



# PLANLEGGING, VERN OG UTBYGGING

- En introduksjon til plan- og bygningsloven

**HEFTET ER UTARBEIDET MED  
ØKONOMISK STØTTE FRA:**

Kommunal- og regionaldepartementet,  
Skanska Bolig AS, Byggholt AS, OBOS,  
Teleplan Eiendom AS, AS Selvaagbygg,  
Holt Eiendom as, AF Skandinavia AS,  
Veidekke Eiendom AS og Jon Holt

**Utgiver:** Redaksjonsgruppen

© Copyright: Redaksjonsgruppen  
1. opplag november 2006: 20.000  
ISBN 82-303-0776-8



**SKANSKA**



**Hefet kan bestilles hos:**

**kanENERGI**

**KanEnergi AS**  
Hoffsveien 13, 0275 Oslo  
Tlf. (+47) 22 06 57 50  
Faks: (+47) 22 06 57 69  
E-post: [kanenergi@kanenergi.no](mailto:kanenergi@kanenergi.no)

Dette introduksjonsheftet er utarbeidet av en redaksjonsgruppe med sammensetning som angitt nedenfor. Heftets innhold er redaksjonsgruppens ansvar.

#### FORFATTERE:

**Bente Haugrønning;** jurist fra UiO i 1990, har arbeidet i Husbanken og som bygningssjef i Trondheim kommune. Var medlem av Bygningslovutvalget som la frem sin innstilling i juni 2005. Er nå strategileder i Veidekke Eiendom AS.

**Rolf H. Jensen;** tekn.dr., utdannet innen ingeniørfag og by- og regionplanlegging fra USA og doktorgrad fra Nordplan i Stockholm. Har vært forsker ved NIBR og professor i by- og regionplanlegging ved NTNU. Leder for byutviklingsavdelingen ved Oslo byplankontor, og deretter byutviklingsdirektør i Oslo kommune. Fra 1996 i privat konsulentvirksomhet, nå med eget firma.

**Tor Medalen;** sivilingeniør fra NTH 1978, dr.ing. fra NTH i 1987. Erfaring fra NIBR som forsker og Asplan Viak som konsulent. Professor ved institutt for byforming og planlegging ved NTNU fra 1998.

**Arthur Wøhni;** jordskifte kandidat fra NLH i 1985. Arbeidet som planveileder i Nordland fylkeskommune før han i 1988 ble planlegger og senere byplansjef i Bodø kommune. Fra 2002 byplansjef i Drammen og fra 2006 seniorrådgiver i Asplan Viak as. Leder av Forum for Kommunale Planleggere (FKP) fra 2000 til 2006.

#### RESSURSPERSONER:

**Jon Holt;** advokat og ingeniør, gründer av entreprenør- og utbyggingsfirmaet Byggholt AS. Erfaring fra offentlig og privat styrearbeid, medlem av lovutvalg i tilknytning til plan- og bygningsloven, leder av Holt-utvalget; NOU 1987:33 "Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen".

**Bjarne Meel;** bygningsingeniør. Arbeidet i A/S Selvaagbygg som prosjektdirektør. Erfaring fra offentlig og privat styrearbeide/organisasjonsarbeide. Arbeider nå som selvstendig næringsdrivende med eiendomsutvikling og gjennomføring.

#### REDAKTØR:

**Fritjof Salvesen;** sivilingeniør fra NTH 1975, har arbeidet som konsulent med nye fornybare energikilder, energieffektivisering og innemiljø. Har ledet flere nasjonale FoU-program. Var redaktør av informasjonsheftet "Nye fornybare energikilder". Er nå daglig leder av KanEnergi AS.

# FORORD

Bygg, anlegg og fast eiendom utgjør samlet over 40 % av Norges realkapital. Ingen land i verden bruker mer på å bo og på boliger og fritidshus enn Norge. Bygg og anlegg representerer dessuten en stor del av vår nasjonale kulturarv. Dette er verdier som ikke kan måles i penger.

Historisk sett har bygg og anlegg i de fleste utviklede nasjoner gjenspeilet et folks og kanskje mest herskernes og religiøse gruppers, streben etter statussymboler. Norge var i mange hundre år ikke blant de rike nasjonene i verden. Vi har likevel en bygningsarv som vi kan være stolte av. I tillegg har vi en verdifull bygningstradisjon og lokale byggeskikker som går over 1000 år tilbake og gir oss en nasjonal identitet. I eldre tider var dessuten en rik og mangfoldig natur menneskenes direkte livsgrunnlag og ble verdsatt og skjøttet deretter.



Norges eldste bebodde hus som ligger på Mellom Kravik i Nore og Uvdal kommune. Tømmeret til huset ble trolig hogget omkring 1200.  
Foto: Geir Langaard

Laugsvesenet og "far-til-sønn-opplæringen" sikret god håndverksopplæring og lange byggetradisjoner. Dette meisle ut grunnlaget for vår nåværende kunnskapsbaserte byggenæring. Deres byggforsk var prøving og feiling og sunt bondevett. Dimensjonering og utførelse lærte de ved å bygge dristigere og dristigere til de ble straffet når grensen ble nådd. Naturkreftene ras, flom, vind og brann skapte mang en bekymring. De lærte intuitivt å styre unna disse farene. De lærte å mestre oppgavene ved å følge sikre tradisjoner i kampen for å leve og ofte for å overleve. Langt tilbake i tiden finner vi også spor etter datidens plan- og bygningslov. De hadde en kunnskapsmengde som var forskjellig fra vår, og en informasjonsflyt som ikke var i nærheten av vår. Men de etterlot seg en rik bygningsarv.

Vår moderne bygge- og anleggsnæring sliter med prinsipielt andre oppgaver. Vi kan kalle dem samordnings- og fordelingsoppgaver. Vi har tilgang på all verdens kunnskap. Vi har en teknologi som nesten er ubegrenset til å produsere det vi til daglig trenger. Vi har råd til å sette verdistrukturer opp mot fysiske strukturer, tradisjoner opp mot nytenkning og rasjonelle beslutningsprosesser opp mot demokratiske kompliserte beslutningsprosesser.

Plan- og bygningsloven gir de viktigste føringene for utbygging og vern i samfunnet. Vi håper dette heftet vil bidra til å øke forståelsen for plan-, bygnings- og beslutningsprosessen og således medvirke til en rask og god prosess.

Dette heftet skal ikke fortolke, kommentere eller gå i dybden i det rettslige innholdet i loven. Målet med heftet er å gi en bred og illustrerende introduksjon av lovverket, av bakgrunnen for loven og behovet for den. Loven er et verktøy for planlegging, vern, medvirkning, utbygging og utforming av samfunnet og fysisk verdiskaping.

Vi henvender oss til en bred og differensiert målgruppe. Vi tenker spesielt på studenter på høyskoler og universiteter med fag som berører området. På høyskole- og universitetsnivå tenker vi oss at innholdet i heftet helt eller delvis kan brukes som pensum ved forberedende studier innenfor tekniske fag, jus, økonomi, biologi og miljø. For studenter som ønsker å spesialisere seg i tilknytning til et fagområde innenfor det feltet dette heftet dekker, håper vi at det kan være en god innføring i loven. Vi håper at heftet også vil være til nytte for folkevalgte i kommunenes planutvalg.

Ideen til heftet har vokst fram gjennom mange år. I 1980-årene utviklet det seg et aktivt program- og prosjektsamarbeid mellom forskningsinstitusjonene, departementene og bygge- og anleggsnæringen. Målet var å videreutvikle produkter og metoder og forenkle plan- og byggeprosessen, blant annet med tanke på å produsert bedre boliger billigere. Arbeidet til planlovutvalget og bygningslovutvalget fra 1998 til 2005 engasjerte næringen til å delta gjennom utredningsarbeid i samarbeid med myndighetene.

Plan- og bygningsloven med tilhørende regelverk og forarbeid er omfattende og ikke lett å få innsikt i. Savnet av en forenklet innføring i loven grodde fram.

Mange av deltakerne i disse arbeidene er fortsatt aktive innenfor undervisning, forskning og faglig rådgivning. Noen av dem tente på ideen om en introduksjonsbok. Behovet ble bekreftet av dem som nokså spontant ga tilsagn om finansiell støtte. Under arbeidet med heftet hadde vi kontakt med et stort antall personer som i tillegg oppfordret til å utgi heftet og ga råd om innholdet. Takket være den finansielle støtten vi har fått, samarbeidet med Statens bygningstekniske etat (BE) og forfatterens store engasjement deles heftet ut gratis til de viktigste målgruppene.

Vi er glade for å kunne utgi og distribuere heftet. Videre er vi svært takknemlige for den finansielle støtten vi har fått. Heftet er blitt til ved et konstruktivt og godt gruppearbeid. Forfattere, ressurspersonene og redaktøren har gjort et grundig og godt arbeid og fortjener stor takk.

November 2006



Jon Holt

1. Plan- og bygningsloven – en viktig samfunnsbygger

2. Verdiskaping og verdibevaring

3. Plansystemet

4. Byggesaken

5. Demokrati, medvirkning og effektivitet

6. Veien videre - utfordringer og muligheter

7. Appendix: Ord og uttrykk

# INNHOLDSFORTEGNELSE

|                                                                            |                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| <b>1 Plan- og bygningsloven</b>                                            | <b>4 Byggesaken</b>                                                   |
| – en viktig samfunnsbygger                                                 |                                                                       |
| 1.1 Samfunnsutvikling gir store endringer og omstillinger .....9           | 4.1 Historikk og grunnhensyn i bygningslovgivningen.....45            |
| 1.2 Utfordringen – hensikten med heftet - leseanvisning .....9             | 4.2 Oversikt over regelverket .....46                                 |
| 1.3 Samfunnsutvikling og lovgivning .....10                                | 4.3 Materielle bestemmelser .....48                                   |
| 1.4 Loven skal ta vare på store verdier, - etikk og rettssikkerhet .....11 | 4.4 Rollefordeling i byggesaker.....50                                |
| 1.5 Plan- og bygningsloven – formål og virkeområde .....12                 | 4.5 Søknadssystemet.....51                                            |
| 1.6 Medvirkning, samhandling og beslutninger.....13                        | 4.6 Saksbehandlingen.....54                                           |
| 1.7 Plan- og bygningsloven – struktur og oppbygging .....14                | 4.7 Kontroll med prosjektering og utførelse av tiltak .....58         |
| 1.8 Gjennomføring .....15                                                  | 4.8 Ansvarsrett i byggesaker.....59                                   |
|                                                                            | 4.9 Tilsyn .....59                                                    |
| <b>2 Verdiskaping og verdibevaring</b>                                     | 4.10 Brudd på plan- og bygningsloven .....60                          |
| 2.1 Verdiskaping .....17                                                   | 4.11 Tiltak på bestående byggverk og plikt til vedlikehold .....60    |
| 2.2 Bygg, anlegg og eiendomsnæringen .....17                               | 4.12 Deling og seksjonering av eiendom .....61                        |
| 2.3 Eiendomsutvikling .....18                                              |                                                                       |
| 2.4 Eiendoms- og samfunnsutvikling i gjensidig avhengighet .....19         | <b>5 Demokrati, medvirkning og effektivitet</b>                       |
| 2.5 Verdibevaring og kulturminner.....21                                   | 5.1 Storsamfunnets behov og lokal frihet.....63                       |
|                                                                            | 5.2 Kommunenes organisering og deres planlegging.....64               |
| <b>3 Plansystemet</b>                                                      | 5.3 Samarbeid og medvirkning.....65                                   |
| 3.1 Arealplanlegging.....25                                                | 5.4 Private initiativ – offentlige beslutninger .....67               |
| 3.2 Oversikt over plansystemet .....26                                     | 5.5 Gjennomføring av planer .....68                                   |
| 3.3 Kommunal planlegging .....28                                           | 5.6 Rettigheter og forventninger, konflikter og rettsikkerhet .....68 |
| 3.4 Plan og gjennomføring.....30                                           | 5.7 Informasjon og kommunikasjon.....69                               |
| 3.5 Planmyndigheten .....31                                                | 5.8 Etske utfordringer .....70                                        |
| 3.6 Arealplanlegging i praksis .....32                                     |                                                                       |
| 3.7 Et planeksempel .....33                                                | <b>6 Veien videre - utfordringer og muligheter</b>                    |
| 3.8 Planprosessen .....34                                                  | 6.1 Kontinuerlig endringsbehov .....73                                |
| 3.9 Planprosessen i praksis.....36                                         | 6.2 Et offentlig plan- og byggesakssystem .....73                     |
| 3.10 Å leve med en plan.....39                                             | 6.3 Plan- eller situasjonsorientert saksbehandling .....75            |
| 3.11 Konsekvensutredninger .....40                                         | 6.4 Kompetanseutvikling .....76                                       |
| 3.12 Utbyggingsavtaler.....41                                              | 6.5 Ny teknologi i plan- og byggesaksbehandling .....77               |
|                                                                            |                                                                       |
|                                                                            | <b>7 Appendix: Ord og uttrykk.....79</b>                              |

A vertical bar on the left side of the page, composed of several colored segments: dark green, dark blue, light blue, magenta, dark purple, orange, and yellow.

