



STRATEGINETVÆRK
FOR BÆREDYGTIGT
BYGGERI

Bæredygtighed i snitfladerne mellem planlov og byggelov

**Kommunernes mulighed for at
understøtte den nationale strategi
for bæredygtigt byggeri**

Februar 2024

Bæredygtighed i snitfladerne mellem planlov og byggelov

Interviewundersøgelse af kommunernes mulighed for at understøtte den nationale strategi for bæredygtigt byggeri

Introduktion

Strateginetværket for bæredygtigt byggeris temagruppe vedrørende Byggelov og Planlov har ønsket at se nærmere på den fysiske planlægnings betydning for den bæredygtige omstilling i byggeriet. Det er et emne, der har en meget lille opmærksomhed i den nationale strategi for bæredygtigt byggeri (april 2021).

Kommunerne spiller en vigtig rolle i det byggede miljø både i forhold til den fysiske planlægning af vores byer og landskaber, som myndighed i byggesager og ikke mindst som bygherrer. Temagruppen vil med undersøgelsen give et indblik i, hvordan eller om kommunerne kan gøre en forskel i den grønne omstilling af byggeriet.

Vedlagte notat er resultatet af en pilotundersøgelse baseret på interviews i 2023 med en række kommunale myndighedschefer (planchefer og/eller ledere af byggesagsafdelinger), der har indblik i og erfaring med udmøntning af både byggelov og planlov i kommunerne.

Undersøgelsen er gennemført af **arkitekt MAA Marianne Bendixen**, der er selvstændig byudvikler og tidligere har arbejdet i bl.a. Bolig- og Planstyrelsen, Dansk Byplanlaboratorium samt i en række kommuner. Undersøgelsen er blevet til med støtte fra Strateginetværket for bæredygtigt byggeri.

Resumé

Undersøgelsen afdækker bl.a. følgende **udfordringer og dilemmaer**:

- **Kommunal inddragelse:** Omstillingen til et mere klimavenligt byggeri er svært at implementere i kommunerne selvom ambitionerne er der. Kendskabet til den nationale strategi for et bæredygtigt byggeri er sparsomt, og kommunerne indtænkes ikke som vigtig part i implementeringen. Initiativer og greb, der kunne vedrøre fysisk planlægning, er stort set fraværende.
- **Tværkommunal planlægning:** Det er vanskeligt at indgå i dialog med staten om udfordringer og barrierer, der går på tværs af myndighedsområder og kommunegrænser. Fx trafik og støj i Hovedstadsområdet.
- **Kommunale politikker:** På trods af øget opmærksomhed på bæredygtighed, så omsættes kommunale politikker vedrørende bevaring, genbrug af materialer, biodiversitet m.v. ikke til virkelighed i mange kommuner grundet økonomi og manglende fokus. Det gælder både i planlægningen, myndighedsbehandlingen, og når kommunen selv er grudsælger eller bygherre.
- **Byggesagsbehandling:** Stikprøvekontroller stiller kommunerne i et dilemma, da de ofte viser, at der mangler den nødvendige dokumentation. Kommuner og bygherrer bruger derfor mange resurser på at rette op på dette forhold. Det er u hensigtsmæssigt, at det sker i forbindelse med byggeriets afslutning.
- **Kommunale redskaber:** De primære håndtag i den kommunale myndighedsbehandling er helhedsvurderinger og administration af lokalplaner, men begge har i praksis deres begrænsninger.
- **Lokalplaner:** Planloven giver som udgangspunkt ikke mulighed for at stille lokalplankrav til bæredygtighed i byggeriet. Der kan fx stilles krav til træ som facadebeklædning, men ikke om materialet er mere bæredygtigt end andre.
- **Markedet efterspørger det velkendte:** Boligmarkedet er præget af konservatisme, da ejendomsudviklere og private købere ofte efterspørger de velkendte løsninger.

