennem det østlige delområde 1. I lokalplanbestemmelse § 6.1 er det fastlagt, at jernbanesporet skal bevares, som det ser ud i områdeplanen. Dette jernbanespor er ikke at finde på det senere ortofoto

over området. Uoverensstemmelsen ligger således i, at jernbanesporet ikke længere eksisterer, jf. figur 6.4. Jf. endvidere afsnit 5.3.4 i kapitel 5 Udvælgelse.

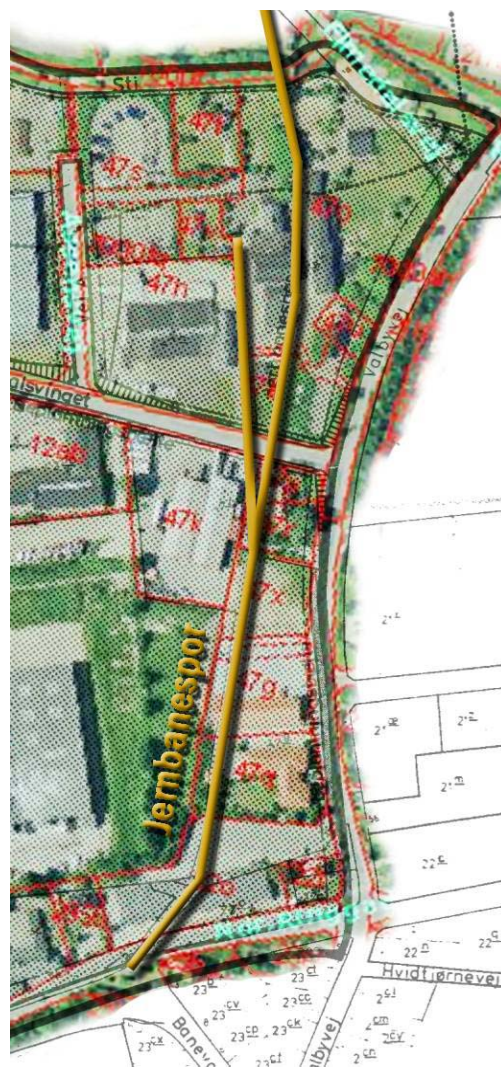
6.4.1 Efterfølgende planlægning

Lokalplan nr. 34 er aflyst af lokalplan nr. 95 fra 1986. Lokalplanens § 5.4 fastlægger, at *jernbanesporet indenfor området er nedlagt*. Denne bestemmelse angiver således, at jernbanesporet var nedlagt, før lokalplan nr. 95 blev vedtaget og er blot en konstatering af denne nedlæggelse. Ifølge redegørelsen i lokalplan nr. 95 aflyser denne plan lokalplan nr. 34 [Slagelse, 1986, s. 4].

Der er således ikke blevet udarbejdet og vedtaget andre lokalplaner i mellemtiden. Tilsammen viser disse informationer, at jernbanesporet blev nedlagt i den periode, hvor lokalplan nr. 34 var gældende for området, og der foreligger således uoverensstemmelse mellem lokalplan nr. 34 og virkeligheden.

Det er dog ikke muligt at vide med sikkerhed, om udstykning og bebyggelsen af området er gennemført i perioden mellem lokalplan nr. 34 og lokalplan nr. 95, da det anvendte ortofoto er nyere end lokalplan nr. 95 fra 1986. I case-studiet skal der således tages højde for, at udstykning og bebyggelse muligvis er etableret i overensstemmelse med den senere lokalplan nr. 95, og derfor ikke er etableret på baggrund af lokalplan nr. 34.

Ved søgning i BBR-registret er det dog muligt at se, at udstykningerne over jernbanesporet i det sydlige lokalplan-



Figur 6.4: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 34 fra Slagelse Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses her, at jernbanesporet ikke længere eksisterer.

område er udført efter 1986, hvorfor der har været givet tilladelse til denne opførelse på baggrund af lokalplan nr. 95. Derfor må det forventes, at der ikke er gennemført udstykninger, der er i uoverensstemmelse med lokalplan nr. 34.

Med hensyn til bebyggelsen i det nordlige lokalplanområde, er flere af disse bygninger ifølge BBR-registret opført omkring år 1900. Ifølge figur 6.4 er en af disse bygninger placeret på jernbanesporet. Set i sammenhæng med redegørelsen i lokalplan nr. 95, hvor det anføres, at den gamle spritfabrik fremstår *som to massive bygningskroppe på hver side af det gamle jernbanespor* [Slagelse, 1986, s. 7], må det antages, at bygningen er en del af den gamle spritfabrik, og at dennes placering i figuren er en smule upræcis og er derfor placeret på selve sporet.

Set ud fra disse betragtninger omhandler uoverensstemmelsen mellem lokalplan nr. 34 og virkeligheden indtil 1986, da lokalplan blev afløst af lokalplan nr. 95, kun nedlæggelsen af jernbanesporet og ikke bebyggelse og udstykning hen over dette spor.

6.4.2 Lokalplanens indhold

Lokalplanens redegørelse henviser ikke til jernbanesporet. Der angives således ingen baggrund for ønsket om jernbanesporets bevarelse. Det er derfor ikke muligt at vide, om bevaringen af jernbanesporet ønskes af infrastrukturelle grunde, eller om kommunen ønsker at bevare sporet som et historisk islæt i lokalplanområdet.

Det skal understreges, at selvom jernbanesporet var blevet beskrevet i redegørelsen, ville beskrivelsen ikke i sig selv medføre nogen sikring af bevarelsen uden de fornødne bindende lokalplanbestemmelser, da redegørelsen blot har til formål at formidle lokalplanbestemmelser. Dog medfører den manglende beskrivelse, at det ikke er muligt at kende intentionerne for bevaringen af jernbanesporet, hvorfor den manglende beskrivelse kan have problematiseret lokalplanadministrationen.

6.4.1.1 Lokalplanbestemmelser

Heller ikke lokalplanens formålsbeskrivelse giver indikation om intentionerne for bevaringen af jernbanesporet. Formålsbeskrivelsen angiver, at der skal fastlægges bebyggelsesregulerende bestemmelser, men sådanne bestemmelser omfatter typisk bebyggelsens omfang og placering og således ikke opretholdelse af jernbanesporet.

Da jernbanesporet ikke er medtaget i formålsbestemmelsen, sikres opretholdelsen ikke specifikt, og nedlæggelsen af sporet vil derfor ikke umiddelbart være i strid med planens principper. Dog er det muligt, at nedlæggelsen af sporet er i strid med planens struktur i det tilfælde, at det har en infrastrukturel betydning.

Lokalplanen har til formål:

at overføre den på kortbilag A skraverede del af lokalplanområdet fra landzone til byzone,

at fastlægge område 1's og 2's anvendelse til erhvervsformål,

at fastlægge placeringen af en fremtidig sidevej til Dalsvinget og af en sti nord om lokalplanområdet,

at fastlægge en regulering af Voldens forløb inden for lokalplanområdet,

at fastlægge bebyggelsesregulerende bestemmelser.

Lokalplanens formålsbestemmelse § 1

Den manglende omtale i formålsbestemmelsen muliggør bredere rammer for dispensation fra lokalplanens § 6.1, som tydeligt fastslår, at jernbanesporet skal bevares. At bevarelsen ikke nævnes i lokalplanens formålsbeskrivelse, tilsidesætter ikke lokalplanbestemmelsens bindende virkning, men det er muligt at dispensere fra bestemmelsen, så længe dette ikke er i strid med planens struktur.

De eksisterende jernbanespor gennem område 1 skal opretholdes (se kortbilag B).

Lokalplanbestemmelse § 6.1

Lokalplanens § 6.1 giver heller ikke baggrunden for ønsket om at bevare jernbanesporet. Da hverken redegørelsen, formålsbestemmelsen eller bestemmelsen angående jernbanesporet angiver intentionerne for bevaringen, må lokalplanens § 6.1 anses for at være vag og ubegrundet. Hvis intentionen har været at opretholde muligheden for at anvende sporet, og jernbanesporet således har haft en infrastruktur betyding, har nedlæggelsen af sporforløbet været i strid med lokalplanens struktur.

Det vil således ikke være muligt at meddele dispensation til nedlæggelse af sporet, men en sådan ændring vil kræve tilvejebringelsen af en ny lokalplan. Det er muligt, at denne bestemmelse er blevet overset i den efterfølgende lokalplanadministration, da bevarelsen af jernbanesporet beror på en enkelt bestemmelse i lokalplanen. Dog kan dette faktum ikke retfærdiggøre den fejlagtige administration, men da bevarelsen af jernbanesporet ikke nævnes i hverken redegørelsen, formålsbeskrivelsen eller øvrige lokalplanbestemmelser, kan forklaringen ligge i en simpel forglemmelse.

Hvis intentionen derimod har været at bibeholde et levn fra fortiden, er bestemmelsen ikke udformet på en sådan måde, at det faktisk er muligt at sikre denne bibe-

holdelse, da der - grundet planlovens udtømmende lokalplankatalog - ikke kan optages bestemmelse om en sådan bevaring i en lokalplan. For at sikre en sådan bevaring kunne kommunen have placeret byggelinier langs jernbanesporet og fastlagt udstykningen af lokalplanområdet, således at det ikke er muligt at udstykke jernbanesporet.

Området må kun udstykkes efter en samlet plan godkendt af Slagelse Kommune.

Lokalplanbestemmelse § 4.1

Der er i lokalplanen ikke fastlagt sådanne byggelinier. Ifølge lokalplanens § 4.1 er udstykningen heller ikke fastlagt, således at sporet kan bevares herigennem. Faktisk skal udstykningen ske *efter en samlet plan godkendt af Slagelse Kommune*, og bestemmelsen udgøres således af en kompetencenorm. Bestemmelsen medfører, at det ikke er muligt for borgeren at forestille sig områdets fremtidige anvendelse og udseende, og at lokalplanen således ikke opfylder mindstekravet for lokalplaners indhold for at opfylde lokalplanpligten. Der kan således ikke reguleres efter lokalplanen, og ansøgninger om f.eks. byggetilladelse eller udstykning skal derfor ses i forhold til de daværende aktuelle forhold i området, jf. afsnit 4.2.3 Lokalplanligt ved manglende nærmere regler i kapitel 4 Dispensation og lokalplanligt. I så fald ville sporets anvendelse blive taget i betragtning.

6.4.2 Lokalplanadministration

Om lokalplan nr. 34 fra Slagelse kommune fortæller GIS-koordinator og tidligere planlægger Hans Rolff-Petersen, at jernbanesporet blev etableret i 1800-tallet og blev benyttet af de tidligere spritfabrikker. Området er et meget gammelt industriområde, og jernbaneporet har været tilknyttet de forskellige fabrikker i nærområdet. Jernbanesporet har dog formodentlig ikke været benyttet efter lokalplanens udarbejdelse, og sporet har derfor antageligvis ikke tjent et praktisk formål herefter [Houmann & Rolff-Petersen, 2007, jf. Appendiks A, afsnit A.2.1].

Kontorleder i Byggeri Jørgen Houmann udtaler, at der som følge af bestemmelsens udformning kan opstå tvivl om, hvorvidt bestemmelsen er optaget i lokalplanen af bevaringshensyn eller infrastrukturmæssige hensyn. Efter Houmanns mening er der ikke hjemmel til at optage bestemmelse om bevaring af jernbanespor i en lokalplan. Da der ikke er hjemmel til at optage en sådan bestemmelse, er bestemmelsen ifølge Rolff-Petersen uden betydning [Houmann & Rolff-Petersen, 2007, jf. Appendiks A, afsnit A.2.1].

Houmann mener dog, at bestemmelsen formodentlig er optaget for at sikre den fremtidige benyttelse af jernbanesporet, hvorfor sporet er en del af planens infrastruktur. Bestemmelsen om bevaringen kan således have været medtaget, da man f.eks. har ønsket, at lodsejere ikke skulle ødelægge sporet, fordi det skulle benyttes til erhvervsvirksomhederne. I så fald har sagsbehandleren arbejdet på kanten af et lovstridigt område. Baneterrænet er formodentlig senere blevet vurderet overflødigt, og kommunen har administreret herefter. Houmann er således af den holdning, at der her er tale om et tilfælde, hvor udviklingen er løbet fra planen [Houmann & Rolff-Petersen, 2007, jf. Appendiks A, afsnit A.2.1].

6.4.3 Samlet vurdering

Ved analysen af denne case har det ikke været muligt at undersøge den præcise baggrund for bestemmelsen angående bevaring af jernbanesporet. Dog kan der opstilles to mulige scenarier, der medfører forskellige årsager og problematikker. At lokalplanen ikke opfylder kravet om nærmere regler, og derfor ikke kan danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri, ændrer ikke på disse scenarier, idet ændringer i sådanne tilfælde skal ses i forhold til områdets aktuelle karakter. Administrationen vil således under alle omstændigheder bygge på anvendelsen af jernbanesporet.

Det første scenarium er, at bevaringen af jernbanesporet har været ønsket for at bibeholde en del af områdets historie. I så fald er bestemmelsen angående jernbanesporet vag og har ingen bindende virkning, da bevaringen af jernbanesporet ikke er omfattet af planlovens lokalplankatalog. Der vil således ikke kunne reguleres efter bestemmelsen, som den er udformet i lokalplanen. Jernbanesporet kunne have været sikret gennem f.eks. en udstykningsplan med byggefelter og byggelinier. Dette ville dog medføre en strammere lokalplan end denne ikke særligt detaljerede plan, der kun fastsætter overordnede bestemmelser for området.

Hvis jernbanesporet skulle opretholdes på grund af dets historiske værdi, kunne årsagen til uoverensstemmelsen mellem lokalplan og virkelighed således være grundet bestemmelsens udformning og manglende hjemmel.

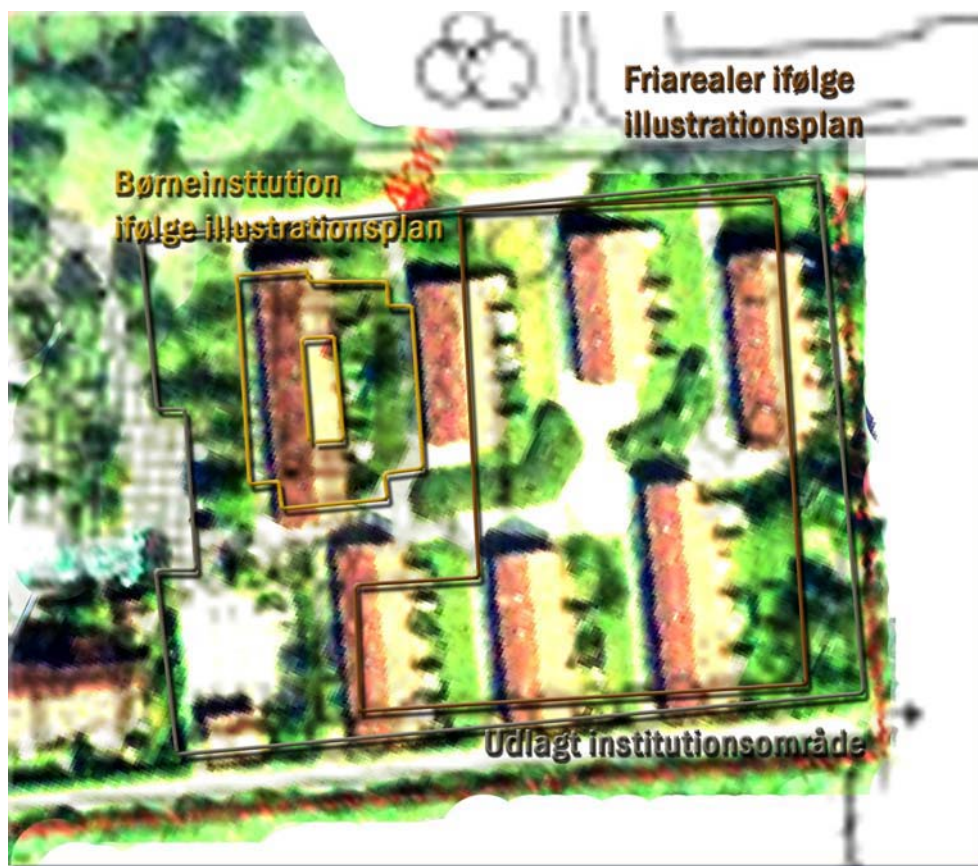
Det andet scenarium er, at det har været ønsket at opretholde muligheden for at benytte sporet, hvilket jo også ifølge Jørgen Houmann formodentlig har været tilfældet. Nedlæggelsen af jernbanesporet ville i så fald være i strid med lokalplanens struktur, og der burde have været tilvejebragt en ny lokalplan for at gennemføre ændringen.

Hvis jernbanesporet skal opretholdes for at sikre den fremtidige anvendelse af sporet, vidner denne case således om problemer i lokalplanadministrationen, idet der

er givet dispensation i strid med planens struktur. Det må dog tages i betragtning, at tiden kan være løbet fra lokalplanen, idet jernbanesporet senere er fundet overflødig ved ændringer i infrastrukturen til området. Forholdene kan således være ændret siden planens udarbejdelse og kan derfor have dannet grundlag for en dispensation til fjernelse af sporet. Dette ændrer dog ikke på det faktum, at der burde have været tilvejebragt en ny lokalplan for at ændre lokalplanområdets infrastruktur.

6.5 Tæt-lav bebyggelse i Slagelse Kommune

Lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune fastlægger en bebyggelsesplan for opførelsen af 125 rækkehuse, reservation af areal til en børneinstitution og friarealer samt udformningen af veje og stier i lokalplanområdet [Slagelse, 1981, s. 5].



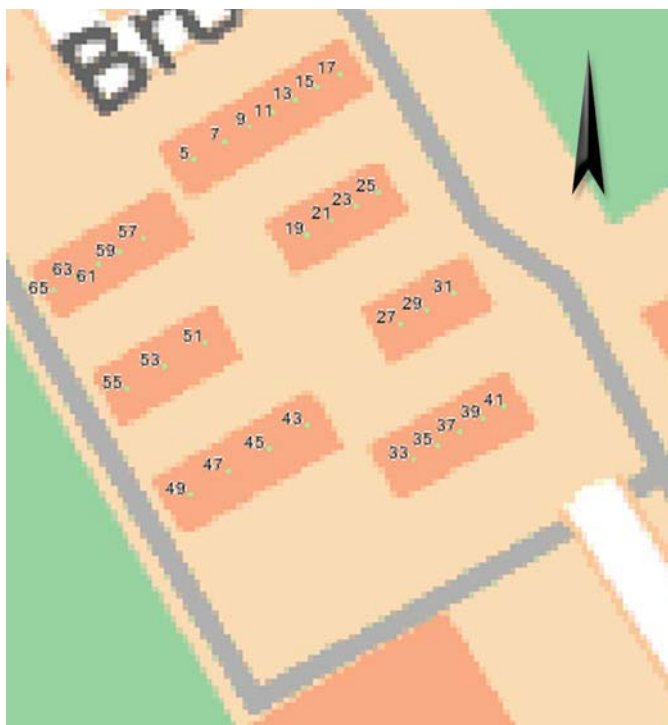
Figur 6.5: Sammenligning af udsnit af bebyggelsesplan fra lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses her, at institutionsområdet er blevet bebygget med rækkehuse.

Lokalplanområdet inddeles i to delområder, hvor delområde 1 kun må anvendes til tæt-lav boligbebyggelse, og delområde 2 kun til offentlige formål, som her fastlægges til at være en børneinstitution. Delområde 2 udlægges således til børneinstitutionens område. Det ses i figur 6.5, at bebyggelsen i delområde 2 nu har karakter af rækkehusbebyggelse, hvilket ikke stemmer overens med hverken lokalplanens bindende områdeplan eller dens bindende bebyggelsesplan.

Der er derfor umiddelbart tale om uoverensstemmelse angående bebyggelsesform og sandsynligvis også angående delområdets anvendelse. Endvidere har børneinstitutionens tilhørende ubebyggede friareal måttet vige til fordel for den nye rækkehusbebyggelse. Jf. endvidere afsnit 5.2.5 i kapitel 5 Udvælgelse.

Ved adresseopslag via de gule sider på Internettet, www.dgs.dk, er det blevet undersøgt, om bebyggelsen benyttes til almindelig bolig, eller om de rent faktisk udgør en børneinstitution. Resultatet af dette opslag har været, at bebyggelsen kun anvendes til almindelig boligformål.

Boligbebyggelsen i delområde 2 omfatter 31 boliger i form af rækkehuse, jf. figur 6.6. Disse rækkehuse svarer til en merbebyggelse af hele lokalplanområdet på næsten 25 %, hvilket er en væsentlig stigning i antallet af boliger. Om denne stigning er i overensstemmelse med planen eller dispensationskompetencen, afhænger af planens indhold.



Figur 6.6: Kort med adresseoplysninger for delområde 2, lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune. Ved at tælle husnumrene i institutionsområdet ses det, at boligbebyggelsen omfatter 31 boliger [Arealinfo, 2007].

6.5.1 Lokalplanens indhold

Ved tvivlsspørgsmål i forbindelse med administrationen af lokalplanens bestemmelser kan lokalplanens redegørelse som nævnt tidligere understøtte kommunens vurdering. I denne lokalplan angives det i redegørelsen, at *hensigten med lokalplanen er at fastlægge en bebyggelsesplan for 125 rækkehuse opført som almennyttigt boligbyggeri, samt at reservere et areal til børneinstitutionsområde* [Slagelse, 1981, s. 8]. Hvis lokalplanens bestemmelser ikke fastlægger bindende bestemmelser for antallet og placeringen af boliger, er antallet af boliger således fastlagt gennem redegørelsen. Redegørelsen er dog ikke bindende og kan derfor ikke i sig selv regulere den fremtidige arealanvendelse i området, men når redegørelsen fastlægger antallet af boliger, må det antages, at dette i hovedtræk skal overholdes i lokalplanadministrationen, medmindre lokalplanens bestemmelser giver anledning til andet.

I lokalplanens redegørelse er det endvidere anført, at bebyggelsesprocenten for delområde 2 ikke må overstige 25 [Slagelse, 1981, s. 8-9+11]. Ændringerne i delområde 2 medfører ikke en væsentlig overskridelse af denne bebyggelsesprocent, og der er således ikke uoverensstemmelse med eventuelle lokalplanbestemmelser, som fastlægger bebyggelsesprocenten for området.

Redegørelsens beskrivelse af opholdsarealer og legepladser omfatter umiddelbart kun friarealerne i boligbebyggelsen og således ikke friarealerne i institutionsområdet, jf. lokalplanens s. 11 [Slagelse, 1981]. Hensigten med friarealerne i institutionsområdet omtales således ikke, men hvis der foreligger lokalplanbestemmelser, som fastlægger disse friarealer, vil det end ikke være nødvendigt at kende denne hensigt, da bebyggelsen af friarealerne således vil være i strid med lokalplanens struktur.

6.5.1.1 Lokalplanbestemmelser

Det fastlægges i formålsbestemmelsen, at der skal opføres 125 boliger. Boligbebyggelsen i institutionsområdet medfører således en overtrædelse af dette formål, da området kommer til at omfatte flere rækkehuse, end lokalplanen giver hjemmel til. Idet der er tale om en merbebyggelse i hele lokalplanområdet på næsten 25 %, er rækkehusbebyggelsen i delområdet i strid med lokalplanens principper.

Lokalplanen har til formål,
at fastlægge en bebyggelsesplan for 125 rækkehuse,
at afgrænse et areal til børneinstitution,
at fastlægge bebyggelsens friarealer,
at fastlægge placeringen af veje og stier samt disses udformning.

Lokalplanens formålsbestemmelse § 1

Selve udformningen og placeringen af bebyggelsen er dog ikke medtaget i formålsbestemmelsen. Der er derfor bredere muligheder for at meddele dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser. Dog kan dispensation kun meddeles i det omfang, hvor en sådan ikke er i strid med planens struktur. Dette afhænger af lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser og disses udformning.

Inden for område 2 må bebyggelsesprocenten ikke overstige 25.

Lokalplanbestemmelse § 5.5

Lokalplanen indeholder kun en enkelt bestemmelse angående bebyggelsens omfang for delområde 2. Ifølge lokalplanens § 5.5 fastlægges en maksimal bebyggelsesprocent på 25 for institutionsområdet. Rækkehusbebyggelsen i delområdet opfylder dette krav og er således ikke i strid med lokalplanen, hvad angår bebyggelsens omfang. Endvidere henvises der ikke til bebyggelsesplanen i forbindelse med bebyggelsens placering, og der foreligger således ingen regulering herfor. Dermed er rækkehusbebyggelsen ikke i strid med lokalplanens principper og kan etableres indenfor dispensationens grænser.

Opholdsarealerne skal omfatte kvarterlegeområde, nærlegeområder og småbørnslegepladser, placeret i overensstemmelse med kortbilag C.

Lokalplanbestemmelse § 7.1

Såvel formålsbestemmelsen som lokalplanens § 7.1 sikrer placeringen af opholdsarealer, hvilket kan have betydning, da rækkehusbebyggelsen er opført i et område, som efter lokalplanen skulle være ubebygget. På kortbilaget er disse opholdsarealer dog placeret i det øvrige boligområde, og friarealet i delområde 2 er derfor ikke eksplicit sikret mod bebyggelse. Endvidere medfører bebyggelsen af institutionsområdet ikke en overskridelse af bebyggelsesprocenten, hvorfor der ikke gøres indgreb i friarealerne. Det anderledes udseende af bebyggelsen og bebyggelsens på-

virkning på friarealerne anses derfor ikke i sig selv at være i strid med planens principper.

Område 2 må kun anvendes til offentlige formål (børneinstitution).

Lokalplanbestemmelse § 3.2

Såvel formålsbestemmelsen som anvendelsesbestemmelsen i lokalplanens § 3.2 fastlægger delområdets anvendelse til offentlige formål i form af en børneinstitution. Der kan ikke meddeles dispensation fra anvendelsesbestemmelser, som er tilknyttet lokalplanens formål.

Da børneinstitutionen er meget klart angivet i anvendelsesbestemmelsen (lokalplanens § 3.2), og da denne anvendelse har en klar forbindelse til lokalplanens formålsbestemmelse, som ligeledes sikrer opførelsen af børneinstitutionen, må den nye anvendelse af området anses for at være i strid med planens principper. Det er således ikke muligt at meddele dispensation eller tilladelse til bebyggelse og anvendelse af børneinstitutionens område til boligbebyggelse. Bebyggelsen af delområde 2 med boliger skulle derfor helt klart forudsætte, at der blev tilvejebragt en ny lokalplan for delområde 2.

Da det er meget klart fastlagt, at området ikke må anvendes til andet end netop børneinstitution, kan det undre, hvad der ligger til grund for den fejlagtige lokalplanadministration. Denne lokalplan fastlægger jo netop anvendelsen af delområdet til børneinstitution, og på denne baggrund forekommer det besynderligt, hvordan lokalplanens bestemmelser ved administrationen af planen har kunnet administreres helt anderledes, end lokalplanen foreskriver.

6.5.2 Lokalplanadministration

Om lokalplan nr. 47 fortæller Houmann, at bebyggelsen af rækkehuse i området, som ifølge lokalplanen er udlagt til institution, er i klar modstrid med lokalplanen. I tilfælde af at byggeriet var blevet påklaget, var kommunen blevet underkendt og dermed tvunget til at udarbejde en ny lokalplan. Der er således helt klart tale om en ulovlig dispensation [Houmann & Rolff-Petersen, 2007, jf. afsnit A.2.2 i Appendiks A].

Houmann tilføjer dog, at det skal tages i betragtning, at dispensationen er givet i henhold til kommuneplanloven. Ifølge den kommenterede kommuneplanlov fra 1979 var dispensationskompetencen anderledes, hvormed § 47, stk. 3 fastlægger, at mindre betydende dispensationer, som ikke vil ændre den særlige karakter, pla-

nen søger at skabe, kan meddeles. Mere videregående afvigelser kunne kun gennemføres ved tilvejebringelse af en ny lokalplan.

Ifølge Houmann giver bestemmelserne bredere muligheder for dispensation. Det er således muligt, at ændringerne har ligget indenfor dispensationskompetencens daværende rammer. Efter 1991 er retspraksis blevet meget præciseret, og i dag ville det ikke være muligt at give en dispensation til lignende tilfælde [Houmann & Rolff-Petersen, 2007, jf. afsnit A.2.2 i Appendix A].

Jeg er dog af en anden holdning. Jeg er enig med Houmann i, at den generelle retspraksis angående dispensation og lokalplanadministration i øvrigt er blevet strammet op i praksis. Denne opstramning ser jeg som et resultat af Naturklagenævnets indførelse og den retspraksis, nævnet har fastlagt gennem årene og ikke udelukkende gennem opstramning af planlovens bestemmelser.

Dispensationskompetencen forekommer mig ikke at have været bredere før 1991 - tværtimod. Før 1991 var det på baggrund af den dagældende kommuneplanlov end ikke tilladt at dispensere fra bebyggelsesregulerende bestemmelser, jf. fodnote 16 i afsnit 4.2.4.2 Lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser. Endvidere er bebyggelsen blevet registreret i BBR-registret i 1990, hvorfor dispensation sandsynligvis er givet efter kommuneplanlovens regler angående dispensation. Dispensationen til opførelse af rækkehusbebyggelsen i institutionsområdet må derfor anses for værende i strid med kommuneplanloven, og kommunen burde have tilvejebragt en ny lokalplan for at gennemføre ændringen.

6.5.3 Samlet vurdering

Denne case bevidner problemer i lokalplanadministrationen. Lokalplanen udlægger tydeligt delområde 2 udelukkende til børneinstitution i såvel formålsbestemmelsen, anvendelsesbestemmelsen som på kortbilaget. Den fejlagtige lokalplanadministration er således ikke grundet i mangler eller fejl i planen, men ligger helt klart i selve lokalplanadministrationen.

Det har været muligt at meddele dispensation til opførelse af rækkehusbebyggelsen. Dette er grundet i, at lokalplanen egentlig ikke fastlægger detaljerede bestemmelser for bebyggelsen af institutionsområdet. I det hele taget indeholder lokalplanen ikke detaljerede bestemmelser for delområdet på trods af en forholdsvis detaljeret formålsbestemmelse. Dette ændrer dog ikke på det faktum, at kommunen har tilladt en ændret anvendelse, der er i klar strid med lokalplanens formål og principper. Det øvrige lokalplanområde er ganske vist udlagt til tæt-lav boligbebyggelse, men differentieringen af lokalplanområdet medfører blot en yderligere sikring af institutionsformålet i delområde 2.

Der er her tale om en ældre lokalplan, der er blevet udbygget længe efter planens vedtagelse. Det er muligt, at forholdene har ændret sig i takt med udviklingen, og at det derfor ikke længere har været aktuelt at etablere en børneinstitution i området. Dette ændrer dog ikke på det faktum, at der her er tale om så væsentlige uoverensstemmelser mellem lokalplanen og virkeligheden, at kommunen burde have udarbejdet og vedtaget en ny lokalplan for at opføre boligbebyggelsen.

6.6 Centerområde i Aalborg Kommune

Lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune omfatter etableringen af et centerområde bestående af forretninger, kontorer mv. Desuden åbnes op for muligheden for at anvende området til offentlige formål i form af fritids- og ungdomsklub samt bibliotek [Aalborg, 1979, s. 1].



Figur 6.7: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses her, at bebyggelsen ligger udenfor byggefelter (skråråkravet) og er delvist etableret, hvor der ifølge lokalplanen er udlagt torveareal (gråskraveret) og parkeringsareal.

Sammenlignes lokalplanens kortbilag med et ortofoto over lokalplanområdet, er det muligt at se uoverensstemmelse med hensyn til bebyggelse, da der siden lokalplanens vedtagelse er blevet opført en bygning udenfor lokalplanens byggefelter, jf. figur 6.7 og afsnit 5.2.7 i kapitel 5 Udvælgelse. Bebyggelsen er ikke illustreret på lokalplanens kortbilag, og den er placeret delvist udenfor lokalplanens udlagte byggefelter. Bygningen inddrager en stor del af lokalplanens udlæg til parkeringspladser og det omkringliggende beplantningsbælte. Desuden ser bebyggelsen umiddelbart ud til at medføre en indskrænkelse af sti- og torvearealer.

Ved opslag på Den offentlige informationsserver ses det, at der her er tale om en kommunal ejet daginstitution. At ejendommen er kommunal medfører, at mulighederne for dispensation fra lokalplanens bestemmelser indskrænkes, idet kommunerne som hovedregel skal overholde egen planlægning.

6.6.1 Efterfølgende planlægning

Der er tilvejebragt og vedtaget en ny lokalplan for området. Lokalplan nr. 05-074 fra Aalborg Kommune blev vedtaget i 2004, og opførelsen af daginstitutionen er omfattet i den nugældende lokalplan. Baggrunden for tilvejebringelsen af den nugældende lokalplan er angivet i lokalplanens redegørelse. Det ses heri, at lokalplanen blev udarbejdet, da den tidligere lokalplan var utidssvarende [Aalborg, 2004, s. 7].



Figur 6.8: Ortofoto over lokalplanområde tidligere omfattet af lokalplan nr. 05-004 og nu omfattet af nr. 05-074 fra Aalborg Kommune. Det ses her, at bygningen, som udgør uoverensstemmelsen mellem den tidligere gældende lokalplan og virkeligheden, var etableret allerede i 1999 inden den nye og nugældende lokalplans vedtagelse i 2004 [Aalborg, 1999].

Det er muligt at se på et ortofoto fra 1999 – fem år før den nugældende lokalplans vedtagelse – at den omtalte bygning, som udgør afvigelsen mellem lokalplan og virkelighed, var opført allerede dengang, jf. figur 6.8. Således foreligger der en uoverensstemmelse mellem den tidligere lokalplan og virkeligheden, og i projektets sammenhæng er vedtagelsen af den nye lokalplan uden betydning.

Det er ikke muligt at afgøre, hvorvidt der er tale om en retlig lovliggørelse af uoverensstemmelser mellem den tidligere gældende plan og virkeligheden, før lokalplan nr. 05-004s indhold analyseres. En lovliggørelse er netop ikke nødvendig, hvis der er tale om en uoverensstemmelse, der er omfattet af planens eller dispensationskompetencens grænser. Der hersker dog ikke tvivl om, at en ny lokalplan, som retter op på disse uoverensstemmelser, under alle omstændigheder er en fordel for borgere og administration, da man således kan se mulighederne for områdets udnyttelse og anvendelse.

6.6.2 Lokalplanens indhold

Lokalplan nr. 05-004 ledsages af en meget fyldestgørende redegørelse, der bl.a. forklarer brugen af kompetencenormer. Ifølge denne redegørelse udlægger lokalplanen areal til centerformål, herunder butikker, kontorer, restauranter, klinikker og offentlige institutioner i form af et bibliotek samt ungdoms- og fritidsklub [Aalborg, 1979, s. 2].

Lokalplanens redegørelse giver ikke baggrunden for bebyggelsens placering, og det er således ikke muligt at rådføre sig i redegørelsen ved administration af bestemmelser angående placering af bebyggelse. Redegørelsen angiver blot, at der er fastsat bestemmelser om bebyggelsesprocent og bygningshøjder [Aalborg, 1979, s. 3].

Med hensyn til parkering angiver redegørelsen, at disse kan anlægges med adgang til eksisterende vej syd-øst for lokalplanområdet. Parkeringspladsen er anlagt i overensstemmelse hermed, men grundet bebyggelsens placering udenfor byggefeltet er denne blevet indskrænket. I denne forbindelse gives der ingen informationer om parkeringspladsens størrelse eller præcise placering. Heller ikke beplantningen rundt om parkeringspladsen er nævnt [Aalborg, 1979, s. 3].

6.6.2.1 Lokalplanbestemmelser

Lokalplanens formålsbestemmelse er meget detaljeret og sikrer udlæggelsen og anvendelsen af arealer til centerformål i form af et lokalcenter og offentligt formål i form af fritids- og ungdomsklub samt bibliotek. At formålsbestemmelsen er meget detaljeret og fyldestgørende, sætter snævrere og strammere grænser for dispensa-

tionskompetencen. Formålsbestemmelsen skal dog understøttes af de øvrige bindende bestemmelser i lokalplanen.

Formålet med lokalplanen er at sikre et område til centerformål (lokalcenter) i Skalborg, således at der kan opføres bebyggelse til såvel centerformål som offentligt formål (fritids- og ungdomsklub samt bibliotek).

Lokalplanen skal endvidere sikre,

- at bebyggelsen opføres omkring et nord-sydgående gang- og torveareal,*
- at bebyggelsen afsluttes mod nord og syd af bebyggelsen med længderetningen beliggende øst-vest,*
- at den overvejende del af bebyggelsen langs Hobrovej fremstår som en "facadeflugt", dvs. bebyggelsen ligger i samme afstand til Hobrovej,*
- at vejadgang til området og parkering indenfor området for den overvejende del sker fra en eksisterende vej øst for Hobrovej og parallelt med denne,*
- at der etableres en beplantning langs Hobrovej, som på en del af strækningen fremstår som en allébeplantning, og som på den sydvestlige del af strækningen fremstår som en bundbeplantning med enkelte, stammede træer.*

Lokalplanens formålsbestemmelse § 1

Anvendelsen af den nye bygning i lokalplanområdet til daginstitution er ikke eksplicit nævnt i formålsbestemmelsen, men arealudlæggelsen i formålsbestemmelsen følges op af anvendelsesbestemmelsen i § 3.1, der fastlægger anvendelsen til også at omfatte børne- og ungdomsinstitutioner. Denne formulering er bredere end formålsbestemmelsens *fritids- og ungdomsklub* og medfører, at etablering af daginstitutionen er i overensstemmelse med anvendelsesbestemmelsen og kan derfor oprettes i området indenfor dispensationens grænser.

Området må kun anvendes til erhvervsformål og offentligt formål. Inden for området må kun opføres eller indrettes bebyggelse til erhverv som følgende: Butikker, kontorer, restauranter, klinikker. Offentlige institutioner som følgende: Bibliotek, børne- og ungdomsinstitutioner og lignende samt lignende formål, som efter Aalborg kommunes skøn naturligt hører til i området. [...]

Lokalplanbestemmelse § 3.1

Anvendelsesbestemmelsen fastlægger desuden Aalborg Kommunes kompetence til at tillade lignende offentlige formål, hvis det efter kommunens skøn naturligt hører til området. Denne kompetence omhandler kun offentlige formål, der ikke eksplicit

er nævnt i formålsbestemmelsen. Kompetencenormen tilknyttet anvendelsesbestemmelsen giver kommunen mulighed for at dispensere i et lidt bredere omfang.

Formålsbestemmelsens detaljeringsgrad har stor indflydelse på administrationen efter lokalplanens bebyggelsesregulerende bestemmelser, da formålsbestemmelsen sikrer dele af disse. I formålsbestemmelsen sikres, at *bebyggelsen opføres omkring et nord-sydgående gang- og torveareal*. Der er således en direkte sammenhæng mellem formålsbestemmelsen og lokalplanens § 5.1, der fastlægger, at sti- og torvearealer udlægges i princippet som vist på lokalplanens bindende kortbilag.

Den principielle udlægning til sti- og torvearealer medfører, at kommunen kan gennemføre mindre korrektioner af sti- og torvearealernes placering i forhold til kortbilaget. Ved at sammenligne kortbilag og ortofoto ses det, at torvearealet er blevet flyttet som følge af opførelsen af bebyggelsen udenfor byggefeltet. Torvet fremstår således ikke længere som nord-sydgående, men som en større, mere kvadratisk, åben plads.

Der skal udlægges areal til sti- og torvearealer med en beliggenhed og i et omfang i princippet som vist på bilag nr. 1

Lokalplanbestemmelse § 5.1

Ændringen af dette torveareal ligger, efter min mening, på kanten af, hvad der kan meddeles dispensation til, da den nord-sydgående placering af torvearealet er sikret i formålsbestemmelsen. Dog, taget i betragtning, at kortbilaget er retningsgivende, at lokalplanområdets to torve er forbundet med en nord-sydgående sti mellem bebyggelserne, og at torvearealet er blevet flyttet og ikke indskrænket, er ændringen formodentlig omfattet af begrebet *mindre væsentlige ændringer*, hvorfor det har været muligt at meddele dispensation til ændringen af torvearealet.

Lokalplanens kortbilag er ligeledes retningsgivende angående placeringen af byggefeltet. Dette medfører ligeledes, at det er muligt at foretage mindre korrektioner i forhold til lokalplanens kortbilag. Da der i forvejen normalt kan meddeles dispensation til bebyggelsesregulerende bestemmelser, må det antages, at der - som følge af bestemmelsens formulering - er endnu bredere muligheder for at meddele dispensation fra bestemmelsen angående byggefeltet uden at komme i strid med lokalplanens struktur.

Bebyggelsen må kun opføres i overensstemmelse med den på bilag nr. 1 retningsgivende bebyggelsesplan.