# PLAN- OG BYGNINGSLOVEN - EN VIKTIG SAMFUNNSBYGGER

# 1. PLAN- OG BYGNINGSLOVEN – EN VIKTIG SAMFUNNSBYGGER

## 1.1 Samfunnsutvikling gir store endringer og omstillinger

Norge er under kontinuerlig endring som følge av nyskaping, omstilling, vedlikehold og vern. Når for eksempel Fornebu flyplass legges ned og et nytt samfunn med 6000 boliger og 15 000–20 000 arbeidsplasser (på størrelse med Lillehammer) skal bygges opp fra grunnen, er det plan- og bygningsloven som gir virkemidlene for å skape gode fysiske rammer for det nye samfunnet. Når det bygges store nye ilandføringsanlegg som Kårstø i Øygarden eller fra Snøhvitfeltet til Melkøya utenfor Hammerfest, er det plan- og bygningsloven som regulerer arealbruken. Når nye vindmøllerparker skal plasseres i vår vakre natur, er det igjen plan- og bygningsloven som må benyttes for å gi områdene sin avgrensning og utforming. Den samme loven håndterer også utbygging av alpinanlegg og hytteområder i dalfører (for eksempel Trysil, Hafjell og Hemsedal). Loven er lik for hele landet, fra nord til sør og fra storby til griségrende strøk.

Men også i hverdagsomgivelsene ved små utvidelser, bygningsendringer eller fornyelse av verneverdige bygg, utbygging av en barnehage eller et idrettsanlegg blir plan- og bygningsloven brukt. Den samme loven skal hjelpe til med å legge forholdene til rette i små og store lokalsamfunn for trivsel og velferd. Naturressurser og



Fornebu før og etter. Fotokilde: Til venstre Fjellanger Widerø. Til høyre: ark. Helin Siitonens visjon

landskap kan både utnyttes og gis vern ved hjelp av nettopp plan- og bygningsloven. Loven gir anvisning på prosesser og verktøy som skal sikre en omtenkssom avveining mellom hensynet til våre nære behov og en langsiktig bærekraftig utvikling – til beste for alle. Men loven skal også gi anvisning på god gjennomføring og sammenhengen mellom plan- og byggesak.

Strukturendringer i næringslivet, økt utdanning og endringer i befolkningens preferanser har medvirket til en urbanisering med økt tilflytting til byer og tettsteder. Det er utviklet nye næringsgrener med behov for nye typer produksjonsanlegg, kontorer og service. Reiseliv og turisme er en næringsgren i sterk vekst.

Boliger er nå mer varierte enn tidligere fordi husholdningene er annerledes. Det er mindre familiestørrelser og flere enslige og eldre. Vi har fått økt etterspørsel etter privat og offentlig service for befolkning

gen. Rekreasjon er blitt et tema med bred betydning og med omfattende tilrettelegging i både byer og naturen. Norge har sammen med de fleste land i Europa kunnet nyte



Hyttegjeng

godt av en solid økonomisk vekst og er i dag ett av verdens beste land å leve i. Vekst og vern er blitt sentrale begreper i samfunnsutviklingen. Og plan- og bygningsloven er et vesentlig virkemiddel!

## 1.2 Utfordringen – hensikten med heftet – leseanvisning

Aktiv påvirkning av samfunnsutviklingen er bakgrunnen for dette heftet. Vekst og vern er en utfordring for

alle. Det er bred enighet om å ta vare på, verne og utvikle vår fantastiske natur med sine ressurser, på hav og langs kysten, i innland og i fjellområder. Strukturendringene i landet og innbyggernes atferd påvirker vår natur- og kulturarv. Bevisst eller ubevisst vil påvirkningene forandre by, bygd og natur som ramme og arena for de historiske røtter, tilhørighet og identitet, samt vårt daglige virke.



Dette informasjonsheftet forklarer og viser hvordan slike utfordringer håndteres gjennom plan- og bygningsloven og de forholdene den behandler, slik at leseren kan forstå betydningen av loven og praktiseringen av den. Neste kapittel (kapittel 2) drøfter begrepene verdiskaping og verdibevaring, som står sentralt for alle avveininger vi gjør i samfunnsplanleggingen. Så presenteres i kapittel 3 plansystemet og prosessene som både skal sikre høy kvalitet på resultater og demokratisk styring. Dette kapitlet er sentralt for forståelse av ressursforvaltning, det viser hvordan konsekvensutredninger integreres i planleggingen, og hvordan vi skaper rammer for gjennomføring med eventuelle utbyggingsavtaler i praksis. Gjennomføringen i form av byggesak behandles i kapittel 4. Dette er sentralt for alle som skal søke om godkjenning av tiltak og behandle søknader, enten det er en garasje, utbygging av et boligområde eller inngrep i naturen som krever behandling etter plan- og bygningsloven. Det er våre folkevalgte politikere som styrer og fattet beslutninger

ifølge plan- og bygningsloven, helt i tråd med våre demokratiske tradisjoner. Men både berørte og allmennheten skal sikres adgang til å medvirke underveis i definerte prosesser. Dette er behandlet i kapittel 5 og er der også avveid mot våre ønsker om effektivitet – tid er penger, og ingen ønsker sløsing. I kapittel 6 tar vi opp noen utfordringer videre, med vekt på muligheter som kan skapes framover.

### 1.3 Samfunnsutvikling og lovgivning

Et levende samfunn må utvikle seg og skape nye muligheter i arbeid, boformer, service og rekreasjon. Samfunnet utvikles og formes for å gi rammer for individuelle og kollektive valg og handlinger. Rammer skapes gjennom både begrensninger og stimulanter.

Det skjer i praksis via lover og regler og offentlige budsjetter, som er skapt i demokratiske prosesser ved befolkningens aktive medvirkning, og i skjæringspunktet mellom internasjonal påvirkning, samfunnsutvikling og politikk. Plan- og bygningslovens historiske røtter strekker seg langt tilbake i tid. Mennesket har alltid hatt behov for å leve trygt og godt i et sivilisert samfunn. Gjennom erfaring og sedvane har folk bygd og bodd opp gjennom historien med stadige forbedringer og nyvinninger. Lovverket er faktisk også gammelt og er endret etter behov etter hvert, ofte på etterskudd i forhold til utviklingen, slik tilfellet gjerne er i lovgivning.

I Babylon laget kong Hammurapis (1728–1686 f.Kr.) en bygningslov med klare påbud, ansvarsområder og kraftige virkemidler. Fra utgravninger av boplasser, som Kaupang ved Larvik, finnes det spor etter strukturert bebyggelse. Kaupang ble til rundt år 750 e.Kr. og brukt som boplass, markeds plass og internasjonal havn. En går ut fra at 1000 mennesker bodde der. Magnus Lagabøtes lov fra 1274

#### Kong Hammurapis lov (utdrag)

§228. Sett at en byggmester har laget et hus for en mann og så har fullført det, da skal mannen gi ham 2 sekel sølv for hver sar husflate som betaling.

§229. Sett at en byggmester har laget et hus for en mann og gjort sitt arbeid solid, og huset som han har laget, så er styrtet sammen og er skyld i at husets eier dør, da skal den byggmesteren drepes.

§230. Sett at han er skyld i at sønnen til husets eier dør, da skal man drepe sønnen til byggmesteren,

§231. Sett at han er skyld i at en slave som tilhører husets eier dør, da skal han gi slave for slave til husets eier.

§232. Sett at han er skyld i tap av eiendom, da skal han erstatte alt det som er tapt. Og da han ikke har gjort

huset som han har laget solid, og det så er styrtet sammen, så skal han på bekostning av sin egen eiendom lage (på nytt) det huset som er styrtet sammen.

§233. Sett at byggmesteren har laget et hus for en mann og så ikke har utført sitt arbeid solid, og en vegg er styrtet ned, da skal denne byggmesteren for sitt eget sølv gjøre denne muren solid.

1 sar = 35 m<sup>2</sup> 1 sekel = 180 'se. Dagslønn frie menn: 4-6 'se

inneholder blant annet bestemmelser knyttet til fysiske krav til veibygging og veistandard og med klare ansvarsforhold og sanksjoner.



Cicignons byplan i Trondheim etter bybrannen i 1681

Den første moderne bygningslov kom med bygningsloven for Christiania (Oslo) fra 1827.

I 1845 kom den første alminnelige bygningslov for byene i landet. Men både den og hver bys egne lover

### Fem hensyn som skal ivaretas gjennom Christianias Bygningslov av 1827:

1. at forebygge Ildsvaade, og i paakommende Tilfelde, at lette Slukning og Spredning.
2. at bortrydde enhver Hindring for fri Færdsel paa Gader og Fortouge, samt sikre Husenes Beboere behørig Adgang til Lys og Udsigt.
3. at sørge for, at Bygningsmaaden ikke strider imot et fornuftigt Sundhedspolitics almindelige Regler.
4. at forebygge saadanne aabenbare Feil imod forlid Konstruktion, hvorved en Bygning fra først indeholder saa at sige Spiren til sin Undergang, og hvorved den, som ikke forstaaer at bedømme Bygningens skjulte Mangler, lettelig bliver udsat for Bedragerie og Tab ved Kjøb og Salg, saavelsom ved Pantsættelser.
5. at bevirke, at Bygningsmaaden, saavidt muligt, ikke aldeles fornærmer Publicums æstetiske Sands."



Gamle hovedbygning UiO - med klassiske søyler

ble kontinuerlig revidert fram til bygningsloven av 1924 (som trådte i kraft i 1929). Men først i 1965 fikk vi en bygningslov som dekket hele landet. Det er denne loven som er videreutviklet til dagens plan- og bygningslov. De siste årene (1998–2005) har to store offentlige utvalg (Planlovutvalget og Bygningslovutvalget) vurdert behovet for lovendringer og fremmet forslag til revisjoner. Disse utvalgene er knyttet til de to departementene, Miljøverndepartementet og Kommunal og regiondepartementet, som forvalter hver sin del av loven. Samfunnet og behovene endrer seg, og loven må som følge av dette også endres. Det gjør også at et hefte som dette må oppdateres.

