

# Fysisk planlegging i Norge – et komplekst system

*Michael 2018; 15: 120–3.*

*Plan- og bygningsloven styrer hvordan den fysiske planleggingen foregår, men den er bare ett av mange elementer i styringen av hvordan våre fysiske omgivelser skal utformes, om enn et svært viktig et. Omgivelsene våre utformes gjennom en kombinasjon av de juridiske rammene plan- og bygningsloven setter for prosessen, konkrete mål for løsninger gitt i lovverket og forskrifter, og faglige metoder og fremgangsmåter innenfor planleggingen.*

## **Plan- og bygningsloven**

Stortinget legger rammene for hvordan fylkene og kommunene kan styre utformingen av de fysiske omgivelsene. Det omfatter både vern av arealer – som dyrka mark, verdifulle naturområder, rekreasjonsområder m.m. – og arealer for utbygging av boliger, næringsvirksomhet, veier, jernbane m.m. Stortinget har satt mål for planlegging etter plan- og bygningsloven skal bidra til:

### *§ 1-1. Lovens formål*

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. (Plan- og bygningsloven, [www.lovdata.no](http://www.lovdata.no))

Stortinget har også gjennom plan- og bygningsloven satt mål for hva som skal oppnås gjennom planlegging:

§ 3-1. *Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven*

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

- a) sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses
- b) sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer
- c) sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv
- d) legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling
- e) legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet
- f) fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet
- g) ta klimahensyn, herunder gjennom løsninger for energiforsyning og areal og transportfremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier m.v.

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

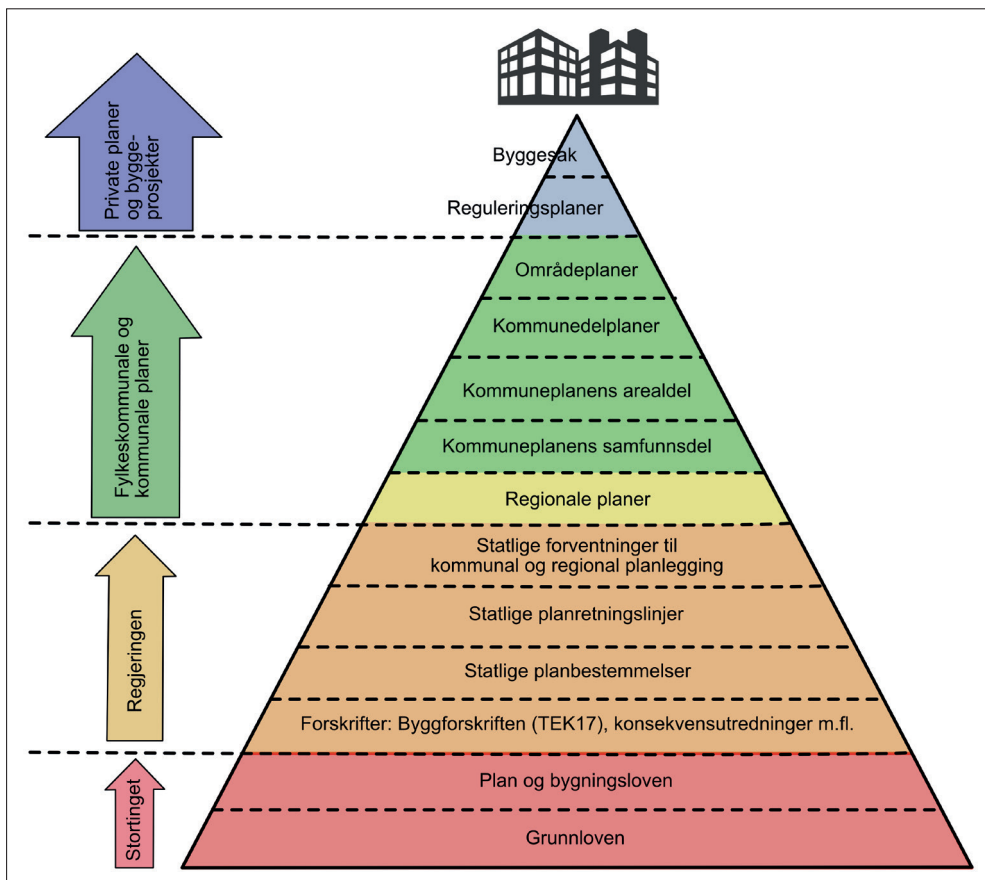
Planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde.

Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet. (Plan- og bygningsloven, [www.lovdatabasen.no](http://www.lovdatabasen.no))

Plan- og bygningsloven endrer seg over tid i takt med hva som oppfattes som de langsiktige utfordringene i samfunnet, og hvilke virkemidler Stortinget mener fylkeskommunene og kommunene bør ha for å styre arealbruk og bebyggelse.

