UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Kommunernes landzoneadministration

Anker, Helle Tegner; Nielsen, Janne Birk

Publication date:
2005

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Anker, H. T., & Nielsen, J. B. (2005). *Kommunernes landzoneadministration: sagsbehandling og administrationsgrundlag*. Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole, Fødevareøkonimisk Institut. Skrifter fra Fødevareøkonomisk Institut, Samfundsvidenskabelige Serie, Nr. 17

Download date: 17. sep.. 2019

SKRIFTER
FRA
FØDEVAREØKONOMISK INSTITUT

SAMFUNDSVIDENSKABELIGE SERIE 17
2005

KOMMUNERNES LANDZONEADMINISTRATION

- SAGSBEHANDLING OG ADMINISTRATIONSGRUNDLAG

Helle Tegner Anker og Janne Birk Nielsen

SOCIAL SCIENCE SERIES

Papers from Food and Resource Economic Institute
The Royal Veterinary and Agricultural University, Denmark
Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole (KVL)

Kommunernes landzoneadministration – sagsbehandling og administrationsgrundlag

Helle Tegner Anker
Janne Birk Nielsen

Forord

Denne rapport er udarbejdet som en del af et juridisk forskningsprojekt om Kommunal miljøforvaltning finansieret af Forskningsrådet for Samfund og Erhverv.[1] Projektet om kommunal miljøforvaltning sigter navnlig mod at analysere den retlige betydning af opgavefordelingen og organiseringen af opgavevaretagelsen i den kommunale miljøforvaltning.

I dette delprojekt fokuseres der på kommunernes varetagelse af landzone-kompetencen, som denne er tilrettelagt siden overførsel af fuld landzone-kompetence fra amter til kommuner pr. 1. september 2002. Rapporten er baseret på telefon-interviews af alle landets kommuner. Desuden er der efter aftale med AKF inddraget data fra AKF's spørgeskemaundersøgelse om kommunernes landzoneadministration. Der er i rapporten foretaget en simpel kvantitativ behandling af de indhentede data, men ikke en statistisk bearbejdning.

Studentermedhjælp, stud.scient.oecon. Janne Birk Nielsen har gennemført telefon-interviews og har bearbejdet data. AKF har beredvilligt stillet data til rådighed.

Helle Tegner Anker
Frederiksberg, 2005

[1] Tidligere Det Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Om projektet se www.kommunalmiljoeforvaltning.kvl.dk

Indhold

1 Indledning – formål, baggrund og metode 7
2 Lovgrundlaget for kommunernes landzoneadministration 11
3 Sagsbehandling i kommunerne 15
3.1 Selvstændig sagsbehandling i kommunerne 17
3.2 Sager, der berører flere kommuner 18
3.3 Høring af regionplanmyndigheden 19
4 Administrationsgrundlag 25
4.1 Regionplanen som administrationsgrundlag 25
4.2 Andet administrationsgrundlag el.lign. udarbejdet af regionplanmyndigheden 28
4.3 Interne administrationsgrundlag 30
5 Forholdet mellem det politiske og det administrative niveau 35
6 Sammenfatning og konklusion 41
Referencer 47
Bilag 49

1 Indledning – formål, baggrund og metode

Formålet med denne rapport er at tegne et billede af kommunernes landzoneadministration, som denne er tilrettelagt i kommunerne siden overførsel af den fulde landzonekompetence fra amter til kommuner pr. 1. september 2002. Der lægges navnlig vægt på, i hvilket omfang kommunerne selvstændigt varetager landzoneadministrationen – dels mht. den generelle tilrettelæggelse af landzoneadministrationen dels mht. administrations-grundlag, herunder i hvilket omfang kommunerne støtter sig til regionplanen mv.. Der er ikke tale om en analyse af den materielle retstilstand – eksempelvis hvilke hensyn der tillægges vægt i den kommunale administration eller antallet af landzonetilladelser.

Rapporten er baseret på den grundlæggende antagelse, at landzone-administrationens tilrettelæggelse – alt andet lige – har betydning for den materielle retstilstand, herunder sikring af natur-, landskabs- og miljøhensyn samt hensynet til borgernes retssikkerhed gennem en faglig og saglig funderet administration. Et springende punkt i denne henseende kan være, om der er en tilstrækkelig sagsmængde i den enkelte kommune til at oparbejde det fornødne erfaringsgrundlag for håndtering af landzoneadministrationen. I rapporten søges det derfor bl.a. belyst, om der er en sammenhæng mellem sagsmængde og tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen, herunder inddragelse af regionplanen/regionplanmyndigheden, udarbejdelse af interne administrations-grundlag og afgrænsningen mellem det politiske og det administrative niveau. Disse faktorer kan angive særlige sammenhænge, som kan have betydning for en miljømæssig og retssikkerhedsmæssig forsvarlig kommunal landzone-administration.

Problemstillingen er atter aktuel i forbindelse med kommunalreformen, hvor den hidtidige regionale varetagelse af natur-, landskabs- og miljøhensyn overlades til kommunerne. Det såkaldte "armslængde-princip", hvor region-planen og regionplanmyndighederne har sikret en vis styring af kommunernes planlægning og administration navnlig mht. natur-, landskabs- og miljø-interesser, vil forsvinde med kommunalreformen. Det vil herefter være kommunernes egen planlægning – kommuneplanen – der udgør det primære administrationsgrundlag for landzoneadministrationen, og det regionale niveau (regionsrådene) vil ikke blive involveret i landzoneadministrationen. De nye regionale udviklingsplaner vil ikke indeholde retningslinier for landzone-administrationen og vil alene have en – formentlig – begrænset betydning for kommuneplanlægningen gennem overordnede ikke-præcise udpegninger

vedrørende den ønskede fremtidige regionale udvikling. Landsplanlægningen kan dog fortsat fastsætte visse rammer for landzoneadministrationen.

Overførsel af landzonekompetence til kommunerne var fastlagt som et klart politisk mål for Fogh Rasmussen regeringen ved dennes tiltrædelse i 2001.[2] I den såkaldte lovpakke, der blev fremsat d. 24. januar 2002 indgik et ændringsforslag til planloven,[3] der i relation til landzoneadministrationen dels skulle sikre overførsel af landzonekompetence til kommunerne dels visse lempelser af kravet om landzonetilladelse for så vidt angik aftægts-/med-hjælperboliger, mindre udvidelser af erhvervsvirksomhed, indretning af bolig og butikker samt etablering af gylletanke. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget forventedes ændringerne ikke at få væsentlige miljøkonsekvenser, hvis kommunerne tog hensyn til regionplanmyndighedernes udtalelser om miljø-, natur- og landskabsforhold.[4] Lempelserne af kravet om landzone-tilladelse forventedes dog at give anledning til øget byggeri, selvom dette ifølge miljøministeren forventedes at være af mindre omfang.[5]

Udover debatten om øget byggeri som følge af lempelserne af kravet om landzonetilladelse blev der i forbindelse med ændringslovens vedtagelse i 2002 fremført formodninger om, at overførsel af fuld landzonekompetence til kommunerne i sig selv ville føre til en mindre restriktiv praksis og dermed mere byggeri i det åbne land. Der blev navnlig fremført bekymringer vedrørende kommunernes evne og vilje til at varetage natur-, landskabs- og miljøhensyn.[6] Tidligere undersøgelser under de såkaldte frikommune-forsøg, hvor visse kommuner varetog fuld landzonekompetence, havde tilsyneladende afsløret en mindre restriktiv praksis samt et forøget antal klagesager.[7] Flere undersøgelser er dog også kommet frem til, at amternes hidtidige praksis - selvom den måtte anses for restriktiv - alligevel resulterede i en forholdsvis høj andel af meddelte tilladelser.[8] Der kan naturligvis findes flere forklaringer på

---

[2] Se Regeringsgrundlag 2001 – vækst, velfærd og fornyelse, Statsministeriet 2001.

[3] Se Folketingstidende 2001-02 A s. 1750, L 59: Forslag til lov om ændring af lov om planlægning og lov om Hovedstadens Udviklingsråd. (Ændring af reglerne om landzoneadministrationen og reglerne om planlægning til butiksformål).

[4] Folketingstidende (FT) 2001-02 A s. 1750ff. Denne forudsætning ændres væsentligt ved kommunalreformen, hvor høringspligten afskaffes.

[5] Se Miljø- og Planlægningsudvalget (2001-02), bilag 59 (L59). I Redegørelse af 25. maj 2005 til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg om ændring af planlovens landzonebestemmelser er der på grundlag af AKF's undersøgelse i 2003 opgjort et antal byggetilladelser på ca. 100 aftægts- og medhjælperboliger og indretning af ca. 120 boliger i overflødiggjorte landbrugsbygninger.

[6] Folketingets Forhandlinger (FF) 2001-02, s. 1805ff, 7119ff, 7352ff og 7804ff.

[7] Opgavekommissionen, 1998, kap. 17.6.

[8] Planstyrelsen, 1989: Zonelovsforhold 1987 og 1988 med angivelse af et gennemsnitligt antal tilladelser på 80 %. I Anker, 1998 var der i en undersøgelse af Viborg Amts landzoneadministration for to kommuner en gennemsnitlig andel af tilladelser på hhv. 76 og 78 %. I en tilsvarende undersøgelse af hen-holdsvis Århus Amt og Roskilde Amt var der en gennemsnitlig andel af tilladelser på hhv. 81 og 60 %.

dette forhold, f.eks. at der har været en ikke ubetydelig dialog mellem amt, kommuner og potentielle ansøgere, hvor uheldige projekter er blevet afværget eller evt. tilpasset, således at en tilladelse har kunnet opnås. Tidligere undersøgelser indikerer imidlertid også en vis variation mellem amterne, f.eks. har undersøgelser vist en væsentlig lavere andel af tilladelser i Frederiksborg Amt og i Roskilde Amt.[9] En forklaring herpå kunne være, at der er et større pres på landzonearealer i hovedstadsområdet og en anden sagssammensætning end i den øvrige del af landet.[10]

Kommunernes håndtering af landzonesagerne siden september 2002 har derfor været imødeset med en vis interesse – også i lyset af den forestående kommunalreform, hvor kommunerne i højere grad skal varetage såvel planlægnings- som enkeltsagskompetencer inden for bl.a. miljøområdet. Centrale spørgsmål er, på hvilken måde kommunerne håndterer de nye kompetencer samt hvilke hensyn, kommunerne lægger vægt på i administrationen. En analyse af sidstnævnte kan kun ske ved en nærmere gennemgang af et større antal landzonesager, herunder evt. landzonesager afgjort af Naturklagenævnet. Tilsvarende gælder en analyse af den konkrete sagsbehandling, herunder om der i kommunerne tilvejebringes de fornødne oplysninger mv. Det ligger uden for denne rapport at foretage sådanne analyser. Derimod vil rapporten se nærmere på kommunernes egne oplysninger om, hvilket administrationsgrundlag der anvendes, herunder om inddragelse af regionplanerne og høringssvar fra regionplanmyndigheden. Ligeledes vil rapporten give et billede af den generelle tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i kommunerne, herunder om forholdet mellem det administrative og politiske niveau.