### 1.4 Loven skal ta vare på store verdier, - etikk og rettssikkerhet

Det er beregnet at verdiene av fast eiendom, bygninger og anlegg som omfatter veier, flyplasser, jernbaneanlegg, oljeinstallasjoner, kraftverk, gruver osv., samlet utgjør over 40 % av Norges realkapital. Men en lang rekke av de nasjonale ressursene er neppe målbare i økonomiske termer.

Eksempler er den fantastiske naturen og vegetasjonen og ikke minst artsmangfoldet som finnes i naturen. Noen vil hevde at det en mister og som ikke kan erstattes eller ikke finnes andre steder, burde ha en "uendelig verdi". Slik vil det også kunne hevdes å være for kulturskatter som kulturlandskap, fredede eller verneverdige bygg, bebyggelse og anlegg.

Imidlertid er endringer nødvendig, og de vil kontinuerlig finne sted. Verdier blir påvirket av endringer og til-



tak – og ikke alltid i positiv retning. Derfor er det behov for å kartlegge hvilke følger endringer og tiltak vil kunne få på miljø, naturressurser og samfunn. Plan- og bygningsloven har nå innført egne prosesser for dette ved at forhold som skal undersøkes, defineres (konsekvensutredninger) og offentliggjøres samtidig som planlegging startes opp. Dermed vil alle berørte eller interesserte kunne bidra til å få belyst følgene best mulig. Forskjellig disponering av areal gir

Damkonstruksjon



også ulike verdier for grunneiere. I enkelte tilfeller kan slike ulikheter oppfattes som både uheldige og urettferdige.

Dette er en utfordring for både lovverket og bruken av det. Her hviler et særlig etisk ansvar på både fagplan-

leggere og politikere. Alle borgere må ha rettssikkerhet og likhet for loven. Kommunene må opptre ryddig, preget av reell samhandlingsinnstilling og uten tilløp til manipulerende bruk av sin reguleringsmyndighet. De forvaltningsrettslige kravene til habilitet, saklighet, forsvarlig skjønnsutøvelse etc. gjelder for kommunenes planbehandling og vurdering. Alle vedtak i plan- og byggesaker skal dessuten ha en klar hjemmel i loven.

### 1.5 Plan- og bygningsloven – formål og virkeområde

Plan- og bygningsloven er det viktigste instrumentet og virkemidlet for samfunnsplanlegging. Loven krever utstrakt grad av dialog og samhandling. Lovens formål er:

#### § 2 Formål

Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn. Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet. Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår.

Plan- og bygningsloven viser hva ulike administrative og politiske nivåer fra stat og fylke til kommune

#### Brundtlandkommisjonen;

oppkalt etter lederen for kommisjonen, Gro Harlem Brundtland. Etter fire års arbeid la kommisjonen fram sin rapport til FNs Generalforsamling i 1987; Vår Felles Framtid. Hovedkonklusjonen fra arbeidet var at utviklingen måtte bli bærekraftig. Erkjennelsen var at dagens utvikling tærer for mye på jordens naturressurser og truer opprettholdelsen av dens livsbærende systemer. Denne erkjennelsen skulle gi opphav til det mye omdiskuterte og etter hvert politisk betydningsfulle begrepet bærekraftig utvikling; en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å forringe mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov. *ref. ProSus, UiO*

har av muligheter og forpliktelser ved bruk av naturgitte og menneskeskapte ressurser. Begrepene bærekraftig utvikling og universell utforming er senere gjennom politiske signaler og praktisk tilrettelegging tatt med som målsetting i de politiske føringer. Disse hensynene er det bred oppslutning om i samfunnet, og de er helt vesentlige for vårt bidrag til den globale utviklingen og er til gagn for et likeverdig samfunn.

Det er også verdt å legge merke til målsettingen om at all virksomhet etter loven skal være tuftet på samordning. Alle har et selvstendig

**Universell utforming** betyr at produkter, byggverk og uteområder som er i alminnelig bruk, skal utformes på en slik måte at alle mennesker skal kunne bruke dem på en likestilt måte så langt det er mulig uten spesielle tilpasninger eller hjelpemidler. Strategien universell utforming innebærer å finne generelt anvendelige løsninger som bedrer tilgjengeligheten for ulike grupper med funksjonsnedsettelse.

ansvar for å delta aktivt i samfunnsutviklingen gjennom de prosesser loven stiller til rådighet. Tiltak som den enkelte måtte være deltaker i eller selv fremmer – bygging av egen bolig for eksempel – skal skje i samsvar med lovens målsetting og intensjoner. Lovens virkeområde er definert som følger:

**§ 1 Virkeområde**  
Når ikke annet er bestemt i eller medhold av lov, gjelder loven for hele landet herunder vassdrag. For sjøområder gjelder loven til grunnlinjen. Kongen kan for enkelte sjøområder fastsette vikeområder lengre enn grunnlinjen. Rørledninger i sjø for transport av petroleum omfattes likevel ikke av loven. Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard.

Samfunnsplanlegging er et meget vidt begrep og dekker både fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle forhold. Slike forhold har svært ofte konkret innvirkning på utviklingen av arealer og bygninger. De fysiske forholdene framheves derfor med særlig tyngde. Lovens prosesser, planer, virkemidler, bestemmelser om kvalitet osv. søker å ivareta en god og effektiv ressursbruk.

Samfunnsplanlegging er avhengig av et solid og oppdatert kartverk. Alle plantyper som loven definerer, har kartografisk informasjon og framstilles med kart. Som det går fram av loven, har kommunene ansvar for kartgrunnlaget.

#### **§ 5 Kart og stedfestet informasjon**

Kommunen skal sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de formål som omhandles i loven, blant annet for å utarbeide kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og situasjonsplaner. Staten skal stille til rådighet nasjonale kartdata for alle kommuner. Kartgrunnlaget skal også kunne nyttes til andre offentlige og private formål.---”

### **1.6 Medvirkning, samhandling og beslutninger**

Medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter er en viktig del av plan- og bygningslovens målsetting. Men for å kunne utøve medvirkning er det en forutsetning at fakta er

kjent og tilgjengelig. Derfor krever plan- og bygningsloven åpenhet. Det betyr i praksis at faktiske opplysninger, mål og ønsker for et område skal være kjent for alle. Dette inkluderer eventuelle behov for konsekvensutredninger, om kommunen forutsetter utbyggingsavtaler for området og for nærmere angitte størrelser av tiltak. De endringer og tiltak som planlegges, skal bekjentgjøres på en måte som når fram til allmennheten.

Medvirkning er noe mer enn å kunne uttale seg. Det skal åpnes for mer omfattende aktivitet i form av samhandling med tiltakshaver, berørte, interesserte og myndighetene.

#### **Tiltakshaver**

Tiltakshaver er en fellesbetegnelse på den enkeltpersonen, institusjonen, organisasjonen eller foretaket som tiltaket utføres på vegne av (tidligere byggherre), eller som står for gjennomføringen av tiltaket. I den grad tiltakshaver også er eier av eller rettighetshaver til tiltaket står tiltakshaver til syvende og sist ansvarlig for at tiltaket blir utført eller iverksatt i samsvar med lov, forskrift, planer, vedtekter og andre myndighetskrav som fastsettes i et godkjenningsvedtak. Tiltakshaver har ellers ikke direkte ansvar, etter som hvert enkelt ansvarlig foretak som tiltakshaver knytter til seg, vil ha et fullstendig ansvar for sin del av tiltaket.  
ref.: [www.ba-torget.no](http://www.ba-torget.no)



Samhandling skal gi mulighet for å møtes og føre en åpen og ideelt sett maktfri dialog, hvor alle deltakere i prinsippet stiller likt. En skal kunne kontrollere at synspunkter blir forstått av alle parter. Samhandling bør kunne føre til større grad av kunnskap, opplysning og gjensidig påvirkning, forbundet med endringer og tiltak og framvekst av vinn-vinn-situasjoner. Det er i tilknytning til planlegging på lokalt nivå at dette kommer tydeligst fram. Alle kommuner i Norge skal ha en Kommuneplan som angir kommunens mål og ønsker og hvilke rammebetingelser dette fører til for hver enkelt, for lokalsamfunnet og for kommunen som helhet.

Kommuneplanen er gjerne strategisk med et handlingsprogram og en medfølgende arealdel hvor kart over kommunen viser både bruk, muligheter og begrensninger. Slike forhold underbygges med retningslinjer (ikke juridisk bindende) og bestemmelser (som er juridisk bindende).

Det er kommunens folkevalgte politikere som er gitt beslutningsmyndighet etter plan- og bygningsloven. Derfor er den enkeltes påvirkningsmulighet både knyttet til valg av politikere og til samhandling med dem før beslutning blir fattet. Politikere ønsker et bredt og faglig solid fundert beslutningsunderlag for

å kunne gjøre fornuftige og riktige vedtak. Det er en gjensidig forpliktelse til samhandling og medvirkning for både innbyggere og politikere.

### 1.7 Plan- og bygningsloven – struktur og oppbygging

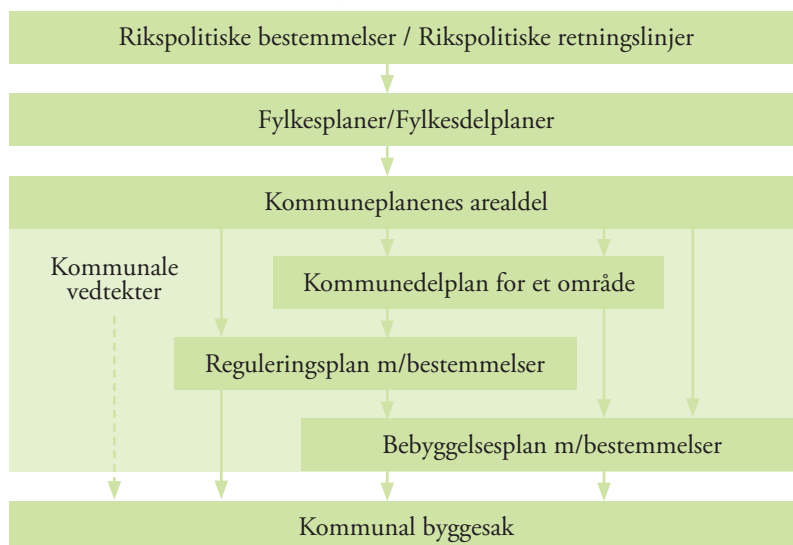
Med den store betydning plan- og bygningsloven har i samfunnsplanleggingen, og med de store verdier og interesser det dreier seg om, har loven relativt detaljerte regler om hva som er tillatt eller ikke i planlegging, saksbehandling og gjennomføring. Reglene skal være mest mulig hensiktsmessige for avveining mellom vekst og vern og for kvaliteter ved planleggingen. Derfor krever loven kompetanse og betydelig faglig dyktighet hos utøverne.

Loven har definert en struktur som kan anvendes systematisk fra nasjonalt nivå, via fylker til kommuner og deretter til tiltakshavere. Men den samme strukturen kan også brukes den andre veien – fra borgere til kommuner og via fylker eventuelt videre til staten, når det er nødvendig. Et eksempel på dette er folkeaksjoner.

Det er lovens definisjon av planer og planleggingsprosesser som viser vei. Som virkemidler defineres rikspolitiske bestemmelser (juridisk bindende) eller rikspolitiske retningslinjer som øverste nivå. Det er regjeringen som vedtar disse. Deretter følger fylkesplaner eller fylkesdelplaner (sistnevne for sektorer eller for geografiske delområder). Her er fylkestinget besluttende myndighet.

