

Byplanfaglig vurdering af Lokalplan 261 med tillæg 1,2 og 3_ MB 29. april 2020

Denne byplanfaglige vurdering er bestilt af Bispebjerg Lokaludvalg og foretaget af arkitekt m.a.a. Marianne Bendixen selvstændig byplanrådgiver og ejer af Marianne Bendixen Byudvikling - tidligere kommunalt ansat byplanlægger, planchef og leder af byggesagsafdeling i hhv. Glostrup og Furesø Kommuner samt kursus- og projektleder ved Dansk Byplanlaboratorium, hvor hun blandt andet har undervist i lokalplanlægning. Marianne Bendixen har desuden været tilknyttet en gruppe af fagpersoner, der har bidraget til tilblivelsen af 2. udgave af Byplanhåndbogen fra 2018.

Lokalplan 261 dækker et område afgrænset af Frederiksborgvej, Glasvej, Frederikssundsvej, Tomsgårdsvej og Birkedommervej.





Lokalplanen er vedtaget den 7. december 1995 og bekendtgjort for offentligheden den 23. januar 1996 i henhold til lov om planlægning lovbekendtgørelse nr. 746 af 16. august 1994. link til dagældende planlov: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1994/746>

Lokalplan 261 er således næsten 25 år gammel, og lever ikke op til nutidens standarder for lokalplanlægning. Med planen følger kun få illustrationer og ingen redegørelse, hvilket umiddelbart gør den vanskelig at forstå/tolke for så vidt angår både lokalplanens bestemmelser, principper (målet med planlægningen) og planens forhold til den overordnede planlægning.

Det er, og var ved planens vedtagelse, et mindstekrav til lokalplanlægningen, at planen skal indeholde en redegørelse jf. planlovens §16. Baggrunden for kravet om en redegørelse for lokalplanens sammenhæng med kommuneplanen og den øvrige planlægning er, at offentligheden og andre myndigheder skal have mulighed for at vurdere planforslaget og se, om deres interesser er varetaget, uden at de skal foretage omfattende undersøgelser eller indhente supplerende oplysninger.

I nogle kommuner var det i en periode praksis at fjerne redegørelsen fra lokalplanerne i forbindelse med den endelige vedtagelse af planen. Dette er muligvis også sket ved lokalplan 261. Rationalet var, at bestemmelserne skulle kunne stå alene som administrationsgrundlag i myndighedsbehandlingen. Denne praksis var uhensigtsmæssig og ses ikke mere. En lokalplan opfattes i dag som mere end blot et administrationsgrundlag for kommunens forvaltning. Den har således også til formål at formidle retsgrundlaget og planens indhold og principper overfor grundejere, bygherrer samt berørte borgere.

Planloven overlader det til borgerrepræsentationen at fastlægge lokalplaners konkrete indhold og detaljeringsgrad – inden for rammerne af lokalplankataloget, § 15, stk. 2. 5). Det er dog en selvstændigt formål med planloven (§1 stk 2,6) at offentligheden i videst muligt omfang inddrages i planlægningsarbejdet.

For at opfylde lokalplanpligten skal en lokalplan indeholde retningslinjer om områdets fremtidige anvendelse og udformning, på en sådan måde, at det - på grundlag af planen - er muligt at forestille sig, hvordan området bliver med hensyn til bebyggelsens art og omfang samt veje og friarealer, når planen er gennemført. Hvis ikke dette er opfyldt, kan en lokalplan erklæres ugyldig som grundlag for ny bebyggelse.

Lokalplanens principper:

Formålsparagraffen har væsentlig betydning ved behandling af ansøgning om dispensation efter planlovens § 19, stk. 1, idet der ikke kan dispenseres fra lokalplanens principper. Anvendelsesbestemmelserne er et udtryk for planens principper, og dermed også for afgrænsningen af kommunalbestyrelsens mulighed for senere at fravige planen ved dispensation.

Planens principper kan således betragtes som en 'kontrakt om det der ikke kan fraviges'. Ønsker Borgerrepræsentationen at afvige fra en lokalplans principper, vil dette kræve en ny lokalplanprocedure.