- **Kobling mellem love:** De juridiske redskaber, der primært bringes i anvendelse i myndighedsbehandling, er som tidligere beskrevet helhedsvurderingerne og administration af lokalplanbestemmelser, men mange gamle, utidssvarende lokalplaner og de lange ressourcekrævende processer ved udarbejdelsen af nye lokalplaner begrænser mulighederne.
- **Kommunen som udvikler:** Det er i rollen som bygherre, at kommunerne særligt kan gøre en forskel i forhold til den bæredygtige omstilling gennem krav til udbudsmaterialet.

Undersøgelsen afdækker desuden en række **anbefalinger**, der kan mindske udfordringer og dilemmaer:

Generelle anbefalinger:

- At kommunernes egne byggerier, byudviklingsprojekter, planlægning samt myndighedsbehandling på plan- og byggesagsområdet indtænkes som elementer i implementeringen af den nationale strategi for bæredygtigt byggeri.
- At der fokuseres på at fjerne lovgivningsmæssige og strukturelle barrierer både ift. myndighedsområderne plan- og byggesag, men også inden for VE-løsninger, klimatilpasning, trafikplanlægning, nedbringelse af støj mv.
- At der stilles nationale krav, hvor de kommunale prioriteringer kommer til kort overfor lokale hensyn.

Konkrete anbefalinger vedr. planlov:

- At bæredygtighed og bæredygtigt byggeri (herunder krav til bæredygtige materialer og genbrug af bygninger eller bygningsdele) indarbejdes som et planlægningsparameter i lokalplankataloget.
- At hjemmelsgrundlaget i den forbindelse gøres tydeligt og operationelt, men også at der bør kunne tages højde for udviklingen af nye teknologier og materialer. Man kunne evt. skele til BAT-modellen (Bedst tilgængelige teknologi) i miljølovgivningen eller arbejde med en bæredygtighedsklassifikation af materialer, der kunne danne afsæt for bestemmelser i lokalplanlægningen.
- At der åbnes mulighed i planloven for at arbejde med byzonetilladelser, så planlovens § 13, stk. 2 om udarbejdelse af en lokalplan ved byggearbejder m.v. kan fraviges, når det vedrører enkeltejendomme i byzone.

Konkrete anbefalinger vedr. byggelov:

- At kommunernes rolle i byggesagsbehandlingen redefineres grundlæggende, så kommunerne enten helt fritages for ansvaret (en enkelt respondent foreslog dette), eller gives de rette juridiske værktøjer. Værktøjer, der reelt kan bruges til at foretage en hensigtsmæssig og effektiv sagsbehandling, der dels understøtter lovens nuværende formål, dels giver mulighed for at styrke bæredygtighedsdagsordenen.

Temagruppen

Repræsentanter fra følgende organisationer deltager i temagruppen:

- Arkitektforeningen (tovholder)
- Bygherreforeningen
- Dansk Byplanlaboratorium
- Foreningen for Rådgivende Ingeniører, FRI
- Kommunernes Landsforening, KL
- Rådet for Bæredygtigt Byggeri

Bæredygtighed i snitfladerne mellem planlov og byggelov

Interviewundersøgelse af kommunernes mulighed for at understøtte den nationale strategi for bæredygtigt byggeri

Baggrund og formål

I forbindelse med vedtagelsen af den nationale strategi for bæredygtigt byggeri var et af de i alt 21 initiativer etableringen af et koordineringsudvalg. Udvalget agerer bindeled mellem regeringen, repræsenteret ved Social- og Boligstyrelsen, og byggebranchens værdikæde, som skal føre strategien og initiativerne ud i livet. Koordineringsudvalget modtager input og viden fra Strateginetværket for bæredygtigt byggeri (jf. introduktionen), der har etableret syv arbejdsgrupper med forskelligt fokus, f.eks. LCA, renovering, byggesagsbehandling mm. Det overordnede tema for nærværende arbejdsgruppe er byggelov og planlov.

Temagruppen har ønsket at afdække, hvordan byggeloven og planloven (og evt. andre relevante love eller tiltag) kan understøtte den nationale strategi for bæredygtigt byggeri.