På kommunalt nivå kan flere plan typer anvendes: kommuneplan med bindende arealdel (omtalt tidligere), kommunedelplan (for tema, sektor eller geografisk delområde), reguleringsplan og bebyggelsesplan. Retningslinjer og bestemmelser (juridisk bindende) anvendes etter behov.

Kommunestyret er planmyndighet for alle disse planene. Når arealet er regulert gjennom prosessene ovenfor, ligger det tilrette for at byggesaken kan starte. Planene som er vedtatt legger rammene for hva som kan tillates på den enkelte eiendom. Plan- og bygningsloven gir sammen med vedtatte forskrifter de overordnede





Reguleringsplan med bestemmelser

regler for byggesaken. I praksis er forskriftene sentrale når det gjelder de tekniske løsninger og krav til helse, miljø og sikkerhet.

Å planlegge krever både faglig dyktighet og erfaring. Ulike funksjoner som boliger, arbeidsplasser, service og rekreasjon skal lokaliseres og utformes på en hensiktsmessig måte som er tilpasset politiske rammebetingelser og landskapets egnethet og sikret overfor naturkrefter som flom og ras.

Alt dette stiller krav til tverrfaglig kunnskap med omfattende samhandling mellom ulike disipliner og bruk av analyser med modeller og beregninger som benytter seg av moderne IKT-hjelpemidler. Men det er også avgjørende å kunne føre konstruktive dialoger, finne felles planløsninger og forhandle fram avtaler mellom ulike myndigheter og mellom myndigheter som kommunen og private gjennomførere av tiltak.

for praktisk gjennomføring. Samfunnsutviklingen har gjort at private interesser i større grad enn før står for gjennomføring. Det har også ført til at private fremmer egne planer for kommunene, og disse planene er relatert til tiltaket som ønskes iverksatt. I planbehandlingen vil kommuner ivareta innbyggernes interesser gjennom eventuell bearbeiding av planen og ved å stille opp nødvendige krav til gjennomføringen. Disse må oppfylles før tiltak kan gjennomføres.



Snøskred. Foto: NGI

I tillegg stiller funksjonene selv krav til lokalisering, for eksempel når det gjelder tilgjengelighet og solforhold. Dessuten skal miljømål oppnås, grøntområder ivaretas, strandsoner sikres for allmennheten og ulemper knyttet til støy og luft- og vannforurensning reduseres. Transportbehovet bør minimaliseres ved samordnet areal- og transportplanlegging og best mulige betingelser for offentlig kommunikasjon og gang- og sykkeltrafikk. Dette er nevnt bare som eksempler.

Planlegging er en kreativ prosess med organisert og strukturert ledelse som framkaller skapende og effektiv medvirkning gjennom samråd og samhandling. Å kunne omdanne målsettinger, hensyn og synspunkter til konkrete egenskaper ved planer og formidle dette videre til beslutningstakere og allmennhet stiller krav til solid kompetanse.

### 1.8 Gjennomføring

En plan er ikke et mål i seg selv. Planer skal gi rammer og anvisning

Kommuner skal varsle på forhånd om hvilke områder i kommunen det vil være behov for å inngå utbyggingsavtaler for. Slike avtaler vil normalt regulere alle vesentlige forhold mellom partene. Men avtalene kan i tillegg klargjøre eventuelle økonomiske forpliktelser fra private til kommunen for utbygging av teknisk infrastruktur (vei, vann, kloakk osv.) og grøntområder.

Gjennomføring av planer overlates som oftest til private interesser. Det forutsetter at selve planprosessen har ført fram til en fornuftig avveining av offentlige og private mål. Gjennomføring i privat regi vil basere seg på vurdering av lønnsomhet og risiko i forhold til de betingelsene markedet tilbyr. Dette representerer både en utfordring til selve loven og til praktiseringen av den.



# VERDISKAPING OG VERDIBEVARING

## 2. VERDISKAPING OG VERDIBEVARING

### 2.1 Verdiskaping

Begrepet verdiskaping brukes ofte om å få noe til og skape noe av verdi, gjerne i form av inntekter. For mange betyr verdiskaping å bygge noe nytt: en ny bolig, en ny bedrift eller en ny vei. Verdiskaping innenfor bygge- og anleggsnæringen og eiendomsutvikling er knyttet til en form for bearbeiding av en utgangssituasjon. Utgangssituasjonen har en verdi som så blir tilført ressurser.



Der andre så en gavl så arkitekten en mulighet til fornyelse. Innherredsveien i Trondheim.

Verdiskapingen blir dermed sluttresultatet minus utgangssituasjonen. Et eksempel er behovet for ombygging av et næringslokale eller opprustning av et parkområde. Som regel vil en slik tilførsel av ressurser øke verdien av bygningen eller området. Men det er ikke alltid slik. Noen ganger vil en til tross for ressursinnsats oppleve at

en ikke får samme leieinntekt etterpå som det en hadde før en gjorde en innsats. En vil kunne oppleve tap og redusert verdi fordi etterspørselen etter den typen bygg eller anlegg en har satset på, har blitt mindre. Det er med andre ord ikke alle forsøk på verdiskaping som lykkes, og i disse tilfellene kan vi snakke om verdisløsing.

### 2.2 Bygg, anlegg og eiendomsnæringen

Bygg, anlegg og eiendom (BAE) er en stor, fragmentert og regionalt spredt næring. Det er en viktig næring i Norge med mer enn 43 000 bedrifter. Totalt sysselsetter bedriftene om lag 300 000 personer og har en omsetning på 300 milliarder kroner. Bransjen er preget av mange små enheter, og 97 % av bedriftene har mindre enn 20 ansatte. Næringen skaper også ringvirkninger, og det antas at rundt 500 000 sysselsatte er direkte eller indirekte avhengig av

aktiviteten i byggenæringen. BAE-næringen består av både private og offentlige virksomheter og omfatter hele verdikjeden fra vareproduksjon, handelsvirksomhet, rådgivning og bygging til forvaltning, drift og vedlikehold. Det går et slags skille i bransjen mellom eierselskapene og de offentlige eiendomsbesitterne på den ene siden og de utførende selskapene på den andre. De førstnevnte bestiller tjenester og produkter utført av de sistnevnte. De siste 25 årene har det skjedd en profesjonalisering blant eierselskapene. I tillegg har skillet blitt mindre tydelig i og med at noen eierselskaper også er med på utfører-siden og omvendt.



Fordeling av antall bedrifter

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| Byggevarerindustri      | 2000  |
| Byggevarerhandel        | 3500  |
| Bygghåndverkere         | 9000  |
| Byggentreprenører       | 15000 |
| Anleggsentreprenører    | 4000  |
| Tekniske entreprenører  | 5500  |
| Stat og kommuneforetak  | 130   |
| Arkitekter og rådgivere | 4000  |

**Tabell 1:****Fordelingen av antall boliger:**

|                               |           |
|-------------------------------|-----------|
| Frittliggende eneboliger..... | 1.110.246 |
| Tomannsboliger.....           | 137.759   |
| Rekkehus e.l. ....            | 131.739   |
| Boligblokk .....              | 29.562    |
| Bygning for bofellesskap..... | 4.210     |

**Fordelingen av antall andre bygg:**

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| Industri og lager .....          | 106.465   |
| Fiskeri og landbruksbygg .....   | 519.467   |
| Kontor og forretningsbygg.....   | 37.586    |
| Samferdsel og kommunikasjon..... | 8.966     |
| Hotell og restaurant.....        | 29.382    |
| Undervisning og kultur .....     | 43.482    |
| Helsebygning .....               | 5.319     |
| Fengsel, beredskap.....          | 6.593     |
| Fritidsbygg .....                | 379.169   |
| Boliggarasje etc.....            | 1.172.053 |

Pr. Januar 2006. Kilde: SSB.

I 2002 ble det investert 259 milliarder kroner i fast kapital i Norge. Om lag 50 % av dette var investeringer i bygg og anlegg. Bygg omfatter boligbygg, landbruksbygg, kontor- og forretningsbygg, skoler, bibliotek, sykehus, industri, hotell, kinoer, idrettsbygg, ekspedisjonsbygg og terminaler, jernbanestasjoner osv. Anlegg omfatter veier, jernbaner, flyplasser, havner o.l., vann-, avløps- og renovasjonsanlegg, dammer, anlegg for fiske og oppdrett, anlegg for jordbruk og skogbruk, landbaserte

olje- og gassanlegg, militære anlegg og andre installasjoner. I statistikken inngår nybygg, rehabilitering og reparasjons- og vedlikeholdsarbeid. Bygningene og infrastrukturen er viktig og verdifull. Vann- og avløpsanleggene i Norge er for eksempel alene verdsatt til 300 milliarder kroner. Samlet sett utgjør samfunnets investeringer i det bygde miljøet omlag 3 200 milliarder kroner.

Investeringskostnadene i vedlikehold og rehabilitering er etter hvert blitt større her i landet enn investeringer i nybygg. Livsløpskostnadene for bygg og anlegg har også fått økt oppmerksomhet. Her vil det være en balansegang mellom investeringskostnader og de løpende forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnadene (FDV). Høy standard og god kvalitet kan gi høye investeringskostnader med lavere FDV-kostnader. Målet må være å minimalisere de totale kostnadene.

### 2.3 Eiendomsutvikling

Eiendomsutvikling er en viktig del av bygg-, anleggs- og eiendomsnæringen (BAE-næringen), både når det gjelder investeringer i tomter, nybygg og dels også vedlikehold.

Eiendomsutvikling i vid forstand er å øke nytten eller den økonomiske avkastningen av en eiendom ved å bringe den fra én tilstand (fysisk og/eller juridisk) til en annen tilstand. Denne betydningen er vid og gjør at svært mye faller inn under begrepet, for eksempel en omlegging av jordbruksproduksjonen på et areal fra ett kornslag til et annet som gir større avkastning. Definisjonen omfatter også utvikling av hytteområder og aktivitetsutvikling.

I det videre vil vi likevel bruke begrepet eiendomsutvikling om bymessig eiendomsutvikling, som kan omfatte utbygging av boliger på ubebygd mark nær byer (byspredning), bruksendringer fra industri til boliger, fortetting av nærings- og boligområder (bytransformasjon) og utvikling av infrastruktur. Det siste kan oppfattes som en form for passiv eiendomsutvikling, i den forstand at en eiendom kan få en verdiøkning på grunn av tiltak av en annen part, ofte det offentlige, og ikke som et resultat av egen innsats. Men infrastrukturutviklingen skjer også ofte som et direkte resultat av samarbeid mellom offentlige myndigheter og private interesser. Utviklingen av T-baneforbindelsen til Nydalen i Oslo er et eksempel på dette.

En viktig del av eiendomsutviklingen

### Risiko

Begrepet risiko definerer hvem som må bære det økonomiske tapet ved uforutsette hendelige uhell eller forhold som leder til påfølgende økonomiske tap. Risiko retter seg i utgangspunktet mot fremtidige hendelser. Den som bærer risikoen er som regel også den som tilkommer motposten til risikoen, nemlig mulighetene eller fortjenesten.

skjer allerede tidlig i prosessen der en får en idé for hvordan en tomt kan brukes. En reguleringsplan for tomte innebærer i seg selv en verdi, men trenger ikke å innebære en verdiskaping. Dersom et eksisterende industriområde er regulert til park i framtiden, representerer dette et mulig tap for eieren. Dersom reguleringsplanen har regulert området til boliger, betyr det i dagens situasjon en verdistigning. Hvis kommunen ikke har regulert tomte i detalj, men har fastlagt hva tomte eller området skal brukes til gjennom kommuneplanens arealdel, er det viktig å få tomte regulert til dette formålet dersom kommunens plan er i tråd med den ideen en selv har. En slik regulering vil kunne innebære en betydelig verdistigning.

forurensning i grunnen. På den andre siden ville tomteprisen reflektere dette og være lav.