Lokalplanbestemmelse § 7.2

Ifølge kortbilaget er byggefelter placeret nord-sydgående. Denne struktur for bebyggelsen er en del af planens struktur, hvorfor den nye bygning umiddelbart er i strid med denne, da bebyggelsen er udformet som et "plustegn". Bebyggelsens arkitektur er således ikke i overensstemmelse med planens struktur, og idet lokalplanen fastsætter helt klare nord-sydgående linier – også for udlægning af torve og stier, parkeringsarealer - må denne ændring være i strid med lokalplanens principper. Dog taler de bredere dispensationsmuligheder for, at opførelsen af bebyggelsen delvist udenfor for byggefelter kan gennemføres ved dispensation.

Denne bygning er ikke imidlertid opført på et tidspunkt, hvor lokalplaner skulle administreres efter kommuneplanloven. Ifølge kommuneplanloven var det vanskeligere at meddele dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser i forhold til mulighederne efter planloven, jf. fodnote 16 i kapitel 4 Dispensation og lokalplanpligt og afsnit 6.5.3 Lokalplanadministration. Dette taget i betragtning har det antageligvis heller ikke på administrationstidspunktet været muligt at meddele dispensation til bebyggelsen, da byggefelterne netop er med til at skabe en hel særlig karakter, idet lokalplanen fastlægger klare nord-sydgående linier gennem bestemmelser angående parkeringsudlæg, sti- og torvearealer og ikke mindst byggefelter.

Naturklagenævnet har fastlagt den praksis, at kommunen som hovedregel skal overholde egen planlægning. Bygningen er opført før Naturklagenævnets oprettelse, og denne praksis var således ikke indført på administrationstidspunktet, men hvis bygningen var etableret efter Naturklagenævnets tiltrædelse, taler det faktum, at ejendommen er kommunalt ejet, for en indsnævring af dispensationsmulighederne. Efter min mening ville bebyggelsens udformning og placering således i dag være i strid med planens struktur.

Min konklusion vil derfor være, at kommunen burde have udarbejdet en ny lokalplan, hvad enten bebyggelsen blev opført efter kommuneplanloven eller efter planloven. Enhver dispensationssag beror selvfølgelig på et skøn, og denne bebyggelse ligger på grænsen af, hvor der kan meddeles dispensation, eller hvor der udløses lokalplanpligt. Der er efter min mening tale om et grænsetilfælde, hvor kommunen skulle have valgt at lave en ny lokalplan for ikke at komme i konflikt med planloven.

De til området hørende parkeringspladser skal placeres i princippet som vist på bilag nr. 1 inden for de på bilag nr. 1 som parkering viste områder.

Lokalplanbestemmelse § 5.7

Bygningens placering har indflydelse på de udlagte arealer til parkeringspladser. Denne udlægning er ifølge lokalplanens § 5.7 ligeledes principiel, hvilket igen medfører, at mindre korrektioner er tilladt. Parkeringspladsen opdeles, hvor arealerne

ifølge lokalplanen var én lang strækning langs områdets østlige side. Hvis kortbilaget ikke var angivet som retningsgivende, ville det ikke have været muligt at meddele dispensation til denne ændring. Da der er tale om et retningsgivende kortbilag, kan den anderledes udformning af parkeringspladsen være skønnet til at ligge indenfor dispensationens grænser. Min vurdering er dog, at denne anderledes udformning er på kanten af, hvad der kan meddeles dispensation til, da planens struktur tydeligvis er at fastholde nord-sydgående linier i lokalplanen, parkeringspladsens placering inklusiv.

Bebyggelsen og den anderledes udformning af parkeringsarealer har indflydelse på de beplantningsbælter, som skal etableres rundt om parkeringspladserne. Da der er tale om beplantningsbælter og ikke grønne friarealer, er den anderledes placering af disse ikke i strid med lokalplanens principper eller struktur, og kan derfor gennemføres ved dispensation.

De på bilag nr. 1 med signatur for beplantningsbælter langs veje og parkeringspladser viste arealer udlægges til beplantningsbælter.

Beplantningen må kun etableres efter en af Aalborg kommune godkendt beplantningsplan, som i princippet skal være i overensstemmelse med de på bilag nr. 1 viste retningslinier (...).

Lokalplanbestemmelse § 9.1

Der er henvist til kortbilaget i lokalplanens § 9.1, men det angives i denne bestemmelse, at kommunen udarbejder en beplantningsplan efter lokalplanens vedtagelse. Denne tilføjelse medfører ikke, at lokalplanen ikke opfylder lokalplanpligten, som det ville have været tilfældet ved en senere vedtaget bebyggelsesplan, da manglende regler om beplantning ikke er i strid med kravet om, at en lokalplan skal indeholde nærmere regler, som omfatter bebyggelsens art og omfang, veje samt friarealer. Endvidere, da beplantningsplanen i princippet skal være i overensstemmelse med kortbilaget, er det muligt på baggrund af kortbilaget at forestille sig beplantningens etablering.

6.6.3 Lokalplanadministration

Arkitekt og planlægger ved Aalborg Kommune John Simonsen fortæller, at lokalplan nr. 05-004 er udarbejdet på baggrund af kommuneplanloven. Den anderledes bebyggelse udenfor byggefeltet hører efter hans vurdering under mindre væsentlige ændringer, og etableringen har derfor kunnet gennemføres ved at meddele dispensation fra lokalplanens bestemmelser [Simonsen & Trant, 2007, jf. afsnit A.3.1 i Appendiks A].

Man har ifølge Simonsen i takt med udviklingen bemærket, at snævre lokalplaner medfører meget administrativt besvær, da kommunen ikke kan handle i strid med lovgivningen. Efter hans mening er lokalplanen derfor for detaljeret, og han ville ikke selv have valgt at udarbejde en så detaljeret lokalplan i et lignende område, som regulerer ting, der ikke nødvendigvis er relevante. Efter hans mening er byggefelterne for snævre, hvorfor der skal gives dispensationer i tilfælde af mindre ændringer i området. Han bemærker, at der ikke er nogen samfundsmæssig interesse i at udarbejde så snævre byggefelter skjult inde i lokalplanområdet. Ifølge arkitekt og planlægger ved Aalborg Kommune Steen Trant er det for snævert at tegne projekter direkte ind i lokalplanens kortbilag, da der hurtigt sker ændringer i udviklingen i form af nye butikstyper osv. [Simonsen & Trant, 2007, jf. afsnit A.3.1 i Appendiks A].

At ændringerne efter Simonsens vurdering er mindre væsentlige forekommer mig at være i klar modstrid med Simonsens vurdering af, at planen er meget detaljeret. Det må forventes, at der netop har været en hensigt med denne detaljering, hvilket fastsætter snævre grænser for dispensationsmulighederne, jf. afsnit 4.2.4.1 Lokalplanens formålsbestemmelse og detaljeringsgrad. Ligeledes ændrer det ikke på det faktum, at ændringerne faktisk kræver tilvejebringelsen af en ny lokalplan, idet der er tale om en kommunal ejendom, og det ikke er muligt at tilsidesætte lovens regler med den argumentation, at lokalplanens udformning ikke er praktisk. Jeg er derfor ikke enig med Simonsens udtalelse om, at ændringerne er af mindre væsentlig karakter.

Trant udtaler, at der i byggesagsarkivet kan ligge referater fra Teknisk Udvalg og informationer angående nabohøringer, hvis der er givet dispensation i sagen. Byggesagsarkivet kan måske ligefrem angive, hvorfor sagen er blevet indstillet til det tekniske udvalg. Simonsen bemærker i denne forbindelse, at man kan forestille sig, at kommunen i tilfælde af, at et projekt er i modstrid med noget i lokalplanen, kan vurdere og afgive princip på, at projektet ønskes realiseret på baggrund af en række betingelser, herunder om der skal tilvejebringes en ny lokalplan, hvormed offentligheden inddrages. Dette vil fremgå af byggesagen [Simonsen & Trant, 2007, jf. afsnit A.3.1 i Appendiks A].

Jeg har i denne forbindelse undersøgt de dokumenter, der er tilknyttet byggesagen. Det angives i princip tilladelsen, at *projektet er i strid med lokalplan 05-004, afsnit 7.2 vedrørende bebyggelsens placering* [Aalborg 1988, jf. Bilag A]. Der er herefter opstillet en række krav, som skal opfyldes, før der kan meddeles dispensation til projektet. Blandt disse vilkår er, at *der etableres parkering og adgang i parcellens nordside [...]* [Aalborg, 1988, jf. Bilag A].

Der er således givet dispensation på betingelse af, at ny parkering etableres, og det kan deraf udledes, at kommunen muligvis har været klar over, at dispensation fra planens bestemmelse angående parkeringsudlæg er på kanten af, hvad der kan meddeles dispensation til. Det er dog også muligt, at dette vilkår er fastlagt, idet kommunen har vurderet, at der i medfør af bebyggelse af en del af parkeringspladsen ville opstå mangel på parkering i området.

6.6.4 Samlet vurdering

Denne case omfatter et tilfælde, hvor ændringen ligger på grænsen mellem dispensation og lokalplanpligt. Årsagen til uoverensstemmelsen mellem lokalplan og virkeligheden må umiddelbart siges at være kommunens skøn på baggrund af lokalplanens bestemmelser. Lokalplanen fastlægger - på trods af en meget detaljeret formålsbestemmelse - brede muligheder for dispensation i og med, at lokalplanens kortbilag er retningsgivende.

Det retningsgivende kortbilag medfører, at der kan foretages mindre korrektioner af placeringen af bygninger, parkeringsplads, sti- og torvearealer. Efter min mening er ændringerne i forhold til lokalplanen for væsentlige til at kunne gennemføres ved dispensation fra lokalplanens bestemmelser, da lokalplanen fastlægger meget klare nord-sydgående linier, der brydes ved bebyggelsen af den kommunale dagplejehøj. Jeg mener derfor, at bebyggelsen og dennes indflydelse på parkeringspladsen samt sti- og torvearealer er i strid med planens struktur - især fordi der er tale om en kommunal ejendom.

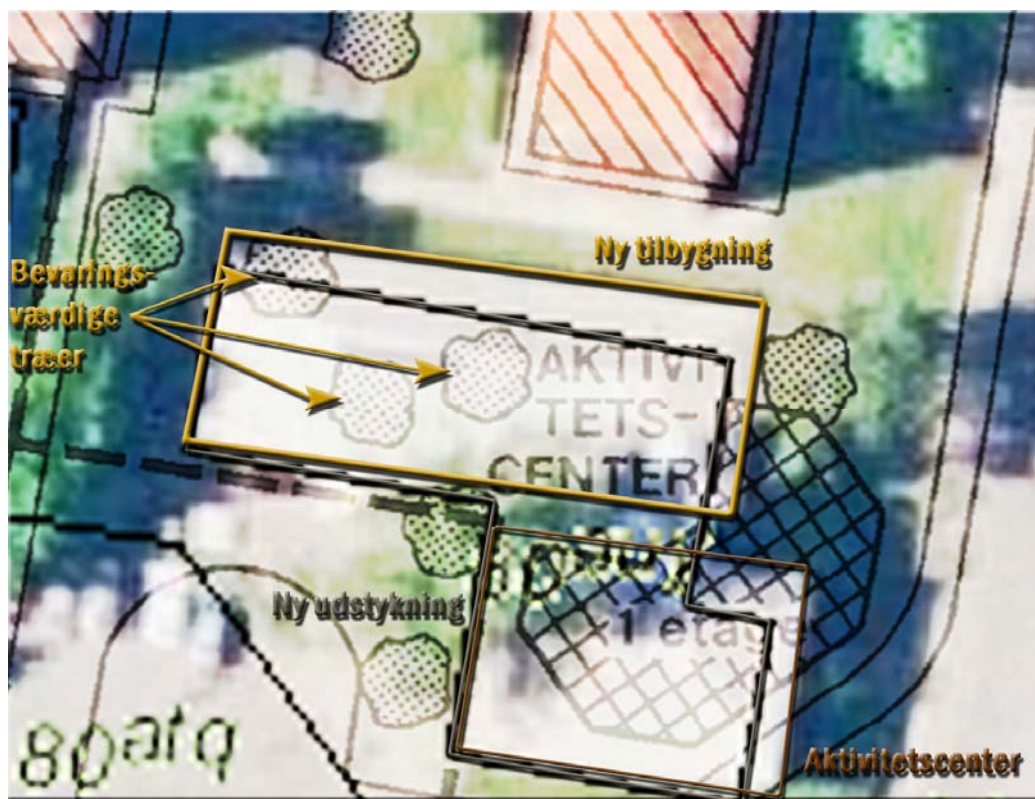
6.7 Boligområde i Aalborg Kommune

Lokalplan nr. 06-005 fra Aalborg Kommune omfatter fornyelsen af et boligområde, som kommunen selv er ejer af. Fornyelsen skal forbedre boligforholdene i området, og lokalplanen er udarbejdet for at fastlægge de overordnede rammer for byfornyelsesarbejdet, (...) således at disse arbejder udføres under størst mulig hensyntagen til lokalplanområdets bygningsmiljø og områdets beboere [Aalborg, 1986, s. 1].

Ændringerne i virkeligheden i forhold til lokalplanens kortbilag omfatter to nye udstykninger, hvoraf den ene udgøres af et aktivitetscenter med tilhørende tilbygning. Aktivitetscentret og tilbygningen er opført udenfor de angivne byggefeltet. Etableringen af tilbygningen har medført, at tre bevaringsværdige træer er blevet fjernet samt en indskrænkning af de omkringliggende friarealer. Jf. figur 6.9 og afsnit 5.2.7 i kapitel 5 Udvælgelse.

6.7.1 Lokalplanens indhold

Lokalplanen indeholder en meget fyldestgørende redegørelse, som omfatter såvel lokalplanområdets historie og anvendelse som baggrunden for og indholdet af lokalplanen. Det angives i redegørelsen, at *målet med byfornyelsen er at forbedre områdets boligstandard ved sammenlægninger af lejligheder* [Aalborg, 1986, s. 3+5].



Figur 6.9: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 06-005 fra Aalborg Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses her, at bebyggelsen ligger udenfor de i lokalplanen angivne byggefelter. Tilbygningen er etableret på bekostning af friarealer og tre bevaringsværdige træer. Aktivitetscentret og dets tilbygning er desuden blevet udstykket.¹

¹ Der tages højde for mindre uoverensstemmelse mellem ortofoto og matrikelkort, da markering af bebyggelse er foretaget på baggrund af bebyggelsens tage på ortofotoet, hvorimod matrikeltemaet knytter sig til jordoverfladen. Dette forhold er uden betydning for casestudiet.

Ifølge redegørelsen fastholdes anvendelsen i lokalplanområdet som boligbebyggelse med mulighed for enkelte butikker. Der åbnes mulighed for udfyldende bebyggelse i lokalplanområdet, hvor denne bebyggelse skal placeres mellem eksisterende bebyggelse og veje udenfor området. Bebyggelsen skal dermed bidrage til at mindske støjniveauet på friarealer. Ny bebyggelse kan ifølge redegørelsen opføres i maksimalt tre etager og skal i øvrigt harmonere med eksisterende bebyggelse med hensyn til materialer [Aalborg, 1986, s. 3].

Aktivitetscentret er placeret midt i lokalplanområdet. Centret og dets tilbygning bidrager således ikke til støjnedsættelse fra de omkringliggende veje. Denne beskrivelse af ny bebyggelse omfatter derfor ikke aktivitetscentret. Redegørelsen angiver dog, at aktivitetscentret ønskes opført, da området mangler faciliteter. Ifølge lokalplanens redegørelse skal der *etableres fælleslokaler og anlæg i et aktivitetscenter på ca. 200 m²*. Det angives ligeledes, at Aalborg Kommune selv opfører dette center, som herefter kan benyttes af alle beboere i området [Aalborg, 1986, s. 5-6].

Da kommunen har påtaget sig ansvaret for opførelsen af aktivitetscentret og i øvrigt ifølge lokalplanens redegørelse er ejer af lokalplanområdet, skærpes lokalplanpligten som følge af Naturklagenævnets praksis herfor. Tilbygningen er ifølge Den Offentlige Informationsserver (www.ois.dk) blevet opført i 1998, hvormed dispensation hertil formodentlig er givet omkring dette tidspunkt. Dermed skal der tages højde for den skærpede lokalplanpligt i den videre analyse af lokalplanens bindende bestemmelser.

6.7.1.1 Lokalplanbestemmelser

Lokalplanens formålsbestemmelse er forholdsvis detaljeret, idet bestemmelsen bl.a. sikrer såvel udstykningsforhold som bebyggelsens indpasning i området, hvilket er en sikring af materialevalg og andre bebyggelsesregulerende forhold. Med hensyn til udstykning er det udtrykkeligt angivet i formålsbestemmelsen, at området udstykkes i to ejendomme.

Lokalplanen er udarbejdet for at sikre,

at der i området kan gennemføres en forbedring af bolig-, bygningsmæssige forhold og friarealer,

at udvendige bygningsmæssige ændringer sker under hensyntagen til såvel den oprindelige bygning som det omgivende bygningsmiljø,

at ny bebyggelse indpasses i områdets eksisterende bebyggelse,

*at området udstykkes i 2 ejendomme, og
at der udlægges veje til områdets forsyning.*

Lokalplanens formålsbestemmelse § 1

Lokalplanens § 4.1 angiver, at den viste udstykningsplan er retningsgivende, hvilket medfører, at der kan foretages mindre korrektioner i forhold til udstykningsplanen. Sammen med sikringen i formålsbestemmelsen må denne angivelse af udstykningsplanen som retningsgivende medføre, at der kan foretages mindre korrektioner af de to viste udstykninger, men at yderligere udstykning ikke er tilladt efter planen. Den yderligere udstykning i lokalplanområdet medfører en fordobling af antallet af ejendomme, hvilket må udløse lokalplanpligt, da netop antallet af udstykninger er sikret gennem formålsbestemmelsen.

Udstykninger må kun foretages i overensstemmelse med den på bilag nr. 2 viste retningsgivende udstykningsplan.

Lokalplanbestemmelse § 4.1

Formålsbestemmelsen sikrer ikke den præcise placering af bebyggelsen indenfor de på kortbilaget angivne byggefelter. I lokalplanens § 7.3 bliver placeringen i kortbilaget beskrevet som værende principiel, hvilket igen medfører, at der kan foretages mindre korrektioner i forhold til de viste byggefelter.

Uanset bygningsreglementet kap. 3 (for etageboliger) om bebyggelsens højde og afstand i forhold til naboskel, sti og vej, kan ny bebyggelse opføres med en placering og med et etageareal, som vist i princippet på bilag nr. 2.

Lokalplanbestemmelse § 7.3

Bebyggelsen af aktivitetscentret kan ikke anses for at være i strid med planens principper eller struktur, da centret tilnærmelsesvis er opført i overensstemmelse med lokalplanens bindende kortbilag. Tilbygningen til centret er dog opført udenfor byggefelter, og der er i det hele taget ikke åbnet op for en sådan tilbygning i lokalplanen.

Dog anser jeg ikke denne tilbygning for at være i strid med planens struktur, da tilbygningen ikke medfører så væsentlige ændringer i lokalplanområdet, at det ikke længere er muligt at forestille sig området ved at læse lokalplanen, idet bebyggelsen er skjult bag aktivitetscentret. Desuden sikres bebyggelsens placering ikke

igennem formålsbestemmelsen, hvorfor det er muligt at foretage ændringer heraf, så længe disse ændringer ikke er i strid med planens struktur.

Ubebyggede arealer, der ikke er anlagt som vej-, sti- eller parkeringsareal, må kun anvendes som fælles opholdsarealer.

Lokalplanbestemmelse § 9.3

Det er dog muligt, at tilbygningen er i strid med planens principper, når det tages i betragtning, at tilbygningen har medført indskrænkning af lokalplanens friarealer. Disse friarealer angives som fælles opholdsarealer. Set i sammenhæng med NKNO nr. 313 [2004], jf. afsnit 4.2.4.4 i kapitel 4 Dispensation og lokalplanpligt, kan der gives dispensation til denne indskrænkning af opholdsarealerne, idet indskrænkningen og dermed dispensationen er begrænset og ikke tilsidesætter kravet om opholdsarealer.

Det skal dog tages i betragtning, at der er tale om en kommunal ejet ejendom, der senere er afhændet til Boligselskabet Østparken, og skødet blev ifølge Den offentlige informationsserver først overdraget til boligselskabet i 2001. Tilbygningen er derfor opført på det tidspunkt, hvor kommunen stod som ejer af ejendommen. Derfor skulle lokalplanpligten efter min vurdering have været skærpet på det tidspunkt, tilbygningen blev opført, og tilbygningen ville derfor have udløst lokalplanpligt.

De på bilag nr. 2 viste bevaringsværdige træer må ikke fjernes.

Lokalplanbestemmelse § 9.2

I forbindelse med tilbygningen til aktivitetscentret er tre af de ifølge lokalplanens bindende kortbilag bevaringsværdige træer blevet fjernet, da dette har været nødvendigt for at opføre tilbygningen. De bevaringsværdige træer er ikke blevet sikret gennem lokalplanens formålsbestemmelse. Endvidere omfatter fjernelsen af de tre træer kun en meget lille del af lokalplanområdets bevaringsværdige træer (12 %). Af denne grund kan der meddeles dispensation til at fjerne de tre bevaringsværdige træer eventuelt på betingelse af, at tilsvarende træer plantes et andet sted i området.

6.7.2 Lokalplanadministration

Om lokalplan nr. 06-005 fra Aalborg Kommune fortæller arkitekt John Hessing Simonsen, at det oprindelige bebyggelsesprojekt sandsynligvis ikke har levet op til de forventninger og ønsker, der har været for området. Et nyt projekt er således sendt til byggesagsbehandlingen, hvorefter sagen er blevet vurderet af byggesagsbehand-

leren, evt. i samarbejde med planlæggeren. Projektet er formodentlig vurderet til ikke at ville genere borgere udenfor lokalplanområdet, og der er derfor foretaget en intern høring i lokalplanområdet og herefter givet dispensation fra lokalplanens bestemmelser til realiseringen af projektet [Simonsen & Trant, 2007, jf. afsnit A.3.2 i Appendiks A].

Arkitekt Steen Trant udtaler, at der er tale om mindre ændringer, grundet byggestilen, og at hele lokalplanområdet kun har én ejer. Havde der været flere ejere, havde høringen måske været mere omfattende, men idet der kun er en ejer, kan der lempes på høringen. Da ejeren ønsker at opføre et fælleshus, der ikke er i strid med lokalplanens principper, er det muligt at meddele dispensation til opførelsen af bebyggelsen [Simonsen & Trant, 2007, jf. afsnit A.3.2 i Appendiks A].

Jeg er dog ikke enig i Trants udtalelse, da det er angivet i lokalplanen, at kommunen selv ejer lokalplanområdet og står for opførelsen af aktivitetscentret. Det må derfor forventes, at lokalplanpligten skærpes, da kommunen som udgangspunkt skal overholde sin egen planlægning ifølge Naturklagenævnet. Endvidere mener jeg ikke, at det er i orden at lempe på høringsfasen, grundet at der kun er en ejer, da boligbebyggelsen for det første omfatter mange beboere, og da der for det andet kan være andre i lokalplanområdets nærhed, der kan have interesse i ændringer i lokalplanområdet. Ifølge lokalplanen skal centret netop være til brug for hele nærområdet – og ikke kun de nærmeste naboer.

Simonsen bemærker, at ændringerne i lokalplanområdet hører under begrebet mindre ændringer. Det, der er afgørende for, om der kan dispenseres fra lokalplanens bestemmelser, er ifølge Simonsen, om projektet er i tråd med lokalplanen – om projektet kan realiseres i overensstemmelse med ånden i lokalplanen [Simonsen & Trant, 2007, jf. afsnit A.3.2 i Appendiks A].

Det er min holdning, at det ikke er tilstrækkeligt, at projekter vurderes ud fra, om de er i tråd med lokalplanens ånd. Lokalplanen indeholder en række bestemmelser, der som hovedregel skal overholdes, men som der kan dispenseres fra, hvis dispensationen ikke er i strid med lokalplanens principper og struktur. Hvis man blot skal vurdere projekter i forhold til lokalplanens ånd, er kun formålsbestemmelsen interessant, og øvrige bestemmelser vil derfor være unødvendige. Herefter vil det ikke være muligt at undersøge, om projektet er i overensstemmelse med planens struktur.

Bestemmelsen angående bibeholdelsen af de bevaringsværdige træer betyder ifølge Simonsen ikke, at træerne skal bibeholdes til evig tid. Bestemmelsen medfører blot, at borgere skal have decideret tilladelse til at fjerne træerne, hvis dette er ønsket. Trant fortæller, at når byggesagsbehandleren modtager ansøgning om at

fjerne bevaringsværdige træer, sender kommunen en landskabsarkitekt ud i området for at vurdere træernes betydning for omgivelserne. Landskabsarkitekten stiller krav om eventuel genplantning, f.eks. et andet sted i lokalplanområdet [Simonsen & Trant, 2007, jf. afsnit A.3.2 i Appendiks A].

6.7.3 Samlet vurdering

I forbindelse med denne case er jeg uenig med Simonsen og Trant i, at ændringerne ikke medfører så væsentlige uoverensstemmelser med lokalplanen, at der skulle have været tilvejebragt en ny lokalplan. Kommunen har fundet det tilstrækkeligt, at ændringerne var i tråd med planen, og at disse ændringer kunne gøres ved blot at foretage en intern høring i lokalplanområdet.

Efter min mening, har kommunen lempet på reglerne angående lokalplanpligt i et tilfælde, hvor kommunen selv står som ejer, hvilket burde have medført en skærpelse af lokalplanpligten. Tilbygningen til aktivitetscentret medfører en indskrænkning af friarealet, som ganske vist er begrænset, men som efter min vurdering må udløse lokalplanpligt netop på grund af de indskrænkede muligheder for dispensation. Endvidere er merudstykningsen af lokalplanområdet i direkte strid med lokalplanens formålsbestemmelse, hvorfor dette i sig selv – efter min mening – udløser lokalplanpligt.

De øvrige ændringer i lokalplanområdet ligger indenfor dispensationens grænser. Dette skyldes hovedsageligt, at placeringen af bebyggelsen ikke er sikret gennem formålsbestemmelsen, og at kortbilag angives som retningsgivende. Her har lokalplanens indhold altså haft stor indflydelse på lokalplanadministrationen, da der er åbnet mulighed for dispensation i et videre omfang, end hvis lokalplanens formål og kortbilag sikrede disse forhold.

6.8 Tæt-lav bebyggelse i Billund Kommune

Lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune udlægger areal til tæt-lav bebyggelse [Billund, 1983, s. 4]. Ændringerne i lokalplanområdet omfatter opførelsen af åben-lav bebyggelse i området. Denne bebyggelse er tilnærmelsesvis placeret indenfor lokalplanens byggefelt, men én af bygningerne ligger halvvejs udenfor lokalplanens angivne byggefelt. Lokalplanens udlægning af sti- og fælles friarealer er heller ikke blevet respekteret ved udstykningen og bebyggelsen af lokalplanområdet. Se figur 6.10 og afsnit 5.2.8 i kapitel 5 Udvalgelse.

6.8.1 Lokalplanens indhold

Lokalplanen indeholder en kortfattet redegørelse af de fremtidige forhold i området. Redegørelsen opremser lokalplanens bestemmelser, og angiver ikke hensigten med disse bestemmelser eller forklarer dem yderligere. Det er dog angivet, at lokalplanen søger at fastlægge detaljerede rammer for den fremtidige arealanvendelse, og at denne anvendelse forbeholdes tæt-lav boligbebyggelse [Billund, 1983, s. 4]. Bebyggelsen af området med parcelhuse, som er en åben-lav bebyggelsestype, er derfor i uoverensstemmelse med lokalplanens redegørelse.

Lokalplanens redegørelse er dog ikke bindende og skal blot bidrage til en formidling af lokalplanens bestemmelser. I det tilfælde, at lokalplanen rent faktisk åbner mulighed for åben-lav boligbebyggelse, er det således lokalplanens bindende bestemmelser, der er gældende. Om ændringen er i strid med lokalplanen, afhænger således af lokalplanens bestemmelser og ikke af beskrivelsen i lokalplanens redegørelse.

Det er i redegørelsen angivet, at *såfremt der indenfor området opstår et byggeønske, der ikke*



Figur 6.10: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses her, at bebyggelsen tilnærmelsesvis ligger indenfor de i lokalplanen angivne byggefelt. De udlagte sti- og fælles friarealer er dog ikke etableret i lokalplanområdet. Bebyggelsestypen er endvidere åben-lav i forhold til illustrationsplanens anvisning som tæt-lav bebyggelse.

kan gennemføres ifølge bestemmelserne i denne lokalplan, men som byrådet skønner ligger indenfor planens intentioner, vil forholdene kunne afklares i en supplerende lokalplan [Billund, 1983, s. 4].

Denne tilføjelse er besynderlig, idet forhold, der ligger indenfor lokalplanens principper, som gerne skulle være fastlagt ud fra intentionerne med planen, kan gennemføres ved dispensation. Videregående afvigelser kan ifølge planloven kun gennemføres ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan. En sådan lokalplan aflyser helt eller delvist den hidtidige gældende lokalplan, og det må derfor forventes, at der af juridiske – og ligeledes rent praktiske – grunde ikke kan vedtages en supplerende lokalplan ved siden af gældende lokalplan.

Det kan undre, hvad denne tilføjelse i lokalplanens redegørelse egentlig henviser til. Hvis hensigten er at forklare dispensationsmulighederne og lokalplanpligten overfor borgerne, er tilføjelsen unødvendig, da der foreligger et juridisk krav om angivelse af lokalplanens retsvirkninger, og disse er forklaret senere i redegørelsen. Er hensigten derimod at forklare, at der er tale om en rammelokalplan, som suppleres eller erstattes af andre lokalplaner, står dette i modsætning til redegørelsens angivelse af, at lokalplanen fastlægger *detaljerede rammer* for arealanvendelsen. Desuden vil en sådan angivelse af, at lokalplanen er en rammelokalplan, medføre lokalplanpligt, uanset lokalplanens bestemmelser, jf. afsnit 4.2.3 Lokalplanpligt ved manglende nærmere regler i kapitel 4 Dispensation og lokalplanpligt.

Efter redegørelsens ordlyd at dømme er denne bemærkning sandsynligvis et forsøg på at forklare dispensationsmulighederne og lokalplanpligten – om end jeg ser bemærkningen misvisende. Jeg konkluderer dermed, at redegørelsen ikke angiver, at foreliggende lokalplan er en rammelokalplan og udløser derfor ikke automatisk lokalplanpligten. Det er endvidere muligt at udarbejde et tillæg til en lokalplan, såfremt denne kun omfatter mindre ændringer i forhold til tidligere detailplanlægning [Aunsborg et al., 1995]. Det er således sandsynligt, at det er et sådant tillæg, kommunen har tænkt på, når der tales om supplerende planer. Dette er dog ikke en praktisk løsning, idet det kan være svært for borgere at vide, hvilken lokalplan eller hvilket tillæg, der er gældende for det pågældende område. Der er dog ikke vedtaget nogen ny eller supplerende lokalplan for området, jf. afsnit A.4.1 i Appendiks A.

6.8.1.1 Lokalplanbestemmelser

Lokalplanens formål er forholdsvis detaljeret og giver et regulært indblik i hensigten med lokalplanen. Det er således muligt at betragte de øvrige planbestemmelser i forhold til såvel planens principper og den hensigt, der har ligget til grund for lokalplanens bestemmelser. Formålsbestemmelsen retter derfor op på den mere op-

summerende beskrivelse i redegørelsen, idet hensigten med lokalplanens bestemmelser er beskrevet i formålsbestemmelsen og får derfor bindende virkning i lokalplanens formål.

Formålet med denne lokalplan er at udlægge det i § 2 nævnte område til boligformål, hovedsagelig i form af række- og kædehuse eller lignende tæt-lav bebyggelse.

Formålet er ligeledes at sikre, at den nye bebyggelse placeres og udformes, så der kan fastholdes et harmonisk og sammenhængende boligområde. Samtidig skal der sikres en god sammenhæng mellem de bestående parcelhusområder og det nye boligområde.

Endvidere er det hensigten, at en del af bebyggelsen skal opføres med henblik på mennesker, som har et lille boligbehov, som f.eks. helt unge og ældre, herunder enlige og barnløse ægtepar.

Lokalplanens formålsbestemmelse § 1

Det angives i formålsbestemmelsen, at lokalplanen udlægger areal til boligformål, og at bebyggelsestypen *hovedsageligt* skal være *række- og kædehuse eller lignende tæt-lav bebyggelse*. Dette medfører, at det er muligt at give dispensation til åben-lav bebyggelse, så længe størstedelen af bebyggelsen er tæt-lav bebyggelse. Det ses dog i figur 6.10, at bebyggelsen udelukkende udgøres af åben-lav bebyggelse, hvorfor ændringen af bebyggelsestypen er i strid med lokalplanens principper.

Området må med nedennævnte undtagelser kun anvendes til boligformål, og der må kun opføres lav bebyggelse, hovedsagelig i form af række- og kædehuse og lignende tæt-lav bebyggelse.

Lokalplanbestemmelse § 3.1

Ændringen af bebyggelsestypen medfører endvidere strid med lokalplanens anvendelsesbestemmelse i lokalplanens § 3.1. Undtagelserne, som er nævnt i denne bestemmelse, omfatter bebyggelse som f.eks. fælleshuse, vaskeri og lignende, som har karakter af bebyggelse til brug for beboerne i området, og parcelhusbebyggelse kan således ikke tillades på baggrund af disse undtagelser.

Det er uden betydning, at det nordvestlige lokalplanområde endnu ikke er realiseret, da dette område blot udgør en mindre del af lokalplanområdet set i forhold til den del, der er realiseret. Ændringen af bebyggelsestypen må desuden anses for at være i strid med planens struktur, da ændringerne ikke kan forestilles i området ved at læse lokalplanen, og herved er borgerens indsigt i planen også sat ud af spillet. Derfor må ændringen af bebyggelsestypen fra tæt-lav til åben-lav bebyggelse

Cases

se være i strid med lokalplanen og burde have været gennemført ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan.

Det er muligt, at kommunen har set sig nødsaget til at meddele dispensation fra lokalplanens bestemmelser som følge af lighedsgrundsætningen, hvormed der skal meddeles dispensation til opførelse af åben-lav bebyggelse i tilfælde af, at andre har fået dispensation hertil under de samme forhold. Kommunens opretholdelse af lighedsgrundsætningen medfører dog ikke, at det er muligt at fravige lokalplanen i en sådan grad, at dispensationer er i strid med lokalplanens principper og struktur. Af denne grund burde kommunen have udarbejdet en ny lokalplan eller have givet afslag på dispensationsansøgninger med den begrundelse, at en tilladelse af den foreliggende ansøgning ville medføre, at åben-lav bebyggelse ville blive for dominerende i forhold til det tilladte efter lokalplanen principper og struktur.

Parcelhusbebyggelsen er tilnærmelsesvis opført indenfor de i lokalplanens § 8.2 omtalte byggefeltter. Kun en enkelt bygning ligger halvvejs udenfor en byggezone. Da fastsættelsen af byggezoner sker gennem bebyggelsesregulerende bestemmelser, er det normalt muligt at dispensere fra disse. Bebyggelsesplaceringen er dog medtaget i formålsbestemmelsen, hvilket taler imod dispensation til opførelse af bygninger uden for byggezoner, men idet formålsbestemmelsen sikrer varetagelsen af hensigten med lokalplanen, kan der gives dispensation til at fravige de bebyggelsesregulerende bestemmelser, så længe hensigten varetages.

Bebyggelsen på de enkelte storparceller skal opføres indenfor de på kortbilag 1 viste byggezoner. Indenfor byggezone kan bebyggelsen opføres som sluttet bebyggelse.

Lokalplanbestemmelse § 8.2

Formålsbestemmelsen angiver netop, at den nye bebyggelse placeres og udformes, så der kan fastholdes et harmonisk og sammenhængende boligområde, og afvigelsen af byggezone i et enkelt tilfælde og i en mindre grad, som der er gjort her, er i tråd med denne hensigt. Ændringen af bebyggelsens placering er således i overensstemmelse med dispensationskompetencen på trods af, at bebyggelsens placering rent faktisk sikres i formålsbestemmelsen.

Der reserveres areal til en intern sti i området i en bredde af 2,0 m, som vist på kortbilag 1.

Lokalplanbestemmelse § 5.2

Ændringerne i lokalplanområdet omfatter ligeledes den interne sti og friarealet i lokalplanområdets midte. Der er optaget bestemmelse herom i lokalplanen, men

etableringen af sti- og friarealerne er ikke eksplicit sikret i formålsbestemmelsen. Dog omfatter planens struktur specielt friarealer, hvorfor der ikke kan meddeles dispensation til forhold, der indskrænker eller tilsidesætter kravet om friarealer, jf. afsnit 4.2.4.4 Lokalplanens planlagte struktur. Det må derfor konkluderes, at selv om sti- og friarealerne ikke er eksplicit sikret gennem lokalplanens formålsbestemmelse, er det i strid med lokalplanens struktur at tilsidesætte krav herom, sådan som det er gjort i dette lokalplanområde. Der burde således have været tilvejebragt en ny lokalplan for at gennemføre disse ændringer.

De på vedhæftede kortbilag 1 med beplantningssignatur viste arealer, skal udlægges til opholdsarealer for bebyggelsen.

Lokalplanbestemmelse § 10.1

Bestemmelsen angående friarealets etablering er vag, idet der henvises til en beplantningssignatur, der ikke ses på i kortbilaget. Til gengæld indeholder kortbilaget en klar signatur for fælles friarealer, og det må forventes, at henvisningen i lokalplanens bestemmelse har været tiltænkt denne signatur.

I princippet medfører en sådan intern uoverensstemmelse mellem bestemmelser og kortbilag, at lokalplanens bestemmelser er gældende, hvorfor placeringen af friarealet ikke kan fastlægges på baggrund af kortbilaget. Kravet om friarealer fastholdes således, men der foreligger efter denne betragtning ingen regulering af friarealets placering. Det må dog forventes, at en sådan betragtning er for snæver, og at kommunen således ikke har kunnet anvende denne argumentation for at fjerne friarealet, da kortbilaget netop indeholder en klar signatur for friarealets placering. Grunden til ændringerne i lokalplanområdet ligger således ikke i planens indhold, men må skyldes en fejlagtig lokalplanadministration.

6.8.2 Lokalplanadministration

Om lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune fortæller byggesagsbehandler ved Billund Kommune Jan Nielsen, at uoverensstemmelserne i denne lokalplan formodentlig kan sammenstilles med et lignende tilfælde i et andet lokalplanområde, hvor en byherre har søgt om dispensation til at opføre mindre parcelhuse i et lokalplanområde, som er udlagt til tæt-lav bebyggelse. Politikerne har fremsagt ønske om, at en dispensation skulle gives, hvorfor bygherren har fået lov til at opføre bebyggelsen. Det er muligt, at samme tilfælde er gældende for lokalplan nr. 27.

Det er ifølge Nielsen muligt at forestille sig, at en projektmager har vurderet, at der har været interesse for denne type boliger (rækkehusbebyggelse), hvorefter det har vist sig, at der alligevel ikke har været grundlag for dette. Der har måske været en

bygherre, som herefter har set muligheder i at udbygge området med parcelhuse. Kommunen kan så have været villig til at tillade dette af økonomiske grunde. Hvis et projekt ikke svarer til behovet, så er det i kommunens interesse at få det bedste ud af projektet, om end dette kræver visse ændringer i forhold til lokalplanen [Nielsen, 2007, jf. afsnit A.4.1 i appendiks A].

Hvis det faktisk er tilfældet, at kommunen har tilladt ændringerne i lokalplanområdet pga. økonomiske og politiske overvejelser, mener jeg, at der foreligger et problem. Planlægning er i sin grundsubstans politisk, men politik bør holdes udenfor selve byggesagsbehandlingen, når det gælder overvejelser om, *hvorvidt* et projekt kan tillades. Ligger der klart politiske overvejelser til grund for et projekt, og kan dette ikke gennemføres på baggrund af gældende lokalplan, mener jeg ikke, at projektet bør gennemtrumfes af politikere uden at tilvejebringe en ny lokalplan. I så fald må lokalplanadministrationen være fejlagtig og være udført i strid med loven, hvor der i yderste konsekvens er tale om magtmisbrug og en bevidst overtrædelse af loven.

I Billund Kommune har man ifølge Nielsen værnet om sti- og fællesarealer. I tilfælde af at sådanne arealer skal fjernes, har kommunen fremsat krav om, at arealerne skal etableres andetsteds [Nielsen, 2007, jf. afsnit A.4.1 i appendiks A]. Det er muligt, at kommunen nu betragter det nordvestlige lokalplanområde for værende et fælles friareal. Dog foreligger der ingen sikring for, at dette areal skal friholdes for bebyggelse, idet kommunen er nødsaget til at give tilladelse til bebyggelse, hvis et sådant projekt i øvrigt er i overensstemmelse med lokalplanen. Kommunen kan dog modsætte sig projektet ved at nedlægge § 14-forbud, og således vil kommunen alligevel være nødsaget til at tilvejebringe en ny lokalplan – en plan, der som omtalt ovenfor efter min mening allerede burde have været udarbejdet.