Lokalplanens principper udgøres af lokalplanens formålsbestemmelser (§1), anvendelsesbestemmelser (§3) og i visse tilfælde (afhængigt af konteksten) forholdet mellem bebyggede og ubebyggede arealer, dvs. lokalplanens fastlæggelse af de overordnede bebyggelsesstrukturer.

I lokalplan 261 er formålsbestemmelsen formuleret således:

§ 1. Formål

Formålet med lokalplanen er

- at* det tidligere industriområde omkring Rentemestervej/Provstevej kan udvikles til et tidsvarende bykvarter med et boligområde mod Frederikssundsvej, et erhvervsområde mod Tomsgårdsvej og et blandet bolig- og erhvervsområde omkring Provstevej.
- at* bolig- og erhvervsområdet omkring Provstevej kan bevare og udbygge sin nuværende karakter med blanding af boliger og erhverv, afvekslende bygningsformer og en bebyggelsesmæssig skala af købstadsniveau,
- at* der i erhvervsområdet mod Tomsgårdsvej sikres udviklingsmulighed for serviceprægede erhverv og ikke-forurenende industri,
- at* Provstevej udvikles til en boliggade, hvor der på længere sigt kan etableres forbindelse for fodgængere og cyklister mellem Provstevej og Landfogedvej, som forbindelse mellem boligområderne nord for Birkedommervej og byfunktionerne på centerstrøget Frederikssundsvej,
- at* boligområdet mellem Frederikssundsvej og Theklavej/Møntmestervej kan færdiggøres som karrébebyggelse med en bebyggelsesmæssig karakter, der svarer til karrébebyggelsen langs den syd for liggende strækning af Frederikssundsvej,
- at* sikre bevaringsværdig bebyggelse,
- at* aflyse forældede industriservitutter samt lokalplan nr. 79.

Med lokalplanen udpeges syv enkeltstående bebyggelser, som værende bevaringsværdige. Med formuleringen af sjette 'at' i formålsparagraffen er bevaringen af disse således et princip, der ikke kan dispenseres fra.

Der ses dog i lokalplanen ingen anden overordnet stillingtagen til hvad der menes med 'nuværende' karakter der skal bevares og udbygges (jf. andet 'at') herunder den industrielle kulturarv, skala, sammenhængende bygningsstrukturer eller særlige industrielle karakteristika mv. Udpegningen af syv enkeltstående bebyggelser vurderes ikke umiddelbart at være et gennemarbejdet og dækkende grundlag for en overordnet bevaring af områdets samlede identitet og kulturhistorie.

Overalt i området skal ny bebyggelse placeres enten som 'overvejende randbebyggelse' eller som 'sluttet randbebyggelse' mod vejene. Der markeres således på kortbilag 3 en definerende karréstruktur for området som helhed. Et hovedgreb, der gør op med områdets hidtidige industrielle karakter, og ikke umiddelbart er i overensstemmelse med lokalrådets ønske om at bevare områdets særlige egenart. Dette gør lokalplanens formål om at 'bevare og udbygge sin nuværende karakter med.... afvekslende bygningsformer' upræcis og svær at afkode.



Anvendelsesbestemmelserne er i hovedtræk meget åbne, og de lever således op til lokalplanens formål, om at bevare områdets karakter af blandet bolig og erhverv. Det fastlægges dog, at nye lejlighedsbyggerier i delområde I og III skal indrettes *overvejende* med familieboliger jf. lokalplanens §3 stk. 1f og 3e. Dette må umiddelbart tolkes at være udtryk for en boligstrategisk overvejelse om boligstørrelser, og er som en del af anvendelsesbestemmelsen dermed principielt for planen.

Men med en uklar paragraf, der er svær at administrere (hvad betyder overvejende? Er det for området som helhed? og opgøres det som det antal boliger, eller pr. m2 nybyggeri? Hvad er en familiebolig? Hvad er definitionen på en familie?) gør den lokalplanen upræcis, også på dette punkt.

Princippet er da også fraveget ved efterfølgende projektlokalplaner, der har muliggjort ungdoms- og kollegieboliger indenfor lokalplanområdet.