Andre ganger kan det være slik at et boligområde ligger så sentralt lokalisert at det vil kunne egne seg bedre som et forretnings- og kontorområde. Mange eiendomsutviklere har utvist langsiktig forståelse for denne typen endringer i byene og sikret seg slike boligbygg over tid, bygg som senere kan inngå i et nytt forretnings- og kontorområde.

For å få dette til må utvikleren forsøke å få myndighetene til å akseptere en endring av reguleringsformålet for området. En endring av bruksformålet for en tomt slik at en kan få etablert andre typer bygg, representerer en verdiøkning for eieren av tomte.

Det kan for eksempel være snakk om å øke boligandeler i områder med blandet utnyttelse.

En eiendomsutvikler står overfor fire former for risiko:

- planleggingsrisiko – blir området regulert til ønsket formål og til riktig tid
- finansieringsrisiko – vil det være mulig å få nok fremmedkapital i form av lån o.l.
- markedsrisiko – finnes det leietakere eller kjøpere til prosjektet eller bygget
- byggekostnadsrisiko – vil de kalkulererte byggekostnadene overskrides på grunn av dårlig planlegging eller uforutsette hendelser

Eiendomsbransjen kjennetegnes nå av at enkelte firmaer opererer i ulike deler av denne verdikjeden, men også av at stadig flere opererer i flere ledd i kjeden samtidig.



Et viktig forhold i eiendomsutviklingen er å være bevisst så tidlig som mulig om strukturendringer som er i ferd med å skje i samfunnet. Et eksempel er nedlegging av tradisjonell industri som ofte lå sentralt lokalisert i byområder. Mange av disse er senere blitt endret til bolig- og/eller kontorområder, og forutseende eiendomsutviklere som kjøpte opp disse områdene, har kunnet oppnå store gevinster. Risikoen ville være at det kunne ta mange år før tomtene kunne bygges ut til noe som var inntektsbringende, og det ville også ha vært en risiko på grunn av mulig

Slike endringer kan også innebære en verdiøkning for samfunnet dersom utbyggingen bidrar til en bedre utnyttelse av samfunnets tekniske og/eller sosiale infrastruktur. Kommunen kan derfor selv ta initiativ til slike endringer.

Et viktig kjennetegn er at det kan være vanskelig å vite hva et område egner seg best til, særlig noen år fram i tid. Derfor er det en utfordring for eiendomsutviklerne å utvikle prosjekter med en innebygd fleksibilitet slik at en kan endre i hvert fall deler av prosjektet i løpet av levetiden.

## 2.4 Eiendoms- og samfunnsutvikling i gjensidig avhengighet

Balansen mellom offentlig forbruk og privat verdiskaping er sentral for byggebransjen. Det offentlige bør bidra med utbygging av infrastruktur i forbindelse med større utbygginger. Det offentlige kan imidlertid ikke investere så tungt i utbygging av offentlig infrastruktur at det fører til båndlegging av kompetanse og kapasitet i bransjen, slik at privat sektor ikke får gjennomført de prosjektene den trenger for sin verdiskaping.



Byfornyelse på Tjuvholmen i Oslo. Kilde: Knut Ramstad, Selvaag Blue Think

Verdiskapingen som skjer i det offentlige regi, er viktig for eiendomsutviklingsbransjen og entreprenørene på flere måter. For det første utvider en del offentlig infrastruktur arealet som kan bli gjenstand for utbygging generelt, og for det andre er det offentlige en stor kunde for bransjen. Enkelte entreprenører og andre aktører i bransjen spesialiserer seg på skoler, helsebygg o.l.

Et velfungerende eiendomsmarked har i stor grad balanse mellom tilbud og etterspørsel. Dette er svært vanskelig å oppnå siden tomtearealer er en begrenset ressurs, og siden etterspørselen etter nye boliger og kontorer i de siste årene har vært større enn tilbudet av nye bygg. Størrelsen på tilbudet når det gjelder næringslokaler, har reflektert at en del eiendom har stått ledig. Men de ledige lokalene har ikke vært den typen eiendom som har kunnet tilfredsstille dagens behov til teknisk utstyr og beliggenhet.

Økningen i boligprisene de siste ti årene tilsier at det ikke har vært balanse mellom tilbud og etterspørsel i dette markedet. Etterspørselen etter

boliger har vært større enn tilbudet de siste åtte-ti årene. Siden bunivået i 1. kvartal 1993 har prisene på nye eneboliger steget med 118,5 prosent. Til sammenligning har konsumprisindeksen steget med 28,2 prosent i samme periode, mens byggekostnadsindeksen for enebolig i tre, for eksempel, har steget med 45,9 prosent.

Når markedet ikke kan tilby de produktene samfunnet ønsker seg, for eksempel nok boliger til lave priser, kan det skyldes flere forhold, ofte i kombinasjon:

- høye byggekostnader som følge av konkurranse om arbeidskraft og manglende effektivitet
- lav lønnsomhet ved nybygging
- svak konkurranse i byggebransjen
- mangel på tomter som kan bygges ut (få tomter bidrar også til høye priser)
- manglende finansiering av den nødvendige infrastrukturen
- ressurskrevende (langsom og arbeidskrevende) offentlig saksbehandling
- manglende boligfinansiering
- rentenivået

Boligmarkedet påvirkes mest av rentenivået og arbeidsledighet. Siden midt i 1990-årene og fram til nå har arbeidsledigheten vært lav og rentenivået lavt og synkende (helt til 2005/2006). Boligbyggingen har som følge av dette økt i perioden, men ikke så mye som en kanskje kunne ha forventet. Årsakene kan ligge i de faktorene som er nevnt ovenfor. Særlig viktig er det nok at det har vært tilgang på sentrale tomter som gir størst inntekter og har vist seg enklest å omsette de siste årene. Denne typen utbygging synes å ha gått på bekostning av tidligere tiders feltutbygging i periferien der kostnadene er noe lavere.

Kommunenes tilrettelegging er viktig fordi dette avklarer hvilke nye tomteområder som skal bli gjenstand for utbygging. Like viktig er det trolig om området får egen skole, fordi skolekapasitet er svært viktig for boligbyggingen. Områder kan ha et potensial for flere boliger, men hvis skolekapasiteten er for lav, vil kommunen kunne ønske å forhindre nybygging for ikke å pådra seg ekstra kostnader til skoleutbygging. Hvis

derimot kommunen bestemmer seg for å utløse potensialet ved å utvide eksisterende skole eller bygge ny, vil dette bidra til aktivitet i eiendomsutviklingsbransjen.

Det er ikke bare for tradisjonelle boliger at etterspørselen er større enn tilbudet. Det har også vært stor etterspørsel etter hytter og fritidshus. Det kan synes som om vi ikke har innrettet oss på den velstanden befolkningen faktisk opplever, i og med at vi ikke klarer å legge til rette for nok boliger i de større byene og hytter i de mest populære rekreasjonsområdene.

Dersom det blir bygd nye veier i eller rundt en by, kan dette også bidra til nye boligområder lenger borte fra byens sentrum fordi tiden som brukes til arbeidsreiser, fortsatt vil være akseptabel. En ny E39 mellom Trondheim og Orkdal gjør det lettere for folk å bo i Orkanger og arbeide i Trondheim. Nye veier åpner også opp for nye virksomhetsområder ved veikryss slik vi har sett langs E6 mellom Karihaugen nord i Oslo og Gardermoen.

Lokalisering ved hovedveinettet er blitt enda viktigere enn tidligere. Dette skyldes økt varetransport på vei, som blant annet er et resultat av "just-in-time"-leveranser der bedriftene har lageret sitt på lastebilen i stedet for i egne lokaler. Vi ser også tendenser til at virksomhetene blir spredt ut over et større område enn tidligere. Når boligene også har blitt det, har vi fått et reisemønster der bilen er et naturlig førstevalg. Dette

har imidlertid uheldige miljømessige konsekvenser. Det offentlige prøver å styre virksomhetenes lokalisering slik at "rett virksomhet kommer på rett sted", det vil si at en søker å få virksomhetenes transportbehov til å være avgjørende for hvor de blir lokalisert. Kanskje kan flere arbeidsplasser i lokalmiljøene redusere trafikkøkningen inn til sentrum i de største byene.

Offentlig utbygging av T-baner, trikk og forstadstog påvirker arealbruksmønsteret. Oslos byutvikling er i stor grad et resultat av offentlig (statlig) initiert og Husbanken-finansiert boligutbygging kombinert med utbygging av trikkelinjer og T-bane. Denne type utbygging bidrar til at både virksomheter og boliger konsentreres rundt knutepunkt og stasjoner. Utviklingen av Nydalen som ny kontor- og boligbydel i Oslo har også tjent på at T-baneringen mellom Carl Berners plass og Majorstua ble etablert med stasjon i Nydalen. Utvikleren stilte grunn gratis til disposisjon mot at en fikk en stasjon i området.

Nye veier og baner endrer tilgjengeligheten til nye områder i byen. Da øker samtidig verdien av tomtene, men for noen tomter som blir liggende tett inntil vei og/eller bane, kan verdien reduseres.

Boliger er ikke offentlig infrastruktur da de stort sett er privat eid. Likevel går det offentlige fra tid til annen inn i områder som er i forfall, med midler til byfornyelse. Dette er noe private eiendomsutviklere kan nyte godt av og engasjere seg i, og er et eksempel på et fenomen som blir

mer og mer vanlig, nemlig offentlig-privat samarbeid (OPS). Dette skjer både i veibygging og andre sektorer som tradisjonelt har vært offentlige (vannrensning, avfallshåndtering og helsesektor).

## 2.5 Verdibevaring og kulturminner

Verdibevaring er å ta vare på noe vesentlig, noe verdifullt, noe som er viktig for mange lokalt, regionalt eller nasjonalt. Det verdifulle kan være

- et industriminne
- et gammelt gårdsbruk eller et fiskevær
- et enkeltbygg eller et bymiljø
- et landskap eller spesielle naturområder

En bygning kan være verdifull fordi noen har behov for å bevare eller styrke sin identitet. Eksempler kan være nordmenn som ville ta vare på det spesifikke norske i den perioden vi var i union med Danmark, eller at samene som minoritet i Norge i dag har behov for å ta vare på det som er deres kulturarv. Men et bevart bygg, et bygningsmiljø og et sted kan også være en økonomisk ressurs.

Alt i 1922 ble åtte hus i Røros fredet av Riksantikvaren, og i 1980 kom stedet på UNESCOs\* verdensarvliste.



Persstugu Røros, fredet i 1922. Kilde: Rørosmuseet.

\* UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) er FNs institusjon for blant annet å bevare kulturminner, og den har en liste for såkalte verdensarvmiljøer som skal bevares.

Dette førte til at byen ble ettertraktet, det ble økt turisme på Røros, og dermed ble det en verdiskaping.