Regjeringen utformer forskriftene til loven og kan gi statlige bestemmelser og retningslinjer for hvordan planleggingen i fylkene og kommunene skal foregå, og hvordan bestemte temaer skal håndteres. Regjeringen setter sitt preg på planleggingen etter plan- og bygningsloven gjennom disse virkemidlene.

Gjeldende retningslinjer omfatter blant annet hvordan barn og unges interesser skal ivaretas etter loven, og hvordan bolig-, areal- og transportplanlegging skal håndteres. Regjeringen vedtar også nasjonale forventninger til den regional og kommunale planlegging. De gjeldende forventningene ble vedtatt ved kongelig resolusjon i juni 2015 (<https://www.regjeringen.no>).



*Sammenhengen mellom lovverket, forskrifter, statlig styring, regional og kommunal planlegging og reguleringsplanlegging og byggesaksbehandling. Illustrasjon: Gunnar Ridderström.*

no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging/id2416682/).

Den regionale planleggingen, som fylkeskommunene står for, skal samordne den statlige, regionale og kommunale innsatsen, og sørge for at statens føringer for den kommunale planleggingen tilpasses til lokale forhold. De regionale planene legger føringer for den kommunale planleggingen gjennom bestemmelser og retningslinjer for arealbruk og bebyggelse.

Det er kommunene som er den viktigste aktøren innenfor fysisk planlegging i Norge. Kommunene kan fastlegge arealbruken og utforming av bygninger og anlegg med juridisk bindende virkning. Det skjer på overordnet nivå gjennom vedtak av kommuneplanens arealdel, og på detaljnivå gjennom vedtak av områdeplaner eller reguleringsplaner. Kommunene har, gjennom

plan- og bygningsloven, sterke og omfattende virkemidler til å styre utviklingen av de fysiske omgivelsene, men med en viktig begrensning: Juridisk bindende planer er en hjemmel for å si nei til arealbruk og prosjekter kommunen ikke ønsker, men kommunene kan ikke pålegge en grunneier å gjennomføre et byggeprosjekt. Grunneier har rett til å videreføre eksisterende arealbruk, selv om kommunen har vedtatt en annen bruk av arealene. Hvis kommunen er opptatt av at prosjekter skal gjennomføres kan det være behov for å gå inn med kompetanse, kapasitet og ressurser – avhengig av om det er et utbyggingspress eller ikke i kommunen.

Problemstillingen er viktig for kommunene, fordi det aller meste av utbygging av boliger, næringsarealer og næringsbygg i dag skjer i regi av private eiendomsutviklere. Private – som oftest grunneiere eller profesjonelle eiendomsutviklere – kan utarbeide forslag til reguleringsplaner og kan kreve at kommunen tar stilling til planforslaget. En stor andel av kommunens ressurser til planlegging går med til å behandle private reguleringsplanforslag. Prinsippet i plan- og bygningsloven er at sist vedtatte plan gjelder. Det betyr at en reguleringsplan som bryter med kommunens overordnede planer allikevel kan vedtas, dersom kommunestyret mener det er en fornuftig arealbruk.

Kommunene blir ofte satt i en situasjon hvor utbygger ønsker en endring i forhold til overordnede planer, med begrunnelse i utbyggingsøkonomien. Dersom prosjektet skal bli regningssvarende må utnyttelsesgraden (antall etasjer eller arealet det kan bygges på) økes. Kommunen må vurdere om det er viktigst å få gjennomført prosjekter – bygging av nye boliger, tilrettelegge næringsarealer m.m. – eller holde på rammene i de overordnede planene.

Reguleringsplanene legger rammene for hva som konkret kan bygges, og hvordan bebyggelsen skal utformes. Det er imidlertid ikke uvanlig at utbyggere søker om dispensasjon fra bestemmelsene i reguleringsplanen. Det gir en usikkerhet for naboer og andre berørte om hva planene faktisk styrer, og hvordan de konkrete byggeprosjektene blir utformet til slutt. For de som er naboer til en utbygging, og som skal bo eller arbeide i en bygning, er det sluttresultatet som teller. Gode mål og intensjoner i planene er lite verdt hvis kommunene ikke vedtar gode planer, og holder seg til dem.

*Gunnar Ridderström ph.d.*  
*sivilarkitekt og planlegger*  
*Førsteamanuensis*  
*Institutt for by- og regionplanlegging*  
*NMBU*  
*Medeier i Citiplan AS*  
*gunnar.ridderstrom@citiplan.no*