Det står klart, at spørgsmålet er større og mere komplekst end det, der kan løses ved en ændring af paragraffer og snitflader imellem de enkelte lovkomplekser. Meget handler også om politiske visioner, kompetencer, kultur og praksis i sagsbehandlingen. Og om samspillet mellem bygherre, rådgiver og hhv. plan- og bygningsmyndighed i de forskellige faser i myndighedsbehandlingen.

Temagruppen ønsker desuden – med Arkitektforeningen som driver – at sætte fokus på kommunernes mulighed for at implementere bykvalitet, herunder arkitekturpolitik i deres myndighedsbehandling.

Det overordnede spørgsmål er: Hvordan kan kommunernes i den fysiske planlægning og rolle som planmyndighed understøtte den nationale strategi for bæredygtigt byggeri samt bykvalitet generelt?

Metode

Undersøgelsen er gennemført som en række online interviews og fysiske, kvalitative interviews i løbet af marts 2023.

Interviewundersøgelsen har inddraget udvalgte kommunale praktikere, der har indblik i og erfaring med udmøntning af de to lovkomplekser fra et strategisk ledelsesperspektiv.

Der er taget kontakt til 12 respondenter – heraf har 8 sagt ja til at deltage i undersøgelsen.

De deltagende respondenter repræsenterer følgende kommuner: Gladsaxe, Lyngby-Taarbæk, Køge (alle Fingerplankommuner), Holbæk, Aalborg, Kalundborg, Haderslev og Viborg. I alle de otte kommuner er der stor udviklings- og byggeaktivitet og høje ambitioner for bæredygtighed.

Hovedkonklusioner

Den nationale strategi for bæredygtigt byggeri

Størstedelen af de adspurgte respondenter har kun overfladisk orienteret sig i den nationale strategi for bæredygtigt byggeri i forbindelse med forberedelsen til interviewet. De finder som udgangspunkt ikke, at den er særligt relevant for deres arbejde, da den ikke vedrører det kommunale råderum for myndighedsbehandlingen. Kun en enkelt har nærlæst strategien, da den udkom. Dette skete med henblik på at formidle de nye krav i bygningsreglementet på et orienteringsmøde for byggeriets parter i kommunen. De kender dog alle kravet om bygningers klimaaftryk, der har afsæt i den frivillige bæredygtighedsklasses krav om livscyklusvurdering (LCA). Men da kravet er en del af de tekniske kapitler i bygningsreglementet, der i udgangspunktet ikke skal sagsbehandles (bortset fra stikprøvekontroller af færdige byggerier), har det ikke umiddelbart den store bevågenhed i kommunerne. Strategien hilses dog i udgangspunktet velkomment.

Hovedparten af respondenterne giver udtryk for, at de savner en indtænkning af kommunerne som vigtig part i implementeringen af strategiens vision, der kan bane vejen for bedre byggeri, som rummer bæredygtighedens tre dimensioner: Den miljømæssige, den sociale og den økonomiske. Greb, der kunne vedrøre den fysiske planlægning, er stort set fraværende, bortset fra et parkeringsspørgsmål, der alene vurderes at være relevant for de største byer (Aarhus og København). En enkelt respondent kritiserer strategien for at mangle en 'overligger' i form af en større politisk vision – og dermed også et blik på de grundlæggende strukturelle og lovgivningsmæssige barrierer, der findes på statsligt niveau for en egentlig gennemførelse af bæredygtighedsdagsordenen.

En enkelt respondent udtaler desuden, at udrulningen af klimakravet i bygningsreglementet ikke er særligt ambitiøst.

Nogle af respondenterne nævner, at de oplever, at det er svært at komme i dialog med staten om udfordringer og barrierer, der går på tværs af myndighedsområder. Her nævnes f.eks. trafik- og støjproblematikken i hovedstadsområdet.

Fokus på bæredygtighed og bykvalitet i kommunerne

Generelt oplever kommunerne i disse år et større og større fokus på bykvalitets- og bæredygtighedsdagsordenen – både i forvaltningerne og blandt politikere og borgere. Når det er sagt, er der dog stor forskel på ambitionsniveauer og tilgange i de enkelte kommuner, afhængigt af de politiske flertal og andre rammevilkår. Der bliver formuleret politikker, strategier og planer på temaer om bykvalitet, bevaring, arkitekturpolitik, biodiversitet, natur og bynatur, vedvarende energi, CO2-reduktion og klimatilpasning. Også genbrug af bygninger eller materialer diskuteres. Der er tillige stort strategisk fokus på social bæredygtighed – herunder sammenhængen mellem by og land, fællesskaber samt strategiske partnerskaber med f.eks. boligselskaber, fonde, vidensinstitutioner og virksomheder.