Rapporten er baseret på telefoninterviews af landets 271 kommuner med spørgsmål fortrinsvis vedrørende kommunernes sagsbehandling og kommunernes administrationsgrundlag, herunder navnlig om forholdet til amtet og regionplanen.[11] Telefoninterviews blev gennemført i efteråret 2004 som samtaler med en ved henvendelse udpeget ansvarlig person. Ud af de 271 kommuner oplyste 7 kommuner, at de havde enten ingen landzonesager eller intet landzoneareal i kommunen. Endvidere er rapporten delvist baseret på resultater fra en større spørgeskemaundersøgelse gennemført af AKF i forsommeren 2004.[12] AKF's spørgeskemaundersøgelse resulterede i besvarelse fra 221 kommuner. De indhentede data har været genstand for en simpel

[9] Se Andersen, 2001 og Frederiksborg Amt, 1993.
[10] Anker, 2001, s. 90.
[11] Se bilag I. Der blev – efter igangsættelse af interviews – formuleret to supplerende spørgsmål (spm. 1b og spm. 4), som blev besvaret af hhv. 246 og 204 kommuner.
[12] Bille et.al, 2004.

kvantitativ behandling, men ikke for en statistisk behandling. Ved opgørelser på regionalt niveau er amterne anvendt som inddelingsgrundlag. Grundet Bornholms særstatus som regionskommune, er Bornholm udeladt i opgørelserne på amtsniveau. Ligeledes er Københavns og Frederiksberg kommuner udeladt i opgørelserne på amtsniveau. Der kan ikke med baggrund i de indhentede data gives et billede af kommunernes landzoneadministration til sammenligning med amternes landzoneadministration før 1. september 2002. Dette vil forudsætte en mere detaljeret analyse af enkeltsager, hvilket der ikke har været mulighed for i dette projekt.

2 Lovgrundlaget for kommunernes landzoneadministration

Formålet med landzonebestemmelserne var oprindelig med by- og landzonelovens vedtagelse i 1969 at værne det åbne land mod spredt og uplanlagt bebyggelse – bortset fra bebyggelse og aktiviteter, der var nødvendige for landbrug, skovbrug og fiskeri. Der var ikke i forbindelse med ændringsloven i 2002 angivet nogen ændring af dette formål – bortset fra de konkrete lempelser af kravet om landzonetilladelse for visse typer af byggeri. Det oprindelige formål er stadig gældende og skal derfor lægges til grund ved lovens administration. Planlægningsmæssige og landskabelige hensyn tillægges således særlig vægt, men landzoneadministration er i øvrigt kendetegnet ved en bred afvejning af forskellige hensyn, herunder rekreative hensyn, kulturhistoriske hensyn, miljøhensyn, nabohensyn, sociale hensyn m.v.[13]

Hovedreglen er fortsat, at *udstykning, ny bebyggelse samt ændret anvendelse af eksisterende bebyggelse eller ubebyggede arealer* kræver landzonetilladelse jf. planlovens § 35, stk. 1. Ved ændringen af zonebestemmelserne i 2002 skete der imidlertid en udvidelse vedrørende forhold, der ikke kræver landzonetilladelse jf. §§ 36 og 37. Dette gælder opførelse af aftægts- eller medhjælperboliger, indretning af en bolig eller mindre butikker i overflødiggjorte landbrugsbygninger samt mindre udvidelser af eksisterende virksomheder indrettet i overflødiggjorte landbrugsbygninger. Desuden er der sket en normering af skønnet i sager om placering af gylletanke uden tilknytning til de eksisterende bebyggelsesarealer, idet det nu fremgår af loven, at der som udgangspunkt skal meddeles tilladelse, medmindre væsentlige hensyn til bl.a. landskab mv. taler imod, jf. § 36, stk. 2, 2. pkt.

Kommunerne er siden 1. september 2002 landzonemyndighed i alle sager. Frem til denne dato havde kommunerne alene landzonekompetence inden for entydigt afgrænsede landsbyer og inden for lokalplanlagte områder. For andre landzoneområder var amtsrådet/HUR landzonemyndighed. I forbindelse med overførsel af fuld landzonekompetence til kommunerne blev der indsat en bestemmelse i planlovens § 35, stk. 4, hvorefter kommunen først kan meddele landzonetilladelse uden for entydigt afgrænsede landsbyer og lokalplanlagte områder, efter at den har indhentet en *udtalelse fra regionplanmyndigheden*.[14] Kommunen skal tillige foretage *skriftlig naboorientering* mindst 2 uger før en tilladelse gives. Disse høringskrav gælder dog ikke, hvis det ansøgte efter

[13] Boeck, 2002 s. 267ff og Anker, 2001a s. 192f,
[14] I hovedstadsområdet skal også indhentes udtalelse fra amtsrådet.

kommunalbestyrelsens skøn er af *underordnet betydning* for regionplanmyndigheden eller for naboerne.

Som følge af *kommunalreformen* vil kravet om høring af regionplanmyndigheden bortfalde fra d. 1. januar 2007, selvom høringskravet ved lovændringen i 2002 var anført som en garanti for den fortsatte varetagelse af miljø-, natur- og landskabsforhold. Det har dog naturligvis også på dette tidspunkt været en forudsætning, at kommunerne selv skulle varetage sådanne hensyn. Landzoneadministrationen vil efter kommunalreformen i det hele blive baseret på kommunernes eget administrationsgrundlag – navnlig kommuneplanen og eventuelle interne retningslinier. Der vil gælde særlige begrænsninger for kommuneplanlægningen i Hovedstadsområdet, bl.a. med hensyn til fastholdelse af de grønne kiler. Desuden kan der – som hidtil – være fastsat særlige retningslinier for kommuneplanlægning og landzoneadministration i landsplandirektiver, jf. planlovens § 3. I en overgangsperiode frem til vedtagelse af nye kommuneplaner vil regionplanerne for 2005 få status som landsplandirektiver med mulighed for miljøministeren til at ophæve, ændre eller dispensere fra regionplanretningslinierne. Kommunalbestyrelsen har i denne overgangsperiode pligt til at virke for gennemførelsen af regionplanretningslinier ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, se § 3 i lov nr. 571 af 24. juni 2005 om ændring af lov om planlægning.

Vandplaner og Natura 2000-planer udarbejdet i medfør af miljømålsloven skal lægges til grund som bindende forudsætninger for landzoneadministrationen, jf. mml. § 3, stk. 2 og § 48, stk. 2. *Anden lovgivning* skal iagttages ved siden af landzoneadministrationen, f.eks. naturbeskyttelseslovens § 3, § 15 (strandbeskyttelseslinien), fredninger m.v. Der foretages dog normalt en selvstændig vurdering i henhold til landzonebestemmelserne. For så vidt angår de lempelser af kravet om landzonetilladelse, der blev gennemført pr. 1. september 2002, er det præciseret, at disse lempelser ikke gælder inden for klitfredningsog strandbeskyttelseslinien, jf. § 36, stk. 4 og § 37, stk. 4.

Om der skal meddeles landzonetilladelse er en *skønsmæssig afgørelse* baseret på en afvejning af en række forskellige hensyn. Et afgørende hensyn er som nævnt ovenfor landzonebestemmelsernes formål, navnlig om at undgå spredt, uplanlagt bebyggelse i det åbne land. Dette formål, der dog ikke fremgår eksplicit af planloven, skal naturligvis respekteres i den kommunale administration. Der er ikke i lovforarbejderne til 2002-ændringen – og heller ikke i forbindelse med kommunalreformen – grundlag for, at hidtidig praksis skal fraviges på dette punkt. Naturklagenævnet har i en række klagesager efter kommunernes overtagelse af landzonekompetence – navnlig i forbindelse med

opførelse af helårshuse uden for landsbyer og områder planlagt til boligbyggeri – præciseret dette.[15] Udgangspunktet er således, at der ikke kan meddeles landzonetilladelse til opførelse af ny helårsbeboelse i landzone, medmindre der er tale om såkaldt huludfyldning i en landsby eller et lokalplanlagt område.

I MAD 2003.1423 ansås en samling spredte beboelser langs en vej og to sideveje ikke at have et sluttet landsbypræg, hvorved der ikke var grundlag for tilladelse til udstykning af to parcelhusgrunde uden nærmere planlægning for området. Det skal dog bemærkes, at der i den konkrete sag kan være særlige omstændigheder, der alligevel vil kunne føre til meddelelse af landzonetilladelse.

Landskabshensyn indtager en central rolle ved administrationen af landzonebestemmelserne. Derfor er regionplanerne – og de heri indeholdte udpegninger af landskabsmæssig interesse – indgået som administrationsgrundlag for landzoneadministrationen.[16] Regionplanretningsliniernes relevans som administrationsgrundlag forudsætter dog, at der er tale om relativt præcise retningslinier, f.eks. mht. opførelse af ny bebyggelse. I forbindelse med kommunalreformen er det i lovgrundlaget præciseret, at kommuneplanen fremover skal indeholde retningslinier for sikring af landskabelige bevaringsværdier og beliggenheden af områder med landskabelig værdi, herunder større, sammenhængende landskaber (§ 11a, nr. 16). Kommuneplanen må ikke stride mod den regionale udviklingsplan, der med henblik på den ønskede fremtidige regionale udvikling – med ikke-præcise udpegninger – kan angive natur- og landskabsinteresser.

Selvom der er tale om en relativt bred skønspræget beføjelse, må der ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn stilles krav om, at der foretages en faglig og saglig korrekt behandling af sagen, samt at der i overensstemmelse med lighedsprincippet er en vis ensartethed ved administration af ensartede forhold – også på tværs af kommunegrænserne. Naturklagenævnet kan som klageinstans efterprøve sådanne forhold og har beføjelsen til at efterprøve afvejningen af forskellige hensyn, jf. § 58.

[15] Se Naturklagenævnet Orienterer (NKO) 2004.308. Se også MAD 2003.1423 og MAD 2003.1431.
[16] Se bl.a. MAD 2003.1423.

Som et led i normering af skønnet udarbejdede flere amter i forbindelse med deres landzoneadministration *interne administrationsgrundlag,* der i overensstemmelse med bl.a. Naturklagenævnets praksis angav retningslinier for håndtering af forskellige sagstyper. Desuden har Miljøministeriet udgivet en vejledning om landzoneadministration.[17]

[17] Vejledning nr. 9563 af 16. oktober 2002 om landzoneadministration – planlovens §§ 34-38.