6.8.3 Samlet vurdering

Denne case vidner om et tilfælde, hvor jeg, ud fra Jan Nielsens udtalelser, kan vurdere, at problemet her rækker endnu videre end til nærværende plan. Det viser sig jo, at politikerne ifølge Nielsen i mindst to lokalplaner har ladet økonomiske interesser mv. været afgørende for, at der i byggesagsbehandlingen er meddelt vidtgående dispensationer. Dermed er planerne ikke behandlet efter planlovens bestemmelser, men de er blevet behandlet ud fra helt andre motiver. Politikerne har således gennemtrumfet projektet i nærværende plan på trods af, at det er i strid med lokalplanens principper og struktur, og de har i stedet ladet den økonomiske interesse sætte planbestemmelserne ud af spil.

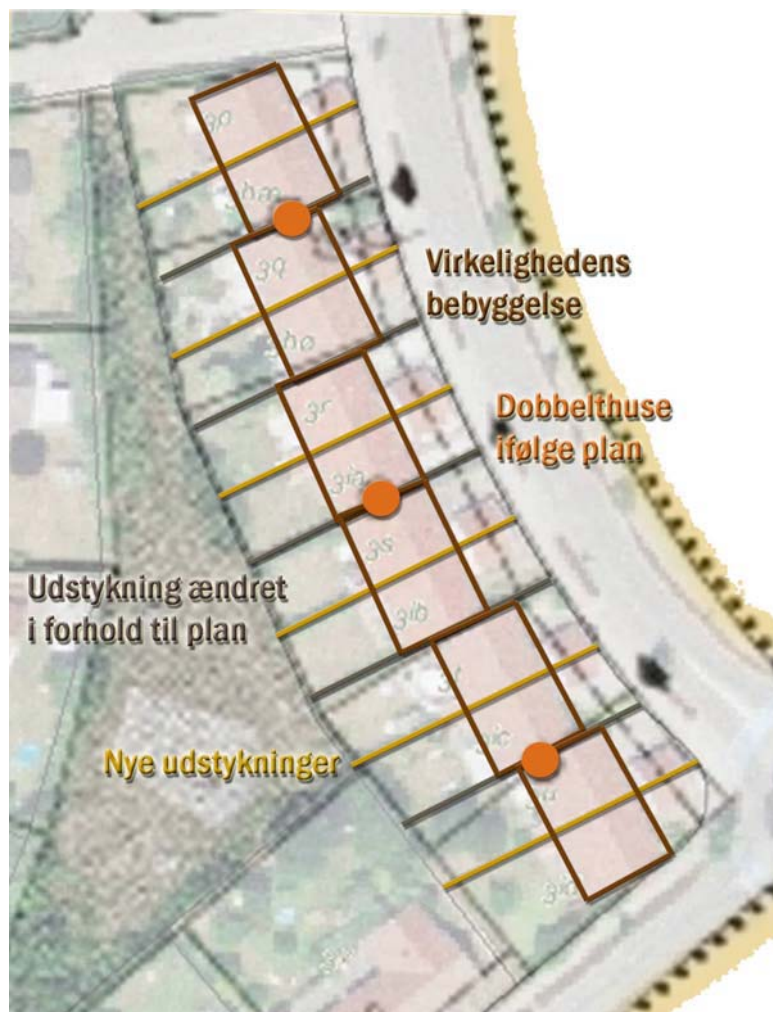
Det er dog muligt - men ikke sandsynligt - at kommunen har givet tilladelse til parcelhusbebyggelse grundet formålsbestemmelsens ordlyd og den juridiske lighedsgrundsætning, hvormed kommunen har kunnet tillade enkelte parcelhuse, og at de herefter har fundet sig nødsaget til at give samme tilladelse til de øvrige parcelhuse. Det må dog forventes, at kommunen kun skal opretholde lighedsgrundsætningen i det omfang, lokalplanen tillader, afhængig af begrundelserne for tilladelser eller afslag. Hvis kommunen således ikke har givet begrundelse for den første dispensation, er det muligt, at de ikke har kunnet give afslag til øvrige projekter af samme type. Har der dog foreligget en særlig begrundelse, f.eks. på baggrund af formuleringen i formålsbestemmelsen, har kommunen været i stand til at meddele afslag på lignende dispensationer, da der ellers ville opstå strid med lokalplanens principper og struktur.

Formålsbestemmelsen inddrager hensigten med lokalplanens øvrige bestemmelser, hvilket i dette tilfælde medfører lidt bredere dispensationsmuligheder, da der - på trods af, at disse er sikret i formålsbestemmelsen - kan meddeles dispensation til bebyggelsesregulerende bestemmelser, hvis dispensationen ikke er i strid med den i formålsbestemmelsen angivne hensigt. En detaljeret formålsbestemmelse, som inddrager hensigten med lokalplanens øvrige bestemmelser, kan således medføre en bredere dispensationskompetence.

6.9 Boligområde i Billund Kommune

Lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune omhandler ændringen af et hidtidigt hovedsageligt ubebygget område til anvendelse til boligformål i form af tæt-lav og åben-lav boligbebyggelse. Lokalplanområdet inddeles i delområde A til tæt-lav bebyggelse og delområde B til såvel tæt-lav som åben-lav bebyggelse [Billund, 1985, s. 4+8]. Der fokuseres på delområde B i nedenstående analyse.

Der er i det sydvestlige område i delområde B uoverensstemmelse mellem det antal enheder, der forventedes bygget og det faktiske antal efter planens gennemførelse, jf. figur 6.11. Der er således foretaget en merudstyknings på 15 % i forhold til delområde B og ca. 10 % i forhold til hele lokalplanområdet. Bebyggelsen har nu karakter af rækkehusbebyggelse, hvor lokalplanens bindende kortbilag giver indtryk af dobbelthusbebyggelse, jf. figur 6.11 og afsnit 5.2.9 i kapitel 5 Udvælgelse.



Figur 6.11: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses her, at bebyggelsestypen er ændret fra dobbelthuse til rækkehuse, og at der er foretaget en merudstyknings af området, som medfører en fordobling af antallet af grunde og dermed mindre og flere boliger.

6.9.1 Lokalplanens indhold

Lokalplanområdet er en del af et større område, hvor det er hensigten at udbygge en selvstændig bydel nær Billund. Nærværende lokalplanområde har hidtil været landbrugsmæssigt dyrket, men med den nye lokalplan åbnes der nu mulighed for at anvende området til boligformål.

I den sydlige del af lokalplanområdet, delområde B, er det ønsket at udstykke grunde i forskellige størrelser, herunder 40 parcelhusgrunde og tre dobbelthusgrunde. Delområdet anvendes fremover hovedsageligt til åben-lav boligbebyggelse [Billund, 1985, s. 4+8]. Boligbebyggelsen i det sydlige lokalplanområde er efter realiseringen af lokalplanområdet domineret af åben-lav bebyggelse i virkeligheden, og der er således ikke noget i lokalplanens redegørelse, der taler imod opførelsen af enkelte rækkehuse i det sydlige lokalplanområde.

Det angives i lokalplanen, at boligerne skal grupperes omkring flere slyngende vejforløb. Desuden er det hensigten at etablere småbørnslegepladser og opholdsarealer på tre torve og to fælles friarealer. Disse forhold påvirkes ikke af ændringerne i lokalplanområdet i forhold til det planlagte [Billund, 1985, s. 4+8].

6.9.1.1 Lokalplanbestemmelser

Lokalplanens formålsbeskrivelse fastlægger ikke blot planens principper, men giver også udtryk for hensigten med lokalplanens bestemmelser, hvorfor denne hensigt bliver bindende i den fremtidige lokalplanadministration. Ændringerne i lokalplanområdet skal ses i forhold til 2. afsnit i lokalplanens formålsbestemmelse, da dette afsnit omhandler udstykning og bebyggelsestyper.

Formålet med denne lokalplan er at få fastlagt de detaljerede bestemmelser, som skal være gældende for udstykning og bebyggelse af de i § 2 nævnte område.

Området udstykkes i parcelhus- og dobbelthusgrunde samt storparceller forbeholdt række-, kæde-, gård- og dobbelthuse. Lokalplanen skal sikre, at der skabes et afvekslende og oplevelsesrigt boligmiljø med udgangspunkt i de kvaliteter, der kendetegner bebyggelsen i ældre bevaringsværdige stationsby- og købstadsmiljøer.

Vejene indenfor området har status som stilleveje. I den forbindelse er det lokalplanens formål at sikre et trafiksystem med hovedvægten lagt på livet mellem husene. Ad lokalstier gives adgang til hovedstisystemet samt til det større rekreative område vest for udstykningen.

Lokalplanen skal endvidere sikre en god tilpasning til de eksisterende og nyetablerede beplantninger i området. Skarpe grænser mellem beplantninger og bebyggelse skal således undgås.

Lokalplanens formålsbestemmelse § 1

Det ses i formålsbestemmelsen, at hensigten med den i lokalplanen fastlagte udstykning og de fastlagte bebyggelsestyper er, at skabe et afvekslende og oplevelsesrigt boligmiljø. Kommunen må således kun give dispensation, hvis denne hensigt kan opnås gennem eller ikke forhindres af dispensationen. Denne hensigt åbner derfor op for mange muligheder med hensyn til bebyggelsestyper og udstykningsmuligheder, idet bestemmelsen egentlig ikke begrænser kommunens dispensationskompetence. Så længe der er tale om et udseende, der ikke er udbredt i området, kan der i princippet meddeles dispensation. Det er dog vigtigt at have in mente, at der ikke kan meddeles dispensation til forhold, der er i strid med planens struktur, hvorfor det er nødvendigt at undersøge lokalplanens enkelte bestemmelser, selvom formålsbestemmelsen giver meget brede rammer for dispensationskompetencen.

Cases

Med hensyn til ændringen af bebyggelsestypen i den sydøstlige del af område B er denne i overensstemmelse med lokalplanens § 3.3, idet bestemmelsen muliggør al lav boligbebyggelse. Der henvises i bestemmelsen ikke til kortbilaget, hvorfor det ikke sikres, at den pågældende del af lokalplanområdet skal forbeholdes dobbelthuse.

Delområdet må udlægges til lav boligbebyggelse.

Bebyggelsen må kun bestå af fritliggende parcelhuse og parcelhuse i tæt/lav bebyggelse (rækkehuse, kædehuse, dobbelthuse og lignende).

Indenfor området må der opføres eller indrettes bebyggelse til formål, der er fælles for bydelens beboere, såsom institutioner og bygninger til fælles formål.

Bygningerne, tilhørende den tidligere landbrugsejendom Plougslundvej 11, vil eventuelt kunne anvendes til fritidslandbrug.

Lokalplanbestemmelse § 3.3

Dette forhold og formålsbestemmelsens angivelse af, at området skal være afvekslende, medfører, at ændringen fra dobbelthuse til rækkehuse er i overensstemmelse med planen, da bebyggelsen af tæt-lav boligbyggeri i et område, hvor bebyggelsestypen overvejende er åben-lav, netop medvirker til, at området er mere afvekslende med hensyn til boligformer. Ændringen vil dog kun kunne gennemføres ved dispensation, idet lokalplanens bindende kortbilag faktisk viser placeringen af dobbelthusene.

Inden for området skal udstykning ske i parceller og storparceller i overensstemmelse med de på kortbilag 2 og 3 viste udstykningsplaner.

Lokalplanbestemmelse § 4.1

Lokalplanens § 4.1 giver dog ikke mulighed for merudstyknings i den sydøstlige del af område B. Ifølge denne bestemmelse skal udstykninger ske i overensstemmelse med kortbilag, hvilket for delområde B ikke er blevet overholdt ved administrationen af planen. Da merudstyknings af delområdet medfører et betydeligt antal flere grunde i delområdet (15 %) og for hele lokalplanområdet (10 %), er merudstyknings i strid med lokalplanens bestemmelse herom.

Formålsbestemmelsen, som jo giver brede muligheder for dispensationskompetencen, fastsætter, at også udstykningen af området skal medvirke til et afvekslende miljø, og merudstyknings må af denne grund ses for værende i overensstemmelse med planens principper. Da der er tale om en forholdsvis omfattende merudstyknings, er spørgsmålet, om denne ændring er i strid med lokalplanens struktur.

Foranstående skal dog ikke være til hinder for at gennemføre mindre skelreguleringer.

Lokalplanbestemmelse § 4.3

Merudstykningsplanen ligger efter min mening på grænsen af, hvad der kan tillades at meddele dispensation til, grundet antallet af udstykninger. Dog er udstykningerne udført i samme stil som oprindeligt planlagt, og lokalplanens § 4.3 giver kommunen en lidt bredere dispensationskompetence til at foretage ændringer i udstykningsforholdene.

Merudstykningsplanen kan ikke udføres i henhold til lokalplanens § 4.3, idet der ikke er tale om mindre skelreguleringer, men deciderede udstykninger, men bestemmelsen muliggør udstykninger, der i princippet er udført som de i lokalplanens kortbilag fastsatte udstykninger. Det er endvidere stadig muligt at forestille sig områdets virkelige udseende på baggrund af planen. Derfor anser jeg ikke den yderligere udstykning af området for værende i strid med planens struktur, og udstykningen kan gennemføres ved dispensation fra lokalplanens bestemmelser.

6.9.2 Lokalplanadministration

Om lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune fortæller byggesagsbehandler ved Billund Kommune Jan Nielsen, at området er blevet bebygget i 1970'erne eller 1980'erne. Nielsen tror, at en bygherre har haft ønske om, at disse grunde skulle udstykkes inden udbygningen af lokalplanområdet, hvorefter der er givet tilladelse til dette. Det er ligeledes muligt, at kommunen har valgt at udstykke området for at sætte skub i udviklingen i lokalplanområdet i det tilfælde, at borgere ikke har haft interesse for grundene i første omgang [Nielsen, 2007, jf. afsnit A.4.2 i appendiks A].

Med hensyn til den yderligere udstykning i lokalplanområdet fortæller Nielsen, at lokalplanens bestemmelse, som fastsætter retten til at foretage mindre skelreguleringer, giver kommunen lidt større råderum til at dispensere fra lokalplanens udstykningsbestemmelse. Nielsen formoder dog, at der må foreligge en ny udstykningsplan for denne del af lokalplanområdet [Nielsen, 2007, jf. afsnit A.4.2 i appendiks A].

Det er efter min mening muligt, at en sådan bebyggelsesplan kunne vedtages gennem dispensation med tilhørende offentlighedsprocedure, idet ændringerne i lokalplanområdet ikke er i strid med planens principper. Noget tyder dog på, at den yderligere udstykning af lokalplanområdet også i kommunens øjne har været på kanten af, hvad der kan tillades gennem dispensation, men at kommunen, ligesom jeg, har vurderet merudstykningsplanen til at være af en sådan karakter, at den kunne gennemføres ved dispensation.

6.9.3 Samlet vurdering

Årsagen til uoverensstemmelsen er i dette tilfælde hovedsageligt formålsbestemmelsens ordlyd, som giver brede muligheder for dispensationskompetencen. Dette bevirker, at det er muligt at meddele dispensation til opførelse af rækkehusbebyggelse, hvor der i lokalplanens bindende kortbilag er fastlagt etablering af dobbelthuse. Denne ændring er dog også forårsaget af manglende henvisning til lokalplanens i øvrigt bindende kortbilag, hvorfor den præcise placering af dobbelthuse i princippet ikke er sikret.

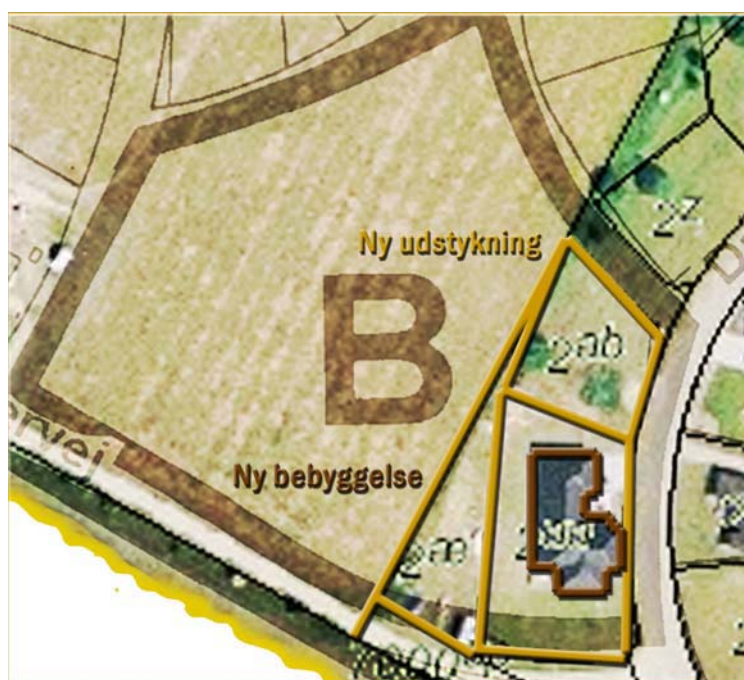
Den yderligere udstykning af lokalplanområdet er udført i tråd med den ifølge lokalplanens kortbilag planlagte udstykning, og lokalplanen giver mulighed for at foretage mindre skelreguleringer, hvilket medfører, at den yderligere udstykning i området kan gennemføres ved dispensation. Det har derfor været muligt for kommunen at fremme udviklingen og bebyggelsen af området ved at foretage udstykninger eller ved at efterkomme en bygherres ønsker om udstykning i lokalplanområdet

I den visuelle udvælgelse foretaget i kapitel 5 vurderede jeg merudstyknings af lokalplanområdet til umiddelbart at være i strid med lokalplanen. Efter en undersøgelse af lokalplanens bestemmelser viser det sig dog, at denne vurdering skal revideres, idet udstykningen af området i virkeligheden er foretaget indenfor dispensationens grænser.

Denne case bevidner således, at det ikke er tilstrækkeligt at foretage en visuel vurdering af ændringer i et lokalplanområde, men at det netop er nødvendigt at undersøge lokalplanens bestemmelser efterfølgende. Ændringerne ligger i dette tilfælde indenfor dispensationens grænser, men dette forhold ændrer ikke det faktum, at der reelt er uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden. Disse ændringer kan blot tillades på baggrund af lokalplanens bestemmelser.

6.10 Boligformål i Billund Kommune

Lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune omhandler et område, der er udlagt til boligformål. Det angives i lokalplanen, at formålet er at opføre åben-lav og tæt-lav bebyggelse i lokalplanområdet. Lokalplanen er udarbejdet, fordi den tidligere gældende lokalplan for området er blevet fundet utidssvarende og for restriktiv. Endvidere er der opstået ønske om at etablere et større, samlet område indeholdende tæt-lav bebyggelse [Billund, 1999, s. 3].



Figur 6.12: Sammenligning af et udsnit af det bindende kortbilag fra lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det ses her, at der er foretaget udstykning af storparcellen. Endvidere formodes bebyggelsestypen som åben-lav at være i uoverensstemmelse med lokalplanen, grundet angivelsen på ikke-bindende illustrationsplaner.

Ændringerne i virkelighedens lokalplanområde set i forhold til lokalplanens kortbilag omfatter udstykning og bebyggelse af delområde B, jf. figur 6.12. Lokalplanens kortbilag giver umiddelbart ikke mulighed for udstykning af delområde B, og udstykningen af to ejendomme samt bebyggelsen af den ene af disse ejendomme, hvor bebyggelsen har karakter af åben-lav parcelhusbebyggelse, stemmer ikke overens med lokalplanens illustrationsplaner, som angiver bebyggelsen i delområde B som tæt-lav bebyggelse. Jf. endvidere afsnit 5.2.10 i kapitel 5 Udvælgelse.

6.10.1 Lokalplanens indhold

Lokalplanens redegørelse giver udtryk for baggrunden for udarbejdelsen af foreliggende lokalplan. Det angives heri, at der bl.a. ønskes udlagt et større, samlet område til opførelse af tæt-lav bebyggelse. I denne del af lokalplanområdet gives der mulighed for opførelse af ca. 54 boliger i form af tæt-lav bebyggelse. Herudover kan der opføres 60 fritliggende parcelhuse [Billund, 1999, s. 3].

Ifølge redegørelsen må det tæt-lave boligområde ikke virke ensformigt [Billund, 1999, s. 4]. Der gives eksempler på mulige bebyggelsesformer, som alle er af tæt-lav karakter. Lokalplanens redegørelse angiver således ikke mulighed for opførelse af åben-lav bebyggelse, som der er givet tilladelse til ifølge ortofotos. Idet redegørelsen ikke er bindende, er det muligt, at lokalplanens bestemmelser åbner mulighed for etableringen af åben-lav bebyggelse i delområdet, men redegørelsen skal som nævnt i tidligere cases formidle lokalplanens bestemmelser og skal i øvrigt, i

tilfælde af tvivl om bindende bestemmelser betydning, tages i betragtning i lokalplanadministrationen. Derfor kan redegørelsens angivelse af bebyggelsestyper have betydning for denne administration.

Det angives endvidere, at området til tæt-lav bebyggelse skal opføres efter en samlet plan. Redegørelsen giver ikke udtryk for, om denne plan er inddraget i foreliggende lokalplan, eller om kommunen ifølge lokalplanen har kompetence til at udarbejde en sådan bebyggelsesplan senere. En sådan senere udarbejdet bebyggelsesplan kan ikke fastlægge andre regler for bebyggelsen end dem, der er fastlagt gennem nærværende lokalplan. Hvis denne lokalplan således ikke giver anledning til opførelse af og udstykning til åben-lav bebyggelse, er dette heller ikke i overensstemmelse med en senere vedtaget bebyggelsesplan.

6.10.1.1 Lokalplanbestemmelser

Lokalplanen indeholder en meget kortfattet og overordnet formålsbestemmelse. En sådan udformning giver forholdsvis brede dispensationsmuligheder, idet formålsbestemmelsen ikke eksplicit sikrer andre forhold end anvendelsen og udlæg af grønne friarealer.

*Lokalplanen har til formål,
at udlægge området til boligformål, og
at indpasse grønne arealer i området.*

Lokalplanens formålsbestemmelse § 1

Bebyggelsen i delområde B er ikke i strid med formålsbestemmelsen, da bebyggelsen anvendes til boligformål. Anvendelsesbestemmelsen i lokalplanens § 3.2 fastlægger dog, at delområde B må anvendes til tæt-lav bebyggelse. Ifølge bestemmelsens ordlyd er anden form for bebyggelse end tæt-lav dog tilladt, jf. brugen af *må anvendes*. Der foreligger således ikke krav om, at bebyggelsen *skal* være i form af tæt-lav bebyggelse.

Delområde B må anvendes til tæt-lav boligbebyggelse

Lokalplanbestemmelse § 3.2

Der er således tale om en elastisk bestemmelse, der kan give anledning til tvivl om, hvorvidt det er tilladt at anvende området til andet end tæt-lav boligbebyggelse. Den elastiske anvendelsesbestemmelse giver bredere muligheder for dispensation fra denne bestemmelse, men ifølge lokalplanens redegørelse gives der ikke anled-

ning til, at der kan etableres andet end tæt-lav bebyggelse, jf. afsnit 6.10.1 Redegørelse.

Endvidere er der tale om et lokalplanområde, som er delt op i to delområder, hvor der netop skelnes mellem tæt-lav og åben-lav bebyggelse. Denne differentiering taler for, at der ikke kan gives dispensation til parcelhusbebyggelse i delområde B. Det må derfor konkluderes, at bebyggelsen med parcelhuse i delområde B, trods den elastiske anvendelsesbestemmelse, er i strid med samme anvendelsesbestemmelse og derfor også i strid med lokalplanens principper. Forholdet kan derfor ikke tillades ved dispensation, men ændringen skulle have udløst lokalplanpligt for at ændre anvendelsen i delområdet.

De tæt-lave boliger skal opføres efter en samlet bebyggelsesplan, som skal godkendes af byrådet.

Lokalplanbestemmelse § 5.4

Lokalplanens § 5.4 fastlægger kommunens kompetence til også at udarbejde en samlet bebyggelsesplan for området. Ifølge Naturklagenævnet kan en sådan bebyggelsesplan ikke fastsætte bindende forskrifter ud over dem, der foreligger i lokalplanens øvrige bestemmelser, jf. afsnit 4.1.1.1 i kapitel 4 Kompetencer i lokalplanen. Dette medfører, at kommunen ikke kan tillade opførelsen af åben-lav bebyggelse, selvom der udarbejdes en ny bebyggelsesplan for området.

Parcelhusbebyggelsen er opført på en grund, der er udstykket i uoverensstemmelse med lokalplanens kortbilag. Lokalplanens § 4.1 fastlægger, at delområde B skal udstykkes som en storparcel, hvilket stemmer overens med kortbilaget i planen. Dog fastsætter lokalplanens § 4.2, at udstykning af storparcellen kan ske efter en samlet udstykningsplan. Igen vil jeg understrege betydningen af differentieringen af lokalplanområdet og retsvirkningen af senere udarbejdede planer, hvorfor dette medfører, at kommunen ikke kan udstykke lokalplanområdet på trods af tilføjelsen i lokalplanens § 4.2.

Området udstykkes i parceller og en storparcel i overensstemmelse med udstykningsplanen som vist på kortbilag 2.

Lokalplanbestemmelse § 4.1

Yderligere udstykning af storparcellen kan ske efter en samlet udstykningsplan.

Lokalplanbestemmelse § 4.2

Udstykning af delområdet er efter min mening i strid med lokalplanens struktur trods manglende sikring i formålsbestemmelsen. Dette begrundet i, at lokalplanområdet er opdelt i delområder, og at denne differentiering af lokalplanområdet i sig selv medfører, at lokalplanpligten skærpes, hvormed udstykningen og bebyggelsen af området efter min mening ikke har kunnet gennemføres ved dispensation. Der skulle have været tilvejebragt en ny lokalplan.

Idet kommunen har meddelt dispensation til denne udstykning og bebyggelse, er det grundet lighedsgrundsætningen muligt, at kommunen kan være nødsaget til at meddele tilsvarende dispensationer, hvis andre borgere søger om lignende udstykning og bebyggelse. De her meddelte dispensationer kan således give kommunen problemer med yderligere at overholde lokalplanens arealudlæg i fremtiden.

Bestemmelserne angående kommunens senere udarbejdelse af planer medfører, at lokalplanen har karakter af en rammelokalplan, idet den ikke opfylder kravet om nærmere regler og dermed heller ikke lokalplanpligten. Det er således ikke muligt at forestille sig områdets fremtidige udseende på baggrund af planens bestemmelser. Dette medfører, at der ikke kan administreres efter lokalplanen, og ændringer i lokalplanområdet skal derfor ses på baggrund af de aktuelle forhold i området. Jf. afsnit 4.2.3 Lokalpligt ved manglende nærmere regler.

6.10.2 Lokalplanadministration

Om lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune fortæller Nielsen, at der hovedsageligt ikke tages højde for lokalplanens ikke-bindende kortbilag, da disse efter hans mening blot angiver eksempler på bebyggelsesmuligheder. Byggesagsbehandleren fokuserer således på lokalplanens enkelte bestemmelser, og det er her vigtigt at være opmærksom på bestemmelsernes formuleringer [Nielsen, 2007, jf. afsnit A.4.3 i appendiks A].

Jeg er enig med Nielsen i, at illustrationsplanerne angiver eksempler på områdets bebyggelse, men sådanne illustrationer kan ikke tilsidesættes i lokalplanadministrationen, hvorfor der ikke kan opføres bebyggelse, der er i direkte modstrid med illustrationsplanerne – og for den sags skyld også den øvrige planlægning. Illustrationsplanerne må og skal give udtryk for hensigten med planlægningen, hvorfor projekter efter min mening skal ses i forhold til såvel lokalplanens bestemmelser og dennes kortillustrationer.

Lokalplanbestemmelsen, der angiver, at delområde B *må* anvendes til tæt-lav boligbebyggelse, medfører således, at der ifølge Nielsen gives bredere rammer for lokalplanadministrationen. Bestemmelsen er ikke overflødig, men bevirker, at lo-

kalplanen ikke skal ændres, hvis der opstår andre ønsker og behov for bebyggelsen i området [Nielsen, 2007, jf. afsnit A.4.3 i appendiks A].

Jeg er enig med Nielsen i, at elastiske formuleringer giver kommunen bredere rammer til at meddele dispensation fra lokalplanbestemmelser. I den nærværende plan vurderer jeg dog, at kommunen ikke kan meddele dispensation til at foretage ændringerne i lokalplanområdet, grundet beskrivelsen af området i redegørelsen og differentieringen af lokalplanområdet. Det er således efter min mening ikke tilstrækkeligt at lade fokus hvile på lokalplanens bestemmelser, når der skal administreres efter en gældende lokalplan. Lokalplanen må og skal ses som en helhed, hvorfor også ikke-bindende dele af lokalplanen skal inddrages i administrationen.

6.10.3 Samlet vurdering

Denne case viser, hvorledes enkelte bestemmelsers formuleringer kan være årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed. Der er meddelt dispensation på baggrund af en elastisk anvendelsesbestemmelse, men tager man beskrivelsen af lokalplanområdet i redegørelsen i betragtning, taler denne imod dispensationen. Det er muligt, at man i lokalplanadministrationen ikke inddrager redegørelsen, men ifølge Naturklagenævnet har denne stor betydning, når der er tvivl om, hvorvidt der kan eller ikke kan meddeles dispensation fra lokalplanbestemmelser.

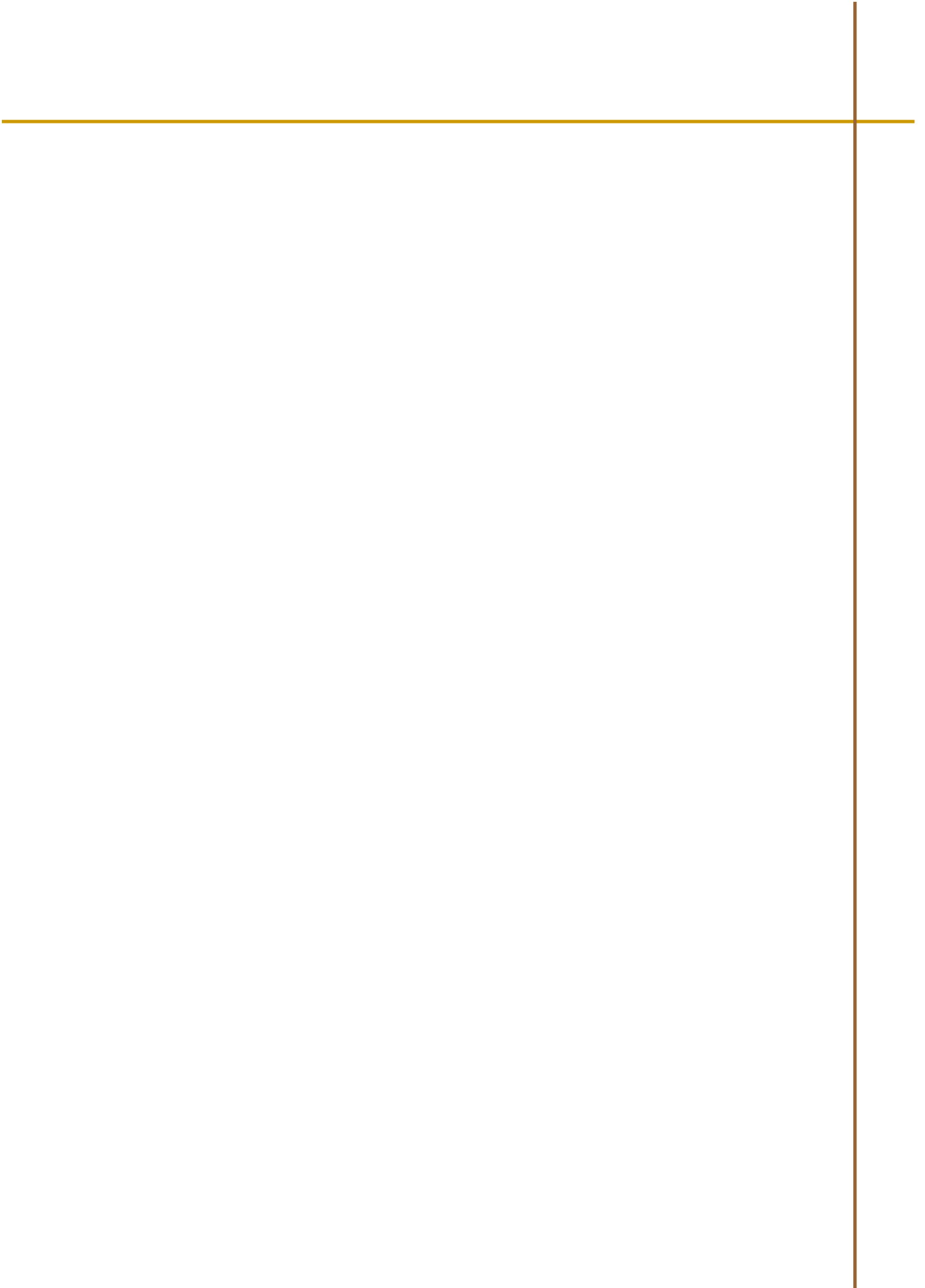
Udstykningen af lokalplanens delområde er muligvis foretaget på baggrund af en senere vedtaget bebyggelses- og udstykningsplan. En sådan plan kan dog ikke fastsætte yderligere forskrifter end dem, der allerede er fastsat i lokalplanen, hvorfor der ikke kan foretages udstykning af storparcellen. Der er således tale om en uoverensstemmelse intern i lokalplanen – en uoverensstemmelse mellem to lokalplanbestemmelser, hvor den ene lokalplanbestemmelse, som fastsætter udarbejdelsen af en senere udstykningsplan, tilsidesættes af den anden, som fastsætter, at område B udstykkes i en storparcel.

Endvidere medfører bestemmelserne angående kommunens senere vedtagelse af bebyggelses- og udstykningsplaner, at der her er tale om en rammelokalplan, der ikke kan danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri. I det lokalplanområdet før vedtagelsen af lokalplanen var ubebygget, må bebyggelsen af boligområdet anses for lokalplanpligtigt, og kommunen burde således have tilvejebragt en ny lokalplan for at gennemføre ændringerne i området.

6.11 Sammenfatning

De i kapitel 5 udvalgte cases er hermed blevet analyseret i forhold til såvel lokalplanens indhold og den lokalplanadministration, der har ligget til grund for virkelighedens lokalplanområde. Det er i appendiks B muligt at se en skematisk oversigt over disse cases, deres indhold, lokalplanadministrationen, og ikke mindst de mulige årsager til uoverensstemmelse, der er fundet frem til i forbindelse med hver enkelt case, mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden.

Resultaterne for hver af de ti cases kan herefter sammenstilles for at finde frem til mulige årsager til uoverensstemmelser mellem lokalplaners kortbilag og virkeligheden. Således vil følgende kapitel udgøre en årsagsanalyse, hvor der samles op på de i caseanalysen fundne årsager, og det skal herigennem være muligt at finde frem til svaret på problemformuleringen i den efterfølgende syntese og konklusion.



Regulering? Uoverens-

henslignelsen? Usaglige henslignelse?

elhed? Rammelokalplan? Lempe

else? Politik? Vage bes

skøn? særlige oms

Udvikling? Revision?

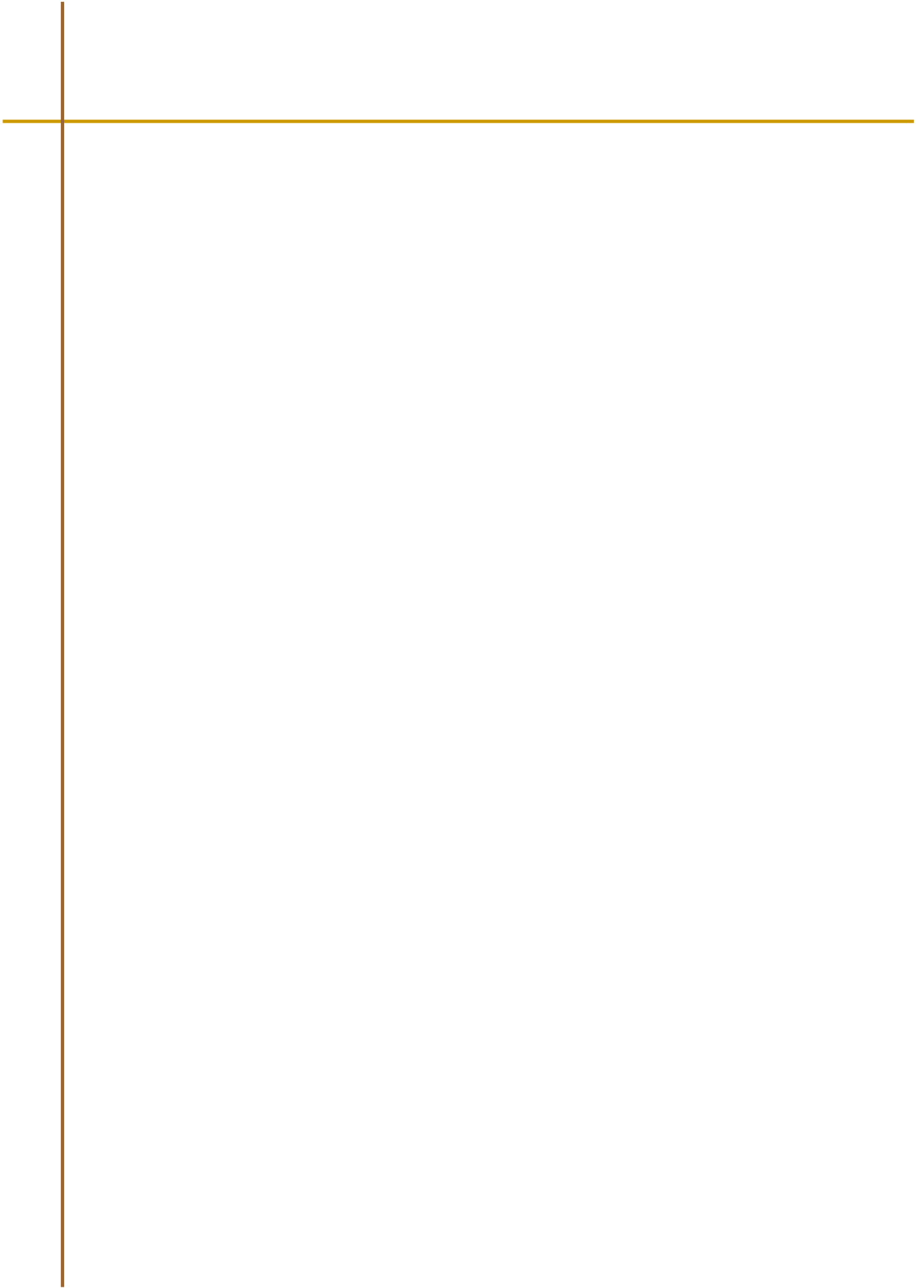
vejlendende kor tilag?

Tidligere problemer?

syn?
else af regler?
stemmelser?
vurderingsmetode?
tændighed?
Formulering?
Hensigt?

Kapitel 7

sager til uoverensstemmelse



7 Årsager til uoverensstemmelser

På baggrund af caseanalysen er det muligt at analysere årsager til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed. Idet casestudiet omfatter ti cases, kan årsagsanalysen ikke anses for at være udtømmende for alle lokalplaner, hvor der er uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden. Derimod er årsagsanalysen udtømmende for de årsager, der har ligget til grund for uoverensstemmelserne mellem de i casestudiet udvalgte lokalplaners kortbilag og virkeligheden. De årsager, der findes frem til i dette kapitel, kan derfor indikere mulige årsager til uoverensstemmelser mellem lokalplaners kortbilag og virkeligheden i et større perspektiv.

I kapitel 4 Dispensation og lokalplanpligt fremgår det, at lokalplaner skal administreres på baggrund af deres bestemmelser og øvrige indhold. Hvis projekter efter en sådan administration kan tillades indenfor lokalplanens eller dispensationens grænser, er det muligt at foretage ændringer i forhold til lokalplanens kortbilag og øvrige indhold. Kan projektet derimod ikke tillades, er det nødvendigt at tilvejebringe en ny lokalplan for at gennemføre de ønskede ændringer i forhold til lokalplanen.

Det fremgår dog af casestudiet, at der forekommer tilfælde, hvor der ikke tilvejebringes en ny lokalplan, selvom lokalplanen ikke åbner mulighed for at foretage de ønskede ændringer i forhold til gældende lokalplan. På baggrund af disse undersøgelser kan jeg opstille to overordnede årsager til uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden.

Den første overordnede årsag er, at der er foretaget ændringer i forhold til lokalplanens kortbilag, hvor ændringerne er i overensstemmelse med lokalplanens eller dispensationens grænser. Der er her tale om ændringer, der er i overensstemmelse med lokalplanen, men hvor disse ændringer ikke umiddelbart er i overensstemmelse med lokalplanens kortbilag.

Den anden overordnede årsag er, at der efter min mening er foretaget en fejlagtig lokalplanadministration. Denne fejlagtige lokalplanadministration kan være foretaget på baggrund af lokalplanen, hvormed der, efter min mening, er foretaget et fejlskøn i lokalplanadministrationen. Dele af casestudiet tyder dog på, at der ligeledes kan administreres fejlagtigt på baggrund af usaglige hensyn f.eks. politisk pres, økonomiske hensyn mv., hvormed der mere eller mindre bevidst er administreret forkert i forhold til den regulering, der foreligger i lokalplanen.