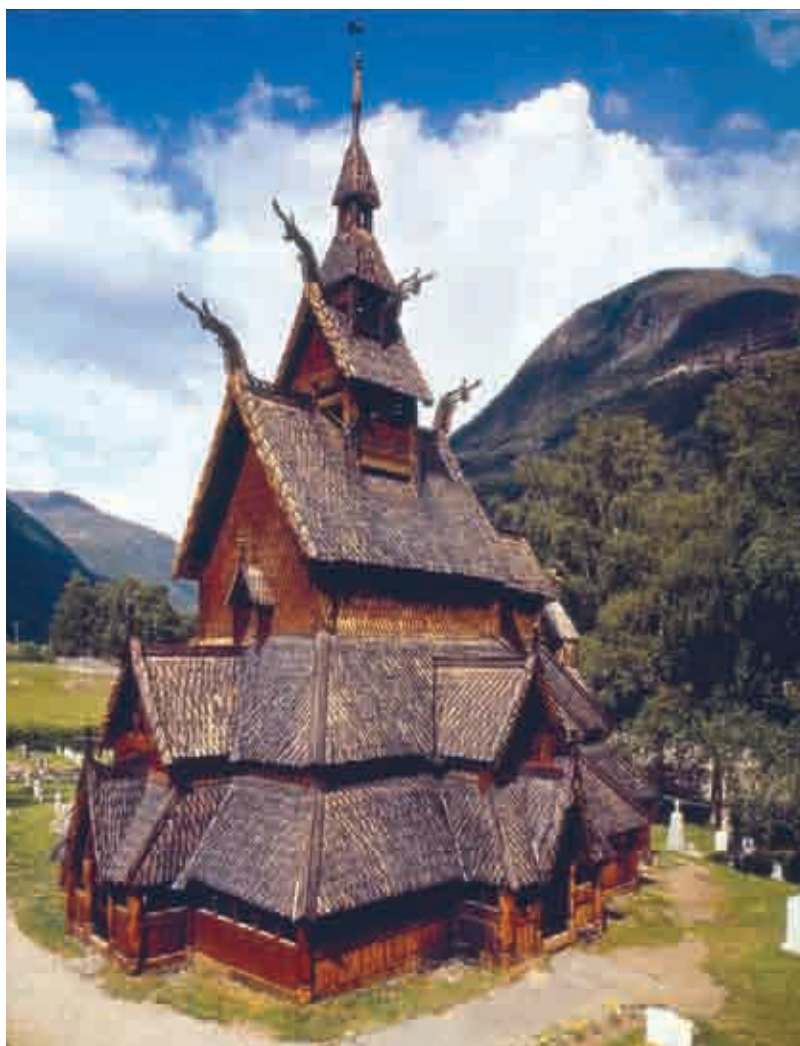
**Borgund stavkirke – en kulturell hjørnesteinsbedrift i Lærdal kommune.**

Hotellene i Lærdal kommune er for en stor del åpne bare i turistsesongen, og besøkstallene kan lett kobles til stavkirken, som er den viktigste attraksjonen i kommunen i tillegg til laksefiske. En andel av omsetningen i reiselivsnæringen i Lærdal er derfor direkte relatert til Borgund stavkyrkje. For eksempel utgjør varehandelen relatert til besøkende til stavkirken 5 % av all varehandel.

I 1999 beregnet en at inntektene av besøkende i kirken var 1,7 millioner kroner, mens de indirekte inntektene i kommunen som skrev seg fra kirkebesøkende turister, utgjorde 36,1 millioner kroner, over 20 ganger omsetningen knyttet direkte til kirken.

*Kilde: NOU 2002:1 Fortid former framtid, Miljøverndepartementet*

Mennesker har satt spor etter seg i Norge gjennom 12 000 år. Kulturminneforvaltningens jobb er å ta vare på det som er viktige kulturminner og kulturmiljøer. Naturvernmyndighetene skal tilsvarende sikre oss uberørt natur og sjeldne landskaper. Finner man et fornminne på en tomt blir tomten automatisk fredet.



Borgund stavkirke

Per januar 2001 var i alt 1732 områder vernet etter naturvernloven. Dette utgjorde 24 500 km<sup>2</sup> og nesten 7,6 % av Norges landareal. I 2006 er 13 % vernet, noe som nærmer seg Miljøverndepartementets mål om 17 % vernede områder.

Av de ca. 3,5 millioner bygningene vi har i Norge anses rundt 300.000 som verneverdige. 3.700 bygninger var vernet etter kulturminneloven per januar 2001.

Norge har 14 norske middelalderbyer. I omfang er disse, eller deres

bylignende sentra, Norges største sammenhengende arkeologiske kulturminner. Kulturlagene kan være opp til 6 meter tykke. Deler av middelalderbyene er fremdeles synlige gjennom bystruktur, tomtegrenser og noen få enkeltbygninger.

Men når en bygger i disse byene, kan fundamentering og drenering ødelegge kulturlag – spor fra middelalderen. Undersøkelser i Oslo, Tønsberg, Bergen og Trondheim har vist at nesten en firedel av kulturlagene er fjernet. Mange vil hevde at kulturminnene ikke forvaltes og ved-

likeholdes på en tilfredsstillende måte i dag. Det brukes 20 millioner kroner til vedlikehold av fredede bygninger, mens Riksantikvarens anslag for normal vedlikeholdsstandard tilsier at det burde ha vært brukt 55 millioner kroner.

Utfordringene i denne sektoren er store med hensyn til å få nok ressurser i etterkant av at problemer er

oppstått. En annen utfordring er å være representert i forkant. Kulturminnemyndighetene ønsker at plan- og bygningsloven skal styrkes som virkemiddel i kulturminnepolitikken. De ønsker at overordnede planer skal legges sterkere til grunn for saksbehandling, og at dispensasjonspraksisen skal skjerpes.

**Tabell 2:**

Område vernet etter naturvernloven  
(Kilde Miljøverndepartementet, 2002: 182)

| Områdetype.....             | Antall ..... | Areal. km <sup>2</sup> |
|-----------------------------|--------------|------------------------|
| Nasjonalparker .....        | 18.....      | 13 868                 |
| Nasjonalreservater .....    | 1 441 .....  | 2 796                  |
| Landskapsvernområder.....   | 97.....      | 7 798                  |
| Naturminner .....           | 101 .....    | 2                      |
| Andre fredningsområder..... | 75.....      | 93                     |

**Tabell 3:**

Antall fredete kulturminner per november 2001  
(Kilde: Miljøverndepartementet, 2002:179)

| Type kulturminne .....                  | Antall    |
|-----------------------------------------|-----------|
| Arkeologiske kulturminner .....         | 74 500    |
| Samiske bygninger.....                  | Ca. 1.500 |
| Stavkirker .....                        | 28        |
| Kirker av stein fra middelalderen ..... | 158       |
| Verdslige hus fra middelalderen .....   | 255       |
| Ruiner fra middelalderen .....          | 70        |
| Byer med middelalderbygrunn .....       | 14        |
| Fredete bygninger.....                  | 3 700     |
| Områdefredninger.....                   | 120       |
| Kulturminnefredninger .....             | 3         |



Domkirkeruiner på Hamar



# PLANSYSTEMET

## 3. PLANSYSTEMET

### 3.1 Arealplanlegging

Arealer og naturressurser er innsatsfaktorer for matproduksjon og gir råstoff for industrien. Arealtilgang bestemmer fysisk utvikling og byers vekst. Vern av arealer skal sikre framtidige generasjoner tilgang på produksjons- og rekreasjonsarealer, uberørt natur og en klode i økologisk balanse. Stort sett er areal en gitt størrelse som må forvaltes på best mulig måte. Arealplanleggingen er et verktøy for slik forvaltning.

Tradisjonelt har eiendomsretten vært inngangen til forvaltning av arealer. En grunneier har i utgangspunktet rett til å utnytte sin eiendom etter eget ønske, men likevel innenfor de rammene lover og regler setter. Ønsker bonden å bygge hytter på deler av eiendommen, må det søkes om godkjenning. Dersom ikke hytteplanene er i strid med vedtatte planer eller lover, har søkeren krav på å få dette godkjent. Det er den kommunale bygningsmyndigheten som skal gi slik tillatelse.

Godkjente planer etter plan- og bygningsloven er det viktigste grunnlaget for å avgjøre hva som kan tillates eller ikke. Ingen har automatisk utbyggingsrett på sin eiendom, men dette blir etablert gjennom planvedtak og etter en samlet avveining. En arealplan er et bindende juridisk dokument som gir grunneieren rett til å kunne

utnytte arealene sine i samsvar med godkjent plan. Kommunen gis også hjemmel til å avslå søknader som ikke er i samsvar med planen. For en grunneier har dette store økonomiske følger. En virkning av planer kan være at en grunneier får legge ut et boligfelt og få tilsvarende verdistigning. Naboene, derimot, kan risikere ikke å få realisert slik verdi ettersom planen kanskje viser at hans areal er friluftsområde.

Arealplaner har derfor stor betydning for forvaltning av grunn og griper sterkt inn i enkeltmenneskers og grunneieres rettsforhold. Dette er viktig å ha i mente for å forstå de omfattende prosessene som ligger bak det å utforme, behandle og vedta en plan.

Et moderne samfunn vil ha et komplekst sett av lover og beslutninger som griper inn i hverandre. Manglende samordning og helhetssyn gir dårlig oversikt over gjensidige konsekvenser av de forskjellige sektorvedtakene. Statsforvaltningen er inndelt i fagdepartementer, som igjen har "avleggere" i etatene hos fylkesmannen. Kommunene er inndelt i sektorer eller etater, som skole, helse, kultur, teknisk virksomhet osv. Utover dette er det mange andre offentlige og private virksomheter og forvaltningsorganer som skal planlegge og beslutte for sine

områder (vegvesen, jernbanelinjer, tele- og strømlieferandører, utbyggere og entreprenører). Det er derfor et sterkt behov for å se forskjellige interesser i sammenheng, avveie dem mot hverandre og ta beslutninger ut fra allsidige og langsiktige vurderinger. Planleggingssystemet i plan- og bygningsloven er ment å være det viktigste verktøyet for dette.

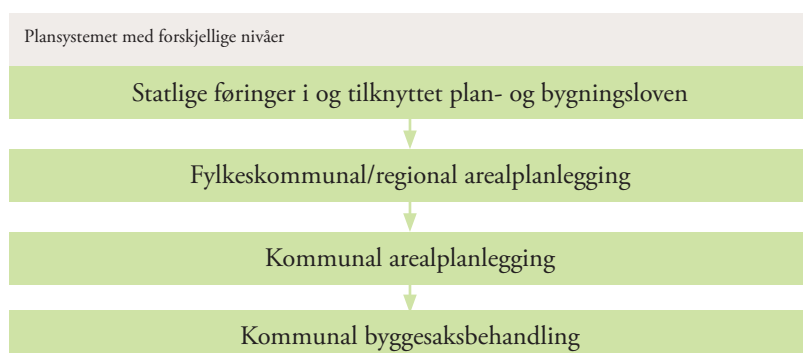
Det er i vårt demokratiske samfunn et viktig mål at planlegging skal styres og vedtas av folkevalgte organer. Det er til sist fellesskapet som skal bestemme hva som er den samfunnsmessig beste arealbruken. Kommunene er gitt den viktigste rollen ved at de har det vi kan kalle et beslutningsmonopol når det gjelder planlegging. Alle arealplaner skal vedtas av kommunestyret. Ingen andre enn kommunen, det være seg offentlige eller private organer, kan vedta arealplaner med bindende virkning for arealbruken. Det eneste unntaket er statlig reguleringsplan som kun brukes der staten velger å overstyre en kommune.