Senest lægger forvaltningen op til med naboorientering den 16. april 2020 at kunne meddele dispensation fra lokalplan 261 til et projekt med en ny bebyggelse med 40 ungdomsboliger indenfor delområde III (hjørnet af Provstevej og Frederikssundsvej). Dette vurderes umiddelbart at være i strid med lokalplanens anvendelsesbestemmelse §3 (uagtet at denne ikke kan håndhæves) og dermed principperne i planen (dvs. forhold der ikke kan dispenseres fra). Det ville dog i sidste ende skulle afgøres af Planklagenævnet i forbindelse med en evt. påklage.

Samlet set vurderes der at være behov for en fornyet strategisk stillingtagen til områdets boligsammensætning og bevaringshensyn af områdets samlede karakter på et overordnet niveau.

Lokalplanens opbygning og bestemmelser:

Bestemmelser i en lokalplan skal som altovervejende hovedregel udformes som forholdsnormer. Det betyder, at det skal kunne læses direkte og entydigt i teksten, hvad der er tilladt og ikke tilladt på de ejendomme, der er omfattet af lokalplanen. Eksempler på forholdsnormer er bestemmelser som 'Området må kun anvendes til', 'Beboelsesbygninger skal placeres...', 'Bygninger må ikke være højere end ...', osv.

Kompetencenormer som f.eks. 'friarealer skal anlægges med opholdsarealer efter Magistratens nærmere tilladelse' eller uklare paragraffer som 'der *kan* opføres...' eller 'der skal anlægges *et nærmere antal*', eller '...beplantning *skal i videst muligt* omfang bevares', kan ikke administreres og giver ofte anledning til ugyldige afgørelser.

Generelt rummer lokalplan 261 med tillæg 1, 2 og 3 mange kompetencenormer og upræcise bestemmelser. F.eks. er krav til friarealers indretning i lokalplan 261 formuleret som kompetencenormer. Ligesom de ikke er tidssvarende i forhold til Københavns Kommunes nuværende politik om mere bynatur. (F.eks. §4 stk. 9 Eksisterende Allé-beplantning langs Bispevej, Dortheavej, Peter Ibsens Alle og Rentemestervej skal i *videst muligt* omfang bevares..... Magistraten *kan* forlange, at allé beplantningen suppleres og fortsættes langs de ovennævnte veje i forbindelse med nybyggeri langs vejene).



Lokalplan 261 inddeler lokalplanområdet i 4 delområder I, II, III og IV. For delområde IV fremgår det af lokalplanens §5 stk. 1 at væsentlig ny bebyggelse indenfor dette område kun må finde sted efter tilvejebringelse af en ny lokalplan. Lokalplanen definerer således sig selv, som en rammelokalplan for dette delområde.

En lokalplan kaldes en rammelokalplan, hvis den ikke indeholder så tydelige retningslinjer om områdets fremtidige anvendelse og udformning, at det er muligt at forestille sig, hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens art og omfang samt veje og friarealer, når planen er gennemført. En rammelokalplan kan ikke danne grundlag for et lokalplanpligtigt byggeri. At dele af lokalplanen er defineret som en rammelokalplan med en enkelt paragraf vedrørende bebyggelsens omfang og placering, gør planens status svær at forstå for offentligheden.

For de øvrige delområder reguleres bebyggelsens omfang af hhv. en maksimal bebyggelsesprocent og et krævet etageantal (der fremgår af kortbilag 3). Bebyggelsesprocenten fastlægges til 110 for delområde I og II og 150 for delområde III. Etageantallet er fastlagt som krav om, at der bygges hhv. 2-3½, 3-4½ og 4-5½ etager (primært i delområde III).

Der er ikke med lokalplanen defineret en maksimal tilladt bygningshøjde. Dette vurderes at være upræcist.

De høje byggeretter – særligt i delområde III - giver mulighed for en relativt intensiv udnyttelse, og fungerer derfor som drivkraft for meget omfattende og karakterforændrende transformation af området. Af lokalplanens formål fremgår, at det at planen skal sikre, at området kan bevare og udbygge sin nuværende karakter med *en skala af købstadsniveau*. Det kan imidlertid diskuteres om en bebyggelsesprocent på 150 med etageantal på 4-5½ er en skala der er kendetegnende for mange af de danske købstæder, eller om denne skala-definition er misvisende, for det planen i praksis giver mulighed for.