Jeg vil således undersøge disse årsager nærmere for at finde frem til de mere præcise grunde til uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden.

Årsager til uoverensstemmelser

Kapitlet inddeles i de to forskellige overordnede årsager, hvor den første del af kapitlet omhandler de tilfælde, jeg fandt i overensstemmelse med den gældende lokalplans grænser og de dispensationsmuligheder, lokalplanen åbner op for. Anden del af dette kapitel vil derimod omhandle de tilfælde, hvor der efter min vurdering er foretaget en fejlagtig lokalplanadministration. Det skal herigennem være muligt at finde årsagerne til uoverensstemmelser mellem lokalplaners kortbilag og virkeligheden.

7.1 Årsager til ændringer, der er i overensstemmelse med plan

I forbindelse med analysen af dispensations- og lokalplanpligtsbegreberne fandt jeg ud af, at vurderingen af, om der kan meddeles dispensation til et projekt, hvor der foreligger en lokalplan for det pågældende område, afhænger af projektets art og omfang samt den foreliggende lokalplans regulering af de forhold, som påvirkes af projektet.

Dette indebærer, at de ændringer, som projektet medfører i forhold til lokalplanens kortbilag, skal være reguleret gennem lokalplanens bestemmelser, idet der ellers kan meddeles dispensation fra lokalplanen, eller at projektet ligger indenfor lokalplanens grænser. Årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden kan derfor forekomme, når der ikke foreligger nogen regulering af projektets ændringer i lokalplanen, selvom lokalplanens kortbilag giver udtryk for en form for regulering¹.

Hvis der foreligger en regulering af de forhold, som påvirkes af det ønskede projekt, skal projektet ses i forhold til denne regulering. Det blev i analysen af lokalplanens interne forhold og udformning, jf. afsnit 4.1.1 fastlagt, at en lokalplans bestemmelser skal have hjemmel i lovgivningen for at kunne få bindende virkning. I casestudiet foreligger et tilfælde, hvor netop manglende hjemmel kan have været årsagen til, at der er opstået uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden, idet kommuner ikke kan opretholde en regulering, som ikke har hjemmel i loven. Det har således ikke været muligt for kommunen at opretholde bestemmelse om bevaring af et jernbanespor, hvis hensigten med denne bevaring har været at

¹ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune (adgangsforhold) og lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune (placering og udformning af bebyggelse samt friarealer)

bevare et fortidsminde i lokalplanområdet, da der ikke er hjemmel i planloven til at fastsætte sådanne bestemmelser i en lokalplan².

Det er derfor nødvendigt at undersøge årsagerne til uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden ved at undersøge den regulering, der med hjemmel i loven har ligget til grund for dispensationsmulighederne i de lokalplaner, der blev medtaget i casestudiet. Her er det nødvendigt at undersøge, hvad der kan have bidraget til uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden i lokalplanernes indhold, da det er dette indhold, der sætter grænserne for lokalplanens dispensationsmuligheder.

I det følgende vil jeg således rette fokus mod enkelte dele af lokalplanens indhold, som i casestudiet har vist sig at være årsagen til, at der kan gennemføres ændringer, der ikke umiddelbart er i overensstemmelse med lokalplanen ifølge dennes kortbilag, men hvor lokalplanen rent faktisk åbner mulighed herfor. Jeg tager udgangspunkt i lokalplanens formålsbestemmelse, da denne er næsten altafgørende for, om der kan meddeles dispensation fra lokalplanen.

7.1.1 Lokalplanens formålsbestemmelse

I analysen af dispensations- og lokalplanpligtsbegreberne i kapitel 4 blev det udledt, at lokalplanens formålsbestemmelse er næsten altafgørende for, om der kan meddeles dispensation fra lokalplanens øvrige bestemmelser. Det vil sige, at som hovedregel kan man ikke dispensere fra forhold, som er sikret i formålsbestemmelsen. Formålsbestemmelsens udformning og formulering har derfor stor betydning i lokalplanadministrationen.

7.1.1.1 Forholdet er ikke sikret gennem formålsbestemmelsen

Gennem casestudiet er der fundet flere tilfælde, hvor dispensation er givet i overensstemmelse med dispensationsmulighederne, idet der har været foretaget ændringer, som ikke har været sikret i formålsbestemmelsen³. I størstedelen af disse

² Jf. case omhandlende lokalplan nr. 34 (bevaring af jernbanespor som fortidsminde)

³ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 1 (sammenlægning og anderledes udstykning), nr. 11 (mindre parkering, ændret adgangsforhold og udstykning) og nr. 21 (yderligere udstykning) fra Frederikssund Kommune, lokalplan nr. 34 (fjernelse af jernbanespor 2, hvis der er tale om bevaring af fortidsminde) og nr. 47 fra Slagelse Kommune (bebyggelsens udformning og placering) samt lokalplan nr. 06-005 fra Aalborg Kommune (placering af aktivitetscenter og bevaringsværdige træer).

Årsager til uoverensstemmelser

tilfælde har formålsbestemmelsen været kortfattet⁴, hvorfor en kortfattet formålsbestemmelse kan forårsage, at der åbnes mulighed for dispensation.

Dette forhold betyder dog ikke, at dispensation ikke kan meddeles, hvis blot formålsbestemmelsen er detaljeret. En detaljeret formålsbestemmelse sikrer ikke nødvendigvis alle de forhold, som lokalplanen søger at regulere⁵. Hvis det forhold, som ønskes ændret, således ikke er sikret i formålsbestemmelsen – uanset bestemmelsens detaljeringsgrad – kan der afhængigt af ændringens art og omfang meddeles dispensation fra lokalplanens bestemmelser. Formuleringen af formålsbestemmelsen kan derfor være årsagen til, at der forekommer uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden, hvor ændringen er i overensstemmelse med dispensationsmulighederne. Denne udledning er i overensstemmelse med min analyse af dispensations- og lokalplanpligtsbegreberne i kapitel 4.

7.1.1.2 Forholdet er sikret gennem formålsbestemmelsen

I casestudiet er der ligeledes fundet tilfælde, hvor formålsbestemmelsen faktisk sikrer de forhold, som ønskes ændret, men hvor ændringerne alligevel ligger indenfor lokalplanens dispensationsmuligheder⁶.

For at ændringerne kan foretages i overensstemmelse med lokalplanens dispensationsmuligheder, må disse ændringer ikke være i strid med formålsbestemmelsen, men selve formuleringen af formålsbestemmelsen kan være årsagen til, at der kan meddeles dispensation til at foretage ændringer, som er sikret gennem formålsbestemmelsen⁷. Der er dog grænser for, hvor væsentlige ændringerne kan være i

⁴ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 1 (sammenlægning og anderledes udstykning), nr. 11 (mindre parkering, ændret adgangsforhold og udstykning) og nr. 21 (yderligere udstykning) fra Frederikssund Kommune.

⁵ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune (bebyggelsens udformning og placering), lokalplan nr. 06-005 fra Aalborg Kommune (bebyggelsens placering og bevarelsesværdige træer)

⁶ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 21 fra Frederikssund Kommune (bebyggelsestype og anvendelse), lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune (friarealer), lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune (anvendelse, torve- og stiarealer) samt lokalplan nr. 27 (placering af bebyggelse) og nr. 35 (bebyggelsestype og udstykning) fra Billund Kommune.

⁷ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 21 fra Frederikssund Kommune (bebyggelsestype og anvendelse), lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune (anvendelse, torve- og stiarealer) samt lokalplan nr. 27 (placering af bebyggelse) og nr. 35 (ændring fra rækkehuse til dobbelhuse og udstykning) fra Billund Kommune.

forhold til formålsbestemmelsens formulering og sikring af forholdet, hvorfor der kun kan foretages mindre væsentlige ændringer, der ligger tæt op ad den oprindelige arealanvendelse.

Der er endvidere enkelte cases, hvori formålsbestemmelsen åbner mulighed for dispensation, selvom bestemmelsen er ganske detaljeret og faktisk sikrer det forhold, der ønskes ændret, men hvor ændringen er mere væsentlig og ikke ligger tæt op ad det, der oprindeligt var planlagt. Det har været muligt at meddele dispensation i disse tilfælde, idet formålsbestemmelsen eksplicit indbefatter den hensigt, der er med lokalplanens bestemmelser⁸.

Når hensigten indbefattes i formålsbestemmelsen, må ændringer ses i forhold til denne hensigt og ikke til den konkrete sikring af forholdet. Hvis ændringen således ikke er i overensstemmelse med sikringen i formålsbestemmelsen, men opfylder den i formålsbestemmelsen angivne hensigt, kan der meddeles dispensation til at foretage de ønskede ændringer. Af denne grund kan årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden være formuleringen af formålsbestemmelsen, hvor formålsbestemmelsen indbefatter hensigten med lokalplanens bestemmelser.

Formålsbestemmelsen har stor indflydelse på vurderingen af, om der kan meddeles dispensation fra lokalplanens bestemmelser, og i denne vurdering må det undersøges, om formålsbestemmelsen sikrer de forhold, der ønskes ændret, og med hvilken ordlyd denne sikring er foretaget, herunder om ændringerne er i overensstemmelse med den eventuelt angivne hensigt.

For at undgå uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden er det derfor hensigtsmæssigt at formulere en meget detaljeret formålsbestemmelse, som sikrer de forhold, der reguleres gennem planens bestemmelser. Det er dog nødvendigt at have in mente, at nogle kommuner kan være af den holdning, at der netop skal gives mulighed for ændringer i lokalplanområdet indenfor lokalplanens struktur.

Derfor er det i stor udstrækning op til den enkelte planlægger at beslutte, hvor detaljeret formålsparagraffen skal være, samt hvilke forhold, der skal sikres i formålsbestemmelsen, og dermed hvor brede dispensationsmulighederne skal være. Ønskes der lidt bredere dispensationsmuligheder, kan hensigten med lokalplanens bestemmelser inddrages i formålsbestemmelsen, idet hensigten således får bin-

⁸ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 27 (placering af bebyggelse) og nr. 35 (bebyggelsestype og udstykning) fra Billund Kommune.

Årsager til uoverensstemmelser

dende virkning, og ændringer skal vurderes i forhold til denne hensigt og ikke blot i forhold til formålsbestemmelsens konkrete sikring af forholdet.

I casestudiet viser det sig dog, at formålsbestemmelsen ikke kan sikre arealanvendelsen alene, men må efterfølges og understøttes af lokalplanens øvrige bestemmelser. Selvom formålsbestemmelsen er ganske detaljeret, skal lokalplanens øvrige bestemmelser regulere forholdet.

Hvis dette ikke er tilfældet, kan forhold, der efter formålsbestemmelsens ordlyd er sikret, men hvorom der ikke foreligger detaljerede bestemmelser, ændres ved at meddele dispensation fra lokalplanen. Således kan årsagen til uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden være, at forhold ikke reguleres i lokalplanens øvrige bestemmelser⁹, eventuelt på trods af en detaljeret formålsbestemmelse¹⁰.

7.1.2 Lokalplanens øvrige bestemmelser

I forbindelse med analysen af dispensations- og lokalplanpligtsbegreberne i kapitel 4 blev det klarlagt, at lokalplanens udformning kan have indflydelse på, om et ønsket projekt kan tillades indenfor lokalplanens eller dispensationens grænser, eller om det er nødvendigt at udarbejde en ny lokalplan for at gennemføre de ønskede ændringer i forhold til lokalplanen. Det blev bl.a. fastlagt, at lokalplanbestemmelseres formuleringer kan medføre, at projekter kan tillades indenfor lokalplanens grænser, eller at der kan meddeles dispensation fra lokalplanens bestemmelse, som regulerer det pågældende forhold.

Netop bestemmelsernes formuleringer har vist sig være årsag til uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden, idet der i et enkelt tilfælde er blevet foretaget ændringer, som har ligget tæt op ad den planlagte arealanvendelse, og det har således været muligt at meddele dispensation fra lokalplanens bestemmelser herom¹¹.

Endvidere foreligger der i casestudiet to tilfælde, hvor lokalplanens bestemmelser har været tilstrækkeligt brede til at åbne mulighed for en anden arealanvendelse

⁹ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune (adgangsforhold) og lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune (bebyggelsens placering og udformning samt friarealer)

¹⁰ Jf. case omhandlende lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune (bebyggelsens placering og udformning samt friarealer)

¹¹ Jf. case omhandlende lokalplan nr. 21 fra Frederikssund Kommune (anvendelse)

end den, der umiddelbart er illustreret på lokalplanens kortbilag¹². Disse tilfælde omhandler regulering i forhold til lokalplanens anvendelsesbestemmelse, som der normalt ikke kan dispenseres fra, men da anvendelsesbestemmelserne her fastlægger brede rammer for dispensationsmulighederne, har det været muligt at dispensere fra lokalplanernes anvendelsesbestemmelser.

I disse tilfælde foreligger der en tilstrækkelig præcis regulering af arealanvendelsen til, at lokalplanerne opfylder lokalplanpligten, men de forholdsvis brede formuleringer har åbnet op for en anden arealanvendelse, og den brede formulering af lokalplanens bestemmelser kan derfor medføre, at der kan foretages ændringer i forhold til lokalplanens kortbilag indenfor dispensationens grænser.

I casestudiet foreligger der dog også et enkelt tilfælde, hvor en vag formulering af reguleringen kan have bidraget eller været årsagen til, at der er foretaget ændringer i lokalplanområdet i forhold til kortbilaget. Dette tilfælde omhandler udstykning, hvor der i en af lokalplanens bestemmelser gives forbud mod udstykning, men hvor en anden lokalplanbestemmelse skaber forvirring i forhold til udstykningsmulighederne¹³. Der må her være tale om manglende klarhed og præcision, hvorfor det er muligt at udstykke området, hvilket er i uoverensstemmelse med lokalplanens kortbilag.

Lokalplanens regulering af arealanvendelsen samt udformning og formulering af de enkelte bestemmelser kan således være årsag til, at der kan gennemføres ændringer i lokalplanområdet, som ikke er illustreret på lokalplanens kortbilag.

7.1.3 Lokalplanens kortbilag

Lokalplanens kortbilag og deres forbindelse til lokalplanens bestemmelser kan være årsagen til uoverensstemmelse mellem kortbilag og virkeligheden. I casestudiet foreligger der eksempler på tilfælde, hvor der på kortbilaget er vist forhold, der slet ikke reguleres i lokalplanen¹⁴. Årsagen til uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden kan således være, at lokalplanen ikke fastsætter bestemmelser om forhold, der er vist i lokalplanens kortbilag.

¹² Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune (anvendelse) og lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune (bebyggelsestype)

¹³ Jf. case omhandlende lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune (udstyknings)

¹⁴ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 1 (sammenlægning) og nr. 11 (adgangsforhold) fra Frederikssund Kommune og lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune (bebyggelsens placering og udformning samt friarealer)

Lokalplanens kortbilag sikrer kun den præcise placering og udformning i de tilfælde, hvor der i lokalplanens bestemmelser er henvist til kortbilaget, hvormed kortbilaget er gjort bindende angående netop dette forhold. I casestudiet er der fundet flere tilfælde, hvor der foreligger en regulering af et forhold, men hvor den præcise placering eller udformning ikke er gjort bindende gennem kortbilaget¹⁵. Endvidere kan årsagen til uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden være, at lokalplanens kortbilag er angivet som principiel eller retningsgivende, hvilket giver lidt bredere muligheder for dispensation¹⁶.

Er det ønsket at fastsætte en præcis placering og udformning af den i lokalplanens bestemmelser fastlagte arealanvendelse, er det således nødvendigt at henvise til lokalplanens kortbilag, således at disse bliver bindende angående det pågældende forhold. Ønskes en helt specifik placering og udformning af lokalplanområdet, skal formuleringer som *principiel* og *retningsgivende* undgås.

7.2 Fejlagtig lokalplanadministration

Det har i casestudiet vist sig, at der foretages ændringer i lokalplanområder, som ikke er i overensstemmelse med gældende lokalplan, og hvor det heller ikke er muligt at dispensere fra lokalplanens bestemmelser for at gennemføre de ønskede ændringer. I disse tilfælde må der være tale om en fejlagtig lokalplanadministration. I det følgende vil jeg derfor udlede og samle op på de årsager til fejlagtig lokalplanadministration, som har vist sig i forbindelse med casestudiet.

Ifølge kapitel 4 Dispensation og lokalplanpligt skal der udarbejdes en ny lokalplan, hvis det er ønsket at foretage ændringer, der er i strid med gældende lokalplans principper. Som sagt i indledningen til dette kapitel har jeg i løbet af casestudiet fundet tilfælde, hvor der er foretaget ændringer i lokalplanområdet, der efter min mening burde have udløst lokalplanpligt.

Den overordnede årsag til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed, hvor uoverensstemmelserne er i strid med planens principper, er, at der er foretaget fejlskøn i lokalplanadministrationen, hvilket således har ført til den fejlagtige givne tilladelse til ændring i forhold til den foreliggende lokalplan. Dele af casestudiet tyder dog på, at der ligeledes kan administreres fejlagtigt på baggrund af tidli-

¹⁵ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune (adgangsforhold), lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune (bebyggelse af delområde 2 – bebyggelsens placering og udformning) og lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune (bebyggelsestype)

¹⁶ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune (torve- og stiarealer)

gere nævnte usaglige hensyn, hvormed der mere eller mindre bevidst er administreret forkert i forhold til den regulering, der foreligger i lokalplanen.

Det er vigtigt at have in mente, at det er mennesker, der sidder i lokalplanadministrationen, og at det er vedkommendes skøn, der ligger til grund for administrationen. Derfor kan der også ske menneskelige fejl ved administrationen af lokalplaner, og skønsudøvelsen afhænger i høj grad af den person, der administrerer lokalplanen samt det miljø og de normer, der er i den enkelte kommune. Der er således adskillige faktorer, der kan have indflydelse på lokalplanadministrationen.

Sådanne faktorer kan være årsagen til, at der er foretaget fejlskøn i administrationen af den enkelte lokalplan, men dette er dog ikke eksplicit påvist gennem case-studiet. Det er derimod påvist, at der er foretaget fejlskøn, hvor årsagen ikke umiddelbart kan findes på baggrund af lokalplanens indhold eller de yderligere faktorer, som jeg vil komme ind på i det følgende¹⁷. Der kan således i disse tilfælde være tale om fejlskøn, hvor årsagen til uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed er det skøn, der foretages i lokalplanadministrationen ud fra en menneskelig vurdering af ændringerne set i forhold til lokalplanen.

Det er dog muligt, at et fejlskøn er et udtryk for tidligere problemer i lokalplanadministrationen¹⁸, idet flere af lokalplanerne er af ældre dato og er blevet udarbejdet og administreret før Naturklagenævnets oprettelse. I medfør af etableringen af Naturklagenævnet blev der strammet op på praksis angående lokalplanadministration, og der kan således have været administreret efter en anden og mindre restriktiv praksis. I dette projekt har jeg ikke undersøgt praksis før Naturklagenævnets oprettelse, men det angives dog i kapitel 4 Dispensation og lokalplanpligt, at dispensationsmulighederne efter kommuneplanloven var mere begrænsede, hvorfor det er muligt, at praksis netop ikke har været – eller i hvert fald ikke burde have været – mindre restriktiv.

Tidligere problemer i lokalplanadministrationen kan derimod ses i forhold til borgernes daværende interesse for lokalplanadministration. I interviewet med Peter

¹⁷ Jf. cases angående lokalplan nr. 11 (ændringer vurderet til ikke at være til gene for øvrige beboere) og lokalplan nr. 21 (ændring af parkeringsarealer vurderet indenfor dispensationsgrænserne, idet friarealer ikke indskrænkes) fra Frederikssund Kommune samt lokalplan nr. 05-004 (ændringer vurderet mindre væsentlige) fra Aalborg Kommune

¹⁸ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 1 (stiarealer og nærlegeområder), lokalplan nr. 11 (adgangsforhold, torve- og parkeringsarealer) og lokalplan nr. 21 (parkeringsarealer og bebyggelsens placering) fra Frederikssund Kommune

Årsager til uoverensstemmelser

Ryborg fra Frederikssund Kommune nævnes det, at kommuner ikke i dag ville turde fravige lokalplaner i samme grad som tidligere, idet borgerne har fået større interesse for at følge med i planlægningen, jf. appendiks A.1. Endvidere har borgerne i højere grad lejlighed til at undersøge planlægningen, da lokalplaner nu lægges ud på Internettet, og det er således blevet lettere for borgere at følge med i den planlægningsmæssige udvikling. Årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed kan derfor skyldes, at kommunerne tidligere i højere grad lempede på reglerne angående lokalplanpligt end i dag, hvor der nu er afhjulpet på dette som følge af såvel borgernes stigende interesse i lokalplanlægningen som den lettere adgang til planmateriale via Internettet.

7.2.1 Kontrol og revision af lokalplaner

Borgernes stigende interesse i lokalplanlægningen kan ses som en form for kvalitetskontrol af lokalplanadministrationen. I forbindelse med mine interviews med kommunerne, har jeg undersøgt, om kommunerne selv foretager nogen form for kontrol af planlægningen. Dvs., om kommunerne kontrollerer, at lokalplanen realiseres i overensstemmelse med den gældende lokalplan. Det har vist sig, at der ikke foretages nogen yderligere kontrol end den, der foreligger i lokalplanadministrationen ved byggesagsbehandleren, jf. appendiks A. Der føres kun yderligere kontrol, hvis borgere indgiver klage om ændringer i strid med gældende lokalplan, hvorefter kommunerne søger at lovliggøre forholdet.

Dette medfører, at kommunerne ikke nødvendigvis opdager ændringer, hvis der ikke er ansøgt tilladelse herom. Det er derfor muligt – men ikke eksplicit dokumenteret i casestudiet – at borgere og bygherrer etablerer forhold i lokalplanområdet, der ikke er i overensstemmelse med gældende plan. Årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed kan derfor muligvis skyldes, at kommunerne ikke udfører nogen kontrol udover den, der foreligger i den konkrete byggesagsbehandling såfremt en byggetilladelse søges.

Det viser sig endvidere i løbet af mine interviews med kommunerne, at der heller ikke udføres revision af lokalplaner, medmindre kommunen anser en lokalplan for utidssvarende, eller at der opstår nye ønsker for udviklingen i området, jf. Appendiks A. I casestudiet viser det sig dog, at der netop er tilfælde, hvor lokalplanen er fundet utidssvarende, men at der alligevel ikke er blevet udarbejdet en ny lokalplan for at gennemføre ønskede ændringer, der er i strid med gældende lokalplan¹⁹. Det

¹⁹ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 34 fra Slagelse Kommune (jernbane som infrastruktur) og lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune (bebyggelsestype) efter bygherres eller kom-

er således muligt, at årsagen til uoverensstemmelser er, at der ikke foretages en mere organiseret kontrol og revision af lokalplanerne. Det skal dog siges, at kommunerne ikke har pligt til at føre en organiseret revision af lokalplanerne, men, som det ses ud fra casestudiet, kunne en sådan være ønskelig.

Ved at foretage en mere organiseret revision ville det ligeledes være muligt at undgå tilfælde, hvor der tidligere har foreligget en anden praksis end den nugældende. Idet der ikke foretages revision, rettes der ikke op på uoverensstemmelser, der muligvis på administrationstidspunktet har været i overensstemmelse med tidligere dispensationsgrænser, og som således senere kan anses for værende i strid med disse grænser.

Det er dog ikke muligt at gennem dette projekt at dokumentere, at dette faktisk har været tilfældet, fordi tidligere praksis ikke er blevet analyseret indgående, men der foreligger dog tilfælde, hvor det gennem interviews er blevet påpeget, at praksis har ændret sig som forklaring på uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed²⁰.

Revision af lokalplanerne bør og skal foretages, når der gives flere dispensationer til enkeltstående forhold, som tilsammen medfører strid med lokalplanens struktur, jf. afsnit 4.2.4.4 Lokalplanens planlagte struktur. Ved dispensation fra flere forhold er det ikke kun nødvendigt at undersøge, om der kan meddeles dispensation fra flere lokalplanbestemmelser, men det er ligeledes nødvendigt at vurdere, om disse dispensationer tilsammen medfører en anderledes struktur end den, der er fastlagt i lokalplanen, jf. afsnit 4.2.4.4 Lokalplanens planlagte struktur.

I flere tilfælde har det vist sig, at kommunerne ikke har taget ændringernes samlede indflydelse på lokalplanrådets struktur i betragtning i lokalplanadministrationen²¹. Derfor kan årsagen til uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkeligheden være, at dispensationer fra flere forhold ikke ses i en sammenhæng i forhold til lokalplanens planlagte struktur.

Det skal dog tages i betragtning, at dispensationer fra flere forhold kan skyldes, at kommunerne kan se sig nødsaget til at meddele dispensation, idet der eventuelt

munens ønske. Se muligvis også lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune (institutionsområde ændret til boligområde med rækkehusbebyggelse)

²⁰ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 1, lokalplan nr. 11 og lokalplan nr. 21 fra Frederiksund Kommune, samt lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune.

²¹ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 1, lokalplan nr. 11 og lokalplan nr. 21 fra Frederiksund Kommune samt lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune

Årsager til uoverensstemmelser

tidligere er givet lignende dispensationer under samme forudsætninger²². Lighedsgrundsætningen kan således bidrage til, at der opstår uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden. Dette vil dog afhænge af kommunernes begrundelse for at meddele den oprindelige dispensation, idet begrundelsen er kommunens mulighed for at indskrænke antallet af lignende dispensationer. Det må endvidere være kommunens ansvar at tilvejebringe en ny lokalplan, hvis netop lighedsgrundsætningen medfører, at der opstår uoverensstemmelse i forhold til den planlagte struktur.

7.2.2 Vurderingsmetode

Fejlskøn kan endvidere skyldes den vurderingsmetode, der er blevet benyttet i lokalplanadministrationen. Det er, jf. afsnit 4.1.1 i kapitel 4, nødvendigt at forholde sig ganske konkret til lokalplanens bestemmelser og disses ordlyd, når der skal administreres efter lokalplanens bestemmelser. Det er således ikke tilstrækkeligt at vurdere ændringer i forhold til lokalplanen, således at vurderingen er baseret på, om ændringer er *i tråd med* lokalplanen, om ændringer udføres i samme *stil* som det øvrige lokalplanområde, eller om der gennem ændringerne kan opnås en mere hensigtsmæssig udformning af lokalplanområdet²³.

Dette er overvejelser, der kan være en del af vurderingen af ændringer, men de kan ikke i sig selv ligge til grund for lokalplanadministrationen, idet lokalplanens konkrete bestemmelser ikke tages i betragtning. Årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplanen og virkeligheden kan derfor være, at vurderingen er foretaget ud fra mere overordnede overvejelser og ikke lokalplanens konkrete bestemmelser.

Vurderingen af ændringer set i forhold til gældende lokalplan afhænger således af den regulering, der foreligger i lokalplanens bestemmelser, men som det bl.a. vil vise sig i det følgende, er det ikke tilstrækkeligt kun at fokusere på lokalplanens bestemmelser. Lokalplanen må og skal betragtes i sin helhed i lokalplanadministrationen.

²² Dette kan have været tilfældet ved lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune (bebyggelsestype)

²³ Jf. case omhandlende lokalplan nr. 1 fra Frederikssund Kommune (bebyggelsens placering og stiforbindelser) og lokalplan nr. 06-005 fra Aalborg Kommune (aktivitetscenter og tilbygning)

7.2.3 Lokalplanens udformning

I kapitel 4 Dispensation og lokalplanpligt fremgår det, at lokalplanadministrationen skal foregå på grundlag af en samlet vurdering af planens bestemmelser og øvrige indhold. I casestudiet er det imidlertid blevet påvist, at fejlskøn, der er foretaget på baggrund af gældende lokalplan, kan være forårsaget af, at lokalplanen ikke er blevet betragtet i sin helhed.

Lokalplanen skal således betragtes i sin helhed, hvorfor ikke-bindende redegørelse og illustrationer skal inddrages i lokalplanadministrationen, jf. 4.1.3 Lokalplanens redegørelse. Lokalplanens bestemmelser er den bindende del af lokalplanen, men netop, hvor der kan opstå tvivl med hensigten eller meningen med disse bestemmelser, er det nødvendigt at undersøge lokalplanens øvrige ikke-bindende indhold. Dette indhold har jo til formål at formidle lokalplanens bestemmelser, og skal af denne grund have sin retmæssige plads i lokalplanadministrationen.

I casestudiet ses et tilfælde, hvor der er administreret efter lokalplanen, men hvor denne administration er fokuseret på lokalplanens bestemmelser og ikke lokalplanen som helhed, hvormed lokalplanens redegørelse ikke er blevet taget i betragtning.²⁴ Årsagen til uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed kan derfor være, at lokalplanens redegørelse ikke inddrages i lokalplanadministrationen.

Omvendt kan den fejlagtige lokalplanadministration være forårsaget af, at der kun fokuseres på lokalplanens redegørelse, eller at fokus blot hovedsageligt har ligget her. Dette kan være tilfælde, hvor lokalplanens redegørelse giver udtryk for bredere dispensationsmuligheder, end der er angivet i lokalplanens bestemmelser²⁵. Årsagen til uoverensstemmelse mellem lokalplanen og virkeligheden kan derfor være, at der er reguleret efter lokalplanens ikke-bindende indhold, hvor lokalplanens bestemmelser ikke åbner op for denne regulering.

Der kan således være interne uoverensstemmelser eller uregelmæssigheder i lokalplanen, og det er muligt, at lokalplanen administreres fejlagtigt af denne grund. Dette skyldes, at der blot fokuseres på enkelte dele af lokalplanens indhold. Interne uoverensstemmelser og uregelmæssigheder kan ligeledes skyldes, at der foreligger en særlig sikring af arealanvendelsen i lokalplanens formålsbestemmelse, men at

²⁴ Jf. case omhandlende lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune (anvendelse)

²⁵ Jf. case omhandlende lokalplan nr. 1 fra Frederikssund Kommune (bebyggelsesplanering, hvor bebyggelsesplanen er angivet som vejledende i redegørelse, men ikke i lokalplanens bestemmelser)

Årsager til uoverensstemmelser

denne formålsbestemmelse følges op af lokalplanbestemmelser, der angiver, at kortbilaget er retningsgivende²⁶.

Her er der altså tale om interne uoverensstemmelser mellem lokalplanens formålsbestemmelse og de øvrige lokalplanbestemmelser. Interne uoverensstemmelser kan ligeledes forekomme mellem lokalplanens kortbilag og lokalplanens bestemmelser, hvorfor også sådanne interne uoverensstemmelser kan bidrage til, at der foretages ændringer, der er i uoverensstemmelse med gældende plan.

Endvidere kan uoverensstemmelse mellem lokalplanen og virkeligheden skyldes, at lokalplanens enkelte bestemmelser ikke ses i forhold til hinanden. Ændringer i lokalplanområdet kan være bundet af dispensationer fra flere lokalplanbestemmelser, og det er muligt, at der kan meddeles dispensation fra en bestemmelse, men ikke fra en anden. Hvis ændringen således ikke kan gennemføres uden dispensation fra samtlige bestemmelser, skal en ny lokalplan tilvejebringes for at gennemføre ændringerne²⁷. Uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed kan således skyldes, at der ikke er taget højde for, at ændringerne medfører dispensation fra flere forhold.

Ved interne uoverensstemmelser i lokalplanen er det formålstjenligt at kende hensigten med den regulering, som søges realiseret gennem den gældende lokalplan. Dette skyldes, at vurderingen af, om der kan meddeles dispensation til ændringer i lokalplanområdet, eller om der skal tilvejebringes en ny lokalplan, afhænger af de intentioner, der har ligget til grund for reguleringen af arealanvendelsen i lokalplanen.

I de tilfælde, hvor hensigten med lokalplanens bestemmelser ikke kendes, og hvor der opstår tvivl om, hvorvidt der kan meddeles dispensation, står kommunen i et dilemma. Efter min mening bør kommunerne tilvejebringe en ny lokalplan, hvis der er tale om ændringer, der ligger på grænsen af, hvad der kan tillades gennem dispensation, idet en ny lokalplan i sådanne tilfælde i sidste ende vil være mere hen-

²⁶ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 05-004 (parkeringsarealer og bebyggelsens placering - nord-sydgående linier er sikret i formålsbestemmelsen (sti- og torvearealer), hvorimod lokalplanens bestemmelser angiver kortbilaget for værende retningsgivende) og lokalplan nr. 06-005 (udstykningsplan - antallet af udstykninger er sikret i formålsbestemmelsen, hvorefter lokalplanens bestemmelser angiver en retningsgivende udstykningsplan) fra Aalborg Kommune

²⁷ Jf. case omhandlende lokalplan nr. 21 fra Frederikssund Kommune (veje - veje er i virkeligheden placeret, hvor der efter lokalplanens kortbilag er udlagt bebyggelse)

sigtsmæssig i den fremtidige administration og vil sikre borgernes indflydelse på planlægningen - og dermed også disse borgeres retssikkerhed.

Derfor mener jeg, at manglende viden om hensigten med lokalplanens regulering kan være årsag til, at der opstår uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden. Dette være sig i tilfælde, hvor det ikke vides med sikkerhed, om ændring af f.eks. bebyggelsens placering, ændring af stiarealer eller nedlægning af et jernbanespor er i strid med planens struktur²⁸. Det er således min holdning, at mangler angående information om lokalplanbestemmelsernes hensigt kan være årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed.

7.2.4 Særlige omstændigheder

Ligesom lokalplanen skal betragtes i sin helhed, er det nødvendigt at undersøge, om der foreligger særlige omstændigheder, der kan medføre, at lokalplanpligten skærpes og/eller at der skal tilvejebringes en ny lokalplan for at etablere de ønskede forhold i lokalplanområdet.

Det blev i kapitel 4 erfaret, at der ikke kan reguleres efter en rammelokalplan, hvorfor en sådan plan medfører, at en ny lokalplan skal tilvejebringes for området, hvis lokalplanpligtige projekter ønskes gennemført. Dette omfatter ligeledes planer, der angiver, at der senere skal vedtages en bebyggelsesplan for området, jf. afsnit 4.2.3 Lokalplanpligt ved manglende nærmere regler. I casestudiet viste det sig imidlertid, at der i to tilfælde er administreret efter en rammelokalplan, hvor der netop ikke i den gældende lokalplan er udarbejdet en bebyggelsesplan for (del)området²⁹. Årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkeligheden kan derfor være, at kommunen har forsøgt at regulere den fremtidige arealanvendelse ud fra en lokalplan, der ikke opfylder lokalplanpligten.

I den modsatte grøft medfører en snæver og detaljeret plan ifølge kapitel 4, at mulighederne for at meddele dispensation fra lokalplanens bestemmelser ligeledes, at lokalplanpligten skærpes, jf. afsnit 4.2.4.1 Lokalplanens formålsbestemmelse og detaljeringsgrad. Igen er der i casestudiet fundet et tilfælde, hvor der er meddelt

²⁸ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 1 fra Frederikssund Kommune (bebyggelsens placering og stiarealer), lokalplan nr. 34 fra Slagelse Kommune (jernbanespor - infrastruktur eller fortidsminde) og lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune (bebyggelsens placering)

²⁹ Jf. case omhandlende lokalplan nr. 34 fra Slagelse Kommune og lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune (udstyknings og bebyggelsestype)

Årsager til uoverensstemmelser

dispensation fra en netop meget snæver og detaljeret lokalplan³⁰. Det er muligt, at det faktum, at lokalplanen er ganske detaljeret, ikke har været del af vurderingen i lokalplanadministrationen, og at der således er blevet fokuseret på lokalplanens bestemmelser og ikke lokalplanens detaljeringsgrad for lokalplanen som helhed.

Der kan være yderligere forhold, som indskrænker mulighederne for dispensation, men hvor disse forhold ikke er blevet taget i betragtning i lokalplanadministrationen. I kapitel 4 Dispensation og lokalplanpligt blev det fastlagt, at differentiering af arealanvendelsen og særlige udpegninger i lokalplanområdet medfører, at mulighederne for at foretage ændringer heraf indenfor dispensationens grænser indskrænkes, jf. afsnit 4.2.4.3 Lokalplanens anvendelsesbestemmelser og differentiering. Det har dog vist sig i løbet af casestudiet, at der er tilfælde, hvor der er set bort fra sådanne differentieringer og udpegninger, og dette har således ført til en fejlagtig lokalplanadministration³¹. Årsagen til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed kan derfor skyldes, at der ikke er taget højde for særlige forhold, der medfører indskrænkning af dispensationsmulighederne.

Særlige udpegninger og differentiering af lokalplanområdet kan således medføre, at der ikke kan dispenseres fra lokalplanens bestemmelser. Dette gælder ligeledes bebyggelsesregulerende bestemmelser, hvorfra der normalt – dvs. hvis der ikke foreligger særlige omstændigheder – kan dispenseres.

Selvom der normalt kan meddeles dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser, som omfatter placering af bebyggelse, er det gennem Naturklagenævnets praksis blevet fastlagt, at kommunerne som hovedregel skal overholde egen planlægning. Dette medfører en skærpelse af lokalplanpligten. På trods af denne skærpelse foreligger der i caseanalysen tilfælde, hvor kommunerne har lempet på reglerne angående lokalplanpligt, når der er tale om kommunale ejendomme³². Efter min mening har kommunen glemt eller valgt at overse, at ejendommene var kommunale, og har administreret herefter.

Hvis der er tale om, at kommunen bevidst har set bort fra den skærpede lokalplanpligt i forbindelse med kommunale ejendomme, kan dette betragtes som admini-

³⁰ Jf. case omhandlende lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune

³¹ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune (bebyggelse udenfor byggefelter – udhuse), lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune og lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune (udstyknings og bebyggelsestype)

³² Jf. cases omhandlende lokalplanerne nr. 05-004 og nr. 06-005 fra Aalborg Kommune samt lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune

stration på baggrund af usaglige hensyn, hvilket vil sige en bevidst omgåelse af lovens regler angående lokalplanpligt. Har kommunen derimod ved en fejl overset, at lokalplanen omhandlede en kommunal ejendom, er der tale om et fejlskøn. I så fald er det muligt, at kommunen har vurderet ændringerne til at ligge indenfor dispensationsmulighederne.

Der er i forbindelse med alle de lokalplaner, som omfatter regulering af kommunale ejendomme, meddelt dispensationer fra bestemmelser, hvor ændringerne i forhold til planerne egentlig udløser lokalplanpligt. Af denne grund kan der udledes den tendens, at kommunerne ulovligt lempet på reglerne angående dispensation og lokalplanpligt ved kommunale ejendomme.

Hvis ønsket er at sikre en specifik placering af bebyggelse på kommunale ejendomme, er det således nødvendigt at sikre bebyggelsens placering, som om der ikke var tale om en kommunal ejendom. Dette kræver derfor, at f.eks. bebyggelsens placering sikres i formålsbestemmelsen, og at denne formålsbestemmelse følges op af bestemmelser angående bebyggelsens placering med henvisning til kortbilag. Kortbilagene skal ikke være retningsgivende, men give udtryk for den præcise ønskede placering af bebyggelsen.

I interviewet med Frederikssund Kommune udtaler Peter Ryborg i forbindelse med lokalplan nr. 11, at man i dag ikke vil turde afvige fra planer i en sådan grad, som det har været tilfældet med denne lokalplan, fordi borgere har større mulighed for at følge med i planlægningen og gør dette i højere grad end tidligere. Dette undskylder dog efter min mening ikke kommunernes fejlagtige lokalplanadministration af kommunale ejendomme, men det tyder på, at kommunerne i dag er mere villige til at overholde egen planlægning end tidligere.

7.2.5 Bebyggelsesplaner og offentlighedsprocedurer

I et enkelt tilfælde er der blevet udarbejdet en ny bebyggelsesplan for lokalplanområdet, uden at en ny lokalplan er blevet vedtaget. Tilvejebringelsen af en ny bebyggelsesplan er efter min mening ikke hensigtsmæssigt af praktiske grunde hverken i lokalplanadministrationen eller for borgere. Vedtagelse af en ny bebyggelsesplan gør det svært at finde ud af, hvad der er gældende for området, og det må i medfør af, at bestemmelser, der fastlægger mulighed for at udarbejde en ny bebyggelsesplan, ikke opfylder kravet om nærmere regler, antages, at en senere udarbejdet bebyggelsesplan ikke lovligt kan vedtages. Endvidere vil det i forbindelse med vedtagelsen af en senere plan ikke være muligt at fastsætte en struktur, der er i uoverensstemmelse med bestemmelserne i den gældende lokalplan.

Årsager til uoverensstemmelser

Hvis der alligevel er vedtaget en ny bebyggelsesplan, vil den fremtidige administration formodentlig foregå efter denne³³, og således kan en senere vedtaget bebyggelsesplan være årsagen til, at der opstår uoverensstemmelser mellem lokalplanens oprindelige kortbilag og virkeligheden.

I forbindelse med vedtagelse af en ny bebyggelsesplan er der i den omtalte case blevet set stort på offentlighedens indflydelse på planlægningen, idet der blev vedtaget en ny bebyggelsesplan uden at lade denne gennemløbe en offentlighedsprocedure. Dette er blevet begrundet med, at området var ubebygget, og ændringerne formodedes ikke at have interesse for beboere udenfor lokalplanområdet.