Flere tilkendegiver dog, at nogle af de overordnede strategiske hensigtserklæringer ofte viger for økonomiske og/eller andre hensyn, når der skal foretages konkrete politiske prioriteringer. Dette gælder både i planlægningen, myndighedsbehandlingen, og når kommunen selv fungerer som grundsælger eller bygherre.

Alle kommunerne er under stort økonomisk pres – både pga. stigende udgifter på alle forvaltningsområder, men også qua den stramme styring på de kommunale anlægs- og budgetrammer. Flere af kommunerne står således overfor svære besparelser på de kommende års budgetter.

Alle de adspurgte kommuner enten har eller er undervejs med en klimahandleplan (i regi af DK 2020). Men flere kommuner går længere end det. Gladsaxe Kommune har f.eks. brugt verdensmålene som overligger for deres kommunestrategi og arbejder aktivt på at indtænke dem i alle forvaltningers arbejde. Lyngby-Taarbæk Kommune har nedsat et §17.4-udvalg om bæredygtighed. De allierer sig her med nogle af de største grundejere, vidensinstitutioner og virksomheder i kommunen med henblik på at fremme bæredygtighedsdagsordenen.

Andre har en mere enkeltsags-orienteret tilgang og lader nye løsninger på f.eks. LAR eller naturområdet vise vejen for, hvordan kommunen fremover kan tænke bæredygtighedstiltag ind i byudviklingen.

På tværs af de gennemførte interviews tegner der sig et billede af, at de kommuner, hvor bæredygtighed og/eller arkitekturpolitik har høj politisk bevågenhed, og hvor samarbejdet i byrådet og med forvaltningen er tillidsfuldt, er de kommuner, der har størst fokus på (og luft til) at udvikle nye metoder og bruge tid på offensivt at gå i dialog med borgere og bygherrer om bæredygtige løsninger via tilskyndelser og vejledning. Men det opleves også, at de overordnede politikker er svære at implementere i praksis.

Links til kommunernes egne beskrivelser af bæredygtighedsindsatser og klimahandleplaner:

[Energi og bæredygtig udvikling - Køge Kommune \(koeger.dk\)](https://www.koeger.dk)

[Bæredygtig kommune \(holbaek.dk\)](https://www.holbaek.dk)

[Gladsaxestrategien](https://www.gladsaxe.dk) [DK2020 Klimaplan \(gladsaxe.dk\)](https://www.gladsaxe.dk)

[Bæredygtig udvikling \(kalundborg.dk\)](https://www.kalundborg.dk)

[DK2020 | Bæredygtighed \(ltk.dk\)](https://www.itk.dk) [Opgaveudvalg for Bæredygtighed](https://www.opgaveudvalg.dk) | [Bæredygtighed \(ltk.dk\)](https://www.itk.dk)

[Klimaplan - Viborg Kommune](#)

[Bæredygtig kommune - Aalborg Kommune](#)

[Klimaplan 2022-2050 \(haderslev.dk\)](#)

Byggelov og byggesagsbehandling

Nogle af byggelovens erklærede formål er at fremme arkitektonisk kvalitet i byggeriet, at fremme foranstaltninger, der kan øge byggeriets produktivitet, at fremme foranstaltninger, som kan modvirke unødvendigt resourceforbrug i bebyggelser samt at fremme foranstaltninger, som kan modvirke unødvendigt råstofforbrug i bebyggelser. Kommunerne oplever generelt ikke, at de har tilstrækkelige rammevilkår og redskaber til at understøtte disse formål i deres myndighedsbehandling. Generelt er der en frustration over kommunernes amputerede rolle i byggesagsbehandlingen og en øget bureaukratisering trods tiltag, der skulle medvirke til en effektivisering.