I forlængelse heraf meddeler forvaltningen med naboorienteringen den 16. april 2020, at kommunen kan være tilbøjelig til at meddele dispensation til at hæve bebyggelsesprocenten fra 150 til 196 på ejendommen på hjørnet af Provstevej og Frederikssundsvej. Denne forøgelse af byggemuligheden med godt en tredjedel vurderes umiddelbart at være en meget omfattende fravigelse af lokalplanens forhold mellem bebyggede og ubebyggede arealer, og kan således i sig selv vise sig at være lokalplanpligtig. Dette afhænger dog af en konkret vurdering af den øgede bebyggelsesprocent set i forhold til områdets karakter i øvrigt, og vil i sidste ende skulle afgøres af Planklagenævnet i forbindelse med en evt. påklage.

Det skal bemærkes, at Københavns Kommune flere gange er blevet underkendt i klagenævnet vedrørende dispensationer fra lokalplan 261, i forhold til planens principper - herunder anvendelsesbestemmelserne og forholdet mellem bebyggede og ubebyggede arealer. Dette understøtter ovennævnte betragtninger om planens uklarhed ift. fortolkningen af planens principper.

Link til naturklagenævnsafgørelser:

<https://docplayer.dk/27715182-Afgoerelse-i-sag-om-koebenhavns-kommunes-dispensation-fra-lokalplan-261-med-tillaeg-1-til-etablering-af-dagligvarebutik-paa-rentemestervej-17.html>

<https://docplayer.dk/8392396-Afgoerelse-i-sag-om-koebenhavns-kommunes-dispensation-fra-lokalplan-nr-261-til-opfoerelse-af-ungdomsboliger-paa-ejendommen-provstevej-5.html>



Tillæg til lokalplan 261/projektlokalplaner:

Et tillæg til en lokalplan er ifølge Byplanhåndbogen defineret ved at være et dokument, der supplerer de bestemmelser, der gælder i forvejen i en eksisterende lokalplan. Dette kan f.eks. være relevant i forbindelse med en temalokalplan (f.eks. for skilte og facader i en bymidte). Ønskes en lokalplan suppleret eller delvist ændret med et tillæg, kan det kun gennemføres efter samme procedure som ved en ny lokalplan. Det er vigtigt at brugerne af lokalplanen, har let ved at se hvad der findes af tillæg, og det er tydeligt og entydigt hvad der gælder på den enkelte ejendom (j.f. planlovens krav om klarhed og entydighed).

Siden vedtagelsen af lokalplan 261 er der indenfor lokalplanens området vedtaget tre mindre lokalplaner. Disse er alle fremlagt under benævnelsen 'tillæg' til lokalplan 261, der således defineres som den overordnede 'hovedplan'. Men med en enkelt udtagelse (lokalplantillæg nr. 1) aflyser de dog bestemmelserne i lokalplan 261 i sin helhed indenfor hver deres mindre område, hvorfor de i realiteten er at betragte som selvstændige projektlokalplaner, og ikke lokalplantillæg som de er defineret i almindelig planlægningspraksis.

Denne misinformation om planernes indbyrdes hieraki er, sammen med 'hovedlokalplanens' svært tilgængelige læsbarhed, med til at komplicere billedet af, hvad der egentligt er gældende for området.

To af 'lokalplantillæggene' har indtil videre dannet baggrund for ny bebyggelse. Det tredje, 'lokalplantillæg' nummer 2 ved hjørnet af Dortheavej og Tomsgaardsvej, er endnu ikke realiseret. Selvom denne lokalplan rummer en udførlig redegørelse og er rig på illustrationer, herunder skyggediagrammer mv. vurderes den i sine bestemmelser at være så upræcis og løst formuleret, at den umiddelbart vil være vanskelig at administrere. (F.eks. §6 stk 1 a *Bygningen skal fremstå med en klar arkitektonisk idé, der tilfører området et arkitektonisk løft i form af et antal kulehvalv, der skaber et samlet bygningskompleks i en ny moderne helhed*).