3 Sagsbehandling i kommunerne

Der er en betydelig variation i det antal landzonesager, der behandles i hver enkelt kommune. Antallet af sager kan bl.a. afhænge af størrelsen af kommunens landzoneareal. Det fremgår af AKF's rapport, at antallet af landzonesager for den enkelte kommune varierer fra 0 og op til i hvert fald 84 sager i 2003. Kommunerne har i gennemsnit behandlet 26 landzonesager i 2003.[18]

Med baggrund i AKF's data over antal landzonesager kan der foretages en gruppering af kommuner på baggrund af antal landzonesager. I denne opgørelse indgår alene de kommuner, der har svaret på såvel AKF's spørgeskema som deltaget i telefoninterviews.[19] Dette tal udgør 216 kommuner, der er fordelt ud over samtlige amter.

Tabel 3.1

	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3	Gruppe 4	Gruppe 5
Antal landzonesager	0-15	16-30	31-45	46-60	61- op efter
Antal kommuner i gruppen	64	84	34	19	15
%-andel	30 %	38 %	16 %	9 %	7 %

Til sammenligning angiver AKF, at 75 % af kommunerne har behandlet under 29 sager, 50 % har behandlet under 19 sager og 25 % under 11 sager i 2003.[20] I denne opgørelse har 148 ud af 216 kommuner, dvs. 68 % i 2003 behandlet under 31 sager. Den mest interessante gruppe er formentlig gruppe 1 med få landzonesager (0-15), hvori 30 % af kommunerne er placeret. Det er ikke muligt at vurdere, om der blandt de kommuner, der ikke indgår i denne opgørelse, kunne være en overvægt af kommuner, der kun har meget få sager.

Antallet af landzonesager i den enkelte kommune er en af de faktorer, der kan have betydning for kommunernes sagsbehandling. Kommuner med (meget) få sager vil alt andet lige kunne have vanskeligt ved at opbygge et erfarings-grundlag med hensyn til håndtering af landzonesager. Navnlig for sådanne kommuner vil det derfor være af betydning, at der er et tilgængeligt administrationsgrundlag, f.eks. regionplanens udpegninger, høringssvar,

[18] Bille et.al, 2004 s. 26.
[19] I AKF's datamateriale er der 45 kommuner, der ikke har oplyst antallet af landzonesager.
[20] Bille et.al, 2004 s. 28.

vejledning m.v. Kommunalreformen må ved kommunesammenlægninger forventes at føre til et større antal landzonesager i de fleste kommuner.

Spørgsmålet om overførsel af landzoneadministrationen til kommunerne har ført til en ændret – evt. mere lempelig - administration, vil det som udgangspunkt kræve en mere tilbundsgående analyse af et større antal sager at besvare. En sådan analyse ligger uden for rammerne af denne rapport. Det fremgår imidlertid af AKF´s rapport, at kommunernes gennemsnitlige tilladelsesprocent i 2003 var på 83 % - altså en relativt høj tilladelsesprocent.[21] Som nævnt ovenfor har tidligere undersøgelser af amternes landzone-administration også afsløret relativt høje tilladelsesprocenter på henholdsvis 60, 76, 78, 80 og 81 %.[22] Ud fra disse tal synes der umiddelbart at kunne spores en mere lempelig administration i kommunerne med en højere tilladelsesprocent i 2003 end tidligere. Det må dog understreges, at flere af de foretagne opgørelser baserer sig på opgørelser for få kommuner, hvor der af forskellige årsager kan være store variationer. Den seneste landsdækkende undersøgelse er Planstyrelsens undersøgelse fra 1987-88, som angav en gennemsnitlig tilladelsesprocent på 80. Ifølge AKF har en række kommuner som forklaring på den relativt høje tilladelsesprocent angivet, at kommunen ofte har været i dialog med en potentiel ansøger, inden der blev indsendt en ansøgning og derved har kunnet "afværge" uheldige ansøgninger.[23] Det samme er imidlertid også tidligere anført som en forklaring på amternes hidtidige relativt høje tilladelsesprocent. Også analyser af amternes tilsynspraksis tyder på en høj grad af dialog med parterne.[24] Der synes ikke umiddelbart at være grund til at antage, at kommunen i højere grad end amtet skulle være i stand til at "afværge" uheldige projekter. Under disse forudsætninger synes der således at kunne spores en tendens til en mere lempelig praksis i kommunernes landzoneadministration end i amternes tidligere administration. Dette kan dog dække over betydelige variationer fra kommune til kommune.[25]

I det følgende lægges vægt på den konkrete tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i de enkelte kommuner – navnlig hvorvidt kommunerne selv varetager hele landzoneadministrationen. Desuden berøres den særlige situation, hvor en

---

[21] Bille et.al, 2004, s. 27 og tabel 3.1.
[22] Se note 8.
[23] AKF anser bl.a. af denne grund ikke tilladelsesprocenten for et hensigtsmæssigt og sammenligneligt mål, Bille et.al., 2004 s. 8 og baserer i stedet sin opgørelse på antal udstedte landzonetilladelser. Der findes imidlertid ikke her noget sammenligningsgrundlag i forhold til amternes hidtidige praksis.
[24] Møller-Sørensen, Annette, 2003: Administrativ håndhævelse. Natur- og miljøbeskyttelse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 331.
[25] En umiddelbar sammenligning for to kommuner – Bjerringbro og Hvorslev – hvor Viborg Amt i perioden 1992-96 havde en tilladelsesprocent på hhv. 78 og 77 (jf. Anker, 1998) har ifølge AKF's data for 2003 en tilladelsesprocent på hhv. 46 og 53.

sag omhandler arealer på tværs af kommunegrænser. Endelig inddrages kommunernes høring af regionplanmyndigheden som et led i den konkrete sagsbehandling.

3.1 Selvstændig sagsbehandling i kommunerne

Navnlig for mindre kommuner eller kommuner med meget få landzonesager kunne det tænkes, at kommunen ikke fandt det hensigtsmæssigt selv at varetage hele sagsbehandlingen. Der er i planloven ikke hjemmel til at delegere beslutningskompetence til en anden myndighed eller til et kommunalt fællesskab. Kommunestyrelseslovens § 60 kan ikke alene udgøre en tilstrækkelig hjemmel for overførsel af myndighedskompetence til et fælleskommunalt selskab.[26] I Naturklagenævnets afgørelse i NKO 290A fandt Naturklagenævnet således, at et fælleskommunalt miljøcenters meddelelse af afslag på landzonetilladelse var ugyldigt, da der var tale om en ulovlig overdragelse af afgørelseskompetence. Som påpeget af Naturklagenævnet er der imidlertid ikke noget til hinder for, at en kommune benytter konsulenthjælp i forbindelse med udarbejdelse af landzoneafgørelser – selve afgørelsen skal dog reelt træffes af kommunalbestyrelsen.

Det fremgår af resultaterne fra nærværende undersøgelse, at langt den overvejende del af kommunerne selv varetager hele landzoneadministrationen. Forespurgt om dette svarede 262 ud af 264 kommuner, at de selv varetog hele sagsbehandlingen. Kun to kommuner involverede henholdsvis et fælleskommunalt miljøcenter og et landinspektørfirma i sagsforberedelsen. Det fremgik dog af besvarelserne, at 7 kommuner fik råd og vejledning fra et fælleskommunalt miljøcenter navnlig i større sager, hvor miljøcentret i forvejen var involveret i miljøgodkendelsen. Yderligere én kommune havde haft en medarbejder fra et konsulentfirma placeret i kommunen nogle dage om ugen til varetagelse af landzoneadministrationen. Der var i alt 6 kommuner, som svarede ja til spørgsmål (1b), om de overvejede at involvere et miljøcenter el.lign. i sagsbehandlingen. Alene 246 kommuner blev forelagt dette supplerende spørgsmål.

[26] Gammeltoft Hansen, Hans m.fl., 1994: Forvaltningsret, s. 673. Se også Basse, Ellen M. og Birgitte E. Olsen, 2004, Adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle på affaldsområdet, Miljøstyrelsen, Miljøprojekt 953, 2004, s. 31.

Tabel 3.2: "Overvejer kommunen at involvere et fælles miljøcenter el.lign.?" (1b)

	Antal	Fordeling (%)
Adspurgte kommuner	246	100
Ingen besvarelse	0	0
Har involveret et miljøcenter el.lign. (1a)	2	0,8
Ja – overvejer at involvere et miljøcenter el.lign. (1b)	6	2,4
Nej – overvejer ikke at involvere et miljøcenter el.lign. (1b)	238	96,8

Kommunerne synes således kun i meget begrænset omfang at være interesserede i at involvere eksterne parter i kommunernes landzone-administration. Efter kommunalreformens gennemførelse med større kommuner kan det formodes, at denne interesse vil være endnu mindre og nærmest ikke eksisterende.

3.2 Sager, der berører flere kommuner

Et andet spørgsmål, om konkret varetagelse af landzoneadministrationen, relaterer sig til den situation, hvor en aktivitet umiddelbart vedrører arealer beliggende i mere end én kommune. Der må her lægges vægt på den umiddelbare fysiske påvirkning af arealer i mere end én kommune, idet der ikke tænkes på situationer, hvor f.eks. forurening fra den pågældende aktivitet kan påvirke arealer i mere end én kommune. I sådanne tilfælde er det klart den kommune, hvori aktiviteten foregår, der er den kompetente myndighed. Ligeledes vil det i en situation, hvor en ejendom har arealer hen over kommunegrænsen være det konkrete areal, hvorpå aktiviteten foregår, der vil være afgørende for valg af stedlig myndighed. Derimod kan tvivl opstå i tilfælde, hvor den konkrete aktivitet umiddelbart vedrører arealer beliggende i mere end én kommune. Naturklagenævnet har i NKO 290B om opstilling af grisehytter på arealer, der var beliggende i to kommuner, præciseret at planloven ikke indeholder hjemmel til at overdrage kompetence til en anden myndighed. Den i sagen foretagne overførsel af kompetence til den ene af de to kommuner var derfor ugyldig.

Det må antages, at situationen, hvor det umiddelbart berørte areal er beliggende i mere end én kommune, vil være sjældent forekommende. Imidlertid kan situationen, hvis den opstår, give anledning til visse uhensigtsmæssigheder i sagsbehandlingen. I interviewet blev kommunerne

spurgt, om der i kommunen var en særlig koordinationsprocedure for sådanne sager. Alene 14 ud af 271(264) kommuner angav at have en sådan procedure. Ud over de 14 kommuner angav yderligere 19 kommuner imidlertid, hvorledes de ville løse en sådan situation. Af disse i alt 33 kommuner angav størstedelen (23), at der ville blive etableret et samarbejde mellem de implicerede kommuner. Et mindre antal (6) angav, at begge kommuner ville behandle sagen, mens 2 kommuner angav at henholdsvis ejers bopælskommune eller den kommune, der modtog ansøgningen, ville behandle sagen alene. I de to sidstnævnte tilfælde vil der altså være tale om en praksis, der efter de gældende regler er ulovlig.

Tabel 3.3: "Er der en koordinationsprocedure for sager, der berører mere end én kommune?"