Byggesagsbehandlingen er i disse år under voldsomt pres. Selvom der er meget fokus på forbedring af sagsgange samt rekruttering og udvikling af sagsbehandlerkompetencer, og der i mange af kommunerne er tilført flere ressourcer til området, så oplever de fleste kommuner fortsat (for) lange sagsbehandlingstider ift. servicemålene. Dette tilskrives blandt andet de hyppigt skiftende regler på området. Selv når byggeaktiviteten er stagnerende, opstår der ofte nye krav. P.t. er det blandt andet ajourføring af BBR-registeret, der fylder.

Med henblik på en effektivisering af byggesagsbehandlingen ændredes kommunens rolle som bygningsmyndighed med indførelsen af BR18. Dokumentation for overholdelse af de tekniske kapitler skal ikke længere vurderes af kommunen, men ansøger skal i stedet udfylde en erklæring om, hvilke tekniske forhold i bygningsreglementet byggeriet er omfattet af. De tekniske kapitler i bygningsreglementet består af kap. 2-22, undtagen kapitel 8 om "Byggeret og helhedsvurdering", samt kapitel 20 om "Ubebyggede arealer ved bebyggelse". Kommunerne skal herefter ved byggeriets færdigmelding gennemføre stikprøvekontrol i 10% af sagerne inden ibrugtagningstilladelse. Undtaget fra stikprøvekontrol er: Enfamiliehuse, dobbelthuse, rækkehuse, sommerhuse, garager, carporte, udhuse, hønsehuse, drivhuse, overdækkede terrasser og lignende.

Stikprøvekontrollerne viser ofte, at sagerne savner den nødvendige dokumentation. (OBS. Dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de ikke overholder bygningsreglementet). Kommunerne og bygherrer bruger i den forbindelse u hensigtsmæssigt mange ressourcer og tid på at rette op på dette forhold, inden ibrugtagningstilladelsen kan gives. Det forekommer ikke rettidigt, at dette sker i de sidste faser af byggesagsbehandlingen, hvor en genopretning af dokumentationen (og/eller lovliggørelse) kan være vanskelig og tidskrævende.

De nye klimakrav er en del af de tekniske kapitler og har endnu ikke været udsat for stikprøvekontrol i de interviewede kommuner. Ingen af kommunerne har således oparbejdet erfaringer med opfyldelsen af dokumentationskrav for dette.

Byggeret og helhedsvurderinger

De primære håndtag i den kommunale myndighedsbehandling er derfor helhedsvurderinger og administration af lokalplaner. Men begge har i praksis deres begrænsninger.

Lokalplaner, fordi ikke alle områder er lokalplanlagte, og ikke alle planer er tidssvarende.

Og helhedsvurderinger, fordi de alene finder anvendelse ved byggerier, der ikke er omfattet af lokalplaner eller ikke overholder byggeretten i byggeloven.

Kun hvis en bygning ikke kan opføres i overensstemmelse med byggeretten, skal bygningernes samlede omfang og indvirkning på omgivelserne fastlægges ved en helhedsvurdering. Byggeretten er retten til at opføre bygninger på en grund, hvis byggelovens bestemmelser om bebyggelsesprocent, grundens størrelse, etageantal, højde- og afstandsforhold overholdes. Byggeretten indebærer, at kommunalbestyrelsen ikke kan nægte at godkende bygninger, der overholder bestemmelserne om byggeretten med mindre, der nedlægges et §14 forbud i henhold til planloven og fremlægges et forslag til en lokalplan indenfor et år.

Byggelovens §6D

Kommunalbestyrelsen kan jf. byggelovens §6D gøre en tilladelse efter byggeloven afhængig af, at bebyggelsen får en sådan ydre udformning, at der i forbindelse med dens omgivelser opnås en god helhedsvirkning. (Stk. 2. Skiltning, lysinstallationer o. lign. må ikke være til ulempe eller virke skæmmende i forhold til omgivelserne).