Det er ved gennemlæsning af bestemmelserne svært at forudse hvad lokalplantillæg nr. 2 reelt giver af muligheder for ny bebyggelse, og således tvivlsomt om den overholder planlovens krav om lokalplanpligt. Dette ville dog i sidste ende skulle afgøres af planklagenævnet.

Den projektbaserede tilgang til lokalplanlægningen praktiseres i mange kommuner, og kan være relevant for så vidt, at den giver planmyndigheden mulighed for i planlægningen at gennemføre en relativt stram styring af kvalitetskrav til ny bebyggelse. Dette kan med projektlokalplaner gennemføres på et detailniveau, der først er muligt at definere, når der foreligger et egentligt projektforslag til ny bebyggelse.

En risiko ved 'projektlokalplanen', er at den ofte ses udført som en beskrivelse af et skitseprojekt fremfor en for en egentligt gældende lovtekst, og enten viser sig at være for løst regulerende og dermed ikke giver mulighed for at fastholde kvalitetskravene, eller umulige at administrere, hvis det aktuelle byggeprojekt bortfalder eller ændres undervejs i processen. Dette vurderes at være tilfældet ved nærværende lokalplantillæg nummer 2.



En anden risiko ved den projektbaserede planlægning er, at bygherre (og planmyndighed) ofte ses at miste fokus på den helhedsorienterede planlægning og de overordnede strategiske målsætninger for området, ligesom borgere og planmyndighed ikke får anledning til at afstemme forventningerne til samme i høringsprocessen. Dette kan undgås ved, at der laves en helhedsplan eller masterplan, der formidler de overordnede strukturer og strategiske mål, på en måde der er klar og tydelig, og dermed kan forfølges i den efterfølgende detailplanlægning.

En helhedsplan eller en masterplan er betegnelsen for en overordnet, oftest langsigtet plan eller strategi for udvikling af en by eller et byområde. Disse uformelle plantyper, ses ofte anvendt forud for en formel planlægningsproces til at afklare de særlige planmæssige problemstillinger eller udviklingsmuligheder i et område.

Helhedsplanlægning gennemføres ofte med udvidede procesforhold ift. inddragelse af borgere og særligt sagkyndige. Dette kan f.eks. være ved workshops, byvandring, registranter, faglige analyser, arkitektkonkurrencer, temamøder m.v.

Helhedsplanens intentioner kan gives retsvirkninger indenfor planloven, ved at blive indarbejdet i enten planstrategien eller kommuneplanens hovedstruktur og rammer. Ligger helhedsplanprocessen udenfor den normale kommuneplankadence, bliver helhedsplanen ofte formaliseret enten via et tillæg til kommuneplanen eller som en rammelokalplan.

Konklusion:

Lokalplan 261 synes, at rumme en indbyrdes modstrid mellem formålet om bevaring af områdets egenart og de massive nye byggemuligheder lokalplanen giver. Lokalplan vurderes således ikke at være tilstrækkeligt formidlet/gennembearbejdet, i forholdet mellem lokalplanens formål og bestemmelser.

Samlet set vurderes det nugældende plangrundlag at være både utidssvarende, mangelfuldt og upræcist, hvilket også vurderes, at have resulteret i en noget slingrende praksis ved administrationen af lokalplan 261.

Dette taler for, at der:

1): bør ske en overordnet genovervejelse af de planlægningsmæssige mål for lokalplanområdet som helhed – Herunder boligsammensætningen, balancen mellem transformation/fortætning og bevaringsinteresser (skala og identitet), samt balancen mellem bebyggede og ubebyggede (grønne) arealer. Disse vil med fordel kunne afklares i en nærmere tilrettelagt helhedsplanproces, der blandt andet bør indeholde en fornyet gennemgang af og debat om områdets og bygningers bevaringsværdier.

2): bør gennemføres en gennemgribende og sammenhængende revision af plangrundlaget med oprydning af de nugældende plandokumenters bestemmelser, indbyrdes status og redegørelser.