Beslutningsmonopolet er ikke til hinder for at andre offentlige organer eller private kan fremme forslag til planer. Inntil midten av 1980-årene var mesteparten av arealplanleggingen offentlig i den forstand at kommunale planeter utarbeidet planene og forberedte dem for politisk behand-

ling. Kommunene hadde også gjennomføringsorganisasjoner som sto for mye av tilretteleggingen av boligfelt og næringsarealer med hensyn til vei, vann, kloakk osv. I dag er planlegging langt på vei "privatisert" ved at mye over 60 % av forslag til reguleringsplaner utarbeides av private aktører. Kommunale planetater har siden midten av 1980-årene i større grad blitt saksbehandlere av private planforslag for politisk behandling. Det vi kaller "egen planlegging", altså at kommunene selv utarbeider planer, har i mange kommuner nesten forsvunnet. Selv om planforslagene er innsendt av private, er planen når den er vedtatt, en fullverdig kommunal plan.

### 3.2 Oversikt over plansystemet

Planleggingssystemet i Norge er (i teorien) bygd opp som et planhierarki, det vil si som en pyramide av planer der planer fra et "høyere" nivå skal være rammer og retningslinjer for planer på et "lavere" nivå i systemet. Dette innebærer at en fylkesplan skal styre en kommuneplan og en kommuneplan styre en reguleringsplan, som igjen styrer byggesaken, jf. kapittel 4. I teorien skal det som planlegges for et mindre boligområde, henge sammen med målsettinger gitt på høyere nasjonalt plan. Plansystemet bygger på at det høyt i planpyramiden gis grove, overordnede føringer, og at disse "finspikkes" og detaljeres i mer og mer detaljerte plantyper nedover i systemet. Arealplanlegging skjer i hovedsak i "nedre" del av pyramiden, det vil si i form av kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan.



Planlegging skal skje i samspill mellom forvaltningsnivåene. Staten har et legitimt behov for å ivareta nasjonale hensyn og statens interesser. På nasjonalt nivå er det likevel ikke noen form for "landsplan". Det nærmeste vi kommer, er nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet, som kan sies å være de nasjonale planleggingsredskapene. Vi behandler ikke disse her fordi de er verktøy for å styre den samlede nasjonale pengepolitikken og er ikke spesifikke planverktøy som slår inn i kommunal arealplanlegging. For fylkeskommunal og kommunal økonomiplanlegging er selvsagt statsbudsjettet helt avgjørende med hensyn

til planlegging av årsbudsjettene. Det er også et vell av viktige nasjonale sektorplaner som vil virke inn på kommunal planlegging. Det er regnet opp at det er mer enn 60 statlige sektorplaner som kommunene skal ta hensyn til i sin planlegging.

#### Statlige bestemmelser

Plan- og bygningsloven legger opp til en ansvarsdeling mellom stat, fylkeskommune og kommune i planleggingen. Staten skal ivareta nasjonale interesser og hensyn i planleggingen. Staten har etter dagens lov en del formelle virkemidler innenfor planlovgivningen.

#### Stat, fylkeskommune og kommune

Offentlig forvaltning i Norge er delt inn i tre nivåer: stat, fylkeskommune og kommune. Alle tre nivåer styres av folkevalgte organer: storting, fylkesting og kommunestyre.

Det er en definert oppgavefordeling mellom disse nivåene. Staten tar seg av overordnet styring og tjenester som skal løses på nasjonalt nivå, som militærvesen, sykehus, universiteter, riksveier, jernbane og flyplasser.

Fylkeskommunen har ansvar for videregående skole, fylkesveier, kollektivtrafikk og en del støtteordninger for regional utvikling.

Kommunen har ansvar for barnehager, grunnskole, eldreomsorg, lokalveier osv.

Staten har også "lokale" avdelinger i hvert fylke – fylkesmannen. Fylkesmannen har en del kontroll- og tilsynsoppgaver. Fylkesmennene utnevnes av regjeringen og er statens representant i fylkene.

- Rikspolitiske bestemmelser (RPB) § 17-1
- Rikspolitiske retningslinjer (RPR) § 17-1
- Innsigelser til planforslag § 27-2
- Innkalling av vedtatte planer § 27-2
- Klage § 27-3
- Statlig arealplan § 18

Gjennom rikspolitiske retningslinjer (RPR) og rikspolitiske bestemmelser (RPB) kan regjeringen ”stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utviklingen i fylker og kommuner” (§ 17-1). Med andre ord skal regjeringen kunne gi føringer for planlegging lenger ned i systemet og slik prioritere områder der det er behov for nasjonale føringer. Rikspolitiske bestemmelser skiller seg fra rikspolitiske retningslinjer ved at de kan inneholde bestemmelser som er direkte bindende for privatpersoner. Slik er de langt på vei en forskrift.

Det er per dato fire gjeldende RPR-er, alle innenfor Miljøverndepartementets fagområde. Tidligere rikspolitisk bestemmelse (RPB) om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder ble opphevet i slutten av 2004, og per dato er det ingen slike bestemmelser.

Følgende rikspolitiske retningslinjer gjelder (pr mai 2006):

- RPR for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen
- RPR for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen
- RPR for vernede vassdrag
- RPR for samordnet areal- og transportplanlegging

I praksis virker både retningslinjer og bestemmelser styrende ettersom de i mange tilfeller danner grunnlag for merknader og innsigelser til arealplaner, eventuelt også klage og omgjøring av kommunale planvedtak hvis de strider mot statlige interesser.

Vanligvis ivaretar staten sine interesser gjennom samhandling med kommunene når planer lages og behandles. Hvis en utbygger eller kommune foreslår noe som en statlig etat ikke kan godta, kan denne etaten reise innsigelse. Innsigelse innebærer at dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen, kan planen ikke godkjennes. Vedtaksmyndigheten flyttes oppover til departementet (regjeringen). Statlige etater kan også påklage et kommunalt planvedtak og få det omgjort. I spesielle tilfeller kan staten utarbeide statlig reguleringsplan og instruere kommunen gjennom behandling av denne.

## Regional planlegging

Regional planlegging kan defineres som planlegging for deler av landet utover kommunegrensene og omfatter interkommunal planlegging, planlegging på fylkesnivå og planlegging på tvers av fylkesgrenser. Regional planlegging er nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går utover kommunenivået og for å ”oversette” og tillemppe nasjonal politikk til lokale forhold. Viktige oppgaver som er knyttet til blant annet samferdsel og infrastruktur, kystsone- og vassdragsforvaltning, lokalisering av kjøpesentra og bolig- og næringsstrukturen og viktige verne og miljøutfordringer, lar seg ikke alltid løse i kommunene alene. Planlegging på slike områder hører derfor hjemme på en regional arena.

På fylkesnivået skal regional planlegging dekkes gjennom fylkesplan og fylkesdelsplan (§ 19-1). Fylkesplanen skal ha et langsiktig perspektiv (minst 12 år) og ta opp de strategiske utfordringene fylket står overfor. Fylkesplanen kan være både tematisk og geografisk innrettet. Tradisjonelt har fylkesplaner en tematisk inndeling med hovedfokus på kompetanseutvikling, næringsliv, kultur, infrastruktur, arealbruk og helse. Planen skal være en gjensidig politisk forpliktende avtale mellom de ulike partene i det regionale fellesskapet og sentrale statlige myndigheter.

Fylkesplanen er fylkeskommunens egen plan for sin virksomhet og tjenesteproduksjon. Samtidig skal den være koordinert med de regionale statlige etater og fylkeskommuner. Fylkesplanen godkjennes av Kongen

### Kjøpesenterstoppen 1999-2004

Utover i 1980- og 1990-årene ble det etablert mange store kjøpesentre utenfor og ofte mellom de større byene. Dette var sentre med lett tilgjengelighet med bil og store gratis P-plasser. Disse sentrene truet etter hvert handelsvirksomheten i de etablerte by- og tettstedssentrene og var ekstremt bilbaserte og førte til mye ekstra kjøring. Kommunal planlegging kunne i liten grad styre etableringen av slike kjøpesentre fordi kommunegrenser og naturlige handelsdistrikter ikke var overlappende. Kjøpesentrene ble ofte liggende i andre kommuner enn bykommunene. I disse kommunene ga sentrene kjærkomne arbeidsplasser og inntekter. Når det etter hvert "poppet opp" mange slike sentre, fikk det i sum samfunnsmessige uheldige virkninger som krevde et styringsgrep på høyere nivå enn kommunene. Derfor vedtok regjeringen en rikspolitisk bestemmelse om "Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder", også kalt kjøpesenterstoppen i 1999. Den innførte et fem års forbud mot å etablere nye (eller utvide eksisterende) sentre utenfor bykjernen. Denne mer generelle RPB-en skulle avløses av fylkesdelplaner som mer detaljert analyserte hvert fylke og skulle gi retningslinjer om hvor og hvor det ikke skulle kunne etableres nye sen-

tre. I samråd med kommunene utarbeidet fylkeskommunene slike fylkesdelplaner for handel og service som gir regionale regler. Etter hvert innarbeides disse også i kommunens kommuneplaner. Resultatet er et plansystem som forsøker å reparere på de skadene tilfeldig og ukoordinert etablering av kjøpesentre har gitt. Mange vil hevde at regelverket kom for sent, og at de nye kjøpesentrene tappet de gamle bykjernene for handel og vitalitet, mens andre vil si at nettopp konkurransen med sentrene vekket et ofte etablert og "sidrumpet" næringsliv i byene til live igjen. En nylig evaluering viser at kjøpesenterbestemmelsene har hatt stor virkning.

Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesenterstoppen er nå opphevet og erstattet av fylkesdelplaner.

Etter at kjøpesenterstoppen ble opphevet, har det blitt flere etableringer av kjøpesentre i små og store tettsteder. Dette er på mange måter positivt, men kan også virke oppdelende på et lite sted. Det tidligere urbane sentrumet flyttes mot kjøpesenteret og kan true handelsvirksomheten og det etablerte miljøet i den resterende delen av tettstedet. Derfor er det viktig med en helhetsvurdering og konsekvensanalyse før vedtak gjøres.

i statsråd, altså ved kongelig resolusjon. Dette bidrar blant annet til å sikre at planen også forplikter statlige organer med hensyn til gjennomføring. Krav om kongelig resolusjon er foreslått opphevet.

Det er reist kritikk mot fylkesplanleggingen for at den har vært lite forpliktende, og at de som fatter beslutninger av betydning for utviklingen regionalt, ikke forholder seg til fylkesplaner. Sektormyndighetene utarbeider egne sektorplaner uten nødvendig kobling til fylkesplanleggingen. Staten har hittil i liten grad tilkjennegitt sine ønsker og krav på en samordnet måte, noe som fører til at fylkesplanene ikke gir den oversikt og samordning av regionale interesser som tiltenkt.

På arealsiden har fylkesplanene med visse unntak hatt liten innflytelse. Fylkeskommunen har ikke hjemmel til å vedta fylkesarealplaner med rettsvirkning for arealbruken i kommuner. Men fylkesplanene inneholder ofte retningslinjer om arealbruk som kommunene må forholde seg til og følge opp i sine planer. Fylkesplanen kan slik fungere som grunnlag for innsigelser til kommunale planer.

### 3.3 Kommunal planlegging Kommuneplanen

Kommunene er pålagt å drive planlegging både for kommunesamfunnet og for kommuneorganisasjonen. Dette skjer gjennom kommuneplanen.