Selvom byggelovens §6D i princippet kunne understøtte byggelovens formål om at fremme arkitektonisk kvalitet (som det eneste greb udover helhedsvurderingen), så finder kommunerne alle, at den er ubrugelig som juridisk værktøj, da afgørelser gang på gang bliver underkendt i klagenævnet. De fleste kommuner undlader således helt at anvende paragraffen, men Aalborg Kommune har forsøgt sig med en afgørelse om facade-skiltning, der først blev underkendt. Siden blev underkendelsen trukket tilbage af klageinstansen, og nu er den indstævnet for byretten.

Forhåndsdialoger

Nogle af kommunerne arbejder proaktivt med at gennemføre forhåndsdialoger med bygherrer og rådgivere, med henblik på at fremme bæredygtighed og kvalitet i byggeriet ved at tilskynde til brug af bæredygtige materialer, energieffektivitet og innovative løsninger. Holbæk Kommune har i den forbindelse udarbejdet et dialoghjul, der sætter rammen for dette, og Køge Kommune arbejder på at tilvejebringe et tilsvarende værktøj. Flere af kommunerne bemærker dog, at de oplever at være på 'bagkant' i dialogen med bygherrer. Det er vanskeligt at argumentere for en omfattende dialog om nye innovative løsninger i en situation, hvor bygherrer må vente længe på at få deres sag behandlet, og det politiske fokus primært er på en nedbringelse af sagsbehandlingstiden.

Flere af respondenterne bemærker også, at forvaltningerne savner den fornødne viden i forhold til at vejlede bygherrer om mulige bæredygtige løsninger i byggeriet.

Generelt oplever kommunerne, at der er behov for at udvikle nye kompetencer i byggesagsbehandlingen, hvor der er mere fokus på helhedsvurderinger, kommunikation/dialog og projektledelse end den tidligere tradition for teknisk sagsbehandling. Men der er også et dilemma forbundet med at rekruttere netop de kompetencer ind i et felt, hvor råderummet reelt er begrænset.

Citat: *'Byggesagsbehandlingen er blevet et misfoster. Det er til at græde over.'*

Planlov og lokalplanlægning

Der er også pres på planlægningen med politiske forventninger om hurtige og effektive planprocesser. Dette er dog ikke så udtalt som på byggesagsområdet, og flere af de adspurgte tilkendegiver, at deres kommuner prioriterer at tilrettelægge helhedsorienterede processer, der sikrer grundige og tilbunds gående analyser og borgerinddragelse, særligt i de højt prioriterede byudviklings- og omdannelsesområder.

Flere af kommunerne arbejder aktivt på at give både arkitektonisk kvalitet/bykvalitet og bæredygtighed en større stemme i sagsbehandlingen og grundlaget for de politiske prioriteringer. Dette gøres både ved ansættelse af stadsarkitekter og rådgivende udvalg, men også via formidling og redegørende vurderinger i de politiske sagsfremstillinger. Respondenterne lægger dog i den forbindelse også vægt på, at kommunernes planlægning har til formål at sikre flere interesser end alene at tilvejebringe rammerne for byggeri.

Planloven giver som udgangspunkt ikke mulighed for at stille lokalplankrav til bæredygtighed i byggeriet. F.eks. kan man formulere bestemmelser om anvendelse af træ, men ikke at dette skal være bæredygtigt.

Arbejdet med bæredygtighed og bykvalitet i planlægningen foregår således i kommunernes overordnede arealdisponering, herunder trafikløsninger, bebyggelsestætheder, balancen mellem benyttelse og beskyttelse, landskabelige træk/grønne byrum/LAR-løsninger, disponering af parkeringspladser mv.

Flere af kommunerne nævner dog, at det fortsat er markedets efterspørgsel og/eller boligpolitikken ift. det eksisterende boligudbud, der er primær argumentation for, hvilke boligtyper der udvikles for. Der er således i flere af kommunerne ret store udlæg af parcelhusbyggerier på bar mark.

Fingerplankommunerne giver udtryk for, at statens regulering i form af f.eks. Fingerplanens stationsnærhedsprincip og begrænsning af nye udlæg til byudviklingsområder er en fordel for administrationen, da der ellers ville være lokalpolitisk pres på dette. Statens administration af Fingerplanen kan dog også virke for rigid i forhold til muligheden for at omdanne eksisterende bebyggelser i landsbyer til boligformål.