	Antal	Fordeling (%)
Adspurgte kommuner	271	100
Ingen besvarelse	7	2,6
Ja	14	5,2
Nej	250	92,2

Det kan være uhensigtsmæssigt både for myndigheder, ansøgere og evt. klagere, såfremt de implicerede kommuner hver især skal behandle sagen og træffe en afgørelse. Der bør i det mindste være et samarbejde om sagsbehandlingen og der bør tilstræbes enighed blandt de involverede beslutningstagere. Det kunne overvejes, om det netop i denne situation kunne være hensigtsmæssigt med en særlig hjemmel til at lade den ene af de implicerede kommuner træffe afgørelse i sagen. Den pågældende kommune vil under alle omstændigheder være forpligtet til at foretage nabohøringer, uanset om naboerne er bosiddende i kommunen eller ej, jf. § 35, stk. 5 og 6.

3.3 Høring af regionplanmyndigheden

Ifølge den gældende lovs § 35, stk. 4 skal kommunalbestyrelsen - uden for landsbyer, der er afgrænset i kommuneplanen og områder der er omfattet af en lokalplan – indhente en udtalelse fra regionplanmyndigheden og i hovedstadsområdet tillige fra amtsrådet. Dette gælder dog ikke, hvis det ansøgte efter kommunalbestyrelsens skøn er af underordnet betydning for regionplanmyndigheden, jf. § 35, stk. 6. Bestemmelsen var ifølge lov-bemærkningerne begrundet i behovet for at sikre den bedst mulige belysning af sagen, herunder at sikre hensyntagen til regionplanens retningslinier og den

lovgivning, som regionplanmyndigheden/amtet i øvrigt administrerede.[27] Høringskravet vil blive ophævet som følge af kommunalreformen, idet det antages at kommunen fremover selv vil besidde den fornødne indsigt. De relevante dele af regionplanen skal indarbejdes i kommuneplanen og kommunen får i øvrigt kompetence inden for andre lovområder.

I undersøgelsen blev kommunerne spurgt, dels om de foretog høring af regionplanmyndigheden udover lovkravene, dels om det i givet fald også omfattede sager af underordnet betydning. Spørgsmålene er baseret på den antagelse, at kommunerne foretager høring af regionplanmyndigheden i det omfang, det kræves efter loven. Amtsrådsforeningen har dog i 2003 gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt amterne, hvori kun fem amter vurderede, at de modtog alle relevante sager til udtalelse.[28] Det fremgår af samme undersøgelse, at 11 ud af 12 amter har holdt kurser, udgivet vejledninger eller sørget for lignende rådgivning af kommunerne i forbindelse med disses overtagelse af opgaven, se nærmere nedenfor under 4. Hovedparten af amterne vurderer, at kommunerne er tilfredse med amternes udtalelser, der for størstedelens vedkommende ikke indeholder anbefalinger i forhold til den konkrete ansøgning, men alene rene data om regionplanretningslinier og forholdet til amtets sektorlovsområder. Visse amter har indført en elektronisk høring, hvor kommunens indtastning af data om sag genererer oplysninger fra regionplanen mv. om udpegninger og andre arealrestriktioner, som måtte høre under amtets kompetence.

Tabel 3.4: "Høres regionplanmyndigheden ud over lovkravene?"

	Antal	Fordeling (%)
Adspurgte kommuner	271	100
Ingen besvarelse	7	2,6
Ja	103	38,0
Nej	161	59,4

Det ses heraf, at 38 % af kommunerne hører regionplanmyndigheden ud over lovkravene, mens dette ikke er tilfældet for ca. 60 % af kommunerne. En forklaring på, at en del kommuner hører ud over lovkravene, kunne være, at de finder amternes udtalelser relevante. En yderligere forklaring kunne imidlertid også være, at sagerne blot automatisk sendes til regionplanmyndigheden.

Sammenholdes kommunens høring af regionplanmyndigheden ud over lovkravene med antallet landzonesager kan der spores en tendens til, at der i

[27] FT 2001-02 A sp. 1750.
[28] Amtsrådsforeningen, 2003: Notat af 21.11.2003 om evaluering af landzoneadministrationen.

kommuner med færre landzonesager er en øget tendens til høring ud over lovkravene.

Tabel 3.4: Høring af regionplanmyndigheden sammenholdt med antal landzonesager

Antal landzone-sager	Totalt antal kommuner i gruppen	Antal kommuner pr. gruppe der svarer hhv. ja/nej til om region-planmyndigheden høres udover lovkravene		Fordeling i procent af ja/nej svarene	
		Ja	Nej	Ja (%)	Nej (%)
0-15	64	29	35	45	55
16-30	84	37	47	44	56
31-45	34	9	25	26	74
46-60	19	6	13	32	68
61-	15	4	11	27	73
Total	**216**	**85**	**131**	**39**	**61**

Af de kommuner der hører regionplanmyndigheden ud over lovkravene – kan der i nogle kommuner skelnes mellem "høring i alle sager" og "høring i alle sager også dem af underordnet betydning".

Tabel 3.5: "I hvilke sager ud over lovkravene høres regionplan-myndigheden?"

	Antal	Fordeling - alle kommuner (%)	Fordeling - kommuner der svarede ja (%)
Adspurgte kommuner	271	100	-
Alle kommuner der svarer ja	103	38	100
Fordelingen af ja-svarene			
Ja til "alle sager"	79	29,1	76,7
Ja til "alle sager også dem af underordnet betydning"	24	8,9	23,3

Selvom spørgsmålet rummer en vis usikkerhed med hensyn til svarmulig-hederne er det dog klart, at blandt de kommuner der hører regionplan-myndigheden ud over lovkravene er hovedtendensen, at alle sager – formentlig mere eller mindre automatisk - sendes til regionplanmyndigheden. Dette omfatter også sager af underordnet betydning i mindst 23 % af tilfældene.

Sammenlignes kommunernes besvarelse af spørgsmål 3 om, hvorvidt regionplanmyndigheden høres ud over lovkravene (ja/nej) på amtsniveau fremkommer nedenstående resultat:

Tabel 3.6: Høring af regionplanmyndighed på amtsniveau[29]

Amt	Antal kommuner i amtet	Antal kommuner pr. amt der svarer hhv. ja/nej til om regionplanmyndigheden høres udover lovkravene		Fordeling i procent af ja/nej svarene	
		Ja	Nej	Ja (%)	Nej (%)
Københavns Amt	13 (18[30])	8	5	62	38
Frederiksborg Amt	19	12	7	63	37
Roskilde Amt	11	2	9	18	82
Vestsjællands Amt	23	6	17	26	74
Storstrøms Amt	24	21	3	88	12
Fyns Amt	32	14	18	44	56
Sønderjyllands Amt	23	10	13	43	57
Ribe Amt	14	9	5	64	36
Vejle Amt	16	7	9	44	56
Ringkøbing Amt	18	3	15	17	83
Århus Amt	26	11	15	42	58
Viborg Amt	17	8	9	47	53
Nordjyllands Amt	27	10	17	37	63
Landsgennemsnit	263 (268)	-	-	38	59

Det er vanskeligt at se et klart regionalt mønster i kommunernes hørings-praksis. For enkelte amter (Roskilde, Vestsjællands, Storstrøms og Ringkøbing) synes der dog at være en mere ensartet praksis blandt kommunerne inden for amtet. Forklaringen herpå kan være, at regionplanmyndigheden har givet særlige udmeldinger vedrørende indhentning af udtalelser. Således har Vestsjællands og Storstrøms Amt præciseret for kommunerne, i hvilke sager amtet ønsker at blive hørt (jf. kommentarer til spørgsmål 8 og 9).

Der synes ud fra den foreliggende undersøgelse ikke at være særlige problemer i forbindelse med høring af regionplanmyndigheden. Derimod synes et ikke

[29] I hovedstadsområdet høres ud over HUR også amtsrådene, jf. § 35, stk. 4 – HUR indgår ikke særskilt i opgørelsen. Københavns og Frederiksberg kommuner samt Bornholms regionskommune indgår ikke i opgørelsen på amtsniveau.

[30] Der er 18 kommuner i amtet, men 5 af kommunerne har ikke besvaret spørgsmålene. På baggrund heraf angives kun på de 13 kommuner der har besvaret spørgsmålet.

helt ringe antal kommuner at høre regionplanmyndigheden i større omfang end påkrævet. Det må dog understreges, at undersøgelsen kun giver et ret begrænset billede af høringssituationen. I AKF's rapport er kommunerne spurgt om, i hvilket omfang udtalelserne bidrager til opklaring af sagen. Af besvarelserne fremgår, at 60 % af kommunerne mener, at udtalelserne bidrager i noget eller i stort omfang, mens 32 % mener, at udtalelserne kun bidrager i begrænset omfang og 7 % at de slet ikke bidrager.[31] Selvom der således er ganske divergerende opfattelser, synes dog et flertal af kommunerne at se positivt på høringsforpligtelsen.

Sammenholdes undersøgelsens spørgsmål 3 om regionplanmyndigheden høres ud over lovkravene med kommunernes landzoneareal fremkommer nedenstående resultat. Kommunerne er, som det fremgår, inddelt i 8 grupper.

Tabel 3.7: Høring af regionplanmyndigheden sammenholdt med landzoneareal

Kommunens landzoneareal	Totalt antal kommuner i gruppen	Antal kommuner pr. gruppe der svarer hhv. ja/nej til om region-planmyndigheden høres ud over lovkravene		Fordeling i procent af ja/nej svarene	
		Ja	Nej	Ja (%)	Nej (%)
0-5.000 ha	32 (39[32])	16	16	50	50
5.001-10.000	55	19	36	35	65
10.001-15.000	63	28	35	44	56
15.001-20.000	45	18	27	40	30
20.001-25.000	32	12	20	38	62
25.001-30.000	16	3	13	19	81
30.001-35.000	10	3	7	30	70
35.001-56.155	10	4	6	40	60
Total	**263 (270)**	**103**	**160**	**39 (38)**	**61 (59)**

[31] Bille et.al., 2004 s. 33.
[32] Der er 39 kommuner i gruppe 1, men 7 af kommunerne har ikke besvaret spørgsmålene. På baggrund heraf regnes der kun på de 32 kommuner der har besvaret spørgsmålet.

Der fremkommer ikke en klar sammenhæng mellem størrelsen på landzonearealet og omfanget af høring af regionplanmyndigheden ud over lovkravene. Resultatet er som allerede nævnt, at der er et flertal af kommunerne, der ikke hører regionplanmyndigheden ud over lovkravene. Der er muligvis en svag tendens til at jo større kommunerne er, jo mindre hører de regionplanmyndigheden ud over lovkravene. En sådan tendens er, som det fremgår ovenfor af tabel 3.4, lidt tydeligere i relation til antallet af landzonesager i de enkelte kommuner.