I tre tilfælde³⁴ har kommunerne ikke respekteret reglerne for dispensationsprocedurer ved dispensation fra bebyggelsesregulerende bestemmelser, og disse tilfælde er endda af en sådan karakter, at der burde have været tilvejebragt en ny lokalplan for at kunne tillade ændringerne af bebyggelsens placering. En tilsidesættelse af procedurereglerne kan altså ikke umiddelbart give en forklaring på, hvorfor der foreligger tilfælde, hvor der er uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden, men indikerer ikke desto mindre, at der foreligger visse problemer i lokalplanadministrationen.

Ud af disse tre cases omfatter to lokalplaner³⁵ ubebyggede arealer, hvorfor der kan formodes at være tendens til at lempe på offentlighedsprocedurerne, hvis områder er ubebyggede. Kommunerne har således i samråd med bygherren foretaget ændringer i forhold til lokalplanen uden at fremlægge disse ændringer for den øvrige offentlighed. En sådan tilsidesættelse af offentlighedsprocedurerne er i strid med loven, og det er ikke tilstrækkeligt at foretage en intern høring i lokalplanområdet, hvad enten der er tale om et ubebygget område eller om et fuldt udbygget område.

Offentlighedsproceduren er ikke blot en metode til at inddrage offentligheden i planlægningen, men er ligeledes en sikring af, at den kommunale arealregulering er i overensstemmelse med loven. Når dispensationer således ikke gennemløber offentlighedsproceduren, giver kommunerne sig selv frit spil i forbindelse med lokalplanlægningen. Årsagen til uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed

³³ Jf. case omhandlende lokalplan nr. 1 fra Frederikssund Kommune (bebyggelsens placering, udstykning, nærlegeområder og stiforbindelser). Jf. muligvis case omhandlende lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune

³⁴ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 06-005 fra Aalborg Kommune samt lokalplan nr. 1 og nr. 11 fra Frederikssund Kommune

³⁵ Jf. cases omhandlende lokalplan nr. 1 og nr. 11 fra Frederikssund Kommune

kan således være, at kommunerne har set stort på reglerne angående dispensation og lokalplanpligt og især reglerne angående offentlighedsprocedurerne. Dette kan især være årsagen i tilfælde, hvor lokalplanområdet endnu ikke er bebygget, hvorfor kommunerne fejlagtigt vurderer, at ændringer set i forhold til gældende lokalplan ikke har interesse for andre end kommunen selv og bygherren.

Idet kommunerne i teorien kan meddele tilladelse til at etablere forhold, der er i strid med gældende plan, hvis kommunen ikke offentliggør de påtænkte ændrede forhold, kan det tænkes, at offentlighedsproceduren undgås i de tilfælde, hvor kommunen varetager usaglige hensyn. Der vil dog muligvis ligge grænser for, hvad kommunen kan komme af sted med, uden at forholdet vil blive påklaget, hvorfor meget store ændringer i forhold til gældende lokalplan sandsynligvis ikke gennemføres uden offentlighedsprocedure eller ny lokalplan. Dette afhænger dog i høj grad af engagerede borgere med indsigt i lokalplanen for området, idet kontrollen jo som nævnt tidligere i meget høj grad er lagt ud til netop borgeren.

7.2.6 Varetagelse af usaglige hensyn

Som følge af de forvaltningsretlige grundprincipper skal lokalplanadministrationen baseres på saglige hensyn, hvorfor lokalplanen skal administreres efter dennes lovlige regulering af arealanvendelsen, jf. afsnit 4.2.4 Dispensation eller lokalplanpligt ved videregående afvigelser. Det viser sig imidlertid i casestudiet, at der er tilfælde, hvor lokalplaner er administreret på baggrund af usaglige hensyn, hvorved der er givet tilladelse til ændringer, der er i strid med lokalplanen.

Usaglige hensyn vil sige, at kommunen f.eks. bevidst meddeler tilladelse til at gennemføre ændringer, der er i strid med lokalplanen for at opfylde bygherrens ønsker om ændringer eller for at sikre arbejdspladser, udvikling eller andet, der kan gavne kommunen. Kommunen omgås således loven ved at gennemføre ændringer i forhold til gældende lokalplan.

I casestudiet ses et tilfælde, hvor lokalplanadministrationen slet ikke er foretaget på baggrund af den foreliggende lokalplan, men hvor politiske overvejelser har haft større indflydelse på realiseringen af lokalplanen end lokalplanens egne bestemmelser³⁶. Således kan uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed være forårsaget af, at kommunen har varetaget usaglige hensyn, som lokalplanen ikke åbner mulighed for.

³⁶ Jf. case omhandlende lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune

Årsager til uoverensstemmelser

Lokalplanadministrationen skal naturligvis foregå på baggrund af den foreliggende lokalplan, og politik hører efter min mening ikke hjemme i vurderingen af, om der kan gives tilladelse, eller om der skal udarbejdes en ny lokalplan for at gennemføre ændringerne, men kun i vurderingen af, om det er ønsket at give en tilladelse eller udarbejde en ny lokalplan. Det er således nødvendigt at holde den politiske del af planlægningen udenfor vurderingen af grænserne mellem dispensation og lokalplanligt.

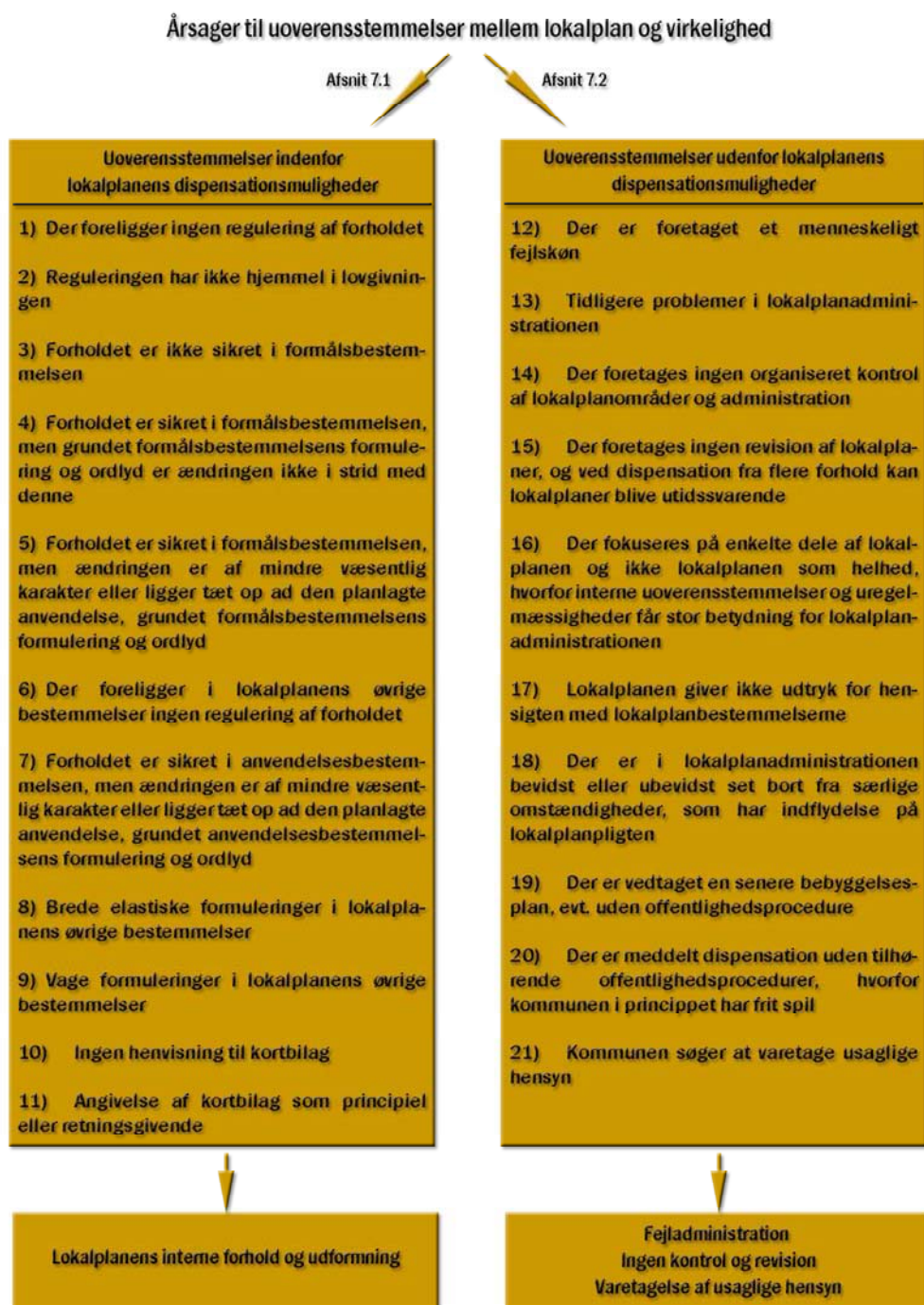
7.3 Sammenfatning

Uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden kan skyldes, at der reguleres indenfor lokalplanens- og dispensationens grænser, eller at der er foretaget en fejlagtig lokalplanadministration. En oversigt over de forskellige årsager indenfor disse kategorier er at finde i figur 7.1.

Overordnet set er årsagen til uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden, hvor ændringerne kan gennemføres indenfor lokalplanens eller dispensationens grænser, lokalplanens indhold og regulering af de forhold, som ønskes ændret. Specielt formuleringen af formålsbestemmelsen og lokalplanens øvrige bestemmelser har indflydelse på, om ændringer kan gennemføres i overensstemmelse med lokalplanen og dispensationsmulighederne, jf. punkterne 2, 3, 4.5, 6, 7, 8, og 9 i figur 7.1.

Årsagen til uoverensstemmelser, der ligger indenfor lokalplanens dispensationsmuligheder, kan ligeledes være lokalplanbestemmelsernes sammenhæng med lokalplanens øvrige indhold, hvor især bestemmelsernes sammenhæng med kortbilaget har betydning. Hvis der således ikke foreligger en regulering af forhold, der er medtaget i lokalplanens kortbilag eller, hvis den præcise regulering ikke er sikret gennem henvisning i bestemmelser til kortbilaget, kan der forekomme uoverensstemmelser mellem lokalplanen og virkeligheden indenfor lokalplanens dispensationsmuligheder, jf. punkterne 1, 10 og 11 i figur 8.1.

Uoverensstemmelser, der ligger indenfor lokalplanens dispensationsmuligheder skyldes således lokalplanernes udformning og har baggrund i selve lokalplanudarbejdelsen. Årsagen kan derfor være kvaliteten af lokalplanen, og at lokalplanen ikke er tilstrækkeligt detaljeret og præcist udformet til at regulere en særlig ønsket arealanvendelse.



Figur 7.1: Oversigt over årsager til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed. Det ses her, at årsagen er afhængig af, hvilken form for uoverensstemmelse, der er tale om. Nummereringen af punkterne er ikke et udtryk for prioritering, men anvendes i forbindelse med henvisninger til figuren.

Årsager til uoverensstemmelser

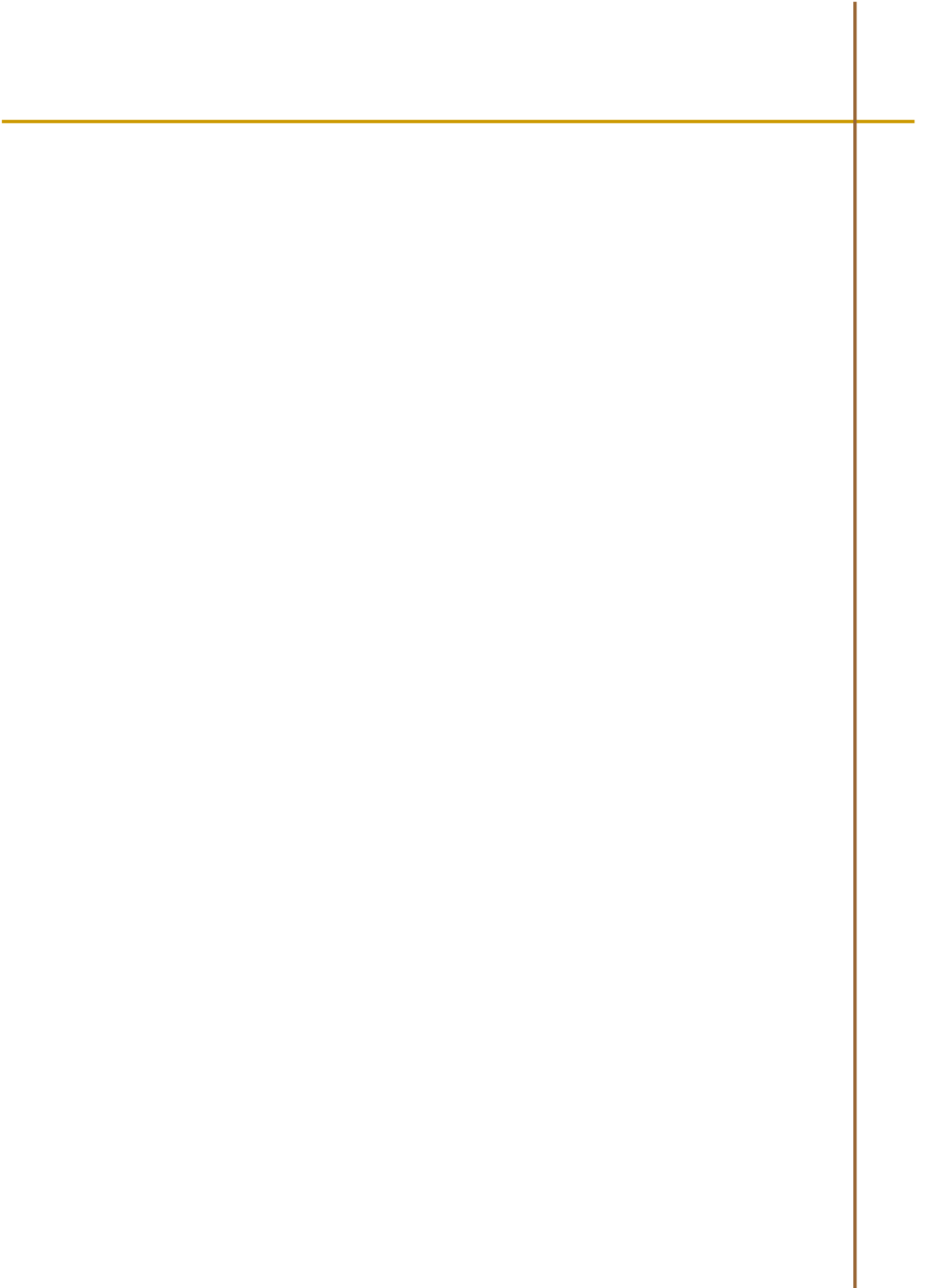
Uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden kan desuden skyldes, at der er meddelt dispensation til etablering af forhold, der er i strid med gældende lokalplan. Der er således tale om en fejlagtig lokalplanadministration. Denne fejlagtige administration kan være forårsaget af flere forhold, men ganske overordnet set vil administrationen afhænge af, om denne foregår på baggrund af lokalplanen eller på baggrund af usaglige hensyn.

Hvis der er tale om en uoverensstemmelse, der ligger udenfor de i lokalplanen fastsatte dispensationsmuligheder skyldes sådanne uoverensstemmelser et fejlskøn i lokalplanadministrationen, eller at der søges at varetage usaglige hensyn. Fejlskøn i lokalplanadministrationen kan være grundet i, at der ikke tages hensyn til særlige omstændigheder, herunder om der er tale om regulering af en kommunal ejendom, jf. punkt 18 i figur 7.1.

Fejlskøn i lokalplanadministrationen er desuden grundet i, at kommunen har vurderet, at ændringerne i forhold til lokalplanen ligger indenfor dispensationsmulighederne på baggrund af lokalplanens udformning, jf. punkterne 12, 16, 17, 19 og 20 i figur 7.1 - og desuden punkterne 1-12, idet disse angiver, den dybereliggende baggrund for fejlskønnet. Lokalplanens udformning omfatter ligeledes uoverensstemmelser eller uregelmæssigheder i lokalplanen, hvorfor fejlskønnet i høj grad kan skyldes, at lokalplanen ikke ses som en helhed, men at der i stedet fokuseres på enkelte dele af lokalplanen.

Endvidere kan den fejlagtige lokalplanadministration skyldes, at der ikke foretages nogen organiseret kontrol eller revision af lokalplanerne og administrationen af disse. Dette har særlig betydning, når der er meddelt dispensation til flere ændringer, hvor det herefter ikke vurderes, om ændringerne tilsammen er i strid med planens struktur.

Den fejlagtige lokalplanadministration kan derudover skyldes, at kommunen søger at varetage usaglige hensyn, hvormed der ikke administreres efter lokalplanen. I sådanne tilfælde tilsidesættes planen, og det er derfor ikke fejlskøn i forhold til planens indhold og udformning, der forårsager uoverensstemmelser, jf. punkterne 18 og 21 i figur 7.1.

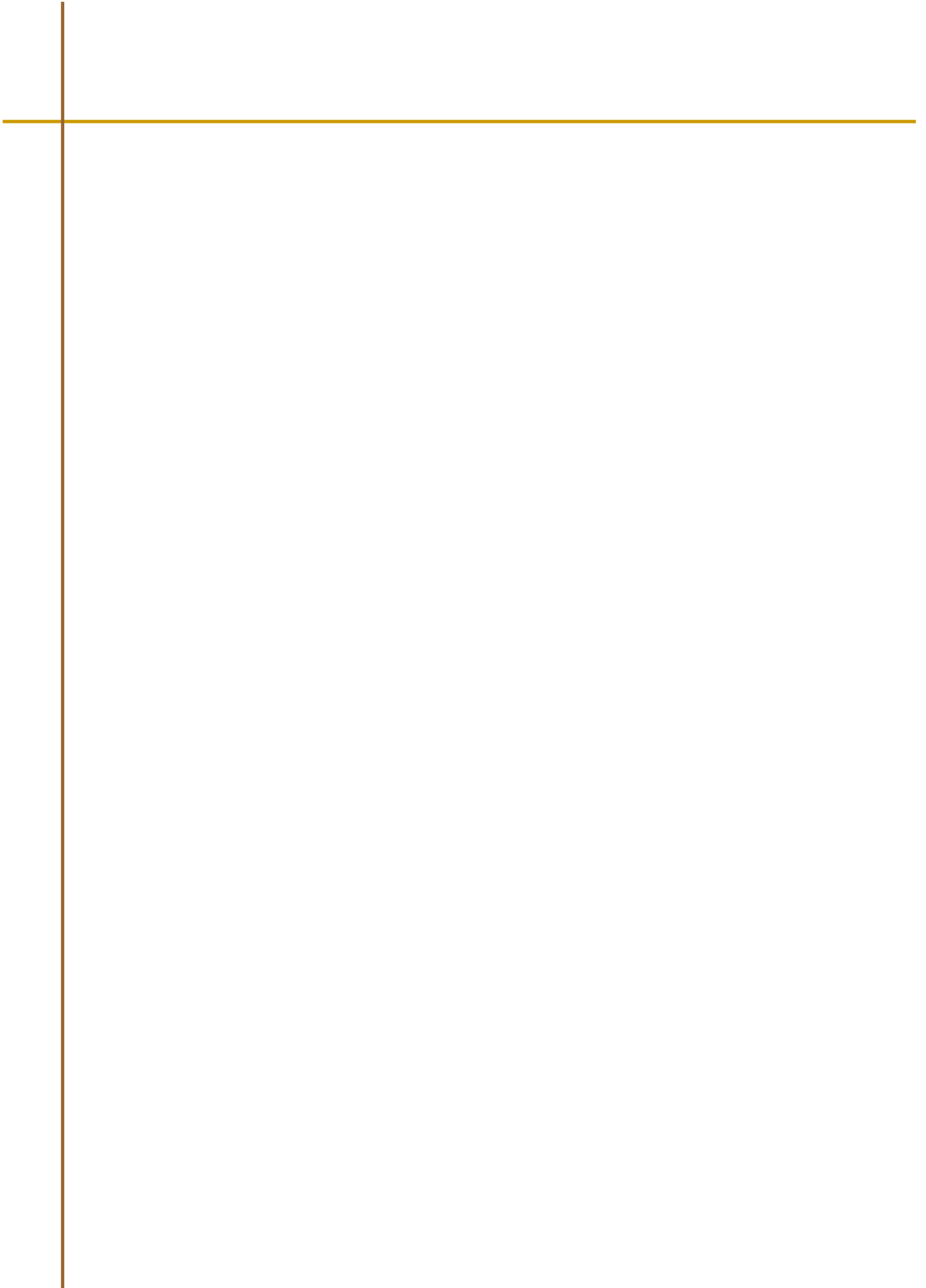






Kapitel 8

Syntese og konklusion



8 Syntese og konklusion

Projektrapporten afsluttes med denne syntese og konklusion, hvor problemformuleringen besvares, og hvor projektets resultater sammenfattes og konkluderes. Der tages udgangspunkt i projektets problemformulering:

Hvorfor er der tilfælde, hvor der tilsyneladende er uoverensstemmelser mellem lokalplan og den efterfølgende lokale virkelighed?

Problemformulering

Ifølge problemformuleringen har dette projekt haft til formål at identificere årsager til uoverensstemmelser mellem lokalplaner og virkeligheden. Uoverensstemmelserne omfatter såvel ændringer, som ligger indenfor de dispensationsmuligheder, der foreligger i lokalplanen, som ændringer, der ligger udenfor dispensationsmulighederne og derfor kun kan gennemføres ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan.

Dette projekt har taget udgangspunkt i en visuel udvælgelse af lokalplaner på baggrund af lokalplankort og ortofotos. I udvælgelsen er der fundet tilfælde, hvor der kan konstateres uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden, som den er afbildet på ortofoto. Det har herefter været muligt at afdække de årsager, som har ligget til grund for lokalplanområdet aktuelle udseende gennem et casestudie, der bygger på en analyse af dispensations- og lokalplanpligtsbegreberne. Såvel lokalplanens indhold som den administration, der har fundet sted, er blevet undersøgt. Årsagerne til uoverensstemmelser mellem de udvalgte lokalplaner og virkeligheden er blevet analyseret gennem dette casestudie. Således er det nu muligt at besvare problemformuleringen ved at se disse konkrete årsager i et bredere perspektiv.

Jeg vil i det følgende give en besvarelse af problemformuleringen. Endvidere vil jeg betragte besvarelsen af problemformuleringen i et bredere perspektiv, således at det er muligt at se årsagerne til uoverensstemmelserne i forhold til lokalplaninstrumentets anvendelighed, praksis i lokalplanadministrationen og lovgivningen.

8.1 Konklusion

Mit udgangspunkt i projektet var således lokalplaner, hvor der var uoverensstemmelse mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden efter planens gennemførelse. Dette udgangspunkt udsprang som resultat af mit projekt på 9. semester. I nærværende projekt fortsætter jeg med de påviste uoverensstemmelser ud fra samme teorigrundlag, men på et mere detaljeret niveau, hvor mit formål og dermed min problemformulering er, **hvorfor** disse uoverensstemmelser opstår.

Syntese og konklusion

Svaret på dette spørgsmål har gennem mine undersøgelser i projektet vist sig at afhænge af uoverensstemmelsernes væsentlighed. Det vil sige, at årsagerne til uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed er styret af, om uoverensstemmelserne ligger indenfor de i lokalplanen fastsatte dispensationsmuligheder, eller om uoverensstemmelserne er så væsentlige, at der burde have været tilvejebragt en ny lokalplan for at gennemføre de pågældende ændringer.

Det har gennem projektet vist sig, at uoverensstemmelser, der ligger indenfor lokalplanens dispensationsmuligheder, i høj grad skyldes lokalplanens interne forhold og udformning, hermed ment, at der kan opstå uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed, hvis lokalplanen er af dårlig kvalitet samt ikke er tilstrækkelig detaljeret og præcist udformet - altså med andre ord, hvis lokalplanen er dårligt udarbejdet. Dette forhold kan ligeledes være den bagvedliggende årsag til fejlskøn i lokalplanadministrationen.

Fejlskøn kan også skyldes den anvendte vurderingsmetode, hvor lokalplanen ikke ses som en helhed, hvorfor der derfor fokuseres på enkeltdele i lokalplanen, eller hvor der ikke tages højde for særlige omstændigheder, som kan have indflydelse på administrationen, som f.eks. differentiering af lokalplanområde, regulering af kommunale ejendomme og regulering efter rammelokalplaner. Desuden kan en fejlagtig lokalplanadministration, som fører til, at der meddeles dispensationer udenfor lokalplanens dispensationsgrænser, bestå i, at kommunen søger at varetage usaglige hensyn, eller i det faktum, at der i lovgivningen ikke foreligger nogen pligt til en organiseret kontrol og revision af lokalplanen og administrationen af denne.

I de indledende betragtninger, som jeg opstillede i forbindelse med problemformuleringen, blev der ikke taget højde for uoverensstemmelsens væsentlighed. I problemformuleringen blev følgende betragtninger opstillet¹:

- a Lokalplanen administreres efter uklare bestemmelser i lokalplanen
- b Lokalplanen indeholder uoverensstemmelser mellem lokalplanens redegørelse, bestemmelser og/eller kortbilag, hvilket afspejler sig i lokalplanadministrationen

¹ Betragtningerne er her opstillet på punktform med litra. Opstillingen med litra er ikke et udtryk for prioritering, men er blot brugt, fordi dette er anvendeligt i forhold til henvisningerne hertil i konklusionen.

- c Der meddeles dispensation til ændring af forhold indenfor de i lokalplanen fastsatte dispensationsmuligheder
- d Der gives dispensation, som egentlig burde have udløst ny lokalplanpligt
- e Der gives mange enkeltstående dispensationer, som tilsammen medfører, at lokalplanområdet i virkeligheden ser anderledes ud, end det oprindeligt er planlagt i lokalplanen
- f Der gribes i lokalplanadministrationen ikke ind overfor, eller det vides ikke, at der etableres forhold i lokalplanområdet, som kræver tilladelse fra kommunen, og denne tilladelse er ikke blevet søgt eller givet

I løbet af projektet er det blevet klart, at årsagen til, at der meddeles dispensationer til ændringer indenfor dispensationsmulighederne, i høj grad er den pågældende lokalplans indhold og udformning. Dette stemmer overens med min indledende betragtning angående administration efter uklare bestemmelser og interne uoverensstemmelser i lokalplanen, jf. punkt a, b og c. Lokalplanens indhold og udformning kan ligeledes være årsagen til, at der foretages fejlskøn i lokalplanadministrationen, jf. punkt d. Dette kan være grundet, at lokalplanen ikke ses som en helhed, hvormed ændringer, der er i strid med lokalplanen som helhed, tillades på baggrund af enkelte dele af lokalplanen, jf. punkt b.

Fejlskøn omfatter ikke blot tilfælde, hvor det fejlagtigt er vurderet, at projekter kan tillades gennem dispensation, men også tilfælde, hvor det er blevet skønnet, at kommunen kan vedtage nye bebyggelsesplaner uden offentlighedsprocedure, f.eks. på baggrund af kompetencenormer i lokalplanen. Dette kan bero på de omstændigheder, der foreligger i lokalplanen og i selve lokalplanområdet, da der ved endnu ikke bebyggede områder, som ejes af en enkelt bygherre, ses tilbøjelighed til at udarbejde nye bebyggelsesplaner.

I lokalplanadministrationen kan det endvidere ske, at der ikke tages højde for særlige omstændigheder, f.eks. regulering af kommunale ejendomme, differentiering mv., som kan have indflydelse på administrationen, hvorfor der meddeles dispensationer til forhold, der egentlig udløser lokalplanpligt, jf. punkt d. Særlige forhold kan ligeledes være tilfælde, hvor der er meddelt dispensation til flere forhold, som hver for sig kan tillades indenfor lokalplanens dispensationsgrænser, men hvor ændringerne tilsammen er i strid med lokalplanens struktur, jf. punkt e. Dette er grundet, at ændringer ikke ses i en sammenhæng, og at der dermed ikke foretages den nødvendige revision af lokalplanen.

I løbet af projektet – især gennem interviewdelen - er det desuden blevet gjort klart, at årsagen til uoverensstemmelse mellem lokalplan og virkelighed kan være, at

Syntese og konklusion

kommunen søger at varetage usaglige hensyn, hvorfor der ikke administreres på baggrund af lokalplanen, men på baggrund af politiske hensyn og ønsker. Der kan således være flere årsager til, at der meddeles dispensation til forhold, som egentlig udløser lokalplanpligt, jf. punkt d.

Gennem projektet er det ikke blevet påvist, at der ikke gribes ind overfor forhold, som kræver tilladelse fra kommunen, hvor tilladelsen hverken er blevet søgt eller givet, og hvor borgeren således har handlet i strid med loven. Det er dog den generelle holdning blandt de interviewede kommunale embedsmænd, at der ikke formelt finder nogen kontrol sted udover den, der ligger i byggesagsbehandlingen. Så på kommunalt niveau vil forhold, der ikke har været ansøgt om hos kommunen, på den baggrund sagtens kunne være i strid med lokalplanen, uden at dette opdages.

Dette skyldes, at den eneste virkelige kontrol faktisk ligger hos den enkelte borger, jf. interviews. Det er således alene op til den enkelte borger eller borgersammenlutning at reagere, hvis der findes forhold, der er i strid med gældende lokalplan. Dette medfører, at borgerne nødvendigvis skal have en vis forståelse af lokalplaninstrumentet og i øvrigt være villige til at indgive klage. Dette er efter min vurdering en uheldig og stor opgave at pålægge borgeren.

De fundne årsager til uoverensstemmelser mellem lokalplaner og virkeligheden påviser, at lokalplaninstrumentet ikke er bedre end planlæggere, embedsmænd, politikere og borgere gør det til. Hvis planlæggerne udarbejder en lokalplan, der grundet dens kvalitet, detaljeringsgrad og præcision giver anledning til problemer i lokalplanadministrationen, kan der opstå uoverensstemmelser. Sådanne uoverensstemmelser kan endog være af en sådan karakter, at der burde have været tilvejebragt en ny lokalplan, især hvis embedsmænd i administrationen ikke tager højde for lokalplanens indhold som helhed.

For at komme uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed til livs er det altså først og fremmest nødvendigt at udarbejde detaljerede, entydige og præcise planer, hvor der er kongruens mellem lokalplanens enkeltdele. Her kan der være forskel på planlæggerens ønsker og byggesagsbehandlernes ønsker i forhold til lokalplanens detaljeringsgrad.

Planlæggere kan være af den holdning, at der i lokalplanen skal være mulighed for en vis udvikling og dynamik i lokalplanområdet, hvorimod det letter lokalplanadministrationen, hvis det præcist er fastlagt, hvad der er tilladt, og hvad der ikke er tilladt i lokalplanens bestemmelser, hvorfor en restriktiv og stram lokalplan er mere anvendelig i lokalplanadministrationen, jf. interview med Mathiesen og Knudsen fra Aalborg Kommune i afsnit A.3 i appendiks A.

Det viser sig desuden, at politikere til tider kan have en interesse i at blande sig i lokalplanadministrationen for at varetage usaglige hensyn grundet økonomi, udvikling osv. Det må antages, at politikernes ønske om at gennemtrumfe usaglige hensyn ofte skyldes tidnød, fordi det f.eks. er nødvendigt at sikre arbejdspladser mv. ved at meddele tilladelse til bygherren, inden vedkommende flytter projektet til en anden kommune. Det er dog vigtigt at holde sådanne overvejelser udenfor vurderingen af, om der kan meddeles tilladelse til projekter efter lokalplanens bestemmelser.

Administration af lokalplaner er derfor et spørgsmål om at administrere ønsker fra flere sider og sørge for, at disse ønsker kan gennemføres i overensstemmelse med det juridiske plandokument. Dette gælder de ønsker, som borgeren har, hvorfor lokalplanadministrationen ikke blot fungerer som et serviceorgan for borgeren, men også udtrykker politikeres og planlæggeres ønsker. Det er her vigtigt, at der administreres på baggrund af lokalplanen og i forhold til de omstændigheder, der foreligger uden at komme på kant med loven.

Borgeren har ligeledes indflydelse på lokalplaninstrumentets anvendelighed, idet det er borgeren, der i dag står med den overvejende del af kontrollen af lokalplanerne, både i forhold til naboer og i forhold til kommunens administration. Endvidere er det op til borgeren at søge om tilladelser ved kommunen og i det hele taget overholde lokalplanens regulering af arealanvendelsen. Disse ansvarsområder medfører, at borgere skal besidde en vis viden om lokalplaninstrumentet og plan-systemet som helhed. Personligt anser jeg dette for at være ganske høje krav at stille til den almindelige borger.

Spørgsmålet er, om det er tilstrækkeligt at overlade kontrollen af lokalplanadministrationen og lokalplanens overholdelse til borgeren. Ved en mere organiseret kontrol ville det være muligt at undgå uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed, når disse uoverensstemmelser er i strid med lokalplanen. Dermed sikres borgernes retssikkerhed, og den senere administration af lokalplanen lettes.

Uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed kan desuden i høj grad undgås gennem en organiseret revision af lokalplanerne. Dette kan f.eks. være i form af en forældelsesfrist på lokalplanerne, således at der skal udarbejdes en ny lokalplan efter et vist tidsrum. Revisionen skal ligeledes foretages i selve lokalplanadministrationen, hvor der bør tages stilling til, om antallet af dispensationer medfører strid med planens struktur på trods af, at de enkelte dispensationer kan tillades indenfor dispensationsgrænserne. Flere dispensationer kan være et udtryk for, at lokalplanen ikke længere er tidssvarende, og i stedet for kontinuerlige tilladelser til ændringer, skal en ny lokalplan tilvejebringes. Desuden kan lokalplanområdet også

henligge i årtier uden, der sker fysiske ændringer af lokalplanområdet, og dermed kan den udarbejdede lokalplan være mere eller mindre forældet, inden den påtænkte regulering overhovedet påbegyndes.

For at undgå uoverensstemmelser mellem lokalplaner og virkeligheden kan det være nødvendigt at revurdere lokalplanens indhold, udformning og gennemførelse. Dette er nødvendigt for at sikre borgernes retssikkerhed og indflydelse på planlægningen. Det må desuden være i kommunens egen interesse at undgå uoverensstemmelser for at lette administrationen samt mindske antallet af klager og søgsmål.

Herudover skal det tages op til overvejelse, om den lovgivning, der foreligger, er tilstrækkelig til at sætte grænser for kommunernes administration af lokalplaner, idet der ikke foretages hverken organiseret kontrol eller revision af lokalplanerne. Det vil under alle omstændigheder være af afgørende betydning, at kommunerne kender og overholder loven, således at der ikke administreres i strid med denne.

8.2 Kritisk vurdering

Dette afsnit har til formål at give en kritisk vurdering af projektarbejdet og de anvendte metoder. Som en del af dette vurderes også de anvendte kilder. En uddybning af kildekritikken findes i litteraturlisten.

Casestudiet bygger på en sammenligning af lokalplankort og ortofotos. Brugen af ortofotos medfører såvel fordele som ulemper. Ortofotos er en eksakt afbildning af virkeligheden, som gør det muligt at se uoverensstemmelser mellem lokalplanens kortbilag og virkeligheden, hvilket er grunden til, at de benyttes i dette projekt. Dog er det ikke muligt at se alle detaljer på et ortofoto, f.eks. højden på bebyggelsen (etagebyggeri/rækkehusbebyggelse i et plan mv.), stiforløb, der ikke kan ses på foto osv. Endvidere er det ikke muligt at undersøge anvendelsen i lokalplanområdet ved hjælp af et ortofoto. I casestudiet er det dog blevet undersøgt og vurderet, om anvendelsen af lokalplanområdet svarer til den anvendelse, der er angivet i lokalplanens bestemmelser.

De nyere muligheder for bl.a. 3D-visualisering af lokalplanområder udvider nærværende projekts anvendelsesmuligheder. Det ville herigennem være muligt at undersøge uoverensstemmelser, der ikke kan findes på ortofotos uden at skulle besøge lokalplanområdet i virkeligheden. 3D-visualiseringer kan desuden være en mulighed for kommunerne til at undersøge virkningen af ændringer i forhold til lokalplanen, hvilket ville sikre en mere præcis lokalplanadministration.

I udvælgelsen af de anvendte cases har det vist sig, at langt de fleste cases er af ældre dato. Dette kan skyldes, at der tidligere har foreligget problemer i lokalplan-

administrationen, hvor der i dag er rettet op på denne fejlagtige praksis, men det er dog mere sandsynligt, at udvælgelsen af ældre lokalplaner er grundet i den tidsmæssige horisont, som kan have medført flere eller større uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed i forholdt til, hvis der var tale om en nyere lokalplan.

Administration af ældre lokalplaner skal foregå efter de samme principper som ved nyere lokalplaner, og en undersøgelse af ældre lokalplaner ændrer således ikke på det faktum, at der i flere tilfælde er administreret forkert i forhold til lokalplanen. I interviewet har byggesagsbehandlere og planlæggere desuden skullet forholde sig til den enkelte case, og derfor er interviewene udtryk for administrationen, som den udføres i dag. Ligeledes ændrer anvendelsen af ældre lokalplaner heller ikke på det faktum, at der i flere tilfælde er udarbejdet for dårlige lokalplaner, som efter deres indhold muliggør uoverensstemmelser mellem lokalplan og virkelighed.

Brugen af ældre lokalplaner medfører visse ulemper, idet det har været vanskeligt at finde de embedsmænd, som har administreret efter lokalplanerne. Oplysningerne har derfor været begrænsede og bygger til dels på formodninger. Det har således ikke været muligt at undersøge de præcise tanker, der har ligget til grund for administrationen, men det har til gengæld været muligt at undersøge tankerne i den nuværende administration, hvilket medfører, at projektet er ganske aktuelt.

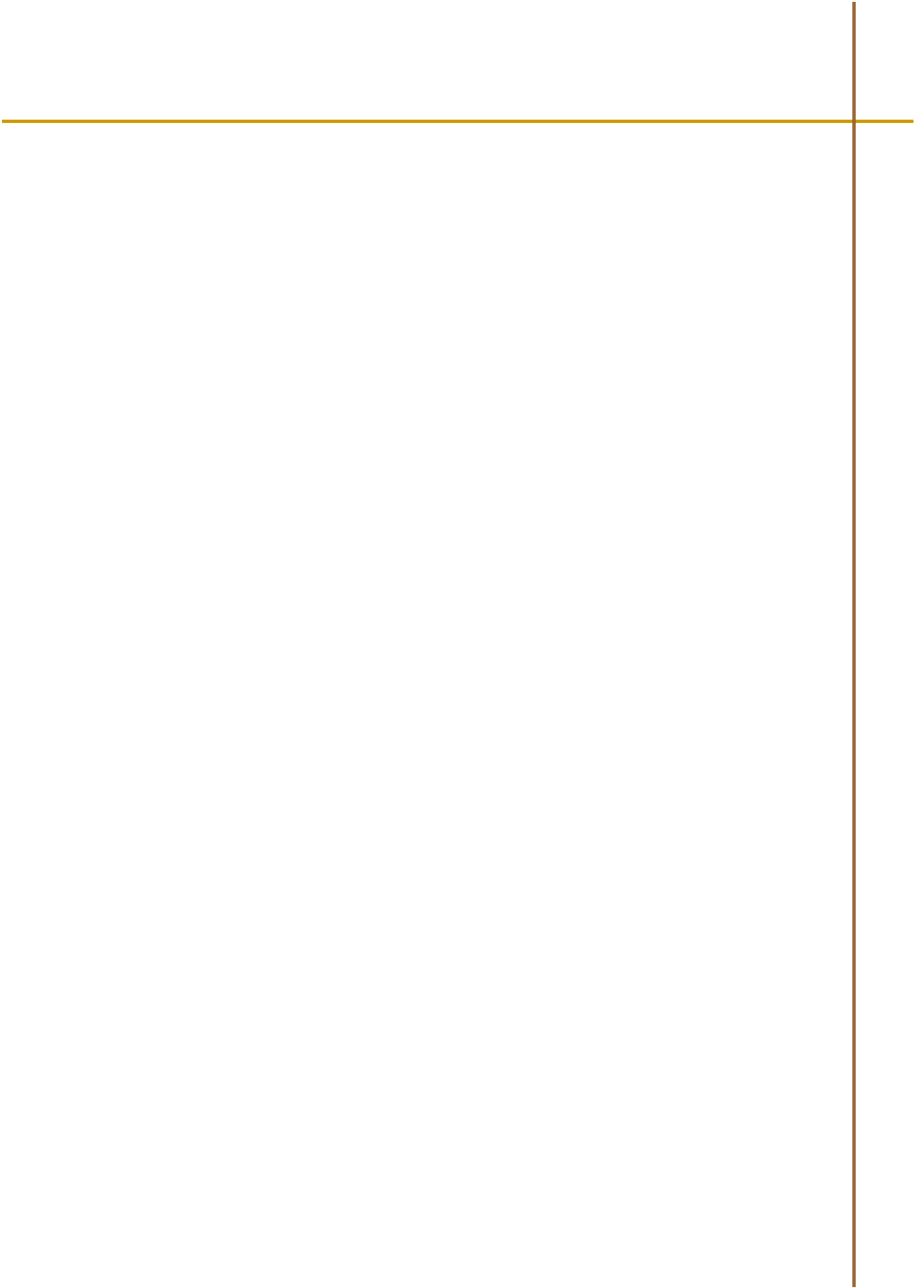
Det er muligt, at en metode, der fastlægger, at lokalplanadministrationen analyseres på baggrund af skrevne byggesager, kan have været mere præcis. Jeg blev dog først opmærksom på dette meget sent i projektføreløbet, da interviewdelen af projektet var ved sin afslutning. At analysen ikke er baseret på byggesager giver dog et større indblik i de tanker, der gøres, når der skal administreres efter en lokalplan. Skrevne dokumenter i byggesagsarkivet ville ikke have redegjort for de bagvedliggende tanker, men blot have konstateret, hvilke ændringer der er foretaget i forhold til lokalplanen. Derfor ses anvendelsen af interviews stadig anvendelig i forhold til dette projekt.