Begrænsning af parkering er lokalpolitisk en varm kartoffel og finder ikke anvendelse i de adspurgte kommuner, om end det ofte diskuteres.

Nogle kommuner forsøger sig med at stille indirekte krav til materialer baseret på arkitektoniske begrundelser ift. begrønning af facader, tage mv. Men det vurderes at have begrænset (symbolsk) effekt, og de adspurgte kommuner er varsomme med ikke at foretage magtfordrejning i deres myndighedsbehandling.

I forhold til genbrug af eksisterende bygninger har kommunerne alene mulighed for at bruge bevaringsværdier som argument. Men selv hvor der vurderes at være reelle bevaringshensyn at varetage, tøver kommunerne ofte med at anvende planloven til at forhindre nedrivning ved hjælp af lokalplanværktøjet. F.eks. en aktuel sag i Køge, hvor et flertal i kommunalbestyrelsen besluttede ikke at nedlægge §14 forbud mod nedrivning af en bevaringsværdig patriciervilla til fordel for en Lind & Risør-hus.

Holbæk Kommune har forsøgt sig med LCA i en lokalplanproces med argumentation i planlovens formålsbestemmelse. Det medførte en lokalplan, der gav mulighed for at bygge med kalkmørtel med henblik på, at byggematerialer ville kunne genanvendes på sigt. Dette blev dog ikke gennemført. Et 'skal-krav' ville formentligt blive underkendt, hvis det blev påklaget.

Med henblik på at forsøge at styre rækkefølge for udbygning og byggeprojekternes kvalitet på detailniveau arbejder flere af kommunerne med differentierede lokalplantyper i større byudviklingsområder. Således laver de først helhedsplaner/rammelokalplaner, som de derefter 'fylder ud' med de byggeretsgivende (projekt) lokalplaner. Dette medfører dog meget lange planprocesser, og metoden kan derfor være under politisk pres.

Respondenterne giver dog også udtryk for, at forsøget på at styre byggeriet med meget detaljerede projektlokalplaner er forbundet med en række dilemmaer. Dels er det en udfordring overfor bygherrens investeringssikkerhed at skulle bruge mange ressourcer på rådgivere til detaljeret projektudvikling, inden byggeretten er fastlagt. Dels giver de flotte renderinger høje forventninger hos borgere og politikere om byggeriet, som af og til skuffer ved den endelige udformning, når projekteringen har fundet sted. Således opleves det u hensigtsmæssigt og svært at 'fastlåse' skitseprojekter i paragraffer, der ikke tager højde for projektets videreudvikling eller udskiftning af rådgivere og/eller udviklere undervejs mv. De meget stramme projektlokalplaner opleves desuden som en hæmsko for eventuelle senere omdannelser af byggeriet, og de planmæssige begrundelser (hjemmelen) kan i yderste konsekvens være tvivlsomme.

Flere kommuner oplever problematiske sagsforløb, hvor arkitekturrådgivere alene benyttes i den indledende lokalplanfase (hvor bygherren vil sikre byggeretten), og kvaliteterne desværre ikke følges til dørs i den endelige projektering.

Det opleves således meget svært alene at 'paragraffe' sig til de gode løsninger. Der hvor det lykkes, er det fordi, forhandlingsprocessen og samspillet mellem bygherre, rådgiver og kommunen (embedsmænd og politikere) fungerer godt.

Gladsaxe Kommune har f.eks. gode erfaringer med at redegøre for politikerne om forhandlingerne med bygherrer undervejs i processerne. Det giver både politikerne et indblik i kommunens reelle råderum ift. at styre projekterne og dermed tillid til forvaltningens arbejde, og så giver det anledning til at diskutere udviklingen af projekternes kvaliteter undervejs.