4 Administrationsgrundlag

Regionplanmyndighedens eventuelle *høringssvar* indgår som en del af kommunens administrationsgrundlag i forhold til den konkrete sag. Derudover udgør *regionplanen* en vigtig del af administrationsgrundlaget for landzonesager frem til kommunalreformen. Der må i landzoneadministrationen lægges vægt på regionplanens retningslinier og de i forbindelse hermed foretagne udpegninger. Dette følger af den såkaldte "virke for"-forpligtelse i planlovens § 9, stk. 1. Endvidere kan regionplanmyndigheden på anden vis mere generelt have vejledt kommunerne vedrørende landzoneadministrationen, jf. ovenfor. En række amter har således udarbejdet *skriftlige notater mv.* om landzoneadministration til kommunerne.[33] Det fremgår af Amtsrådsforeningens undersøgelse - og også af enkelte svar på denne undersøgelse - at nogle amter har afholdt kurser mv. for kommunerne. Der er også eksempler på, at der i visse amter er etableret ERFA-grupper, hvor kommunerne kan udveksle erfaringer. Kommunerne kan også selv have udarbejdet *interne administrationsgrundlag*, således som også regionplanmyndighederne i et vist omfang tidligere har gjort.

De *skriftlige administrationsgrundlag* kan som rettesnor for den fremtidige administration både indeholde oplysninger til sagsbehandlerne om hidtidig praksis for forskellige sagstyper og udtrykke byrådets politiske prioriteringer i forhold til skønsudøvelsen. Desuden kan de skriftlige administrationsgrundlag - i det omfang de er umiddelbart tilgængelige - også informere borgerne om, hvorledes forskellige sagstyper kan forventes håndteret. Det må dog under alle omstændigheder understreges, at der i hver enkelt sag kræves en konkret vurdering af sagens omstændigheder og en konkret, sagligt begrundet afgørelse på grundlag heraf. I modsat fald ville administrationen være i strid med det forvaltningsretlige forbud mod at "sætte skøn under regel".[34]

4.1 Regionplanen som administrationsgrundlag

Der er efter den hidtidige lovgivning ingen tvivl om, at regionplanen skal indgå som en del af administrationsgrundlaget. Der kan dog forekomme landzonesager – f.eks. om ændret anvendelse af bygninger - hvor regionplanen, ikke indeholder retningslinier af relevans for det pågældende forhold. Der kan

[33] En nærmere analyse af sådanne notater m.v. er ikke indgået i nærværende undersøgelse.
[34] Garde et.al, 2004: Forvaltningsret. Almindelige emner, s. 267ff.

således være en vis variation med hensyn til relevansen af mere overordnede natur- og landskabshensyn i den enkelte landzonesag.[35]

I undersøgelsen blev kommunerne spurgt "om kommunen støtter sig til regionplanen ved stillingtagen til landzonesager". Spørgsmålet blev alene stillet til kommuner på Fyn og i Jylland som et supplerende spørgsmål.

Tabel 4.1: "Støtter kommunen sig til regionplanen ved stillingtagen til landzonesager?"

	Antal	Fordeling (%)
Adspurgte kommuner	204	100
Ingen besvarelse	0	0
Ja	190	93,1
Nej	14	6,9

Det fremgår af besvarelserne, at langt den overvejende del af kommunerne (93 %) som forventet støtter sig til regionplanen ved landzoneadministrationen. Blandt de 14 kommuner, der har svaret nej, giver en del udtryk for, at amtet forventes at sikre hensyntagen til regionplanen i høringssvar. En enkelt af disse kommuner har supplerende bemærket, at der sporadisk kigges i regionplanen mht. udpegninger m.v., men at det "ellers er amtet, der håndhæver den side af en landzonesag". Yderligere én kommune bemærker " at det i sager, hvor amtet høres, forventes, at amtet tager hensyn til regionplanen". Sådanne synspunkter er ikke udtryk for en korrekt retsopfattelse, idet kommunen naturligvis har pligt til selv at inddrage alle relevante hensyn i sagsbehandlingen. Det er uheldigt, hvis et høringskrav på den måde fører til, at kommunen ikke selv foretager en tilstrækkelig vurdering. Der er i kraft af officialprincippet en pligt for kommunen til at sikre den fornødne oplysning af sagen.

Opgøres kommunernes besvarelse af spørgsmålet, om kommuner støtter sig til regionplanen ved stillingtagen til landzonesager på amtsniveau, fremkommer nedenstående resultat:

[35] Se herom bl.a. Anker, 2001: Naturbeskyttelse – interesseafvejning i administrative beslutningssystemer, i H.T. Anker et.al., 2001: Bæredygtig arealanvendelse – mod et forbedret beslutningsgrundlag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Tabel 4.2: Brug af regionplanen på amtsniveau

Amt	Antal kommuner i amtet	Antal kommuner i amtet, der støtter sig til regionplanen		Fordeling i procent af ja/nej svarene	
		Ja	Nej	Ja (%)	Nej (%)
Fyns Amt	32	29	3	91	9
Sønderjyllands Amt	23	23	0	100	0
Ribe Amt	14	14	0	100	0
Vejle Amt	16	15	1	94	6
Ringkøbing Amt	18	17	1	94	6
Århus Amt	26	22	4	85	15
Viborg Amt	17	16	1	94	6
Nordjyllands Amt	27	25	2	93	7
Gennemsnit (Fyn/Jylland)	173	-	-	93	7

Heller ikke i relation til anvendelsen af regionplanen som administrationsgrundlag kan der udledes en regional tendens.

I hvilket omfang regionplanretningslinierne af kommunerne anses som brugbare ved landzoneadministrationen blev i undersøgelsen stillet som et yderligere supplerende spørgsmål – igen alene til 204 kommuner (Fyn og Jylland). Kommunernes svar er varierende. I nedenstående tabel er besvarelserne grupperet i 4 kategorier

Det ses heraf at knap 77% af kommunerne finder regionplanens retningslinier for overvejende brugbare som administrationsgrundlag. Der synes således at være en positiv relation mellem kommunernes landzoneadministration og regionplanens retningslinier på linie med den overvejende positive holdning, som kommunerne i AKF's undersøgelse gav udtryk for i forhold til regionplanmyndighedens udtalelser.36

[36] Bille et al, 2004, s. 33 (tabel 3.5).

Tabel 4.3: "Er regionplanens retningslinier brugbare som administrationsgrundlag"

	Antal	Fordeling – alle kommuner (204) (%)	Fordeling - kommuner der svarede ja (190) (%)
Adspurgte kommuner	204	100	-
Kommuner, der svarer ja	190	93,1	100
Svar-grupperne:			
Ja/overvejende brugbare	156	76,5	82,1
Lægger vægt på amtets høringssvar vedr. regionplanen	15	7,3	7,9
Delvist brugbare/meget overordnede retningslinier	14	6,9	7,4
Ikke brugbare	5	2,4	2,6

4.2 Andet administrationsgrundlag el.lign. udarbejdet af regionplanmyndigheden

I nogle tilfælde har amterne – formentlig primært som et led i overdragelsen af landzonekompetencen – på forskellig vis vejledt kommunerne med hensyn til landzoneadministrationen.

Det fremgår af undersøgelsen, at 176 ud af 271 kommuner - dvs. knap 65 % - anvender skriftligt materiale (ud over regionplanen) udarbejdet af regionplanmyndigheden. Det samme spørgsmål indgik i AKF's undersøgelse, hvor 67 % (af 218 kommuner) besvarede spørgsmålet positivt.[37] Af Amtsrådsforeningens notat fremgår, at 11 ud af 12 amter i undersøgelsen, har udarbejdet et sådant materiale. Det forekommer hensigtsmæssigt navnlig i en opgaveoverdragelsessituation, at der er udarbejdet et skriftligt materiale, som den nye myndighed kan støtte sig til. Da der med overførslen af landzonekompetencen til kommunerne ikke var tilsigtet nogen ændring af praksis, er det betryggende, at der gennem amternes materiale viderebringes oplysninger om hidtidig praksis.

[37] Bille et al, 2004, s. 35 (tabel 3.7).

Sammenlignes kommunernes besvarelse af spørgsmål 5 om, hvorvidt der i kommunen anvendes skriftligt materiale vedr. landzoneadministrationen udarbejdet af amtet/regionplanmyndigheden på amtsniveau fremkommer nedenstående resultat.

Tabel 4.4: Anvendelse af skriftligt materiale udarbejdet af regionplanmyndighed fordelt på amtsniveau

Amt	Antal kommuner i amtet	Antal kommuner i amtet der anvender skriftligt materiale udarbejdet af amtet		Fordeling i procent af ja/nej svarene	
		Ja	Nej	Ja (%)	Nej (%)
Københavns Amt	16 (18[38])	7	9	44	56
Frederiksborg Amt	19	13	6	68	32
Roskilde Amt	11	7	4	64	36
Vestsjællands Amt	23	17	6	74	26
Storstrøms Amt	24	14	10	58	42
Fyns Amt	32	25	7	78	22
Sønderjyllands Amt	23	16	7	70	30
Ribe Amt	14	8	6	57	43
Vejle Amt	16	12	4	75	25
Ringkøbing Amt	18	14	4	78	22
Århus Amt	26	15	11	58	42
Viborg Amt	17	11	6	65	35
Nordjyllands Amt	27	15	10	63	37
Landsgennemsnit	**266**	**176**	**90**	**66**	**34**

Det er også her vanskeligt at spore en regional tendens. Derimod ses der forholdsvis store variationer fra 44 % (Københavns Amt) til 78 % (Fyns og Ringkøbing Amt), hvilket naturligvis kan hænge sammen med, i hvilket omfang amtet/regionplanmyndigheden rent faktisk har udarbejdet materiale. Tilsyneladende har alle amter udarbejdet en eller anden form for materiale. For fem amter (Københavns, Storstrøms, Ribe og Århus) er der dog en relativt stor andel (o. 40 %) af kommunerne, der angiver, at de ikke anvender materiale udarbejdet af amtet. Modsat er der for fire amter (Vestsjælland, Fyn, Vejle og Ringkøbing) en relativt lille andel (u. 26 %), der angiver, at de ikke anvender materiale udarbejdet af amtet.

[38] Der er 18 kommuner i amtet, men 2 kommuner har ikke besvaret spørgsmålet. På baggrund heraf regnes der kun på de 16 kommuner der har besvaret spørgsmålet. Bornholms regionskommune, København og Frederiksberg kommuner indgår ikke i opgørelsen.