I casestudiet sammenholdes den pågældende uoverensstemmelse med analysen af dispensations- og lokalplanpligtsbegreberne for at undersøge, om uoverensstemmelsen burde have medført udarbejdelsen af en ny lokalplan og dermed uoverensstemmelsens væsentlighed. Da der er tale om en gråzone, er denne sammenligning og resultatet heraf et skøn. Da lokalplanerne ikke er indberettet til Naturklagenævnet, er det ikke muligt med sikkerhed at vide, om den væsentlige uoverensstemmelse burde have udløst lokalplanpligten. Dette skøn er dog gjort på baggrund af planlovens bestemmelser, og jeg er igen gennem det eksplorative in-

Syntese og konklusion

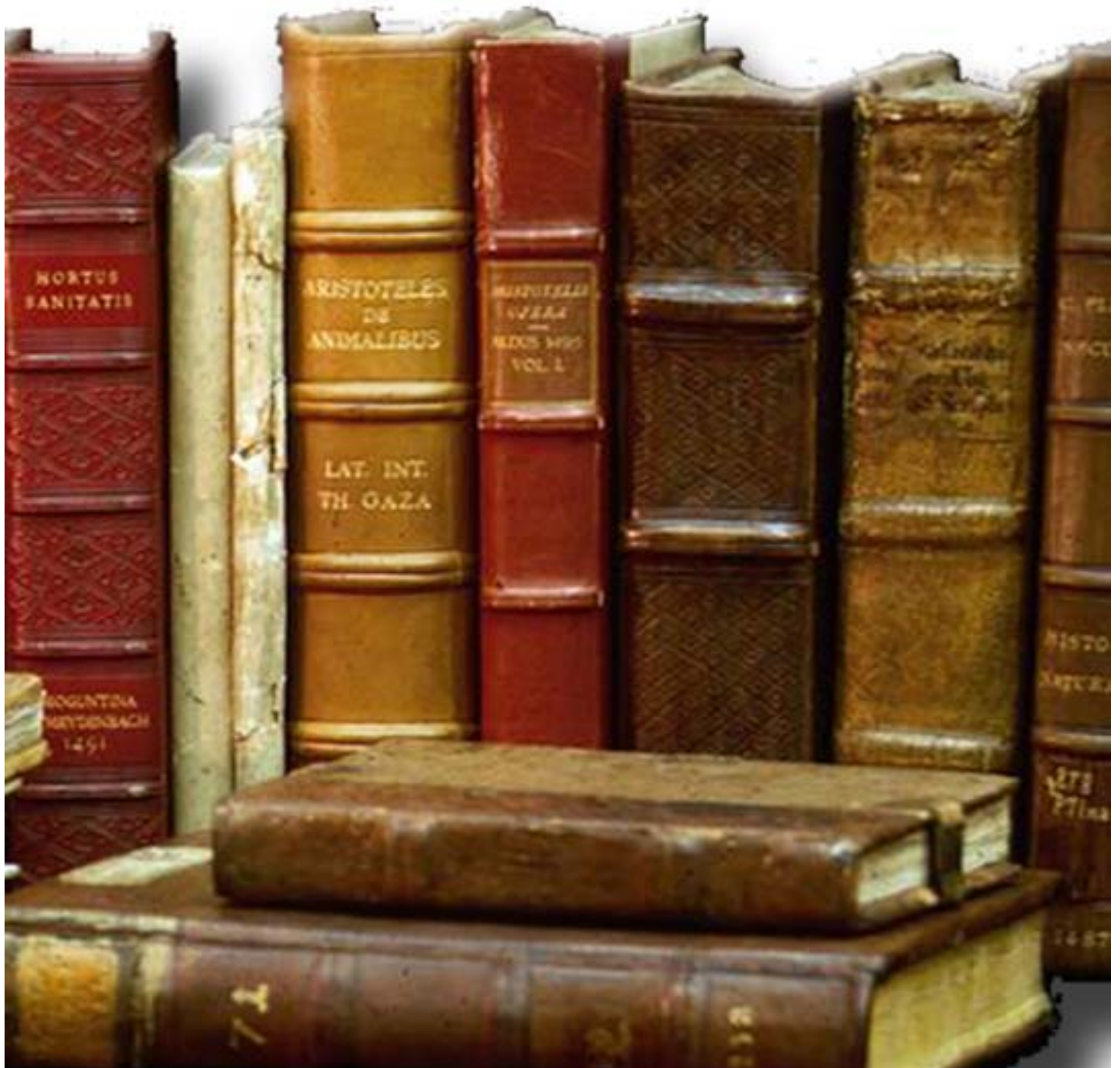
terview og senere opfølgende samtaler blevet bekræftet i, at skønnene er berettigede.

I årsagsanalysen blev det klart, at der er mange mulige årsager til uoverensstemmelser mellem lokalplaner og virkeligheden, idet der er mange former for arealregulering og særlige forudsætninger for denne regulering. Dette resulterer i, at få uoverensstemmelser har samme konkrete årsag. Det er dog i dette projekt ikke hensigten nødvendigvis at finde generelle linier for årsager til uoverensstemmelser, idet det har været hensigten at finde de konkrete årsager til uoverensstemmelser for dermed at se disse i en sammenhæng. At der ikke foreligger flere uoverensstemmelser, der har samme årsag, ændrer jo ikke på det faktum, at denne årsag i et enkelt tilfælde faktisk har gjort sig gældende.





Litteratur



MORTUUS
SANITATIS

ARISTOTELES
DE
ANIMALIBUS

ARISTOTELES
POLITICA
MIDUS 1895
VOL. I

LAT. INT.
TH. OAZA

ROGENTIA
HEIDENBACH
1491

378
Pflina

1487

7/1

118

Illustration:

<http://hsci.cas.ou.edu/images/jpg-100dpi-10in/misc/Collections/general/Collections-books.jpg>

Litteratur

[Albæk Jensen et al, 1999]

Albæk Jensen, Jørgen; Hansen Jensen, Michael, 1999, *Grundlæggende forvaltningsret*, 3. udgave, 1. oplag, Danmarks Forvaltningshøjskolens Forlag, Frederiksberg,

[Andersen, 2005]

Andersen, Ib, 2005, *Den skinbarlige virkelighed – om vidensproduktion inden for samfundsvidenskaberne*, 3. udgave, 1. oplag, Forlaget Samfundslitteratur, Frederiksberg

[Aunsborg et al., 1995]

Aunsborg, Christian; Enemark, Stig; Greiffenberg, Tom, 1995, *Lokalplanlægning I Danmark – 1. delrapport: Design*, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet, i samarbejde med Landsplanafdelingen og Miljø- og Energiministeriet, Aalborg

[Berg, 2002]

Berg, Bendt, 2002, *Almindelig forvaltningsret*, 2. udgave, 1. oplag, Forlaget Thomson A/S, København

[Boeck, 2002]

Boeck, Anne Birte, 2002, *Lov om planlægning*, 2. reviderede udgave, Jurist og økonomforbundets Forlag, København

[Knudsen, 2007]

Knudsen, Torben, 2007, Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet, Aalborg. Løbende samtaler med Torben Knudsen ført april-oktober 2007

[L-studienævnet, 2007]

L-studienævnet, 2007, "Studievejledning – Afgangprojekt", Det Teknisk-naturvidenskabelige Fakultet, Aalborg Universitet, Aalborg

[Patton, 1990]

Patton, Michael Quinn, 1990, *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, 5th printing, Sage Publications, Newbury Park, Californien, USA

Litteratur

[Planloven, 2004]

Bekendtgørelse af lov om planlægning, LBK nr. 883 af 18. august 2004

[Ramhøj, 1995]

Ramhøj, Lars, 1995, "Plan- og arealanvendelseslovgivningens regulering af matrikulære forhold", artikel udgivet i *Retlig set: synsvinkler på arealanvendelseslovgivningen*, Miljø- og Energiministeriet i kommission hos Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

[Skov- og Naturstyrelsen, 2007]

Skov- og Naturstyrelsen, 2007, *Vejledning om lokalplanlægning – Indhold, tilvejebringelse og retsvirkning*, udkast af 20. april 2007, Miljøministeriet, Landsplanområdet

[Sørensen, 2007]

Sørensen, Kathrine Lillelund, 2007, *Lokalplan – Lokal virkelighed*, 9. semesterprojekt, Landinspektøruddannelsen, Aalborg Universitet, Aalborg.
Kan hentes på: <http://www.plan.aau.dk/~klsn03/Projekter/Lokalplan%20-%20Lokal%20virkelighed%202007.pdf>

[www.djoef-forlag.dk, 2007]

DJØF Forlagenes hjemmeside. Indeholder en liste over Anne Birte Boecks arbejde som jurist. Hentet 4. oktober 2007 på:
http://www.djoef-forlag.dk/servlet/oase.article.showArticle?art_event=GET_LIST&art_forfatter=240&art_listtype=author&ident=StdArtlist

[www.lpa.dk, 2007]

Landsplanafdelingens hjemmeside. Indeholder *LandsplanNyt* nr. 41, december 2002 med artiklen "Ny udgave af den kommenterede planlov", som er en anmeldelse af Anne Birte Boecks kommenterede *Lov om planlægning*. Hentet 4. oktober 2007 på:
<http://www.lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/LandsplanNyt/LandsplanNyt41.htm>

Anvendte afgørelser og domme**NKNO, Naturklagenævnet orienterer**

Naturklagenævnet, Miljøministeriet, "Naturklagenævnet orienterer", København

- Nr. 10 november 1993
- Nr. 11 november 1993
- Nr. 28 februar 1994
- Nr. 36 april 1994
- Nr. 40 oktober 1994
- Nr. 47 oktober 1994
- Nr. 61 januar 1995
- Nr. 62 januar 1995
- Nr. 65 juni 1995
- Nr. 84 oktober 1995
- Nr. 156 marts 1998
- Nr. 171 september 1998
- Nr. 193 december 1999
- Nr. 250 august 2002
- Nr. 259 januar 2003
- Nr. 279 maj 2003
- Nr. 313 februar 2004
- Nr. 314 februar 2004
- Nr. 348 april 2005
- Nr. 351 april 2005
- Nr. 368 november 2005

KFE, Kendelser om fast ejendom

Kendelser om fast ejendom, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

- 93.233 Naturklagenævnets afgørelse af 25. juni 1993
- 94.83 Naturklagenævnets afgørelse af 5. juli 1993
- 94.103 Naturklagenævnets afgørelse af 12. november 1993
- 94.201 Naturklagenævnets afgørelse af 15. marts 1994
- 95.164 Naturklagenævnets afgørelse af 28. september 1994 og 11. oktober 1994
- 95.258 Naturklagenævnets afgørelse af 20. marts 1995, herunder Naturklagenævnets afgørelse af 26. april 1995
- 99.114 Naturklagenævnets afgørelse af 20. oktober 1998
- 00.131 Naturklagenævnets afgørelse af 26. oktober 1999
- 06.111 Naturklagenævnets afgørelse af 4. juli 2005
- 06.121 Naturklagenævnets afgørelse af 20. september 2005

Litteratur

NKN, Naturklagenævnets afgørelser

NKN1999.97-33/147-0034
NKN2000.97-33/150-0399
NKN2000.97-33/700-0276
NKN2001.97-33/150-0441
NKN2001.97-33/200-0383
NKN2002.97-33/200-0547
NKN2004.03-33/550-0080

Naturklagenævnets afgørelse af 19. december 2006, j. nr. 33-00827

Anvendte lokalplaner, kort og interviews

[Aalborg, 1979]

Aalborg Kommune, lokalplan nr. 05-004, *Center, Stationsmestervej*, vedtaget 27. juli 1979

[Aalborg, 1986]

Aalborg Kommune, lokalplan nr. 06-005, *Boligområde, Gundorfslund, Hobrovej, Byfornyelsesplan nr. 1*, vedtaget 27. oktober 1986

[Aalborg, 1988]

Aalborg Kommune, del af byggesag fra Aalborg Kommune, 12. februar 1988. Se endvidere bilag A

[Aalborg, 1999]

Aalborg Kommune, 1999. Ortofoto. Hentet d. 1. september 2007 på:
www.aalborgkommune.dk/Borgerportal/Kort+og+planer/Geografi/ortofoto.htm

[Aalborg, 2004]

Aalborg Kommune, lokalplan nr. 05-074, *Center ved Bisgårdsvej*, vedtaget 8. november 2004

[Arealinfo, 2006]

Danmarks Miljøportal, 2006. Ortofotos og matrikelkort. Hentet september 2007 på:
<http://kort.arealinfo.dk/>
Ortofotos: DDO@land er ophavsretsbeskyttet, hvor COWI A/S har den fulde ophavsret.
Matrikelkort: WMS-tema fra Kort- og Matrikelstyrelsen

[Arealinfo, 2007]

Danmarks Miljøportal, 2007. Kort med adresseoplysninger. Hentet september 2007 på: <http://kort.arealinfo.dk/>
Skærmkort: Kort- og Matrikelstyrelsen.
Adresseoplysninger: OSAK-tema fra Kort- og Matrikelstyrelsen

[Billund, 1983]

Billund Kommune, lokalplan nr. 27, *Tæt-lav bebyggelse på Østervænget*, vedtaget 18. april 1983.

[Billund, 1985]

Billund Kommune, lokalplan nr. 35, *Boligområde i Staghøj*, vedtaget 10. september 1985.

[Billund, 1999]

Billund Kommune, lokalplan nr. 95, *Område til boligformål ved Dalagervej/Labrivej*, vedtaget 28. september 1999.

[Frederikssund, 1977]

Frederikssund Kommune, lokalplan nr. 1, *Lokalplan for Klinten ved Heimdalsvej*, vedtaget 8. november 1977.

[Frederikssund, 1980]

Frederikssund Kommune, lokalplan nr. 11, *Lokalplan for et område ved Ørnesten*, vedtaget 11. november 1980.

[Frederikssund, 1982]

Frederikssund Kommune, lokalplan nr. 21, *Lokalplan for et område ved Bjergvejen "Rosenfeldt"*, vedtaget 12. januar 1982.

[Houmann og Rolff-Petersen, 2007]

Houmann, Jørgen og Hans Rolff-Petersen, 2007, Slagelse Kommune, Slagelse. Interview med Jørgen Houmann og Hans Rolff-Petersen udført 28. juni 2007. Se endvidere appendiks A.2

[Mathiesen & Knudsen, 2007]

Mathiesen, Peter Esbech & Flemming Knudsen, 2007, Aalborg Kommune, Nørresundby. Interview med Peter Esbech Mathiesen og Flemming Knudsen udført 3. juli 2007. Se endvidere appendiks A.3.

Litteratur

[Nielsen, 2007]

Nielsen, Jan, 2007, Billund Kommune, Billund. Interview med Jan Nielsen udført 5. juli 2007. Se endvidere appendiks A.4.

[Ryborg, 2007]

Ryborg, Peter, 2007, Frederikssund Kommune, Slangerup. Interview med Peter Ryborg udført 28. juni 2007. Se endvidere appendiks A.1.

[Simonsen & Trant, 2007]

Simonsen, John Hessing & Trant, Steen, 2007, Aalborg Kommune, Nørresundby. Interview med John Hessing Simonsen og Steen Trant udført 3. juli 2007. Se endvidere appendiks A.3.

[Slagelse, 1980]

Slagelse Kommune, lokalplan nr. 34, *Erhvervsområde ved Dalsvinget*, vedtaget 14. januar 1980.

[Slagelse, 1981]

Slagelse Kommune, lokalplan nr. 47, *Tæt-lav bebyggelse ved Holbækvej*, vedtaget 21. september 1981.

[Slagelse, 1986]

Slagelse Kommune, lokalplan nr. 95, *Ehvervs- og uddannelsesområde ved den gamle spritfabrik*, vedtaget 8. september 1986.

Kildekritik

[Albæk Jensen et al, 1999]

Bogen *Grundlæggende forvaltningsret* giver – som det fremgår af bogens titel – grundlæggende viden om de forvaltningsretlige principper og regler, og det er i denne sammenhæng, kilden benyttes i nærværende projekt. Såvel Jørgen Albæk Jensen som Michael Hansen Jensen underviser og forsker bl.a. i forvaltningsretten ved Århus Universitet, og bogen ses af ovenstående grunde anvendelig i dette projekt.

[Andersen, 2005]

Ib Andersens bog *Den skinbarlige virkelighed – om vidensproduktion inden for samfundsvidenskaberne* omhandler metodeudvikling og opstilling af videnskabelige projekter. Bogen ses anvendelig i dette projekt til at danne en mere generel

baggrund for opstillingen af projektet, da det bl.a. fremgår af bogen, hvorledes der udarbejdes en problemformulering, og hvorledes denne problemformulering danner baggrund for det efterfølgende projektarbejde.

[Aunsborg et al., 1995]

Lokalplanlægning i Danmark er udarbejdet af Christian Aunsborg (projektleder), Stig Enemark og Tom Greiffenberg ved Institut for Samfundsudvikling og Planlægning ved Aalborg Universitet i samarbejde med Landsplanafdelingen og Miljø- og Energiministeriet. Formålet med undersøgelsen er at lave en *kvantitativt orienteret, systematisk kortlægning af lokalplaner*, hvilket skal medvirke til at give et overblik over den *hidtidige planlægningspraksis* [Aunsborg et al., 1995, s. 3]. *Lokalplanlægning i Danmark* er en åben registrering og kortlægning af et repræsentativt antal lokalplaner med planer fra såvel store, mellemstore som små kommuner, for at få et så bredt spektrum af lokalplanlægningen som muligt. Undersøgelsen baseres på de enkelte lokalplandokumenter, og der foretages en digital registrering af den enkelte lokalplanes indhold osv. [Sørensen, 2007, s. 42-43]

Undersøgelsen *Lokalplanlægning i Danmark* danner baggrunden for dette projekt. Projektets problem er defineret ved en samtale med Torben Knudsen, som i sit arbejde med undersøgelsen er kommet i forbindelse med lokalplaner, hvor der er væsentlig uoverensstemmelse mellem lokalplanen og den lokale virkelighed. Dette på trods af, at undersøgelsen ikke har til formål at finde frem til netop sådanne sager. Undersøgelsen benyttes endvidere til udvælgelsen af cases i hovedanalysen.

[Berg, 2002]

Bendt Berg er advokatuddannet og arbejder som lektor ved Københavns Universitet og konsult for offentlige myndigheder. Analysen af dispensations- og lokalplanpligtbegreberne kræver en analyse af de forvaltningsretlige regler, der kan have indflydelse på vurderingen af ansøgninger i forhold til en foreliggende lokalplan. Her er bl.a. Bergs bog *Almindelig forvaltningsret* benyttet, idet denne bog giver overblik over og forklarer de forvaltningsretlige principper. Bogen anses derfor anvendelig for dette projekt.

[Boeck, 2002]

Den kommenterede planlov af Anne Birte Boeck giver indgående indblik i planloven, men det er vigtigt at have in mente, at bogen er en fortolkning af planloven. Derfor er bogen et udtryk for planloven set gennem Boecks øjne, og dermed kan betragtninger være farvet af holdninger. Det er altså nødvendigt at benytte planloven som primær kilde og den kommenterede planlov som sekundær kilde. Dog er Boeck i besiddelse af stor viden og erfaring gennem sit tidligere og nuværende arbejde. Boeck blev uddannet som jurist ved Københavns Universitet i 1972 og arbejdede herefter som fuldmægtig i Miljøministeriet. I 1981 blev hun kontorchef i Planstyrelsen og sad 11 år efter som viceformand i Naturklagenævnet og fik desuden et stort ansvar for udarbejdelsen af planloven i 1992 [<http://www.lpa.dk>, 2007]. I 1997 fungerede hun som konsulent i Skov- og Naturstyrelsen. Samtidig

Litteratur

med dette arbejde har hun forfattet adskillige artikler om planretlige emner [<http://www.djoef-forlag.dk>, 2007]. Med forfatterens professionelle baggrund som jurist taget i betragtning må det forventes, at den kommenterede planlov er en velegnet kilde ved dette projekt.

[Knudsen, 2007]

Torben Knudsen er uddannet landinspektør og arbejder nu med projektet *Lokalplanlægning i Danmark* på Aalborg Universitet ved Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, hvor han registrerer lokalplaner og deres indhold. Databasen er helt unik i denne forbindelse, og Torben Knudsen er således i besiddelse af adskillige informationer, som er relevante for dette projekt.

[Patton, 1990]

Michael Quinn Patton er en amerikansk evalueringsforsker. Han er kendt for en meget pragmatisk tilgang til valget af evalueringsmetode og har udarbejdet *Program Evaluation Kit*, som er en samling af bøger om evalueringsmetoder. Blandt disse bøger er *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, som handler om kvalitative analysemetoder, som netop er aktuelt i dette projekt. Bogen anses derfor at være ganske brugbar i projektet. Se endvidere kapitel 3 Metode.

[Planloven]

Planloven fungerer i dette projekt som primær kilde, da loven er objektiv og ikke er blevet fortolket. I dette projekt anvendes LBK nr. 883 af 18/08/2004 velvidende, at en ny planlov er udarbejdet i forbindelse med strukturreformen og trådte i kraft 1. januar 2007. Dog medfører den nye planlov ikke ændringer med hensyn til lokalplanlægning og lokalplanpligt. Af denne grund vurderes LBK nr. 883 af 18/08/2004 til at være velegnet og tilstrækkelig til det foreliggende projekt.

[Ramhøj, 1995]

Lars Ramhøj er lektor ved Aalborg Universitet og forsker i fast ejendoms regulering og registrering, herunder særligt skelfastlæggelse og fast ejendoms retsforhold. I forbindelse med dette projekt benyttes Ramhøjs artikel som dokumentation for, at større udstykninger ikke nødvendigvis udløser lokalplanpligt. Med Ramhøjs baggrund må artiklen anses for at være anvendelig i denne forbindelse.

[Skov- og Naturstyrelsen, 2007]

Skov- og Naturstyrelsen har udgivet et udkast til en ny lokalplanvejledning. Vejledningen er således stadig under udarbejdelse, men det må antages, at det foreliggende udkast er udtryk for den nuværende praksis for lokalplanlægning, men det er dog vigtigt at have in mente, at dokumentet er en fortolkning af praksis, hvorfor der i dette projekt hovedsageligt er fokuseret på primære kilder i form af lovgivning

og afgørelser fra Naturklagenævnet. Derfor anses udkastet for værende anvendeligt i dette projekt, når der tages højde for disse forbehold.

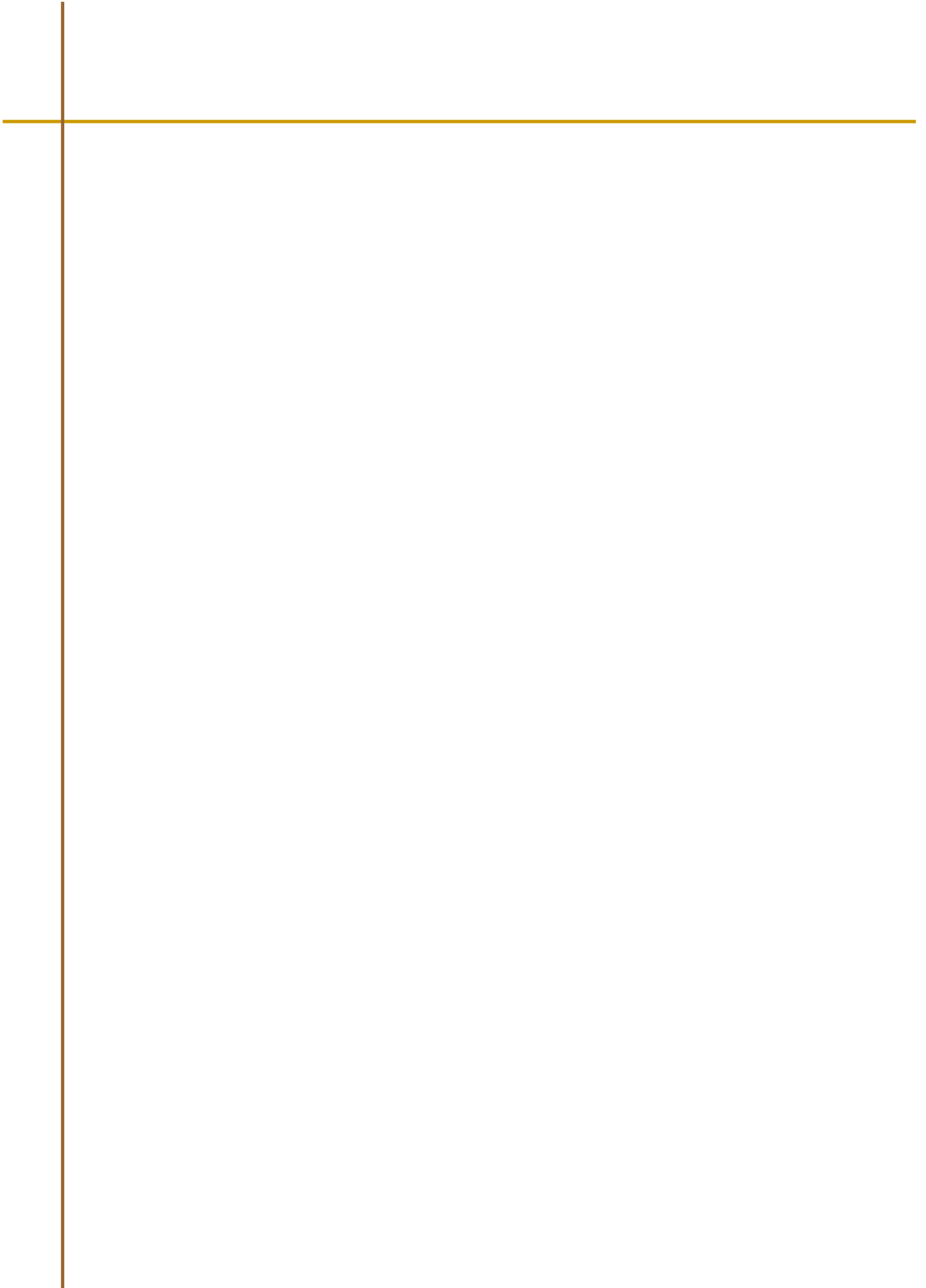
[Sørensen, 2007]

Mit 9. semester projekt danner baggrunden for nærværende projekt. Det er heri, at projektets problem defineres, og der er desuden udarbejdet en undersøgelsesmetode, som i dette projekt modificeres til brug i caseudvælgelsen. Projektet er derfor særligt anvendeligt i forbindelse med nærværende projekt.

A



Appendiks A Interviews



A Interviews

Casestudiet er, ud over en analyse af de enkelte lokalplaner, baseret på interviews med kommunerne: Frederikssund Kommune, Slagelse Kommune, Billund Kommune og Aalborg Kommune. Følgende er referater af disse interviews. Selve interviewene er vedlagt som lydfiler på cd.

A.1 Frederikssund Kommune

Referat af interview fra d. 28. juni 2007 med plan- og udviklingschef Peter Ryborg, Frederikssund Kommune:

Størstedelen af de lokalplaner, der udarbejdes i Frederikssund Kommune, laves på grundejers foranledning. Lokalplaner er i sådanne tilfælde projektlokalplaner, som danner juridisk grundlag for at kunne gennemføre projekter og give byggetilladelser. Hvorvidt projekterne kræver en ny lokalplan, bygger på en vurdering af såvel byplan- som miljømæssige hensyn. Har projektet væsentlig indflydelse på miljøet efter planlovens bestemmelser, udarbejdes en lokalplan.

Plangruppen mødes en gang årligt for at foretage en politisk prioritering af listen over ønskede planprojekter. Ud fra denne prioritering udvælges en række lokalplaner, som ønskes gennemført i løbet af året. Herudover er der en løbende politisk debat, og på baggrund af denne kan der være enkelte yderligere projektønsker. I modsætning til den politiske afvejning af projektønsker, som skal gennemføres ved lokalplanlægning, er det planlæggerne, som hovedsageligt tager initiativet til bevarende lokalplaner og planlægning af bymidter.

Der er dog taget politisk beslutning om, at alle landsbyer i kommunen skal omfattes af bevarende lokalplaner. Der skal herefter træffes en faglig beslutning om, hvilke landsbyer, der indeholder det bedste miljø, og derfor ønskes bevaret.

I dag udarbejdes til tider dispositionsplaner for større områder. Dispositionsplanen fastsætter mere løst principperne for anvendelsen af et større område, hvorefter der udarbejdes lokalplaner for at gennemføre dispositionsplanen. Dispositionsplanen udgør således en helhedsplan, som skal vedtages, før de nødvendige lokalplaner udarbejdes. Skal der udstykkes mere end 80-100 huse, udarbejdes en mere løs, overordnet dispositionsplan for området, hvormed planen kan give overblik over den samlede planlægning. Borgernes indflydelse sikres således yderligere gennem den ekstra offentlighedsfase, som planens udarbejdelse og vedtagelse medfører.

Appendiks A

Interviews

Administrationen af lokalplanerne foregår i byggesagsafdelingen i Det tekniske udvalg. Ved store ansøgninger om dispensation debatteres projektet på tværs af Plan- og udviklingsudvalget og Det tekniske udvalg. Vurderes det herefter, at der er tale om så stor en dispensation, at en ny lokalplan skal tilvejebringes, tages sagen op i Plan- og udviklingsudvalget. Opdelingen af arbejdsområderne er foretaget for at Plan- og udviklingsudvalget ikke skal overbebyrdes med driften af lokalplanerne, så udvalget i stedet for kan rette fokus mod udarbejdelsen af selve lokalplanerne.

Vurderingen af, om en ansøgning om dispensation er så stor, at den fordrer udarbejdelsen af en ny lokalplan, bygger på planlovens bestemmelser. Hvis det vurderes, at projektet medfører en væsentlig ændring af det miljø, som den eksisterende lokalplan vil frembringe, udarbejdes en ny lokalplan. Denne vurdering bygger på et skøn ud fra en samlet vurdering af lokalplanen. Ændret anvendelse, indskrænkning af friarealer og væsentligt ændret vejforløb vil under alle omstændigheder udløse lokalplanpligt.

Der føres ingen decideret revision af lokalplanerne. Hvis det i forbindelse med en dispensationssag indses, at tiden er løbet fra en gældende lokalplan, og hvorved der kan være anledning til dispensation af samme type til flere ejendomme i fremtiden, besluttet det på forhånd, at der kan gives dispensation til lignende tilfælde. F.eks. kan en ansøgning om dispensation til etablering af en bredere indkørsel end fastsat i lokalplanen give anledning til, at der fremover gives dispensation til bredere indkørsel, hvis andre borgere i lokalplanområdet søger dette, fordi udviklingen har medført, at flere borgere i dag har to biler og dobbeltgarager. En sådan beslutning træffes sammen med områdets grundejerforening, hvor grundejerforeningen giver tilladelse til, at kommunen i forbindelse med lignende ansøgninger kan meddele dispensation.

I forbindelse med byggesagsbehandlingen skal byggesagsbehandleren efterse, at projektet etableres i overensstemmelse med lokalplanen. Naboer kan desuden klage over projekter, der ikke er i overensstemmelse med lokalplanen, og om nødvendigt vil kommunen så søge at lovliggøre projektet. Herudover foretages ingen efterfølgende kontrol af lokalplanerne, da der ikke er ressourcer til at føre en mere organiseret kontrol.

A.1.1 Lokalplan nr. 1 fra Frederikssund Kommune

Om lokalplan nr. 1 fra Frederikssund Kommune fortæller Peter Ryborg, at kommunen har haft arealet liggende, og det er herefter formodentlig solgt til en bygherre. Der er senere vedtaget en revideret bebyggelsesplan, hvorefter der stort set er overensstemmelse mellem parceller og virkeligheden. Den reviderede bebyggel-

sesplans ændringer i forhold til den oprindelige lokalplan omfatter det sydvestlige boligområde. Ændringerne blev ikke vurderet til at være af en sådan størrelse, at en ny lokalplan skulle tilvejebringes.

Den reviderede bebyggelsesplan er politisk behandlet og godkendt i 1983. Der er således givet tilladelse til ændring af lokalplanen. Ændringerne i bebyggelsesplanen er formodentlig blevet vedtaget, inden området er blevet bebygget. Bygherren, der har købt grunden, har formodentlig været af den holdning, at grundene har ligget forkert, da terrasser oprindeligt skulle ligge mod nordvest. Planlæggeren har formodentlig haft en mere planæstetisk baggrund for placeringen af grundene, hvormed grundenes placering i forhold til hinanden i det nordlige boligområde skulle videreføres til det sydlige boligområde.

Ændringen af bebyggelsesplanen medfører kun mindre ændringer af vejstrukturen. Dog ændres stiarealerne, og to af boligområdets seks nærlegeområder nedlægges. I dag ville denne nedlægning af nærlegeområderne være et indgreb på friarealerne, hvis lokalplanområdet var bebygget, da der således ville ske ændringer, efter at borgerne har købt boligerne. Det ville derfor være nødvendigt at tilvejebringe en ny lokalplan. Dog, da den ændrede bebyggelsesplan formodentlig er udarbejdet, inden grundene opkøbes af borgere, så har borgerne truffet beslutning om købet på baggrund af den ændrede bebyggelsesplan.

Hvis der ikke var blevet udarbejdet en ny bebyggelsesplan, ville den anderledes udstykning og bebyggelse af områderne kræve dispensation fra lokalplanens bestemmelser. Endvidere ville indgrebet på nærlegeområderne have medført, at en ny lokalplan skulle tilvejebringes, da fordelingen mellem private arealer og friarealer er et af planens grundprincipper. Rent principielt burde der nok have været udarbejdet en ny lokalplan, men beslutningen bygger på et skøn, og der er tale om forholdsvis små ændringer, herunder forbedringer af bebyggelsens placering i forhold til sol og udsigt, i et område, som formodentlig ikke har været bebygget på daværende tidspunkt.

A.1.2 Lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune

Om lokalplan nr. 11 fra Frederikssund Kommune fortæller Peter Ryborg, at lokalplanen omfatter en børneinstitution, som er opført på en kommunal ejendom. Med hensyn til kommunale ejendomme kan der være en tendens til at lempe på reglerne angående dispensation og lokalplanpligt. Det vigtige i forbindelse med lokalplanens udarbejdelse har formodentlig været at udpege området som offentligt område.

Appendiks A

Interviews

Med hensyn til torvearealet er det kun ved etableringen af torvet, at man skal følge lokalplanens bestemmelser. Det er ligeledes muligt, at fokus er ændret i forhold til etablering af torv, da der nu holdes dyr i lokalplanområdet som en del af børneinstitutionen, og torvet fungerer som en ridebane. Der er stadig parkering i det nordlige lokalplanområde.

Angående vejadgangen kan ændringen være gennemført for at genere så få som muligt, da der i modsat fald formodentlig ville have været yderligere trafik på vejen nord for lokalplanområdet til gene for de omkringliggende ejendomme. Vejadgangen er således ændret til fordel for beboerne i det nærliggende område, men om trafikken ville have medført gener, er dog formentlig ikke blevet vurderet.

Ændringerne i lokalplanområdet ville i dag have krævet tilvejebringelsen af en ny lokalplan for at kunne realiseres. I dag ville man ikke turde afvige lokalplanen i en sådan grad, som det er tilfældet her, da borgere i højere grad følger med i udviklingen – også den planlægningsmæssige udvikling med de nye muligheder der er for at se lokalplanerne på Internettet.

I 1980, hvor lokalplanen blev vedtaget, var praksis anderledes. På dette tidspunkt har ændringerne ikke generet nogen, da lokalplanen kun omfatter den kommunale ejendom. På daværende tidspunkt lå lokalplanområdet ude på landet, og den omkringliggende bebyggelse er således kommet til senere.

Selvom der er tale om store ændringer i området i forhold til det planlagte, ville planen ikke være blevet revideret, medmindre borgere havde påpeget uoverensstemmelserne. Planen ændres dog i dag som følge af et større planprojekt, som omfatter en helhedsplan for hele sydbyen. Der er således en ny lokalplan på vej for området. Ifølge denne bliver ejendommen formindsket, og der gives mulighed for opførelse af parcelhus tæt på lokalplanområdet.

A.1.3 Lokalplan nr. 21 fra Frederikssund Kommune

Om lokalplan nr. 21 fra Frederikssund Kommune fortæller Peter Ryborg, at lokalplanområdet er udlagt til lette kollektivboliger og mindre haveboliger. Området er solgt til Ensomme Gamles Værn, som herefter har opført boligerne. De har formodentlig ønsket at lave visse ændringer, da der kan have været brug for at opføre egentlige plejeboliger i det nordlige lokalplanområde. Der er herefter ændret på bebyggelsesstruktur, adgangsforhold osv. – antageligvis i forbindelse hermed.

Anvendelsen som plejeboliger ligger tæt op af lokalplanens anvendelsesbestemmelse. Flytningen af parkeringspladserne ligger derimod nok på grænsen til, hvad der kan tillades gennem dispensation, men denne flytning medfører ikke indskrænkning af friarealerne.

Der skal nu bygges nyt plejecenter nord for lokalplanområdet, og kommunen overtager det nuværende plejehjem.

A.2 Slagelse Kommune

Referat af interview fra den 28. juni 2007 med Kontorleder i Byggeri Jørgen Houmann samt GIS-koordinator og tidligere planlægger Hans Rolff-Petersen:

Rolff-Petersen udtaler, at det er Forvaltningen for Plan, Erhverv og Udvikling, der udarbejder lokalplanerne for Slagelse Kommune. Selve initiativet til at udarbejde lokalplaner ligger ifølge Houmann hovedsageligt ved bygherre, da forvaltningen midlertidigt er bagud i forhold til lokalplanønskerne. Det er i højere grad blevet samfundsudviklingen, der sætter dagsordenen - i form af ønsker om projektrelaterede lokalplaner - og ikke planlæggerne, idet kommunen planlægger, når det er nødvendigt af hensyn til lokalplanpligten.

Ifølge Houmann har denne udvikling stillet højere krav til den politiske prioritering af lokalplanerne og medført, at de tidligere kommuner ofte har været underbemandet på planlægningsområdet. Kommunesammenlægningen har afhjulpet en del af denne problemstilling, idet der i dag er flere medarbejdere til at udarbejde og administrere lokalplanerne.

Rolff-Petersen vurderer, at 90 % af lokalplanerne er projektrelaterede, hvor de resterende 10 % er forbeholdt byrådets ønsker om at fremme en byudvikling og byggemodning. Denne fordeling beklager Rolff-Petersen, da han anser den for at være udtryk for ad-hoc-planlægning. Prioriteringen af lokalplanerne er benhård, og kommunen overlader i visse tilfælde udarbejdelsen af lokalplanen til bygherren for at efterkomme den store efterspørgsel uden at komme yderligere bagud i forhold til planønskerne. Kommunen har derefter haft en kontrolfunktion, og byrådet kan herefter vedtage lokalplanerne. Den efterfølgende interne korrekturlæsning af lokalplanen kan i sådanne tilfælde være mindre effektiv, hvorfor lokalplanen kan indeholde flere fejl, end hvis lokalplanen var udarbejdet af kommunens egne planlæggere.

Kapaciteten til at udarbejde lokalplanerne er ifølge Rolf-Petersen for lille. Houmann tilføjer i denne forbindelse, at planlæggere er en mangelvare. Han fortæller, at der i midten af 1970'erne efter planlovsreformen var mange studerende, der valgte at studere byplanlægning på universiteterne. Der er efterfølgende uddannet langt færre planlæggere, og i dag viser gennemsnitsalderen for planlæggere, at størstedelen tilhører planlægningsgenerationen fra 70'erne, hvorfor arbejdsmarkedet i nærmeste fremtid byder på en udskiftning af planlæggere. Der opstår således et planefterslæb, hvilket medfører, at de private firmaer og kommunerne konkurrerer

Appendiks A

Interviews

om de uddannede planlæggere. I de fleste tilfælde vinder de private firmaer, hvor med kommunerne får problemer med at finde tilstrækkelig kvalificeret arbejdskraft. Dette har specielt været et problem for små kommuner før kommunesammenlægningen.

Det første bidrag til beslutningen om, hvorvidt der skal eller ikke skal udarbejdes en lokalplan, kommer frem ved et fagligt oplæg fra den afdeling af kommunen, der har det som sit ansvarsområde. Der burde som udgangspunkt være en ren faglig tilgang til beslutningen, men erfaringen viser ifølge Houmann, at beslutningen ofte tages under udefrakommende og tidsmæssigt pres. Rolff-Petersen udtaler i denne forbindelse, at beslutningen om udarbejdelse af en lokalplan, afhænger af en meget individuel vurdering, hvor der indgår flere hensyn, dels de formelle, dels de udefrakommende.