Viborg Kommune har som en del af frikommuneforsøget (lov om frikommuner fra 2012) gjort erfaringer med at hæve grænsen for lokalplanpligt og bruge byzonetilladelser som et alternativ til projektlokalplaner. De har oplevet, at dette har medført gode resultater i forhandlingen med bygherrer, som et tidsbesparende alternativ til de lange og ressourcekrævende lokalplanprocesser. Dette uden at gå på kompromis med planlovens formål om at inddrage offentligheden. Metoden blev dog ikke indført som en mulighed i seneste revision af planloven. Evaluering af frikommuneforsøget findes her.

https://im.dk/media/8442/slutevaluering-af-frikommuneordningen_lang-rapport.pdf

Snitflader mellem byggesagsbehandling og lokalplanlægning

Størsteparten af respondenterne tilkendegiver, at de savner en bedre kobling mellem planlov og byggelov og stærkere redskaber til at fremme bæredygtighed og bykvalitet. De oplever lovarbejdet som fragmenteret og komplekst. Et eksempel herpå er de to lovkomplekssers forskellige definitioner af midlertidighed. Nogle af respondenterne har enkeltstående bud på greb, der med fordel kunne indføres, men erkender også, at de ikke kender svaret på, hvordan det vil kunne løses i et samlet hele. Et fælles billede er, at det kræver en grundlæggende gentænkning af samspillet mellem lovkomplekser generelt.

De juridiske redskaber, der primært bringes i anvendelse i myndighedsbehandlingen, er, som tidligere beskrevet, helhedsvurderingerne og administration af lokalplanbestemmelser (se: afsnit om byggesagsbehandling) – men mange gamle utidssvarende lokalplaner og de lange ressourcekrævende processer ved udarbejdelsen af nye lokalplaner begrænser mulighederne. Kommunerne vælger således kun sjældent at bruge planlovens § 14 til at forhindre projekter.

Kommunerne arbejder også på at bruge 'blødere tiltag', såsom tilskyndelser via (forhånds)dialog og informationsmøder. Men de er også meget bevidste om ikke at foretage magtfordrejning – og om at finde den rette balance mellem vejledning og rådgivning.

Alle kommunerne arbejder aktivt med at nedbryde siloer i forvaltningen og forbedre samarbejdet mellem de relevante fagområder med henblik på en helhedsorienteret sagsbehandling. Det gælder især indenfor plan og byggesag, vej/mobilitet, natur og miljø.

Andre forhold

Flere af de interviewede respondenter har udover myndighedsområdet også ansvaret for byudviklingsprojekter, hvor kommunen fungerer som grundsælger. Her har kommunerne i højere grad mulighed for at stille krav i udbudsmaterialet end ved myndighedsbehandlingen alene – f.eks. i form af certificeringer, fællesskaber, byggematerialer eller andre tiltag, der kan sikre en bæredygtig dagsorden. Det er redskaber, der tages i anvendelse, men også her sker der jævnligt en prioritering af økonomi over (fordyrende) bæredygtighedskrav og krav til bykvalitet.

Kommunernes rolle som byg- og driftsherre ved kommunale ejendomme og andre anlægsprojekter er desuden en væsentlig parameter i kommunernes arbejde med bæredygtighed i byggeriet. Flere af kommunerne har fokus på dette, men de fortæller også, at certificeringsordninger (f.eks. DGNB og Svanemærkning) ofte nedprioriteres. Det foregår ud fra en konkret vurdering af, at det er dyrt at certificere, og at der kan 'købes mange bæredygtige løsninger for de penge, det koster'. En enkelt respondent har dog den refleksion, at certificeringer formodentligt ville medføre en mere struktureret tilgang til at skabe bæredygtige løsninger i de kommunale bygninger.

Kun Holbæk Kommune har en erklæret politik om, at alle nybyggerier skal være DGNB-certificerede, og kommunen har uddannet flere medarbejdere, der arbejder med dette.

Kommunerne arbejder også aktivt på at sikre en bæredygtig dagsorden via deres energiplanlægning. Her opleves dog barrierer for at etablere anlæg til vedvarende energi. Både ift. borgerinddragelsen og de politiske prioriteringer, men også lovgivningsmæssige forhold, der gør det svært for private interessenter og/eller energifællesskaber at producere vedvarende energi.