Sammenholdes undersøgelsens spørgsmål 5 om, hvorvidt der i kommunen anvendes skriftligt materiale vedr. landzoneadministrationen udarbejdet af amtet, med kommunernes landzoneareal fremkommer nedenstående resultat:

Tabel 4.5: Anvendelse af skriftligt materiale udarbejdet af amtet sammenholdt med kommunens landzoneareal

Gruppe	Totalt antal kommuner i gruppen	Antal kommuner pr. gruppe der anvender skriftligt materiale udarbejdet af Amtet		Fordeling i procent af ja/nej svarene	
		Ja	Nej	Ja (%)	Nej (%)
0-5.000 ha	36 (39[39])	20	16	56	44
5.001-10.000	55	39	16	71	29
10.001-15.000	63	40	23	63	37
15.001-20.000	45	27	18	60	40
20.001-25.000	32	26	6	81	19
25.001-30.000	16	10	6	63	37
30.001-35.000	10	8	2	80	20
35.001-56.155	11	6	5	55	45
Total	**268 (271)**	**176**	**92**	**66 (65)**	**34 (34)**

Hvis svarene opgøres uden inddeling i arealstørrelsesgrupper, er fordelingen således, at der i 65 % af kommunerne anvendes skriftligt materiale udarbejdet af amtet, mens der i 34 % af kommunerne ikke anvendes skriftligt materiale udarbejdet af amtet. Ved inddeling i arealstørrelsesgrupper er billedet det samme. Der fremkommer ingen nye resultater ved arealinddelingen. Dette kan for så vidt ikke undre, da svaret vil afhænge dels af om amtet rent faktisk har udarbejdet et sådant materiale dels af anvendeligheden heraf.

4.3 Interne administrationsgrundlag

Kommunerne kan naturligvis også selv udarbejde interne administrationsgrundlag. Det kan ske både med henblik på at fastlægge sagsgangen i kommunen, herunder evt. relationen mellem det politiske og det administrative niveau og med henblik på at udstikke retningslinier for administrationen. Efterhånden som kommunen opbygger egen erfaring med landzoneadministrationen, må det forventes, at flere vil udarbejde interne administrationsgrundlag.

[39] Der er 39 kommuner i gruppe 1, men 3 af kommuner har ikke besvaret spørgsmålene. På baggrund heraf regnes der kun på de 36 kommuner der har besvaret spørgsmålet.

Der var således flere kommuner, der på interview-tidspunktet var i gang med eller forventede at udarbejde et internt administrationsgrundlag.

Tabel 4.6: "Er der udarbejdet et internt administrationsgrundlag i kommunen?"

	Antal	Fordeling (%)
Adspurgte kommuner	271	100
Ingen besvarelse	3	1,1
Ja	121	44,7
Nej	147	54,2

Det fremgår af undersøgelsen, at knap 45 % af kommunerne i sommeren 2004 havde udarbejdet et internt administrationsgrundlag. På det samme spørgsmål var der i AKF-undersøgelsen 53 % (af 222 kommuner), der havde udarbejdet et internt administrationsgrundlag. Der var dog enkelte sagsbehandlere fra kommuner, der i AKF-undersøgelsen havde svaret "ja" til internt administrationsgrundlag, der ved telefoninterviewet ikke havde kendskab til et internt administrationsgrundlag.

På et supplerende spørgsmål vedrørende det interne administrationsgrundlag svarede 9 ud af 121 kommuner – dvs. 7,4 % - at det interne administrationsgrundlag svarede til det af amtet udarbejdede materiale. Det fremgik af besvarelserne, at der er en ganske stor variation mellem de skriftlige administrationsgrundlag – fra en enkelt side med karakter af en huskeliste til mere fyldige notater. Ligeledes varierer det, hvorvidt administrationsgrundlagene har været genstand for en politisk vedtagelse i byrådet. For 12 kommuner var administrationsgrundlagene tilgængelige i elektronisk form på kommunens hjemmeside.

Sammenholdes kommunernes besvarelse af spørgsmål 6 om, hvorvidt der i kommunen er udarbejdet et internt administrationsgrundlag, på amtsniveau fremkommer nedenstående resultat:

Der er ses ikke nogen regional tendens med hensyn til udarbejdelse af interne administrationsgrundlag i kommunerne. Dog har Københavns og Frederiksborg amter en ganske stor andel af kommuner, der ikke har noget internt administrationsgrundlag, mens Århus Amt ligger i toppen med 69 % af kommunerne, der har udarbejdet et internt administrationsgrundlag.

Tabel 4.7: Brug af internt administrationsgrundlag på amtsniveau

Amt	Antal kommuner i amtet	Antal kommuner i amtet der har udarbejdet et internt administrationsgrundlag		Fordeling i procent af ja/nej svarene	
		Ja	Nej	Ja (%)	Nej (%)
Københavns Amt	16 (18[40])	4	12	25	75
Frederiksborg Amt	19	5	14	26	74
Roskilde Amt	11	6	5	55	45
Vestsjællands Amt	23	15	8	65	35
Storstrøms Amt	24	11	13	46	54
Fyns Amt	32	12	20	38	62
Sønderjyllands Amt	23	10	13	43	57
Ribe Amt	14	6	8	43	57
Vejle Amt	16	8	8	50	50
Ringkøbing Amt	18	6	12	33	67
Århus Amt	26	18	8	69	31
Viborg Amt	17	9	8	53	47
Nordjyllands Amt	27	11	16	41	59
Landsgennemsnit	266 (271)	121	145	45	56

Sammenholdes undersøgelsens spørgsmål, om der i kommunen er udarbejdet et internt administrationsgrundlag med kommunernes landzoneareal, fremkommer nedenstående resultatet:

[40] Der er 18 kommuner i amtet, men 2 kommuner har ikke besvaret spørgsmålet. På baggrund heraf regnes der kun på de 16 kommuner der har besvaret spørgsmålet. Københavns og Frederiksberg kommuner og Bornholms Regionskommune indgår ikke i amtsopgørelsen.

Tabel 4.8: Internt administrationsgrundlag sammenholdt med landzoneareal

Landzoneareal	Antal kommuner i gruppen	Antal kommuner pr. gruppe der har udarbejdet et internt administrations-grundlag		Fordeling i procent af ja/nej svarene	
		Ja	Nej	Ja (%)	Nej (%)
0-5.000 ha	36 (39[41])	10	26	28	72
5.001-10.000	55	26	29	47	53
10.001-15.000	63	34	29	54	46
15.001-20.000	45	22	23	49	51
20.001-25.000	32	15	17	47	53
25.001-30.000	16	6	10	37	63
30.001-35.000	10	5	5	50	50
35.001-56.155	11	3	8	27	73
Total	268 (271)	121	147	45 (45)	55 (54)

Hvis svarene opgøres uden inddeling i arealstørrelsesgrupper var fordelingen således, at 45 % af kommunerne har udarbejdet et internt administrations-grundlag, mens dette ikke er tilfældet for 56 % af kommunerne. Ved inddeling i arealstørrelsesgrupper er det overordnede billede det samme. Det kan nævnes, at hovedsaglig gruppe 1 (0-5.000 ha) har en lavere procentsats end de andre grupper. Således har færre kommuner i gruppe 1 udarbejdet et internt administrationsgrundlag. Der er dog også for gruppe 8, dvs. de største kommuner, en forholdsvis lav andel af kommuner, der har udarbejdet et internt administrationsgrundlag. En forklaring kan være, at det i små kommuner p.g.a. af ingen eller ganske få sager ikke er fundet nødvendigt at udarbejde et administrationsgrundlag, mens der i meget store kommuner med mange sager muligvis kan opbygges en rutine hos de enkelte medarbejdere, som ud fra en umiddelbar betragtning overflødiggør et administrationsgrundlag. Sidstnævnte kan dog synes problematisk set i et længere tidsperspektiv. Der synes heller ikke at være grundlag for en sådan antagelse, såfremt man sammenholder brugen af internt administrationsgrundlag med antallet af landzonesager.

Nedenfor i tabel 4.8 synes tendensen til at udarbejde internt administrations-grundlag at stige med antallet af landzonesager.

[41] Der er 39 kommuner i gruppe 1, men 3 kommuner har ikke besvaret spørgsmålene. På baggrund heraf regnes der kun på de 36 kommuner der har besvaret spørgsmålet.

Tabel 4.8: Internt administrationsgrundlag sammenholdt med antal landzonetilladelser

Antal landzonesager	Totalt antal kommuner i gruppen	Antal kommuner pr. gruppe der svarer hhv. ja/nej til om kommunen har udarbejdet et internt administrationsgrundlag		Fordeling i procent af ja/nej svarene	
		Ja	Nej	Ja (%)	Nej (%)
0-15	64	27	37	42	58
16-30	84	43	41	51	48
31-45	34	18	16	53	47
46-60	19	10	9	53	47
61-	15	10	5	67	33
Total	**216**	**108**	**108**	**50**	**50**

5 Forholdet mellem det politiske og det administrative niveau

En forholdsvis stor del af regionplanmyndighedens landzonesager må antages at være blevet afgjort på det administrative niveau af forvaltningen, mens kun en mindre andel af sagerne blev forelagt til beslutning på politisk niveau.[42] Om kommunernes praksis er den samme er i undersøgelsen nærmere søgt belyst ved nedenstående spørgsmål. Spørgsmålet rummer dog en vis usikkerhed, idet et positivt svar ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at politikerne rent faktisk har truffet beslutning i sagen. Der kan i visse tilfælde alene være tale om forvaltningens orientering af det politiske niveau om trufne afgørelser. I de fleste tilfælde må det dog antages, at "forelæggelse" af beslutninger er ensbetydende med, at der er sket en indstilling til det politiske niveau, som herefter har truffet beslutning i sagen.

Tabel 5.1: "Forelægges alle sager til beslutning på politisk niveau?"

	Antal	Fordeling (%)
Adspurgte kommuner	271	100
Ingen besvarelse	3	1,1
Ja	79	29,1
Nej	189	69,8

Det ses heraf at ca. 30 % af kommunerne forelægger alle sager til beslutning på politisk niveau, mens dette ikke er tilfældet for ca. 70 % af kommunerne. At der er kommuner, der forelægger alle sager til beslutning på politisk niveau, kan muligvis forklares med, at det i en startfase kan være hensigtsmæssigt, at politikerne opnår et tilstrækkeligt kendskab til karakteren af det nye sagsområde. Desuden kan der være kommuner, som har så få sager, at det her anses for hensigtsmæssigt at forelægge alle sager til beslutning på det politiske niveau.

De kommuner, der ikke forelægger alle sager til politisk beslutning, blev spurgt, hvilke sagstyper der i givet fald blev forelagt. Kommunernes svar var meget varierede og er efterfølgende grupperet i nedenstående 10 kategorier. Svargrupperne er opstillet således, at den øverste svargruppe er "ingen sager forelægges politikerne" og den nederste svargruppe er "stort set samtlige sager forelægges politikerne". Der er dog 13 kommuner, som ikke har angivet, hvilke sager der forelægges politikerne eller har haft bemærkninger, der ikke direkte

[42] Dvs. i første omgang det relevante udvalg (Miljø og Teknik el.lign.) og evt. efterfølgende amtsrådet.

svarede på det adspurgte.[43] Disse 13 kommuner indgår ikke i nedenstående tabel. Kommunerne nævner ofte mere end én sagstype der forelægges politikerne, derfor er summen af sagstyperne større end det antal kommuner, der svarede nej på spørgsmål 7.

Tabel 5.2: "Hvilke sager forelægges da til beslutning på politisk niveau?"