En individuel vurdering foreligger ifølge Rolff-Petersen ligeledes i prioriteringen af, hvilke lokalplaner, der skal udarbejdes, og hvilke projekter, der skal fremmes mest muligt. Denne vurdering er politisk og foregår ikke efter først-til-mølle-princippet. Denne beslutning træffes af et sammensurium af beslutningstagere, hvor den endelige beslutning ligger ved kommunaldirektøren i samarbejde med planchefen, borgmesteren m.fl.

Oplægget til et prioriteringsforslag kommer ifølge Houmann typisk fra et administrativt forum, bestående af f.eks. den pågældende leder af afdelingen, som administrerer forholdet, plangruppen og lign. Han tilføjer, at ledende politikere spiller hovedrollen med hensyn til prioriteringen. Prioriteringen foregår typisk på et udvalgs-møde. Her er magtspørgsmålet ifølge Rolff-Petersen centralt. Det overvejes, hvilke interesser, der er på spil, hvor store interesserne er etc. Det økonomiske aspekt, herunder fremtidige arbejdspladser og byggeaktivitet, og vurderingen af, i hvor høj grad projektet er fremmede for kommunens udvikling eller opfyldelse af målsætninger, har desuden stor betydning for prioriteringen.

Houmann fortæller, at det ved vurderingen af byggetilladelser indledningsvis undersøges, om der foreligger en lokalplan for området. Hvis der ikke foreligger en lokalplan, ses projektet i forhold til kommuneplanens rammebestemmelser. Er projektet ikke i overensstemmelse med disse, skal det vurderes, hvorvidt konflikten med rammebestemmelserne skal føre til, at der udarbejdes en lokalplan. Denne vurdering bygger på et skøn, hvor det er muligt at søge vejledning gennem tidligere truffne afgørelser, vejledning om planlægning og den kommenterede planlov.

Houmann udtaler, at hvis projektet er i overensstemmelse med kommuneplanens rammer, kan det tillades. Er kommuneplanens rammer mere vidtgående end de generelle bestemmelser i byggelovgivningen, vil kommunen langt hen ad vejen ef-

ter forudgående nabo- og partshøring give dispensation til projektet, da kommuneplanen er et udtryk for byrådets målsætninger for området. Medmindre der er tale om meget voldsomme dispensationer eller meget store byggesager, som er omfattet af lokalplanpligtsspørgsmålet, så gives der umiddelbart tilladelse til projekterne. Resultater projektet derimod i konflikt med kommuneplanens rammebestemmelser, og hvis afvigelsen herfra ikke er af underordnet betydning, kan projektet ifølge Houmann afvises. Hvis der ikke er klar strid med kommuneplanens rammebestemmelser, kan der nedlægges § 14-forbud mod projektet, hvis projektet ikke ønskes etableret.

Hvis der foreligger en lokalplan for området, skal det ifølge Houmann undersøges, om projektet er i overensstemmelse med lokalplanen. Lokalplanen indeholder såvel overordnede som mere materielle bestemmelser. Om nødvendigt dispenseres der fra bestemmelser indenfor dispensationskompetencen. Dog kan der som hovedregel ikke dispenseres fra de mere overordnede bestemmelser, som typisk omfatter anvendelsesbestemmelser, der normalt er affødt af lokalplanens formål, der ikke kan fraviges ved dispensation. Er dette ønsket, må en ny lokalplan nødvendigvis udarbejdes.

Houmann udtaler, at de enkelte og mere underordnede materielle bestemmelser i lokalplanen kan fraviges i det omfang, fravigelsen ikke er i strid med lokalplanens principper og struktur. Hvis der opstår tvivl om, hvorvidt projektet angriber planens principper og struktur, sker administrationen som et samarbejde mellem byggesagsbehandlere og planlæggere i en intern høringsfase, hvor planlæggerne kan give udtryk for deres vurdering. Der kan desuden søges bistand i formålsbestemmelsen og lokalplanens redegørelse, da redegørelsen kan give udtryk for hensigten med bestemmelsen. Det er ifølge Rolff-Petersen ligeledes nødvendigt at vurdere, om bestemmelserne er tidssvarende, da materialer og byggeskik kan ændre sig i takt med udviklingen.

Selve administrationen af lokalplanen kan ifølge Rolff-Petersen være præget af den enkelte byggesagsbehandler og dennes holdning samt kulturen på arbejdspladsen osv. Nogle byggesagsbehandlere kan således være mere tilbøjelige til at give dispensation end andre. Houmann fortæller, at dette kan resultere i, at visse bygherrer kun vil tale med bestemte byggesagsbehandlere. Sagsbehandlingen kan ligeledes præges af interessegrupper, f.eks. borgerforeninger, og for den sags skyld også af politikere. Byggesagsbehandlingen kan således også udgøre et spændingsfelt mellem reglerne for dispensation og interessegrupper.

Rolff-Petersen fortæller, at kommunesammenlægningen har medført, at de tidligere småkommuners praksis skal tilpasses hinanden i den nye samlede Slagelse

Appendiks A

Interviews

kommune. I nogle kommuner kan lokalplanadministrationen være mere restriktiv end i andre kommuner. Denne tilpasning af praksis er endnu ikke gennemført til fulde, hvorfor der midlertidigt er forskellig praksis internt i kommunen. Slagelse kommune søger ifølge Houmann at implementere en ny, ensartet praksis. Rolff-Petersen tilføjer, at kommunesammenlægningen vil resultere i højere professionalisme, da praksis i de mindre kommuner kunne være præget af kammerateri. Forhåbentlig medfører kommunesammenlægningen også større grad af overensstemmelse mellem lovgivning og praksis.

I mange tilfælde kræver byggesager ikke udarbejdelsen af en ny lokalplan, idet projektet er i overensstemmelse med planen eller kan gennemføres ved dispensation fra lokalplanens bestemmelser. Der gives dispensation fra lokalplanen i de tilfælde, hvor projektet skønnes foreneligt med de hensyn, som har ligget til grund for lokalplanens udarbejdelse. Det forventes, at kommunen efterlever sin egen regulering, men problemet opstår, når der skal reguleres forhold, der ikke er tænkt på ved lokalplanens udarbejdelse. Houmann udtaler, at det ofte er vanskeligere at forholde sig til planlæggerens hensigt med lokalplanen, når lokalplanudarbejdelsen uddelegeres til eksterne planlæggere.

Houmann oplyser, at ved snitfladen mellem administrationen og udarbejdelsen af lokalplaner opstår problematikken typisk ved, at der sker et eller andet, som man på forhånd kan se, kræver en lokalplan. Det kan også hænde, at en allerede foreliggende lokalplan ikke er god nok. Det kan ligeledes være, at der skal gives dispensation til forhold, som ligger udenfor det, der kan meddeles ifølge planlovens regler angående dispensationskompetencen. Der er i denne forbindelse dispensation til langt mere, end planloven hjemler, hvorfor der i sådanne tilfælde burde have været tilvejebragt nye lokalplaner.

Sådanne tilfælde medfører ifølge Houmann to uheldige konsekvenser. Den første er, at kommunen ikke overholder loven. Den anden er, at der er en del eksempler på, at disse sager indberettes til Naturklagenævnet. Efter at Naturklagenævnet blev klageinstans i 1994, da regeringen nedlagde Planstyrelsen, skete der en klar ændring i den måde, sagerne blev afgjort på. Planstyrelsen, som tidligere havde været klagemyndighed, var sammensat af jurister og arkitekter, hvorfor der blev foretaget en bredere vurdering af sagerne. Naturklagenævnet består derimod kun af jurister, og derfor tages der kun afsæt i de juridiske omstændigheder for sagerne. Ifølge Houmann er denne ændring ikke gået op for alle kommuner og sagsbehandlere, og dette kan ses på de sager, der tages op i Naturklagenævnet, da mange sager ligner hinanden.

Rolff-Petersen tilføjer i denne forbindelse, at der er tilfælde, hvor sagsbehandlere og planlæggere arbejder på kanten af loven. I nogle tilfælde beslutter kommunen ikke at lave en lokalplan, idet der foreligger et tidsmæssigt pres, da mange lokalplaner ønskes udarbejdet i årets løb som følge af voldsom byggeaktivitet. Endvidere kan politikere have ønske om at fremme visse sager. I nogle tilfælde vælges der ikke at udarbejde en lokalplan, men forholdet reguleres i stedet gennem den private retlige regulering, servitutsystemet. Her udføres en vis form for borgerinddragelse og nabohøring, men ikke i samme omfang som ved udarbejdelse af en ny lokalplan.

Ved sagsbehandlingen kan der opstå en problemstilling, der har grund i selve udarbejdelsen af lokalplanen. Denne problemstilling, der ifølge Houmann er meget vigtig, er, om lokalplanen kan danne grundlag for lokalplanpligtigt byggeri. Byggesagsbehandlingen ved sådanne lokalplaner kan anses for en form for kvalitetskontrol af lokalplanerne. Lokalplanen skal kunne give omverden og de beboere, der er omfattet af planen, mulighed for at kunne gennemskue den fremtidige udvikling i området. Hvis planen ikke giver mulighed for dette, opfylder den ikke lokalplanpligten. Den skal ligeledes give en klar hovedstruktur, indbefattet fordelingen af grønne områder og friarealer samt en nogenlunde klar fastlæggelse af infrastrukturen, veje og stier.

Ifølge Houmann ser man alt for ofte, også i Slagelse Kommune, at planer er fulde af bestemmelser om kompetencenormer og søger at regulere forhold, som ikke kan reguleres gennem lokalplaner. Rolff-Petersen bemærker, at lokalplanen i mange tilfælde alligevel får retsvirkning, fordi borgere, politikere eller planlæggerne ikke er klar over, at lokalplanen ikke opfylder lokalplanpligten.

Der foretages ikke nogen organiseret revision af lokalplanerne. Houmann udtaler, at hvis der skal gives dispensation til planer, som ikke længere er tidssvarende, for delvist udbyggede områder, er man tilbøjelig til at give dispensation. Rolff-Petersen fortæller, at revision af lokalplaner udføres, hvis f.eks. en borgergruppe fremsætter ønske om udarbejdelsen af en ny lokalplan, fordi den eksisterende lokalplan er utidssvarende. Alternativet er at forsøge at dispensere fra lokalplanerne, men dette kan i sidste ende være meningsløst og besværligt, da det bliver for uoverskueligt.

Den vigtigste kontrol af lokalplanerne er ifølge Rolff-Petersen borgernes egenkontrol. Derfor er borgerinddragelsen meget vigtig.

Houmann fortæller, at lokalplaner aldrig bliver forældede, da lokalplaner som udgangspunkt er gældende, til de bliver erstattet af en ny lokalplan. De mange lokalplaner giver efterfølgende udfordringer til kommunen, som ikke relaterer sig til de perioder, hvor området er mere eller mindre udbygget. I sådanne tilfælde kan det ske, at borgerne henvender sig til kommunen og siger, at der er uoverensstemmel-

se med lokalplanen i området. Kommunen har ikke alene ret til, men også pligt til at forholde sig til forhold, der er i strid med lokalplanen og ikke er af underordnet betydning. Efter Houmanns mening har man i de gamle kommuner langt hen ad vejen vurderet mange af disse uoverensstemmelser som værende underordnet. Kommunen modtager en del henvendelser fra borgere, som mener, at kommunen skal ud og se til vedligeholdelsen af de grønne områder, men der er ikke ressourcer til en sådan kontrol. Hovedparten af kommunens kontrol foregår således i byggesagsbehandlingen.

A.2.1 Lokalplan nr. 34 fra Slagelse Kommune

Om lokalplan nr. 34 fra Slagelse kommune fortæller Rolff-Petersen at, jernbanesporet blev etableret i 1800-tallet og blev benyttet af de tidligere spritfabrikker. Området er et meget gammelt industriområde, og jernbanesporet har været tilknyttet de forskellige fabrikker i nærområdet. Jernbanesporet har dog formodentlig ikke været benyttet efter lokalplanens udarbejdelse, og sporet har formentlig ikke tjent et praktisk formål herefter.

Efter Houmanns mening er der ikke hjemmel til at optage bestemmelse om bevaring af jernbanespor i en lokalplan. I en lokalplan kan der tages højde for at opretholde eksisterende spor ved at fastlægge en zone med byggelinier omkring det. Han tilføjer, at selve formuleringen af bestemmelsen er vag. Jernbanesporet er ikke beskrevet i redegørelsen. Det er således ikke muligt at kende baggrunden for bevaringen af dette.

Bestemmelsen om bevaringen kan have været medtaget, fordi man f.eks. har ønsket, at lodsejere ikke skulle ødelægge sporet, da det skulle benyttes til erhvervsvirksomhederne. Rolff-Petersen bemærker, at bestemmelsen kan være blevet optaget, fordi det ikke har været kommunens ønske, at der skulle bygges på jernbanesporet. Houmann udtaler, at der som følge af bestemmelsens udformning kan opstå tvivl om, hvorvidt bestemmelsen er optaget i lokalplanen af bevaringshensyn eller af infrastrukturmæssige hensyn.

Da der ikke er hjemmel til at optage bestemmelse for bevaring af jernbanespor, er bestemmelsen ifølge Rolff-Petersen uden betydning. Antages det, at bestemmelsen er optaget for at sikre den fremtidige benyttelse af jernbanesporet og dermed er en del af planens infrastruktur, har sagsbehandleren ifølge Houmann arbejdet på kanten af et lovstridigt område, idet infrastrukturen som udgangspunkt er en del af planens struktur, og strukturen kan ikke fraviges ved dispensation. Efter Houmanns mening har dette formodentlig været tilfældet, da baneterrænet er blevet vurderet overflødigt, og så har kommunen administreret herefter. Hvis udviklingen løber fra

planen, hvilket, der ifølge Houmann ikke er tvivl om, har været tilfældet her, er spørgsmålet, om man så er bundet til at udarbejde en ny lokalplan for at tillade bebyggelse over sporet.

A.2.2 Lokalplan nr. 47 fra Slagelse Kommune

Om lokalplan nr. 47 fortæller Houmann, at lokalplanen indeholder detaljerede bestemmelser. Byggeriet af rækkehuse i området, som ifølge lokalplanen er udlagt til institution, er i klar modstrid med lokalplanen. I tilfælde af at byggeriet var blevet påklaget, var kommunen blevet underkendt og ville være tvunget til at udarbejde en ny lokalplan. Der er således helt klart tale om en ulovlig dispensation.

Houmann tilføjer dog, at det skal tages i betragtning, at dispensationen er givet i henhold til kommuneplanloven. Ifølge den kommenterede udgave fra 1979, to år efter at kommuneplanloven trådte i kraft, var dispensationskompetencen anderledes, hvormed § 47, stk. 3 fastlægger, at mindre betydende dispensationer, som ikke vil ændre den særlige karakter, planen søger at skabe, kan meddeles. Videregående afvigelser kan kun gennemføres ved tilvejebringelse af en ny lokalplan. Ifølge Houmann giver bestemmelserne bredere muligheder for dispensation. Det er således muligt, at ændringerne har ligget indenfor dispensationskompetencens daværende rammer. Efter 1991 er retspraksis blevet meget præciseret, og i dag ville det ikke være muligt at give en dispensation til lignende tilfælde.

A.3 Aalborg Kommune

Referat af interview fra den 3. juli 2007 med arkitekt og byggesagsbehandler Peter Esbech Mathiesen og teknisk designer Flemming Knudsen fra Aalborg Kommune:

Ifølge Mathiesen letter stramme og restriktive lokalplaner lokalplanadministrationen, da det således er meget klart for byggesagsbehandleren at vurdere, hvad der er tilladt og ikke tilladt. Dog medfører en løsere og mere elastisk lokalplan, at vurderingen kan foretages i dialog med borgeren, således at borgeren ikke blot føler, at regler bliver *trukket ned over hovedet på ham*.

Knudsen deler denne holdning og mener i øvrigt, at lokalplaner er til for at blive overholdt. Efter Knudsens mening gives der for mange dispensationer i forhold til, hvad der er muligt i lokalplanerne. Mathiesen mener, at der i byggesagsbehandlingen som udgangspunkt er udarbejdet en plan, som skal følges, da beboere har købt ejendomme på grundlag af denne lokalplan. Han mener derfor, at der som udgangspunkt ikke bør dispenseres fra lokalplaner.

Mathiesen udtaler, at muligheden for at meddele dispensation fra lokalplanbestemmelser afhænger af bestemmelsernes formulering. Der gives dispensation til

Appendiks A

Interviews

mindre væsentlige ændringer som f.eks. ændring af tagmaterialet på mindre flader, hvis ændringen ikke kan ses ude fra vejen. Endvidere ville han være tilbøjelig til at meddele dispensation – eller en tilladelse - fra en bevarende lokalplan, hvis det kan dokumenteres, at bygningen tidligere har haft et andet udseende end det, der ønskes opretholdt gennem lokalplanen.

Dispensation skal dog ifølge Mathiesen ledsages af en god begrundelse. Denne begrundelse kan f.eks. benyttes i det tilfælde, at flere beboere vil have gennemført lignende projekter. Begrundelsen kan i sådanne tilfælde være med til at begrænse antallet af dispensationer, hvis der er særlige omstændigheder, der taler for, at den første dispensation er meddelt.

Ifølge Knudsen har arkitekturen ændret sig i takt med udviklingen. Byggeri er i dag anderledes end for bare ti år siden. Han nævner som eksempel huse med saddeltag, som tidligere var populært, men i dag har mange borgere ønske om at bygge med skrå tage. Det kan i sådanne tilfælde være svært at gennemskue, om der kan og skal gives dispensation til ændringerne. Han er derfor af den holdning, at der skal tages højde for den generelle udvikling i arkitekturen.

Ved vurderingen af om der kan gives dispensation, skal de enkelte detaljer og bestemmelser ifølge Mathiesen inddrages i beslutningen, men det er hovedsageligt helheden, herunder arkitekturen, der er styrende for beslutningen. F.eks. kan ønsket om at bygge i en anden arkitektonisk stil i forhold til området og dets gældende lokalplan medføre, at der skal tilvejebringes en ny lokalplan for at kunne gennemføre projektet. Det er her vigtigt at have in mente, at borgeren har en byggeret, og hvis der er tale om en for borgeren nødvendig tilbygning, er det sagsbehandlernes opgave sammen med borgeren at få tilbygningen indpasset i områdets arkitektur, således at tilbygningen kan etableres i overensstemmelse med lokalplanen eller dispensationsmulighederne. Byggesagsbehandleren er således med til at hjælpe borgeren og har ikke en i forhold til borgeren og udviklingen bremsende rolle i den fysiske planlægning.

Dispensation fra lokalplanbestemmelser gives også i det tilfælde, hvor en beboer f.eks. ønsker at udskifte et vindue med et vindue i plast, hvor lokalplanen fastsætter, at alle vinduer skal være i træ. Hvis bebyggelsen både før og efter lokalplanens vedtagelse har haft vinduer i plast, meddeles der dispensation til at indsætte et nyt vindue i plast. Dispensationen skal begrundes, således at andre beboere med vinduer i træ ikke kan udskifte disse med vinduer i plast. Hvis beboeren derimod ville udskifte alle vinduer, vil der ikke kunne gives dispensation hertil.

Mathiesen anbefaler at benytte dialogen i sagsbehandlingen. Mange borgere ved ikke helt, hvor de står i planlægningen, og dialogen med borgerne kan derfor med-

føre, at borgeren egentlig føler, at han fik mere, end han havde søgt om. I de tilfælde, hvor der foreligger en stram lokalplan for området, opfordres borgere til at ringe til byggesagsbehandleren, eventuelt inden en byggerådgiver er blevet trukket med ind i sagen, da dette efterfølgende sparer tid for sagsbehandleren. Det er Aalborg Kommunes holdning, at der skal være tid til at skabe dialog mellem byggesagsbehandler og borgere.

Knudsen tilføjer, at der er store fordele ved, at den store kommune har opdelt sagsbehandlingen i delområder, således at én sagsbehandler er ansvarlig for og foretager al sagsbehandlingen i ét område. Det er lettere for sagsbehandlerne selv, da de kender og har en ansvarsfølelse over området og dets beboere. Desuden er det lettere for de øvrige sagsbehandlere, da borgere, der henvender sig til en byggesagsbehandler, hurtigt kan blive henvist til den rette afdeling. Knudsen mener i øvrigt, at arbejdsfordelingen kan bidrage til, at der ikke gives så mange dispensationer på kanten af dispensationskompetencens grænser. Endvidere er det muligt at ensarte sagsbehandlingen, således at sagsbehandleres forskellige holdninger til, hvornår der skal gives dispensation og ikke gives dispensation, ikke kommer i konflikt med hinanden.

Arbejdsfordelingen er stadig under udvikling i Aalborg Kommune. Der er nu taget initiativ til, at byggesagsbehandlere skal inddrages i planlægningen allerede fra lokalplanens udarbejdelse. Mathiesen fortæller, at han allerede er blevet tilbudt en deltagelse i udarbejdelsen af en ny lokalplan. Dette vil lette den efterfølgende sagsbehandling, da byggesagsbehandleren således har en forståelse af de intentioner, der har ligget til grund for lokalplanen, og derfor kan indrette administrationen efter disse hensigter uden nødvendigvis at skulle kontakte den pågældende planlægger.

Der føres generelt ingen kontrol af lokalplanområder for at undersøge, om bebyggelsen i området er i overensstemmelse med planlægningen. Ifølge Mathiesen må man forvente, at beboere handler i overensstemmelse med reglerne for området, og han synes ikke, at kommunen skal fungere som politi overfor borgere. Naboer kan føre en form for kontrol overfor hinanden, og i tilfælde af klager fra en nabo griber kommunen ind overfor forhold, der er etableret i strid med lokalplanen. Om der udføres en mere organiseret kontrol, er op til byggesagsbehandleren selv, men tendensen er, at dette ikke udføres. Knudsen nævner desuden, at undladelsen af kontrolføring også er et spørgsmål om ressourcer. Det er dog muligt, at der føres en form for kontrol i bevaringsværdige områder.

Appendiks A

Interviews

Referat af interview fra den 3. juli 2007 med arkitekt John Helsing Simonsen og arkitekt Steen Trant fra Aalborg Kommune:

Simonsen fortæller, at når der tages stilling til, om en lokalplan skal udarbejdes for at gennemføre et projekt, vurderes det, om kommunen har en væsentlig interesse i projektet og også, om bygherren har en væsentlig interesse i projektet. I de tilfælde, hvor der er en væsentlig samfundsmæssig interesse i projektets gennemførelse, prioriteres udarbejdelsen af lokalplanen højt. Hvis projektet fortrinsvis er i bygherrens interesse, kan kommunen vælge at lade bygherren selv udarbejde lokalplanen i det tilfælde, at projektet ønskes realiseret. Dette medfører, at processen for udarbejdelsen og vedtagelsen af en del lokalplaner tager længere tid end andre – afhængig af de samfundsmæssige interesser. Trant tilføjer, at prioriteringer er politiske og foretages af det tekniske udvalg og byrådet.

Ved udarbejdelsen af lokalplaner kan kompetencenormer i bevaringslokalplaner ifølge Trant være nødvendige, fordi byggeloven ikke nødvendigvis rækker så langt, som kommunen ønsker, og fordi der ellers ikke er hjemmel i anden lovgivning, hvis der ikke medtages kompetencenormer i lokalplanen.

Når der skal gives dispensation fra lokalplanbestemmelser, vurderes det ifølge Simonsen, om ændringerne i forhold til lokalplanen er væsentlige, om der skal rådføres ved andre, f.eks. borgere, eller om der er grundlag for en tilladelse. Denne vurdering fremgår af byggesagerne i byggesagsarkivet, som er offentligt tilgængeligt.

I tilfælde af tvivl kan byggesagsbehandleren rådføre sig ved planlæggerne for at få forståelse af hensigten med lokalplanens regulering og planens enkelte bestemmelser. Man har i de senere år etableret et tættere samarbejde mellem byggesagsbehandlere og planlæggere, da kommunen har bemærket, at ikke alle skriver og forstår det samme dansk. Simonsen har selv bemærket, at der er sket en udvikling i lokalplaners indhold, idet han selv er blevet bedre til at udtrykke sig skriftligt. Han har derfor fuld forståelse for, at der kan opstå tvivl om, hvad der menes med nogle bestemmelser.

Trant bemærker, at den generelle udvikling af både erhvervstyper og funktioner medfører, at nogle bestemmelser i ældre lokalplaner kan stå lidt tungt i dag, da funktioner tidligere var mere rendyrket og nemmere at putte i kasser. F.eks. kan butikker have udviklet sig fra kun at være dagligvare- eller udvalgswarebutikker, til at være varehuse med et meget bredt sortiment. Der er i dag masser af butikstyper, som ikke fandtes for ti år siden. Udviklingen sker så hurtigt, at der hele tiden sker noget nyt. Derfor kan mange af de gamle kasser og tolkninger fra tidligere ikke bruges i dag. Kommunen er nu nødt til at se på tingene med mere nuancerede briller,

og det er ikke sikkert, at planlægningen holder så lang tid i dag, som den gjorde for 15 år siden.

Simonsen fortæller, at man ved udarbejdelsen af en lokalplan skal afveje, hvor robust en plan, der ønskes lavet. Det kommer meget an på, hvor følsomt et område, der skal planlægges for. Hvis det er et meget følsomt område, udarbejdes meget detaljerede bestemmelser, hvorimod man laver en mere robust lokalplan, der kan bære de ting, der sker både i samfundet og den generelle udvikling ved et område, der ikke indeholder markante ting.

Hvis der ikke kan dispenseres fra en lokalplan til at gennemføre et ønsket projekt, udarbejdes der en ny lokalplan. Simonsen fortæller, at der ikke tages stilling til, om der er givet mange dispensationer fra lokalplanen, og at antallet af dispensationer ikke i sig selv medfører, at der tilvejebringes en ny lokalplan.

Trant udtaler, at det kan ske, at udviklingen i nogle områder medfører, at der stilles større krav til tingene, at der kan være nogle bevaringsinteresser, eller at kommunen ikke ønsker, at områdets karakter splittes. I sådanne tilfælde undersøger kommunen til tider de gamle lokalplaner, for at finde ud af, hvad der egentlig kan reguleres efter disse lokalplaner, hvad kommunen kan styre, og om disse magtmidler er tilstrækkelige i forhold til ønskerne for området. På baggrund af en sådan vurdering kan det ske, at kommunen udarbejder en ny lokalplan.

Ifølge Simonsen aflyses nogle lokalplaner grundet udviklingen i området. Endvidere findes der rammelokalplaner, som medfører, at der skal udarbejdes en ny lokalplan, fordi rammelokalplanen kun fastsætter den overordnede ønskede udvikling, og selve reguleringen af udviklingen sker gennem mere detaljerede lokalplaner.

Der føres ifølge Trant ikke nogen organiseret kontrol af, om lokalplanerne overholdes, eller om udviklingen i området foregår i overensstemmelse med planen. Fra byggesagssiden er der ingen opfølgning på byggeriet, efter at byggeriet er synet, færdiggjort og godkendt. Herefter har kommunen hverken pligt eller ressourcer til at gøre mere. Simonsen fortæller, at den positive – og måske for nogen negative – side er, at det er tydeligt, at der er borgere, der følger med i planlægningen. Ofte får kommunen henvendelser fra borgere, men der foretages ifølge Trant ikke en mere systematiseret kontrol. Simonsen bemærker, at det dog kan hænde, at kommunen tager ud i et område år efter lokalplanens vedtagelse for at undersøge, hvordan området tager sig ud, for at gøre denne erfaring. Det er en akademisk interesse, der gerne skulle munde ud i bedre planer.

A.3.1 Lokalplan nr. 05-004 fra Aalborg Kommune

Om daginstitutionen omfattet af lokalplan nr. 05-006 fortæller Simonsen, at det ikke har været muligt at opspore sagsbehandlere, der kan huske reguleringen efter planen. Han vil umiddelbart tro, at lokalplanen er udarbejdet før realiseringen af byggeriet. Trant udtaler, at der i byggesagsarkivet kan ligge referater fra Teknisk Udvalg og informationer angående nabohøringer, hvis der er givet dispensation i sagen. Byggesagsarkivet kan måske ligefrem angive, hvorfor sagen er blevet indstillet til det tekniske udvalg.

Trant fortæller, at en byggesag kan bestå af en principsag og en byggesag i byggesagsarkivet. Principsagen er den del, hvor man afklarer dispensationer, omgivelser osv. Denne principsag ville være det mest interessante i dette tilfælde. Simonsen bemærker, at man kan forestille sig, at kommunen i tilfælde af, at et projekt er i modstrid med noget i lokalplanen, kan vurdere og afgive princip på, at projektet ønskes realiseret på baggrund af en række betingelser, herunder om der skal tilvejebringes en ny lokalplan, hvormed offentligheden inddrages. Dette vil fremgå af byggesagen.

Simonsen fortæller, at denne lokalplan er udarbejdet på baggrund af kommuneplanloven. Man har i takt med udviklingen bemærket, at snævre lokalplaner medfører meget administrativt besvær, da man ikke kan handle i strid med lovgivningen. Lokalplanen er ifølge Simonsen detaljeret, og han ville ikke selv have valgt at udarbejde en så detaljeret lokalplan, som regulerer ting, der ikke nødvendigvis er relevante. Efter hans mening er byggefelterne for snævre, hvorfor der skal gives dispensationer i tilfælde af mindre ændringer i området. Der er ikke nogen samfundsmæssig interesse i at udarbejde så snævre byggefelter skjult inde i lokalplanområdet. Ifølge Trant er det for snævert at tegne projekter direkte ind i lokalplanens kortbilag, da der hurtigt sker ændringer i udviklingen i form af nye butikstyper osv.

A.3.2 Lokalplan nr. 06-005 fra Aalborg Kommune

Om lokalplan nr. 06-005 fra Aalborg Kommune fortæller Simonsen, at der sandsynligvis er tale om en projektlokalplan i et område, hvor der før denne lokalplans vedtagelse ikke forelå en tidligere lokalplan. Projektet blev vurderet til at medføre væsentlige ændringer i det bestående miljø, hvor den væsentlige ændring både har ligget i en ommøblering af facaderne ud mod Hobrovej, dvs. bygningsudtrykket, og i den interne bebyggelse. Trant tilføjer, at lokalplanen formodentlig også er blevet udarbejdet, fordi det har været ønsket at markere, at kommunen ville gennemføre en byfornyelse i området. På tidspunktet for lokalplanens udarbejdelse kunne man ikke få støtte til byfornyelse, hvis der ikke forelå en lokalplan for området.

Måske har det oprindelige bebyggelsesprojekt ikke helt levet op til de forventninger og ønsker, der har været for området. Et nyt projekt er blevet sendt til byggesagsbehandlingen, hvorefter sagen er blevet vurderet af byggesagsbehandleren, evt. i samarbejde med planlæggeren. Projektet er formodentlig vurderet til ikke at ville genere borgere udenfor lokalplanområdet, og der er derfor foretaget en intern høring i lokalplanområdet, og der er herefter givet dispensation fra lokalplanens bestemmelser til realiseringen af projektet.

Simonsen bemærker, at ændringerne i lokalplanområdet hører under begrebet mindre ændringer. Trant tilføjer, at der er tale om mindre ændringer, grundet byggestilen, og at hele lokalplanområdet kun har én ejer. Havde der været flere ejere, havde høringen måske været mere omfattende, men da der kun er en ejer, kan der lempes på høringen, og da ejeren ønsker at opføre et fælleshus, der ikke er i strid med lokalplanens principper, er det muligt at meddele dispensation til opførelsen af bebyggelsen.

Det, der er afgørende for, om der kan dispenseres fra lokalplanens bestemmelser, er ifølge Simonsen, om projektet er i tråd med lokalplanen – om projektet kan realiseres i overensstemmelse med ånden i lokalplanen.

Bestemmelsen angående fjernelsen af de bevaringsværdige træer betyder ifølge Simonsen ikke, at træerne skal bibeholdes til evig tid. Bestemmelsen medfører blot, at borgere skal have decideret tilladelse af kommunen til at fjerne træerne, hvis dette er ønsket. Trant fortæller, at når byggesagsbehandleren modtager ansøgning om at fjerne bevaringsværdige træer, sender kommunen en landskabsarkitekt ud i området for at vurdere træernes betydning for omgivelserne. Landskabsarkitekten stiller krav om eventuel genplantning, f.eks. et andet sted i lokalplanområdet.

A.4 Billund Kommune

Referat af interview fra den 5. juli 2007 med byggesagsbehandler Jan Nielsen fra Billund Kommune:

Grundejere tager ofte initiativet til, at der skal udarbejdes en lokalplan, og tidligere var det hovedsageligt kommunen, der udarbejdede lokalplanforslag hertil. I løbet af den sidste tid har kommunen dog haft meget travlt, og i mange tilfælde overlades selve udarbejdelsen af lokalplanforslag til bygherren, hvorefter forslaget behandles i kommunen.

Kommunen tager selv initiativet i de tilfælde, hvor der f.eks. mangler industriområder eller boligområder. Kommunen vurderer, hvor et sådant område skal ligge, og udarbejder herefter en lokalplan for dette område. Det kan tage flere år, før lokal-

Appendiks A

Interviews

planområdet er udbygget, idet det kan tage tid at skaffe ejendomme og føre sagen gennem det politiske system. Processen fra idé til virkelighed kan således være forholdsvis lang.

Når der laves en lokalplan, kommer denne lokalplan til høring ved byggesagsbehandleren. Byggesagsbehandleren kan således vurdere lokalplanens anvendelse i administrationen, hvorfor det sikres, at lokalplanens bestemmelser ikke kræver uforholdsmæssig mange dispensationer i forhold til borgeres ønsker, som byggesagsbehandlerne har en vis indsigt i. Byggesagsbehandleren kan således give planlæggere besked om eventuelle forglemmelser eller problemer i lokalplanen. I de tilfælde, hvor en lokalplan danner grundlag for mange dispensationer af samme art, kan bygherren foreslå planlæggerne at udarbejde en ny lokalplan eller et tillæg til gældende plan, således at mange dispensationsansøgninger kan undgås.

Når der ansøges om dispensation, og når byggesagsbehandlerne anser lokalplanen for at være utidssvarende, lægges dispensationssagen frem for politikerne, som tager stilling til, om dispensationen ønskes meddelt. Kommer der mange henvendelser fra borgere, som ønsker dispensation af samme art, går byggesagsbehandleren til planlæggerne og foreslår, at en ny lokalplan tilvejebringes. Det er dog sjældent, at der udarbejdes en ny lokalplan for at rette op på utidssvarende planlægning, da processen er omfattende.

I de tilfælde, hvor politikere ønsker at lade f.eks. et firma etablere sig i et lokalplanområde, men dette forhindres af en bestemmelse i den gældende lokalplan, kan politikerne gennemtvinge tilvejebringelsen af en ny lokalplan for at sikre virksomhedens etablering. Det er i politikernes interesse at fremme kommunen og dermed skaffe skattepenge og arbejdspladser til kommunen.

Ved selve lokalplanadministrationen undersøger byggesagsbehandleren lokalplanens enkelte bestemmelser. Især bestemmelser angående formål, bebyggelsens placering og udformning, veje osv. inddrages i denne vurdering. Det vurderes, hvilke krav lokalplanen fastsætter for arealreguleringen. Det er sjældent, redegørelsen inddrages i denne vurdering. I tilfælde, hvor der hersker tvivl om, hvorvidt et projekt kan gennemføres i overensstemmelse med planen, kan redegørelsen dog inddrages i vurderingen, da denne ofte giver baggrunden for lokalplanens bestemmelser. Redegørelsen har især interesse for planlæggerne i de tilfælde, hvor de inddrages i vurderingen af dispensationsansøgningen.

Det tilstræbes at gøre sagsbehandlingen ensartet, og i forbindelse med kommunesammenlægningen har det været nødvendigt at finde en gylden middelvej for sagsbehandlingen. I det tidligere Billund Kommune har sagsbehandlingen været forholdsvis fleksibel i forhold til dispensationsansøgninger.

Når der skal gives dispensation til lokalplanbestemmelser, sendes dispensations-sagen til høring i kommunens øvrige afdelinger, hvorfor planlæggere kan fremsætte indsigelse mod dispensationen, hvis vedkommende ikke finder dispensationen i tråd med lokalplanen. På denne måde føres der en form for kontrol af byggesagsbehandlingen. Der foreligger dog ikke nogen egentlig revision af lokalplanerne ud over den, der foreligger i selve byggesagsbehandlingen.

A.4.1 Lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune

Om lokalplan nr. 27 fra Billund Kommune fortæller Nielsen, at uoverensstemmelserne i denne lokalplan formodentlig kan sammenstilles med et lignende tilfælde i et andet lokalplanområde, hvor en bygherre har søgt om dispensation til at opføre mindre parcelhuse i et lokalplanområde, som er udlagt til tæt-lav bebyggelse. Politikerne har fremsagt ønske om, at en dispensation skulle gives, hvorfor bygherren har fået lov til at opføre bebyggelsen. Det er muligt, at samme sagsforløb er gældende for lokalplan nr. 27.

Som sagsbehandler ville Nielsen gerne have haft, at en ny lokalplan var blevet udarbejdet, da dette ville lette den senere sagsbehandling, da det er vanskeligt at skulle vurdere, hvad der så er tilladt at etablere i lokalplanområdet. Specielt som ny sagsbehandler i kommunen er det vanskeligt at administrere efter en lokalplan, der er i uoverensstemmelse med virkeligheden.

Det er muligt at forestille sig, at en projektmanager har vurderet, at der har været interesse for denne type boliger (rækkehusbebyggelse), hvorefter det har vist sig, at der alligevel ikke har været grundlag for dette. Der har måske været en bygherre, som herefter har set muligheder i at udbygge området med parcelhuse. Kommunen kan så have været villig til at tillade dette af økonomiske grunde. Hvis et projekt ikke svarer til behovet, så er det i kommunens interesse at få det bedste ud af projektet, selv om dette kræver visse ændringer i forhold til lokalplanen.

I Billund Kommune har man værnet om sti- og fællesarealer. I tilfælde af, at sådanne arealer skal fjernes, har kommunen fremsat krav om, at arealerne skal etableres andetsteds.

Der er for området ikke vedtaget nogen ny bebyggelses- eller udstykningsplan.

A.4.2 Lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune

Om lokalplan nr. 35 fra Billund Kommune fortæller Jan Nielsen, at illustrationen af dobbelthuse på kortbilag 5 kan virke misvisende. Kortbilag har dog ikke den store betydning i lokalplanadministrationen, og byggesagsbehandlere vurderer således hovedsageligt projekter ud fra lokalplanens bestemmelser.

Appendiks A

Interviews

Med hensyn til den yderligere udstykning i lokalplanområdet giver lokalplanens bestemmelse, som fastsætter retten til at foretage mindre skelreguleringer, lidt større råderum i lokalplanadministrationen. Bestemmelser åbner op for lidt flere muligheder for yderligere udstykning i lokalplanområdet. Nielsen formoder dog, at der foreligger en ny udstykningsplan for denne del af lokalplanområdet.

Området er blevet bebygget i 1970'erne eller 1980'erne. Nielsen tror, at en bygherre har haft ønske om, at disse grunde skulle udstykkes inden udbygningen af lokalplanområdet, hvorefter der er givet tilladelse til dette. Det er ligeledes muligt, at kommunen har valgt at udstykke området for at sætte skub i udviklingen i lokalplanområdet i det tilfælde, at borgere ikke har haft interesse for grundene i første omgang.

A.4.3 Lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune






Om lokalplan nr. 95 fra Billund Kommune fortæller Nielsen, at der hovedsageligt ikke tages højde for lokalplanens kortbilag, da disse efter hans mening blot angiver eksempler på bebyggelsesmuligheder. Byggesagsbehandleren fokuserer således på lokalplanens enkelte bestemmelser, og det er her vigtigt at være opmærksom på bestemmelsernes formuleringer. Lokalplanbestemmelsen, der angiver, at delområde B *må* anvendes til tæt-lav boligbebyggelse, medfører således, at der gives bredere rammer for lokalplanadministrationen. Bestemmelsen er ikke overflødig, men bevirker, at lokalplanen ikke skal ændres, hvis der opstår andre ønsker og behov for bebyggelsen i området.

I tilfælde af, at den pågældende byggesagsbehandler kommer i tvivl om bestemmelsens betydning, rådfører han sig muligvis med kolleger for at sikre sig, at bestemmelsen forstås korrekt. Byggesagsbehandleren kan således få en anden vinkel på bestemmelsens regulering. Det er vigtigt at have in mente, at der kan opstå menneskelige fejl i lokalplanadministrationen, og i denne forbindelse kan det ske, at borgere henvender sig til kommunen og gør opmærksom på, at der ikke er administreret efter lokalplanens præcise ordlyd. Det er herefter kommunens ansvar at rette op på administrationen, og det er dermed vigtigt, at bestemmelserne er klare og præcise, for at lokalplanen kan administreres korrekt.