Sagstyper der forelægges politikerne	Antal kommuner	Fordeling blandt sagstyperne (%)
Ingen sager forelægges	9	3,8
Tvivlssager/større principielle sager/ politiske sager	77	32,5
Afslagssager	35	14,8
Sager med indsigelser	42	17,7
Sager der er i uoverensstemmelse med administrationsgrundlag	30	12,7
Sager vedr. etablering af virksomhed, boligbyggeri i det åbne land, erhvervs- og landbrugsbyggeri, ændret anvendelse af bygninger, antenner o.l.	21	8,8
Alle sager, undtagen mindre sager om til- og ombygning af udhuse/garager, stuehuse.	9	3,8
Alle sager, undtagen sager om etablering af søer	5	2,1
Alle sager udenfor afgrænsede landsbyer	4	1,7
Stort set samtlige sager	5	2,1

Det ses, at det hovedsageligt er de større sager, sager med afslag eller indsigelser, der forelægges til beslutning på politisk niveau.

Blandt de 9 kommuner, der svarer, at "ingen sager forelægges politikerne", er der 6 kommuner, der har et internt administrationsgrundlag, 2 kommuner, der bruger en vejledning udarbejdet af amtet og 1 kommune, der anvender Miljøministeriets vejledning.

[43] Eksempler på svar der ikke falder ind under en sagstype: "formanden for teknik- og miljøudvalget underskriver alle sager", "alle sager forelægges politikerne til orientering, dog som efterretning" eller "det vurderes for hver enkelt sag".

Sammenlignes kommunernes besvarelse af spørgsmål 7 om forelæggelse til beslutning på politisk niveau, på amtsniveau fremkommer nedenstående resultat:

Tabel 5.3: Forelæggelse på det politiske niveau fordelt på amtsniveau

Amt	Antal kommuner i Amtet	Antal kommuner i amtet der svarer hhv. ja/nej til om alle sager forelægges til beslutning på politisk niveau		Fordeling i procent af ja/nej svarene	
		Ja	Nej	Ja (%)	Nej (%)
Københavns Amt	16 (18[44])	9	7	56	44
Frederiksborg Amt	19	12	7	63	37
Roskilde Amt	11	6	5	55	45
Vestsjællands Amt	23	4	19	17	83
Storstrøms Amt	24	8	16	33	67
Fyns Amt	32	8	24	25	75
Sønderjyllands Amt	23	4	19	17	83
Ribe Amt	14	6	8	43	57
Vejle Amt	16	2	14	13	87
Ringkøbing Amt	18	8	10	44	56
Århus Amt	26	4	22	15	85
Viborg Amt	17	0	17	0	100
Nordjyllands Amt	27	8	19	30	70
Landsgennemsnit	266	79	187	30	70

Der synes ikke, at være nogen klar regional tendens med hensyn til forelæggelse for politikerne. Dog synes det bemærkelsesværdigt, at i Viborg Amt forelægger ingen af de adspurgte kommuner alle afgørelser på det politiske niveau. Derudover kan der muligvis spores en tendens til at en forholdsvis stor andel af kommunerne forelægger alle sager for politikerne i Hovedstadsregionen (København, Frederiksborg og Roskilde amter).

Sammenholdes undersøgelsens spørgsmål, om alle sager forelægges til beslutning på politisk niveau, med kommunernes landzoneareal fremkommer nedenstående resultatet:

[44] Der er 18 kommuner i amtet, men 2 kommuner har ikke besvaret spørgsmålet. På baggrund heraf regnes der kun på de 16 kommuner der har besvaret spørgsmålet. Københavns og Frederiksberg kommuner og Bornholms regionskommune indgår ikke i opgørelsen på amtsniveau.

Tabel 5.4: Forelæggelse på det politiske niveau sammenholdt med landzoneareal

Gruppe	Antal kommuner i gruppen	Antal kommuner pr. gruppe der svare hhv. ja/nej til om alle sager forelægges til beslutning på politisk niveau		Fordeling i procent af ja/nej svarene	
		Ja	Nej	Ja (%)	Nej (%)
0-5.000 ha	36 (39[45])	20	16	56	44
5.001-10.000	55	16	39	29	71
10.001-15.000	63	17	46	27	73
15.001-20.000	45	15	30	33	67
20.001-25.000	32	3	29	9	91
25.001-30.000	16	4	12	25	75
30.001-35.000	10	2	8	20	80
35.001-56.155	11	2	9	18	82
Total	**268 (271)**	**79**	**189**	**29 (29)**	**71 (70)**

Hvis svarene opgøres uden inddeling i arealstørrelsesgrupper er fordelingen således, at 29 % af kommunerne forelægger alle sager til beslutning på politisk niveau, mens 70 % af kommunerne ikke forelægger alle sager til beslutning på politisk niveau. Ved inddeling i arealstørrelsesgrupper er det overordnede billede det samme, dvs. flest kommuner der ikke forelægger alle sager til politikerne. Dog er der en klar sammenhæng mellem kommunens størrelse og hyppigheden af ja-svarene. Det ses således, at hyppigheden af forelæggelse af alle sager til beslutning på politisk niveau er faldende med øget landzoneareal, dvs. mindre landzonekommuner forelægger oftere alle sager til politikerne end de større landzonekommuner.

En endnu tydeligere sammenhæng fremgår af tabel 5.5 ved sammenholdelse med antal landzonesager. Jo færre landzonesager jo større tendens til forelæggelse af alle sager på det politiske niveau. Sagsmængden spiller således en afgørende rolle for håndteringen af sagerne mellem det politiske og administrative niveau.

[45] Der er 39 kommuner i gruppe 1, men 3 af kommuner har ikke besvaret spørgsmålene. På baggrund heraf regnes der kun på de 36 kommuner der har besvaret spørgsmålet.

Tabel 5.5: Forelæggelse af alle sager for det politiske niveau sammenholdt med antal landzonesager

Gruppe	Totalt antal kommuner i gruppen	Antal kommuner pr. gruppe der svare hhv. ja/nej til om alle sager forelægges til beslutning på politisk niveau		Fordeling i procent af ja/nej svarene	
		Ja	Nej	Ja (%)	Nej (%)
0-15	64	29	35	45	55
16-30	84	21	63	25	75
31-45	34	5	29	15	85
46-60	19	4	15	21	79
61-	15	1	14	7	93
Total	**216**	**60**	**156**	**28**	**72**

6 Sammenfatning og konklusion

Denne rapport giver et "øjebliksbillede" af kommunernes landzone-administration. Det er kendetegnende for dette "øjebliksbillede", at der er tale om en overgangssituation, dels pga. en forholdsvis nylig overdragelse af landzonekompetence pr. 1. september 2002, dels pga. den forestående kommunalreform. Grundlaget for analysen er telefon-interviews gennemført med alle kommuner i efteråret 2004 samt data tilvejebragt af AKF i en interviewundersøgelse i foråret 2004.

Rapporten tager afsæt i den debat, der har været om kommunernes evne og vilje til at varetage landzoneadministrationen på en måde, der sikrer såvel natur-, landskabs- og miljøforhold som borgernes retssikkerhed. En grundlæggende antagelse er, at landzoneadministrationens tilrettelæggelse – alt andet lige – har betydning for en faglig og saglig velfunderet administration. Et springende punkt i denne henseende kan være, om der er en tilstrækkelig sagsvolumen i den enkelte kommune til at oparbejde det fornødne erfaringsgrundlag i landzoneadministrationen.

I rapporten søges det derfor bl.a. belyst, om der er en sammenhæng mellem sagsvolumen og tilrettelæggelse af sagsbehandlingen, herunder inddragelse af regionplanen/regionplanmyndigheden, udarbejdelse af interne administrations-grundlag, og afgrænsningen mellem det politiske og det administrative niveau.

Det skal understreges, at der ikke i rapporten er tale om en analyse af den materielle retstilstand – eksempelvis hvilke hensyn der tillægges vægt i den kommunale administration.

Der kan dog – navnlig med basis i AKF's data – gives et fingerpeg mht., om kommunernes landzoneadministration er *mere eller mindre restriktiv* end amternes/regionplanmyndighedens hidtidige administration. Ifølge AKF's data var den gennemsnitlige tilladelsesprocent i 2003 på 83 % - altså en relativt høj tilladelsesprocent.[46] Sammenlignes dette med tidligere undersøgelser, der for amternes administration har angivet tilladelsesprocenter på henholdsvis 60, 76, 78, 80 og 81 %[47] synes der umiddelbart at kunne konstateres en højere tilladelsesprocent i 2003 end i tidligere undersøgelser. Det må dog understreges, at flere af de tidligere foretagne opgørelser baserer sig på opgørelser for få kommuner, hvor der kan være store variationer. Den eneste landsdækkende undersøgelse er Planstyrelsens undersøgelse fra 1987-88, som

[46] Bille et.al, 2004 s. 27 og tabel 3.1.
[47] Se note 8.

angav en gennemsnitlig tilladelsesprocent på 80. Der synes ikke umiddelbart at være grund til at antage, at kommunen i højere grad end amtet skulle være i stand til at "afværge" uheldige projekter. Under disse forudsætninger synes der således at kunne spores en *tendens til en mere lempelig praksis* i kommunernes landzoneadministration end i amternes tidligere administration. Dette kan dog dække over betydelige variationer fra kommune til kommune.

For at vurdere betydningen af *sagsvolumen* i kommunerne er der foretaget en inddeling af kommunerne i grupper ud fra antal landzonesager. Opgørelse af sagsvolumen er sket med udgangspunkt i AKF's data og omfatter 216 kommuner. Generelt har de enkelte kommuner forholdsvis få sager. I 2003 har 68 % af kommunerne behandlet op til 30 sager, mens 30 % har behandlet op til 15 sager. Dette forhold må forventes at ændre sig efter kommunalreformen, således at sagsvolumen generelt vil øges for de nye, større kommuner. Betydningen af sagsvolumen ligger navnlig i, at kommuner med få sager alt andet lige kan have vanskeligt ved at opbygge et erfaringsgrundlag med hensyn til håndtering af landzonesager. Navnlig for sådanne kommuner vil det derfor være af betydning, at der er et tilgængeligt administrationsgrundlag, f.eks. regionplanens (kommuneplanens) udpegninger, høringssvar, vejledning, interne administrationsgrundlag mv.

Navnlig i kommuner, hvor der er meget få landzonesager, kunne man forestille sig, at kommunen havde et behov for at inddrage *eksterne parter* i landzoneadministrationen, f.eks. et fælleskommunalt miljøcenter som kunne opbygge en vis ekspertise på tværs af flere kommuner. Der er imidlertid ikke hjemmel i planloven til at overdrage myndigheds-/beslutningskompetence til et fælleskommunalt miljøcenter el.lign.. Derimod er der ikke noget, der hindrer at eksterne parter inddrages i f.eks. sagsforberedelsen. Undersøgelsen viser imidlertid klart, at kommunerne stort set ikke gør brug af eksterne parter og heller ikke overvejer at gøre det. Efter kommunalreformens gennemførelse kan det formodes, at interessen vil være endnu mindre og nærmest ikke eksisterende. Derimod kunne der være behov for at sikre en hensigtsmæssig sagsbehandling i de – ganske vist sjældent forekommende – sager, der berører mere end en kommune, f.eks. ved en lovhjemlet mulighed for kompetence-overførsel i sådanne sager.

Frem til kommunalreformens gennemførelse pr. 1. januar 2007 er der krav om, at *kommunerne hører regionplanmyndigheden* i visse sager. Der ses i undersøgelsen en tendens til, at jo færre landzonesager kommunen har, jo større er tendensen til at høre regionplanmyndigheden ud over lovkravene. Blandt de kommuner, der hører regionplanmyndigheden ud over lovkravene er hovedtendensen, at

alle sager – muligvis mere eller mindre automatisk - sendes til regionplanmyndigheden. Noget kunne tyde på, at regionplanmyndighedens udtalelser primært har karakter af faktuelle oplysninger (udpegninger mv.) og i mindre grad anbefalinger vedrørende udfaldet af den konkrete sag. Sammenholdt med AKF's undersøgelse, hvor 60 % af kommunerne angiver, at regionplanmyndighedens udtalelser bidrager i noget eller i stort omfang, synes høring af regionplanmyndigheden dog generelt at have fungeret tilfredsstillende i 2003, selvom der dog er divergerende opfattelser.

Høringssvar indgår som en del af kommunernes *administrationsgrundlag*. *Regionplanen* indgår efter den hidtidige lovgivning som en anden vigtig del af administrationsgrundlaget i overensstemmelse med "virke-for"-bestemmelsen i planlovens § 9, stk. 1. Det fremgår af undersøgelsen, at langt den overvejende del af kommunerne (93 %)[48] støtter sig til regionplanen ved landzoneadministrationen. Endvidere finder knap 77% af kommunerne, at regionplanens retningslinier er overvejende brugbare som administrationsgrundlag. Der kan ikke spores en regional tendens vedrørende inddragelse af regionplanen.

I forbindelse med overdragelse af landzonekompetence til kommunerne har der i vidt omfang foreligget et *skriftligt materiale om landzoneadministrationen udarbejdet af amtet/regionplanmyndigheden*. Knap 65 % af kommunerne – fordelt på alle amter - anvender skriftligt materiale udarbejdet af regionplanmyndigheden. Der er dog en vis variation på amtsniveau med hensyn til, hvor stor en andel af kommunerne i amtet, der rent faktisk anvender materialet. Efterhånden som kommunerne får større erfaring med landzoneadministrationen, må det forventes, at de i stigende omfang udarbejder *egne administrationsgrundlag (interne regler)*. I sommeren 2004 havde knap 45 % af kommunerne selv udarbejdet et internt administrationsgrundlag. Tendensen til at udarbejde et internt administrationsgrundlag synes at stige med antallet af landzonesager i kommunen.

Forholdet mellem *det politiske og det administrative niveau* i kommunerne kan også have betydning for landzoneadministrationen. Selvom landzoneadministrationen er baseret på en skønsmæssig afvejning, hvor den politiske prioritering er relevant, er en vis ensartethed i administrationen dog påkrævet under hensyntagen til bl.a. lighedsprincippet. En sådan ensartethed kan bl.a. sikres gennem udarbejdelse af interne administrationsgrundlag, hvori det er præciseret, hvilke hensyn der normalt tillægges vægt for forskellige sagstyper.

[48] Spørgsmålene vedrørende regionplanen blev alene stillet som et supplerende spørgsmål til kommuner i Jylland og på Fyn.

Det er formentlig hverken hensigtsmæssigt eller ønskeligt ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt, at alle sager forelægges til beslutning på politisk niveau. I en startfase kan der dog være behov for, at politikerne gøres bekendt med sagsområdet. Det fremgår af undersøgelsen, at 30 % af kommunerne forelægger alle sager til beslutning på politisk niveau, mens de øvrige kommuner i varierende grad forelægger forskellige typer sager for politikerne. Det fremgår af undersøgelsens resultater, at sagsvolumen spiller en afgørende rolle for forholdet mellem det politiske og administrative niveau, idet forelæggelse for politikerne øges jo færre landzonesager, kommunen behandler.

Sammenfattende kan det således konkluderes, at sagsvolumen – dvs. antallet af landzonesager – spiller ind i forhold til graden af "selvstændighed" i den kommunale forvaltning. Jo flere landzonesager jo færre forelæggelser på politisk niveau og øget tendens til udarbejdelse af eget administrationsgrundlag. Endvidere ses en – dog ikke helt tydelig – tendens til mere begrænset høring af regionplanmyndigheden under de gældende regler. Derimod synes kommunernes landzoneareal ikke at være en egnet parameter, idet det alene kan ses som et mindre præcist udtryk for sagsvolumen.

Set i forhold til *kommunalreformen* kan dette give anledning til overvejelser om, hvorledes der bl.a. gennem opgavefordelingen sikres en tilstrækkelig sagsvolumen og erfaringsopbygning hos de besluttende myndigheder. Her synes kommunale fællesskaber ikke at være den løsning, kommunerne foretrækker, og kræver i øvrigt lovhjemmel. Samtidig må man være særlig opmærksom på det forhold, at der ikke længere vil være en anden myndighed – regionplanmyndigheden – der gennem regionplanen, høringssvar mv. kan sikre en prioritering af de natur-, landskabs- og miljøhensyn, som landzonebestemmelserne skal varetage. Dette skal kommunerne fremover selv sikre bl.a. gennem kommuneplanen.

Et citat fra interview-undersøgelsen illustrerer en sådan bekymring hos forvaltningen:

> *"(der vil) ikke længere være nogen kontrolinstans som man kan "læne sig op ad", hvilket er af stor betydning i forhold til lokalpolitiske interesser"*

At det såkaldte "armslængde-princip" ikke vil eksistere efter kommunalreformen er ikke nødvendigvis et problem i forhold til landzoneadministrationen, hvis der blot er opmærksomhed omkring øvrige forhold, der kan sikre en balance mellem lokalpolitiske interesser og natur-, landskabs- og miljø-

interesser i overensstemmelse med landzonebestemmelsernes formål. Afgørende kan bl.a. være udarbejdelse af interne administrationsgrundlag og et afklaret forhold mellem det administrative og det politiske niveau, herunder begrænsning af forelæggelse af enkeltsager til politisk afgørelse. Desuden er det vigtigt, at de nye kommuneplaner udgør et egnet administrationsgrundlag med tilstrækkeligt præcise retningslinier for bl.a. landzoneadministrationen. Samling af plankompetence og myndighedskompetence i forhold til det åbne land og landzoneadministrationen er således ikke et problem i sig selv. Problemet opstår, hvis kommunerne ikke er sig deres ansvar bevidst og falder for fristelsen til at lade lokalpolitiske interesser råde.

Der kan være god grund til fortsat at følge udviklingen i kommunernes landzoneadministration – også efter kommunalreformen. Der kan bl.a. være behov for at følge udviklingen på landsplan, herunder vedrørende andelen af landzonetilladelser. Desuden kan det være interessant at kigge nærmere på kommunernes interne administrationsgrundlag og på forholdet mellem det politiske og det administrative niveau. Endelig vil mere omfattende undersøgelser af konkrete sager, herunder en juridisk analyse af såvel beslutningsgrundlag som konkrete afvejninger, evt. sammenholdt med Naturklagenævnets praksis, kunne bidrage til en belysning af kommunernes landzoneadministration.

Referencer

Andersen, Lars Bracht, 2001: Den regionale administration af landzone- og naturbeskyttelsesreguleringen, CeSaM working paper nr. 2001:12

Anker, Helle Tegner, 1998: Landzone- og naturbeskyttelsessager i Hvorslev og Bjerringbro kommuner, Viborg Amt, 1992-96, CeSaM working paper nr. 1998:03.

Anker, Helle Tegner, 2001: Naturbeskyttelse – interesseafvejning i administrative beslutningssystemer, i Anker et.al: Bæredygtig arealanvendelse – mod et forbedret beslutningsgrundlag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001, s. 79-106.

Anker, Helle Tegner, 2001a: Planlovgivning, i E.M. Basse (red.): Miljøretten II. Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001.

Bille, Trine et.al, 2004: Udviklingen i landzone efter ændringerne i planlovens landzonebestemmelser, akf forlaget, 2004.

Boeck, Anne Birte, 2002: Lov om planlægning med kommentarer, 2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Frederiksborg Amt, 1993: Landbrugsundersøgelse. Regional landbrugsundersøgelse 1993.

Gammeltoft Hansen, Hans et.al., 1994: Forvaltningsret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1994

Garde, Jens et.al, 2004: Fovaltningsret. Almindelige emner, 4. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2004

Møller-Sørensen, Annette, 2003: Administrativ håndhævelse. Natur- og miljøbeskyttelse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2003

Opgavekommissionen, 1998: Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor, Betænkning nr. 1366, Indenrigsministeriet

Planstyrelsen, 1989: Zonelovsforhold 1987 og 1988, Miljøministeriet

Redegørelse af 25. maj 2005 til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg om ændring af planlovens landzonebestemmelser, j.nr. SN 2001-LPA240-0001, FT 2004-05, MPU, Alm. del bilag 308.

Bilag

Bilag 1

Interview spørgsmål

1. Varetages hele sagsbehandlingen i kommunen alene? (ja/nej)
    a. Hvis nej til spg 1:
    Involveres et miljøcenter/ andet fælleskommunalt samarbejde i sagsbehandlingen? (center + opgaver)
    b. Hvis ja til spg 1:
    Overvejelser kommunen at involvere et miljøcenter eller andet fælleskommunalt samarbejde landzone adm.? (ja/nej)

2. Er der en koordinationsprocedure for landzonesager, der berører ejendomme eller arealer der er beliggende i mere en én kommune? (ja/nej/ja, hvordan)

3. Høres regionplanmyndigheden ud over lovkravene? (ja(alle sager + underordnet betydning)/nej)

4. Støtter kommunen sig til regionplanen ved stillingstagen til landzonesager? (ja/nej)
    a. Hvis ja, er regionplanens retningslinier brugbare som administrationsgrundlag?

5. Bruger kommunen skriftligt materiale/vejledning vedr. landzoneadministration udarbejdet af amtet? (ja/nej)

6. Er der udarbejdet et internt administrationsgrundlag for landzoneadministrationen i kommunen? (ja/nej)
    a. Hvis ja, spørges efter om det ligger tilgængeligt på kommunens hjemmeside eller om jeg kan få det tilsendt.

7. Forelægges alle sager til beslutning på politisk niveau? (ja/nej)
    a. Hvis nej, hvilke sager forelægges da til beslutning på politisk niveau?

8. Andet/særlige forhold vedr. organisering af landzoneadministrationen i kommunen?