Det omkringliggende område blev bebygget på kort tid. Idet der for denne bebyggelse ikke forelå bestemmelser angående grundstørrelser, kunne køberne selv bestemme, hvor stor en grund, de ville have. Dette medførte, at kommunen kunne undgå en stor mængde administrativt arbejde. Situationen for nærværende lokalplan svarer til den for de omkringliggende områder.

Der er formodentlig ikke blevet udarbejdet en ny bebyggelsesplan for lokalplanområdet, da der ikke er etableret tæt-lav bebyggelse i området.

A.5 Data-cd med wav-lydfile

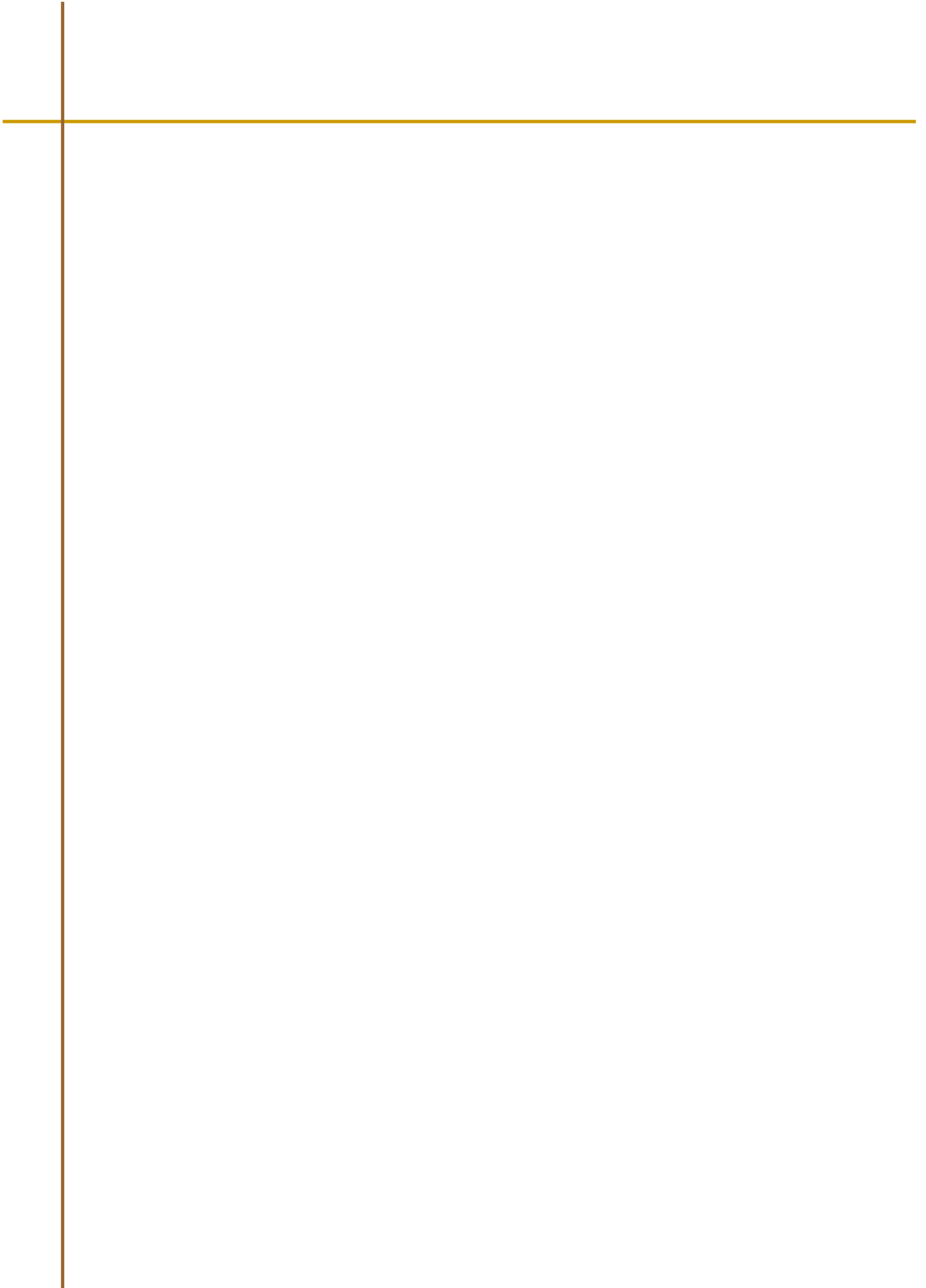
-  Appendiks A - Interviews
 -  Billund
 -  Frederikssund
 -  Slagelse
 -  Aalborg

B



Appendiks B

Oversigt over casestudiet



B Oversigt over casestudiet

Case	Lokalplan	Bemærkninger	Uoverensstemmelse	Umiddelbar vurdering	Lokalplanens indhold	Vurdering	Årsag til uoverensstemmelse	Lokalplanadministration	Årsag til uoverensstemmelse
1	Frederiksunds 1. Kapitel 6.1	Den sydvestlige del af lokalplanområdet Kortfattet redegørelse Kortfattet formålsbestemmelse	Bebyggelse uden for byggefelter	Dispensation	Redegørelsen giver ikke udtryk for hensigten med bebyggelsesplacering Redegørelse giver udtryk for en vejledende bebyggelsesplan. Bestemmelserne er dog ikke vejledende ifølge lokalplanens bestemmelser Ikke eksplicit sikret i formålsbestemmelsen	Lokalplanpligt, hvis hensigten med placering af byggefelter har været at sikre en bestemt struktur	Karakteristisk struktur Manglende beskrivelse af hensigten med bebyggelsesplacering Ikke eksplicit sikret i formålsbestemmelsen	Ny bebyggelsesplan er udarbejdet, før lokalplanområdet blev udbygget Nedlægning af nærlegeområder og ændring af stier ville i dag gennemføres ved tilvejebringelsen af en ny lokalplan	Ny bebyggelsesplan er udarbejdet, før lokalplanområdet blev udbygget Tidligere problemer i lokalplanadministrationen Manglende sikring gennem formålsbestemmelse - kort formålsbeskrivelse Manglende beskrivelse af hensigten med lokalplanens bestemmelser og den ønskede struktur i lokalplanområdet.
			Anderledes udstyknings	Dispensation	Ikke eksplicit sikret i formålsbestemmelsen	Dispensation	Ikke eksplicit sikret i formålsbestemmelsen		
			Sammenlægning af én	Dispensation	Ingen regulering af maksimale grund-	Dispensation	Ingen regulering af maksimale		

Appendiks B

Oversigt over casestudiet

dom	størrelser	grundstørrelser
	Ikke eksplicit sikret i formålsbestemmelsen	Ikke eksplicit sikret i formålsbestemmelsen
Ændring af sti	Lokalplanligt	Karakteristisk struktur
	Redegørelsen giver ikke udtryk for hensigten med stiernes placering	Manglende beskrivelse af hensigten med stiernes udformning
	Lokalplanligt	Lokalplanligt, hvis hensigten med udformning af sti har været at sikre en bestemt struktur
Nedlægning af nærlegeområder	Lokalplanligt	Tidligere problemer i lokalplanadministrationen
	Sikret gennem formålsbestemmelsen (friarealer)	Lokalplanligt

Case	Lokalplan	Bemærkninger	Uoverensstemmelse	Umiddelbar vurdering	Lokalplanens indhold	Vurdering	Årsag til uoverensstemmelse	Årsag til uoverensstemmelse
2	Frederikssund 11 Kapitel 6.2	Hele lokalplanområdet Lokalplanen omfatter en kommunal ejendom, hvilket indskrænker dispensationsmulighederne Ændringerne set i en helhed er i strid med planens struktur Kortfattet redegørelse Kortfattet formålsbestemmelse	Udstykning af lokalplanområdet	Dispensation	Ikke sikret gennem formålsbestemmelsen Manglende klarhed og præcision i lokalplanbestemmelser angående udstykning Yderligere udstykning må dog ikke finde sted Kortbilag og bestemmelser åbner ikke mulighed for udstykning	Dispensation	Ikke sikret gennem formålsbestemmelsen Manglende klarhed og præcision i lokalplanbestemmelser angående udstykning Ændringer kan have været vurderet til ikke at være for øvrige beboere i området, idet de omkringliggende områder er blevet bebygget senere	Lempelse af regler angående dispensation og lokalplanligt, idet lokalplanområdet omfatter en kommunal ejendom Ændringer kan have været vurderet til ikke at være til gene for øvrige beboere i området, idet de omkringliggende områder er blevet bebygget senere Manglende sikring i formålsbestemmelse

			Manglende realisering
Ændret adgangsforshold	Dispensation	Ikke sikret gennem formålsbestemmelsen	Ikke sikret gennem formålsbestemmelsen
		Ikke sikret gennem lokalplanbestemmelser	Ikke sikret gennem lokalplanbestemmelser, og der foreligger der ingen regulering af adgangsforsholdene
Torveareal og del af parkeringsareal ændret til græsareal	Lokalplanligt	Ikke sikret gennem formålsbestemmelsen	Ikke sikret gennem formålsbestemmelsen
			Lokalplanligt, idet arealet benyttes som græsningsarealer og ridebane, og at der er tale om en kommunal ejendom
Bebyggelse udenfor byggefeltet særligt udhuse	Lokalplanligt grundet særlig udpegning i kortbilag	Ikke sikret gennem formålsbestemmelsen	Ikke sikret gennem formålsbestemmelsen

nal ejendom

Case	Lokalplan	Bemærkninger	Uoverensstemmelse	Umiddelbar vurdering	Lokalplanens indhold	Vurdering	Årsag til uoverensstemmelse	Lokalplanadministration	Årsag til uoverensstemmelse
3	Frederikssund 2.1 Kapitel 6.3	Den nordlige del af lokalplanområdet Ændringerne set i en helhed er i strid med planens struktur	Ændret anvendelse fra haveboliger til plejehjem	-	Anvendelse til haveboliger er sikret i formåls- og anvendelsesbestemmelser	Dispensation	Dispensation, idet den egentlige anvendelse ligger tæt op ad den planlagte anvendelse	Den egentlige anvendelse ligger tæt op ad den planlagte anvendelse	Den egentlige anvendelse ligger tæt op ad den planlagte anvendelse
		Kortfattet redegørelse						Anderledes placering af parkeringsplads blev af kommunen ikke anset for at være lokalplanpligtigt, idet friareal	Tidligere problemer i lokalplanadministrationen
		Kortfattet formålsbe-							Anderledes placering af parkeringsplads blev af

stemmelse	<p>Bebyggelse udenfor byggefelter</p> <p>Dispensation</p> <p>Signatur for bebyggelse i lokalplanens nordlige område er ikke medtaget i lokalplanens bestemmelser, men er af samme karakter som signaturen for byggefelter i det sydlige lokalplanområde i lokalplanens kortbilag</p> <p>Sikret gennem formålsbestemmelse, som fastlægger haveanlæggets karakter</p>	<p>Lokalplanpligt, idet områdets karakter er sikret i formålsbestemmelsen, og at bebyggelsen i virkeligheden ser helt anderledes ud i forhold til det planlagte</p> <p>Sikret gennem formålsbestemmelse, som fastlægger haveanlæggets karakter</p>	<p>Føjagtig lokalplanadministration</p>	<p>Ikke indskrænkes</p> <p>Ryborg mener dog, at en sådan ændring i dag ville ligge på kanten af, hvad der kan tillades gennem dispensation</p> <p>Tidligere problemer i lokalplanadministrationen</p>	<p>kommunen ikke anset for at være lokalplanpligt, idet friarealerne ikke indskrænkes</p>
Rækkehusbebyggelse i stedet for dobbelthuse	<p>Dispensation</p> <p>Sikret i formålsbestemmelse, som fastlægger haveanlæggets karakter</p> <p>Reguleret i lokalplanens bestemmelser</p>	<p>Dispensation</p> <p>Sikret i formålsbestemmelse, som fastlægger haveanlæggets karakter</p> <p>Reguleret i lokalplanens bestemmelser</p>	<p>Dispensation, idet bebyggelsestypen ikke afviger væsentlig grad fra det planlagte</p>	<p>Dispensation, idet bebyggelsestypen ikke afviger væsentlig grad fra det planlagte</p>	<p>Dispensation, idet bebyggelsestypen ikke afviger væsentlig grad fra det planlagte</p>
Ny udformning af veje	<p>Lokalplanpligtigt</p> <p>Den præcise placering er ikke sikret gennem lokalplanens bestemmelser, idet der ikke er henvist til kortbilag</p>	<p>Lokalplanpligt, idet veje er placeret, hvor lokalplanen udlægger areal til bebyggelse</p>	<p>Den præcise placering er ikke sikret gennem lokalplanens bestemmelser,</p>	<p>Den præcise placering er ikke sikret gennem lokalplanens bestemmelser,</p>	<p>Den præcise placering er ikke sikret gennem lokalplanens bestemmelser,</p>

Appendiks B

Oversigt over casestudiet

	Strid med formålsbestemmelse, som fastlægger haveanlæggets karakter, og veje er i dag placeret, hvor der er planlagt bebyggelse		idet der ikke er henvist til kortbilag
Anderledes placering af parkeringsplads	Lokalplanpligtigt	Strid med formålsbestemmelse, som fastlægger haveanlæggets karakter, og parkering er i dag placeret, hvor der er planlagt bebyggelse	Fejlagtig lokalplanadministration
Den sydlige del af lokalplanområdet	Yderligere Dispensation	Ikke sikret i formålsbestemmelse Udstykning må ikke finde sted	Dispensation til en enkelt udstykning Ikke sikret i formålsbestemmelse

Case	Lokalplan	Bemærkninger	Uoverensstemmelse	Umiddelbar vurdering	Lokalplanens indhold	Vurdering	Årsag til uoverensstemmelse	Lokalplanadministration	Årsag til uoverensstemmelse
4	Slagselse 34 Kapitel 6.4	Del af lokalplanområdet Detailjeret formålsbestemmelse Rammelokalplan, idet der skal udarbejdes en udstykningsplan efter lokalplanens vedtagelse Lokalplanens redegørelse og bestemmelser giver ikke udtryk for hensigten med bevaringen af jernbanespor	Jernbanespor fjernet	To forskellige scenarier afhængigt af hensigten med lokalplanens bevaring af sporet	Lokalplanens redegørelse og bestemmelser giver ikke udtryk for hensigten med bevaringen af jernbanespor Ikke sikret i formålsbestemmelse	Lokalplanens redegørelse og bestemmelser giver ikke udtryk for hensigten med bevaringen af jernbanespor Ikke sikret i formålsbestemmelse	Lokalplanens redegørelse og bestemmelser giver ikke udtryk for hensigten med bevaringen af jernbanespor Ikke sikret i formålsbestemmelse	Sporet skal således ses i forhold til de på administrative ondstidspunktet aktuelle forhold Lokalplanens redegørelse og bestemmelser giver ikke udtryk for hensigten med bevaringen af jernbanespor Ikke sikret i formålsbestemmelse	Regulering efter en rammelokalplan. Sporet skal således ses i forhold til de på administrative ondstidspunktet aktuelle forhold Lokalplanens redegørelse og bestemmelser giver ikke udtryk for hensigten med bevaringen af jernbanespor Ikke sikret i formålsbestemmelse
				1) Lokalplanpligt, hvis jernbanespor har en infrastrukturrel betydning		Lokalplanpligtig	Fejltagt lokalplanadministration	Spor har formodentlig haft en infrastrukturrel betydning Udviklingen er	Udviklingen er løbet fra planen

Appendiks B

Oversigt over casestudiet

	løbet planen	fra			
2) Hvis jernba- nesporet ønske bevaret som fortidsminde, kan der ikke reguleres efter lokalplanens bestemmelse sådan som den er udformet grundet mang- lende hjemmel	Manglende hjemmel sådan som bestem- melsen er udformet	Ingen regulering grundet manglende hjemmel	Manglende hjem- mel sådan som bestemmelsen er udformet	Ingen hjem- mel, og be- stemmelsen er har derfor ingen betyd- ning for lokal- planadmini- strationen	Manglende hjemmel sådan som bestem- melsen er udformet

Case	Lokalplan	Bemærkninger	Uoverensstemmelse	Umiddelbar vurdering	Lokalplanens indhold	Vurdering	Årsag til uoverensstemmelse	Lokalplanadministration	Årsag til uoverensstemmelse
5	Slagelse 47 Kapitel 6.5	Hele delområdet 2 Detaljeret formålsbestemmelse Lokalplanen indeholder kun overordnede bestemmelser for delområdet 2 Regulering efter kommunenplanloven	Bebyggelse af institutionsområde med rækkehuse	Lokalplanpligtigt	Udformning og placering af byggele sikret gennem formålsbestemmelsen Ingen regulering af bebyggelsens udformning og placering Placering er ikke gjort bindende gennem henvisning til kortbilag	Dispensation, idet kortbilaget er bindende Ingen regulering af bebyggelsens udformning og placering Placering er ikke gjort bindende gennem henvisning til kortbilag	Ingen regulering af bebyggelsens udformning og placering Placering er uenig i at kunne være årsagen til uoverensstemmelse Problemer med hensyn til administration efter kommunenplanloven Tiden er muligvis løbet fra planlægningen	Regulering efter kommunenplanloven Denne bestemmelse er i sig selv uenig i at kunne være årsagen til uoverensstemmelse	Lokalplanen fastlægger ikke detaljerede bestemmelser for delområdet 2 Problemer med hensyn til administration efter kommunenplanloven Tiden er muligvis løbet fra planlægningen
			Ændret anvendelse fra institution til bolig	Lokalplanpligtigt	Sikret gennem anvendelsesbestemmelse, som har en klar forbindelse med formålsbestemmelsen	Lokalplanpligtigt	Fejlagtig lokalplanadministration		
			Inddragelse af tilhørende	Lokalplanpligtigt, hvis friareal	Ingen overskriddelse af bebyggelse	Dispensation, idet kortbilaget er friareal	Ingen regulering af friareal		

Appendiks B

Oversigt over casestudiet

friareal i forhold til ikke-bindende illustrationsplan	ler er sikret gennem planens bestemmelser	sesprocent	get er bindende	alerne i delområdet 2
	Indenfor dispensationskompetence, hvis friarealer sikres gennem lokalplanens bestemmelser	Ingen regulering af friarealerne i delområdet 2	de	

Case	Lokalplan	Bemærkninger	Uoverensstemmelse	Umiddelbar vurdering	Lokalplanens indhold	Vurdering	Årsag til uoverensstemmelse	Lokalplanadministration	Årsag til uoverensstemmelse
6	Aalborg 05-004 Kapitel 6.6	Del af lokalplanområdet kommunal ejendom, hvilket medfører, at dispensationsmulighederne indskrænkes	Ny bygning placeret delvist udenfor byggefelter og på udlagt sti- og torveareal samt parkeringsplads	Lokalplanpligtigt	Redegørelsen giver ikke udtryk for hensigten med bebyggelsesplacering	Lokalplanpligt, idet lokalplanen lægger nord-sydgående linier, som brydes ved etableringen af ændringer, og idet der er tale om en kommunal ejendom	Retningsgivende bebyggelsesplan	Vurderes til at høre under mindre væsentlige ændringer, hvorfør der kan gives dispensation hertil	Ligger på grænsen mellem dispensation og lokalplanpligten og bygger i øvrigt på kommunens skøn
		Fyldestegørerne redegøres	Opførelse af daginstitution i område udlagt til centerformål (butikker, kontorer, klinikker og offentlige institutioner i form af bibliotek samt ungdoms- og	-	Bredere formulering i anvendelsesbestemmelse i forhold til lokalplanens redegørelse og formålsbestemmelse	Dispensation	Dispensation grundet bredere formulering i anvendelsesbestemmelse	Meget snævert og detaljeret lokalplan, hvilket medfører, at der kan opstå mange dispensations-sager	Meget snævert og detaljeret lokalplan, hvilket medfører, at der kan opstå mange dispensations-sager
		Detailerede bestemmelser							Retningsgivende kortbilag

fritidsklub)			
Ændring af	Lokalplan-	Sikret i lokal-	Dispensation
sti- og torve-	pligtigt	planens for-	Dispensation, idet
areal		målsbestem-	kortblaget er
		melse	princippet, samt at
		Princippet ud-	torvearealer ikke
		lægning i lokal-	er indskrænket og
		planen, men	er forbundet af
		ændringer er	nord-sydgående sti
		heller ikke i	i overensstemmel-
		princippet	se med formålsbe-
		udført i over-	stemmelsen
		ensstemmelse	
		med lokalpla-	
		nens udlæg	
Ændring af	Lokalplan-	Sikret i for-	Lokalplanligt,
parkerings-	pligtigt	målsbestem-	idet lokalpla-
plads		melsen	nen fastlægger
		Princippet ud-	nord-
		lægning i lokal-	sydgående
		planen	linier, som i
			brydes ved
			etableringen af
			ændringer, og
			at der er tale
			om en kommu-
			nal ejendom
			Retningsgivende
			kortblag
			Fejlagtig lokal-
			planadministration

Case	Lokalplan	Bemærkninger	Uoverensstemmelse	Umiddelbar vurdering	Lokalplanens indhold	Vurdering	Årsag til uoverensstemmelse	Lokalplanadministration	Årsag til uoverensstemmelse
7	Aalborg 06-005 Kapitel 6.7	Del af lokalplanområdet Fyldestgøren- de redegørelse Detailjeret formålsbestemmelse Kommunal ejendom. Kommunen står ifølge redegørelsen selv for opførelsen af aktivitetscentret. Distributionsmulighederne indskrænkes derfor	Bebyggelse delvist udenfor byggefelt	Dispensation	Præcis placering af bebyggelse er ikke sikret i formålsbestem- sen	Dispensation	Dispensation, idet præcis placering af bebyggelse er ikke sikret i formålsbestem- melsen	Ændringer er formodentlig vurderet til ikke at genere borgere udenfor lokalplanområdet. Intern høringsproces	Præcis placering af bebyggelse er ikke sikret i formålsbestem- melsen Friarealer og bevaring af træer er ikke sikret gennem lokalplanens formålsbestemmelse Bestemmelse angående bevaringen af træer betyder ikke at disse skal bibeholdes i evig tid, men regler om dispensation og kræver tilladelse af kommunen Ændringer er i tråd med lokalplanen. Jeg er vurderet væ-
		Ny tilbygning udenfor byggefelt	Dispensation	Præcis placering af bebyggelse er ikke sikret i formålsbestem- sen	Lokalplanpligt, selvom tilbygningen medfører en begrænset indskrænkning af friarealer, idet der er tale om en kommunal ejendom	Fejlagtig lokalplanadministrati- on	Lempelse af regler om dispensation og tilhørende høringsfase	Mindre ændringer grundet byggestilen. Jeg er dog ikke enig, idet der er tale om en kommunal ejendom, hvormed lokalplanpligten skærpes	Bestemmelse angående bevaringen af træer betyder ikke at disse skal bibeholdes i evig tid, men regler om dispensation og kræver tilladelse af kommunen Ændringer er i tråd med lokalplanen. Jeg er vurderet væ-
		Indskrænkning af friareal	Lokalplanpligt, hvis friarealer er sikret gennem planens bestemmelser Indenfor dispensati-	Ikke sikret gennem lokalplanens formålsbestemmelse Sikret gennem lokalplanens	Lokalplanpligt, selvom tilbygningen medfører en begrænset indskrænkning af friarealer, idet der er tale om en kommunal ejendom	Ikke sikret gennem lokalplanens formålsbestemmelse Fejlagtig lokalplanadministrati- on	Bestemmelse af fjernelse og kræver tilladelse af kommunen Ændringer er i tråd med lokalplanen. Jeg er vurderet væ-		

Appendiks B

Oversigt over casestudiet

	onskompe-	bestemmel-	ejendom	dog ikke en-	rende af mindre
	tence, hvis friarealer ikke sikres gennem lokalplanens bestemmelser	ser		idet en sådan vurdering ikke er tilstrækkelig	betydning Kommunal ejendom. Kommunen står ifølge redegørelsen selv for opførelsen af aktivitetsskiltet. Dispensationen skal bibeholdes i evig tid, men at fjernelse kræver tilladelse af kommunen
Fjernelse af bevaringsværdige træer	Dispensation	Ikke gennem lokalplanens formålsbestemmelse	Dispensation	Dispensation, idet bevarelsen ikke er sikret gennem lokalplanens formålsbestemmelse, og at fjernelsen blot omfatter 12 % af områdets bevaringsværdige træer	Lempelse af regler om dispensation og tilhørende høringsfase
Nye udstykningsplaner	Dispensation	Retningsgivende udstykningsplan	Lokalplanpligt, idet antallet af udstykningsplaner er sikret i formålsbestemmelsen	Eventuelt fjernet på betingelse af plantningen af tilsvarende træer	Retningsgivende udstykningsplan

Case	Lokalplan	Bemærkninger	Uoverensstemmelse	Umiddelbar vurdering	Lokalplanens indhold	Vurdering	Årsag til uoverensstemmelse	Lokalplanadministration	Årsag til uoverensstemmelse
8	Billund 27 Kapitel 6.8	Hele lokalplanområdet Forholdsvis kort redtgørelse Detaljeret formålsbestemmelse	Åben-lav bebyggelse i stedet for planlagt tæt-lav bebyggelse	Lokalplanpligtigt	Størstedelen af bebyggelsen som tæt-lav er sikret gennem formålsbestemmelsen Tæt-lav bebyggelse er sikret gennem anvendelsesbestemmelsen	Lokalplanpligt, idet bebyggelsesformen er sikret i formåls- og anvendelsesbestemmelserne samt, at al - og ikke kun en mindre del af - bebyggelsen er åben-lav	Fejlagtig lokalplanadministration	Udviklingen er løbet fra planen Politiske overvejelser har ligget til grund for ændringerne i lokalplanadministrationen Krav om andet stiforløb og fælles friarealer. Dette er dog ikke at finde i lokalplanrådet. Jeg vurderer, at det fælles friareal ikke kan udgøres af et område, der har karakter af manglende realisering	Hensigt er medtaget i formålsbestemmelsen og åbner mulighed for mindre afvigelser, så længe hensigten er opfyldt Politiske overvejelser har lagt til grund for ændringerne i lokalplanadministrationen Krav om andet stiforløb og fælles friarealer. Dette er dog ikke at finde i lokalplanrådet.
			Bebyggelse ligger kun tilnærmelsesvis indenfor byggefeltet	Dispensation	Sikret i formålsbestemmelse	Dispensation	Dispensation, idet ændringen er i opfylder hensigten med placeringen af bebyggelsen, hvilket er angivet i formålsbestemmelsen		

Appendiks B

Oversigt over casestudiet

Nedlægning af udlagt fælles friareal	Lokalplanpligt	Ikke sikret i formålsbestemelsen	Ikke sikret i formålsbestemelsen	Lokalplanpligt, idet kravet herom sættes ved ændringerne i lokalplanområdet	Ikke sikret i formålsbestemelsen	Vag bemærkelse idet den i bestemmelsen angivne signatur ikke findes i kortbilaget. Der er dog angivet en anden signatur for fællesarealer i kortbilaget	det. Jeg vurderer, at det fælles friareal ikke kan udgøres af et område, der har karakter af manglende realisering
Nedlægning af udlagt stiftforløb	Lokalplanpligt	Ikke sikret i formålsbestemelsen	Ikke sikret i formålsbestemelsen	Lokalplanpligt, idet kravet herom sættes ved ændringerne i lokalplanområdet	Fejlagtig lokalplanadministration	Fejlagtig lokalplanadministration	

Case	Lokalplan	Bemærkninger	Uoverensstemmelse	Umiddelbar vurdering	Lokalplanens indhold	Vurdering	Årsag til uoverensstemmelse	Lokalplan-administration	Årsag til uoverensstemmelse
9	Billund 35 Kapitel 6.9	Sydøstligt hjørne af delområdet B Detaljeret formålsbestemmelse	Rækkehusbygelse i stedet for dobbelthusbbygelse	Dispensation	Formålsbestemmelsen begrænser ikke kommunens dispensationskompetence væsentligt, idet alle former for bebyggelse kan tillades, hvis dette bidrager til at skabe et afvekslende miljø	Dispensation, idet kortblaget er bindende	Formålsbestemmelsen begrænser ikke kommunens dispensationskompetence væsentligt, idet alle former for bebyggelse kan tillades, hvis dette bidrager til at skabe et afvekslende miljø	Udstykning på bygherres foranledning eller udstykning i et forsøg på at sætte skub i udviklingen Lidt større råderum for udstykning, idet lokalplanen giver mulighed for at udføre mindre skelreguleringer Muligvis vedtagelse af en ny udstyknings- og bebyggelsesplan for denne del af lokalplanom-	Formålsbestemmelsen begrænser ikke kommunens dispensationskompetence væsentligt, idet alle former for bebyggelse kan tillades, hvis dette bidrager til at skabe et afvekslende miljø Anvendelsesbestemmelse åbner mulighed for opførelse af lav bebyggelse Ingen henvisning til kortblag
			Merudstyknings på 15 % af delområdet og	Lokalplanligt	Formålsbestemmelsen begrænser ikke	Dispensation	Udstykning er udført i samme		

Appendiks B

Oversigt over casestudiet

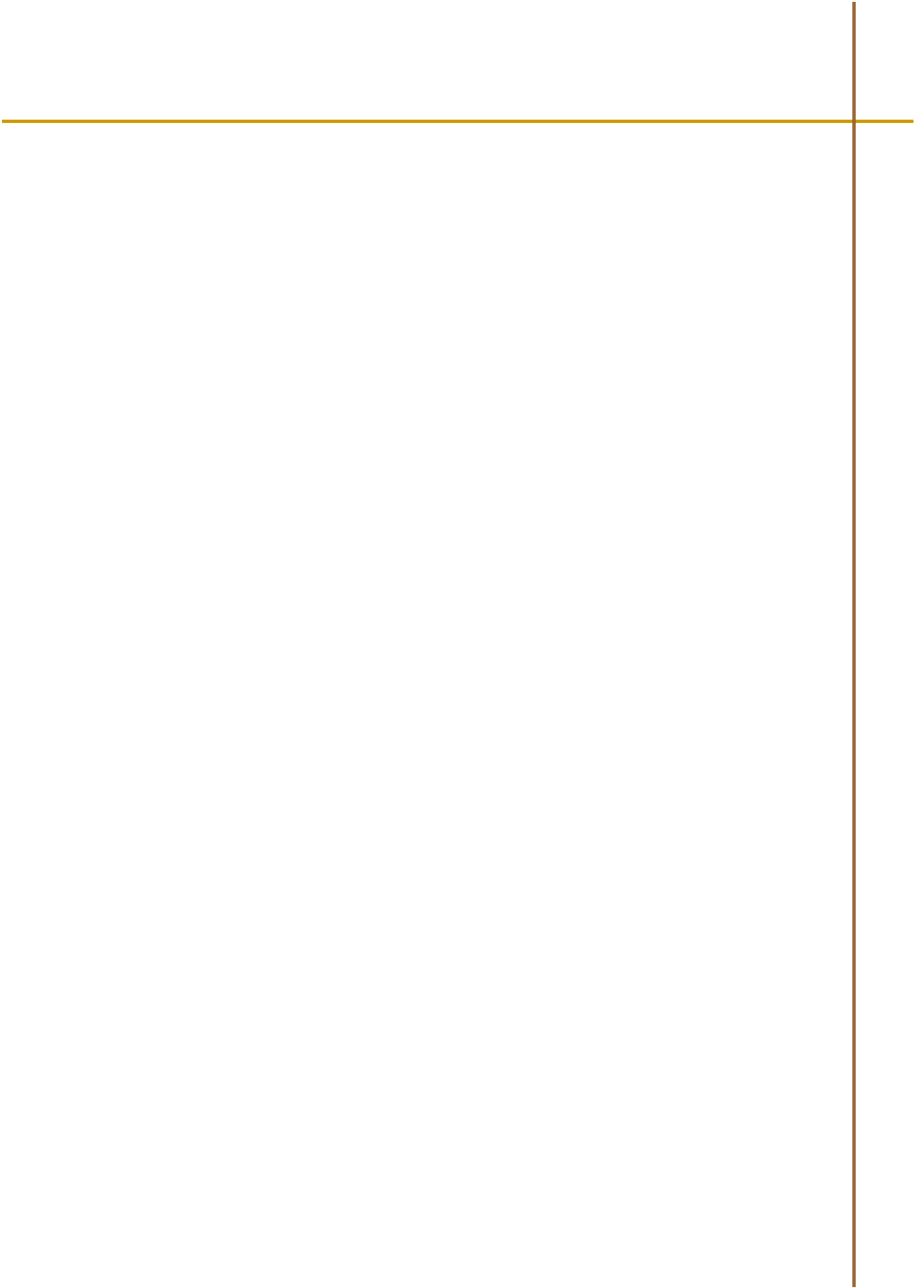
10 % af hele lokalplanom-rådet	kommunens dispensations-kompetence væsentligt, idet alle former for bebyggelse kan tillades, hvis dette bidrager til at skabe et afvekslende miljø	stil som planlagt Mulighed for at udføre mindre skelreguleringer Formålsbe-stemmelsen begrænser ikke kommunens dispensations-kompetence væsentligt, idet alle former for bebyggelse kan tillades, hvis dette bidrager til at skabe et afvekslende miljø	rådet	sestyper Lidt større råderum for udstykning, idet lokalplanen giver mulighed for at udføre mindre skelreguleringer
--------------------------------	--	---	-------	--

Case	Lokalplan	Bemærkninger	Uoverensstemmelse	Umiddelbar vurdering	Lokalplanens indhold	Vurdering	Årsag til uoverensstemmelse	Lokalplanadministration	Årsag til uoverensstemmelse
10	Billund 95 Kapitel 6.10	Hele delområde B Kortfattet formålsbestemmelse Differentiering af lokalplanområdet herunder bebyggelsesformer Har karakter af rammeplan, idet der skal vedtages en senere bygges- og udstykningsplan	Udstykning af storparcel	Lokalplanpligtigt	En senere udstykningsplan skal vedtages af kommunen. Der er dermed tale om regulering efter en rammeplan. Der kan ikke fastsættes bindende forskrifter i en sådan udover dem, der er i lokalplanens bestemmelser	Lokalplanpligt, idet udstykning af storparcellen ikke kan foretages grundet differentiering af lokalplanområdet	Fejlagtig lokalplanadministration	Der tages ikke højde for ikke-bindende kortbilag i lokalplanadministrationen Bredere rammer for bebyggelsen grundet formuleringen af anvendelsesbestemmelsen. Jeg er dog ikke enig i dette, idet lokalplanens redegørelse angiver ikke anden mulighed for bebyggelse end tæt-lav	Brug af elastiske bestemmelser Evt. brug af senere vedtagne bygges- og udstykningsplaner Der fokuseres på lokalplanens bestemmelser i lokalplanadministrationen og derfor ikke på ikke-bindende dele af lokalplanen (illustrationer, redegørelse)

Appendiks B

Oversigt over casestudiet

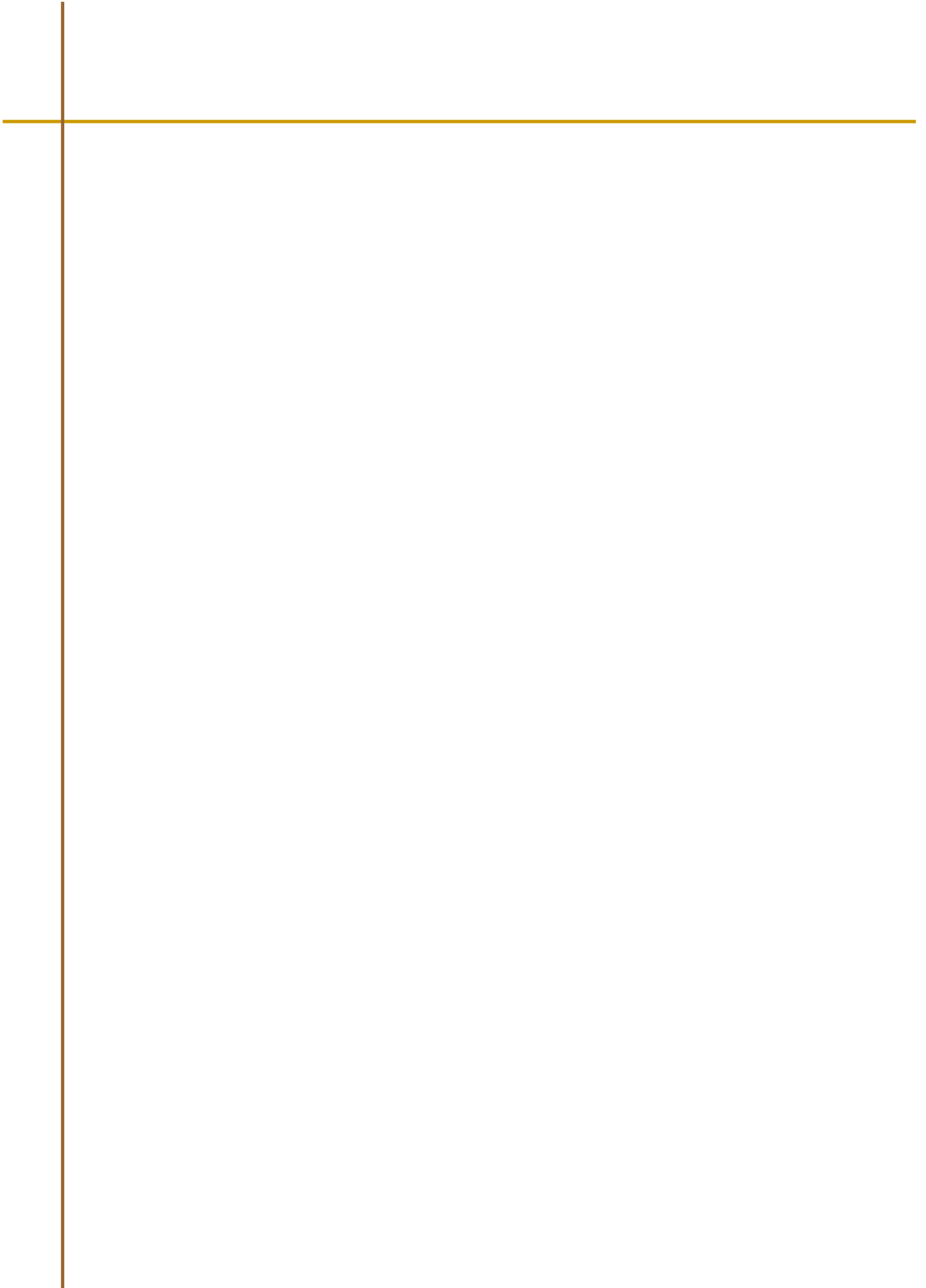
Åben-lav bebyggelse i stedet for tæt-lav bebyggelse som angj- vet i ikke- bindende illustrati- onsplaner	Lokalplanpligtigt	Elastisk anvendel- sesbestem- melse. Lokalplanens redegørelse angiver dog ikke anden mulighed for bebyggelse end tæt-lav	Lokalplanligt, idet bebyggelsesformene i lokalplanområdet er delt op gennem differentiering	Fejlagtig lokalplanad- ministration
		En senere bebyggel- sesplan skal vedtages af kommunen. Der er der- med tale om regulering efter en rammelokal- plan.		



A




Bilag A
Byggesag



A Byggesag fra Aalborg Kommune

Der foreligger følgende dokument i byggesagen fra Aalborg Kommune angående lokalplan nr. 05-004, jf. afsnit 6.5.4 i kapitel 6 Cases.

 AALBORG KOMMUNE TEKNISK FORVALTNING		STADSARKITEKTENS KONTOR	
Vesterbro 14	Postboks 765	9100 Aalborg	Telefon 08 11 22 11
		Ekspeditionstid: Mandag-fredag 10-14, torsdag dog 10-17	

Dato	12 FEB. 1988	Arkitekt Ole Sørensen
Deres journal nr.		Godthåbsvej 21
Vort journal nr.	C-54824	Postbox 58
Sagsbehandler	Tom Nielsen	9230 Svenstrup
Lokal telefon nr.	2425	
Værelse nr.	429	
	/EGT	

Opførelse af en daginstitution beliggende på ejendommen Bisgårdsvej, Skalborg.

Den 18. december 1987 har De fremsendt et dispositionsforslag til opførelse af en 40 børns daginstitution.


Projektet er i strid med lokalplan 05-004, afsnit 7.2., vedrørende bebyggelsens placering.

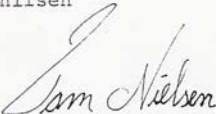
Vi skal herved meddele Dem, at projektet i princippet kan godkendes, på vilkår:

- at vestgavl placeres i skel,
- at hegnet udføres som et bymæssigt hegn,
- at der plantes træer i overensstemmelse med den godkendte skitse dateret 21. februar 1986,
- at der etableres parkering og adgang i parcellens nordside som vist på ovennævnte skitse.

Vi skal samtidig oplyse Dem om, at Deres dispensationsansøgning fra krav om sikringsrum i øjeblikket bliver behandlet i Civilforsvarsstyrelsen.

Med venlig hilsen


 Poul Andersen
 Afd. arkitekt


 Tom M. F. Nielsen
 bygningskonstruktør B.T.H.

I henhold til § 48 i lov om kommuneplanlægning, kan kommunalbestyrelsens afgørelser påklages til planstyrelsen, for så vidt angår retlige spørgsmål.

11-1000 - 2/1