Kommuneplanen deles inn i en samfunnsdel og en arealdel. Med kommuneplanens samfunnsdel

menes en langsiktig planlegging med bred samfunnsmessig tilnærming som konkretiserer de mål og visjoner politikere har for utviklingen av kommunen og lokalsamfunnet. Sentrale problemstillinger i samfunnsdelen vil for eksempel være levekår for ulike grupper som barn, unge og eldre, næringsutvikling, befolkningsutvikling, boligforhold og samferdsel. Arealdelen til kommuneplanen er et plankart som viser planlagt bruk av alle arealer i kommunen (§ 20-4). Dette gjelder uavhengig av om arealene er offentlig eller privat eid. Kommuneplanens arealdel lages av kommunen og fastlegger de langsiktige og overordnede rammene for arealbruken i kommunen. Den dekker oftest hele kommunen og kan derfor ikke være svært detaljert. Kommuneplanens arealdel er rettslig

Utsnitt av kommuneplanens arealdel Drammen kommune



bindende. Det betyr at en grunneier ikke får lov til å bygge hus på et område der planen sier at det skal være landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område).

I de siste årene har det skjedd en stor vekst i hyttebygging. Mange kommuner sliter med å ta stilling til hvor hytter kan bygges. Kommuneplanens arealdel er et nyttig redskap for slike vurderinger. Grunneiere ønsker å legge ut nye hyttefelt på sine arealer, men kommunen må vurdere om nye

hyttefelt blant annet kan forurense drikkevann og ødelegge turterreng. Her må hytteinteresser avveies mot andre interesser gjennom prosessene med å lage en arealplan.

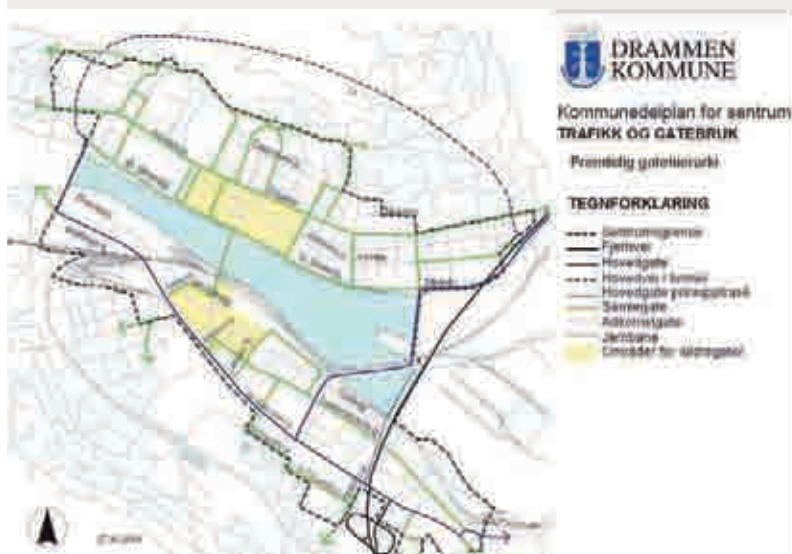
### Kommunedelplan

En kommunedelplan (forkortes ofte kdp) lages av kommunen der det er behov for mer detaljert oversiktsplanlegging enn arealdelen av kommuneplanen samlet vil kunne gi. Som det går fram av navnet, er en kommunedelplan en plan for en del

av kommunen – oftest et tettsted, en bydel, et sentrumsområde e.l. Kommunedelplan brukes også om såkalte sektorplaner. Derfor blir både sentrumsplanen for Drammen og helse- og sosialplanen for kommunen betegnet som kommunedelplaner. En kommunedelplan som arealplan har samme formelle innhold og juridiske virkning som kommuneplanens arealdel. Enkelt sagt er en kommunedelplan en "forstørret" del av kommuneplanen for et delområde.

En kommunedelplan kan være såpass detaljert at den kan gi bindende regler for utforming av bykvartaler og boligfelt. Den nærmer seg dermed en reguleringsplan i innhold og virkning, men uten å ha reguleringsplanens hjemmel til ekspropriasjon. Den har heller ikke reguleringsplanens mer omfattende regler om saksbehandling. Kommunedelplanen har vist seg svært nyttig for å kunne se områder samlet og dermed kunne gi forutsigbare og entydige bestemmelser for videre utvikling.

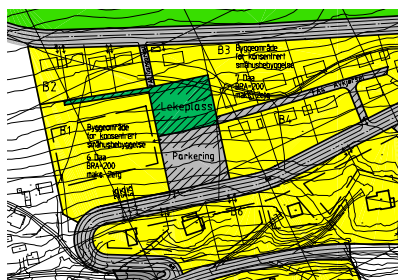
Eksempel på kommunedelplan



### Reguleringsplan

En reguleringsplan (§§ 22 til 28-2) er en arealplan som fastsetter arealbruken for et avgrenset område fra en enkel tomt til et større utbyggingsområde. Den er en detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnytting og vern av grunn, bebyggelse, vassdrag, sjøområder, og det ytre miljøet i bestemte områder i en kommune. Reguleringsplanen skal vedtas av kommunestyret.

En vedtatt reguleringsplan gir hjemmel (rettsgrunnlag) for gjennomføring av tiltak og utbygging, eventuelt også ved ekspropriasjon. Kommunen



Utsnitt av en reguleringsplan

kan i forbindelse med planer for utbygging for et felt kreve at det utarbeides reguleringsplan for området. Planene skal utarbeides av fagkyndige og få en entydig og forståelig form. Reguleringsplaner kan utarbeides og fremmes av private som privat reguleringsplanforslag (§ 30). Loven krever at det alltid skal foreligge reguleringsplan før større bygge- og anleggstiltak blir gjennomført.

### Bebyggelsesplan

En bebyggelsesplan (§ 28-2) er en detaljplantype for enkle utbyggings-situasjoner eller for en ytterligere detaljering av en reguleringsplan. Den skiller seg fra reguleringsplanen ved at den vedtas endelig av planutvalget. Det vil si at den ikke skal legges fram



Eksempel på bebyggelsesplan

for kommunestyret. Bebyggelsesplanen har samme rettsvirkning som en reguleringsplan.

En bebyggelsesplan er en enklere plantype som skal brukes der hovedtrekkene i arealbruken er bestemt i andre planer. Derfor kan bebyggelsesplanen få en enklere saksgang. Blant annet trenger den ikke legges fram for fylkeskommunen og statlige etater såfremt den ikke avviker fra den overordnede planen. Dette betyr at det normalt ikke kan reises innsigelse mot bebyggelsesplanen. Bebyggelsesplanen kan ikke endre hovedrammene for arealbruken som er fastlagt i kommune- eller reguleringsplan.

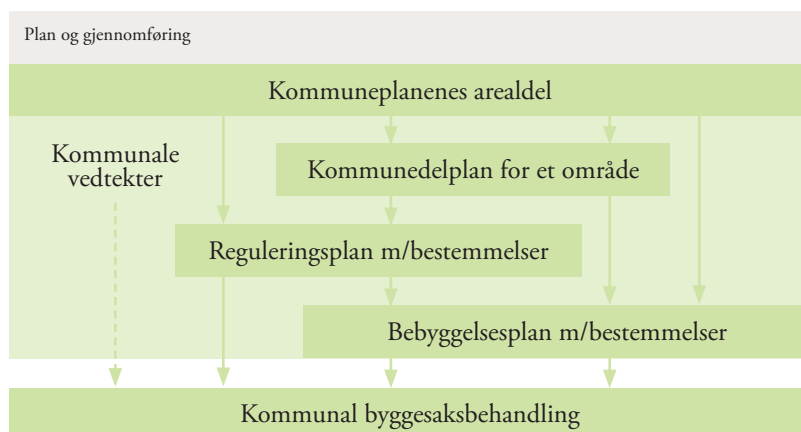
### 3.4 Plan og gjennomføring

Planene skal styre arealbruken ved å styre gjennomføringen av tiltak. Søker en grunneier om å bygge et hus, vil søknaden bli vurdert opp mot aktuelle gjeldende planer. Figuren nedenfor viser forskjellige typer plangrunnlag som en søknad om tiltak kan bli vurdert opp mot.

I enkle situasjoner vil plangrunnlaget ofte være kommuneplanens arealdel eller en kommunedelplan. I slike tilfeller kan en søknad om byggetil-

latelse behandles ut fra disse. For en noe mer komplisert situasjon, for eksempel et mindre boligfelt, kan kommuneplanen åpne for at bebyggelsesplan brukes i stedet for reguleringsplan. Der det er svært kompliserte planforhold, må utbyggingen planlegges i flere steg: kommunedelplan, reguleringsplan og eventuelt bebyggelsesplan. Det sier seg selv at en slik prosess er tidkrevende.

Detaljeringsgraden i reguleringsplaner er fleksibel. Plantypen kan brukes fra en meget grov angivelse av planlagt utbygging (flateregulering) til en svært detaljert plan som viser eksakt hvor hus skal bygges, garasjen stå, hva som kan tillates av påbygg, osv. I det siste tilfellet bør det være nær sammenheng i tid mellom planlegging og utbygging. Utbyggere erfarer ofte at når tiden går, endrer også prosjektet seg. Da kan en nokså detaljert plan bli en tvangstrøye fordi det er vanskelig å endre en vedtatt plan. Både de som fremmer og de som vedtar planer, må derfor ta stilling til hvor detaljert en plan trenger å være. Rådet må være å ikke planlegge mer detaljert enn nødvendig med tanke på endringer i for eksempel markedet



og andre forhold en ikke har oversikt over i dag. En bebyggelsesplan kan sikre at detaljering av et område ikke trenger å skje før tidspunktet for gjennomføringen nærmer seg.

Plan- og bygningsloven stiller omfattende krav til planprosesser. Å lage og behandle en reguleringsplan tar sjelden mindre enn fra syv til ni måneder. En enkel bebyggelsesplan tar sjelden under seks måneder og en kommunedelplan gjerne fra 1,5 til 2,5 år. Det er oftere eksempler på reguleringsprosesser som tar lengre tid enn dette enn det motsatte. I 2003 ble det innført regler om tidsfrister for kommunenes behandling av private reguleringsplaner. Det ble gjort for å sikre at planforslag ikke blir liggende ubehandlet i kommunen. Men mye av tidsbruken er knyttet til selve planutarbeidingen og i praksis dermed knyttet til et samarbeid mellom forslagsstilleren og kommuneadministrasjonen uavhengig av tidsfrister.

#### **Tidsfrister for behandling av reguleringsplaner:**

Innen 12 uker fra planforslag er innsendt, skal planen være lagt ut til offentlig ettersyn eller avvist.

- Hvis det går mer enn 24 uker etter offentlig ettersyn før planen er kommet til politisk behandling, skal planutvalget ha orientering.
- Det skal gå maksimalt 12 uker fra planutvalget behandler en plan etter offentlig ettersyn til et kommunestyrevedtak er fattet.

### **3.5 Planmyndigheten**

Kommunestyret har som kommunens øverste planleggingsmyndighet ansvaret for og ledelsen av reguleringsarbeidet. Kommunestyret velger også et fast politisk utvalg for plansaker (planutvalg), som tilsvaret det som tidligere ble kalt bygningsrådet. Planutvalget skal ha oppsyn med planleggingen i kommunen. Loven sier at planutvalget skal sørge for utarbeiding av planer, kunngjøring, underretning til parter og berørte, opplegg for medvirkning, utlegging til offentlig ettersyn og samarbeid med andre myndigheter. Det er ikke politikerne i planutvalget som i praksis gjør dette, men fagfolk i planadministrasjonen i kommunen.

Kommunene organiserer seg forskjellig. Noen steder er det et eget planutvalg, andre har lagt denne funksjonen til formannskapet. I Oslo er det byutviklingskomiteen som er planutvalg. I Stavanger heter det "kommunalstyret for byutviklingssaker".

Planutvalget bestemmer om en plan skal legges ut til høring og offentlig ettersyn, eller om et planforslag skal forkastes. Dette blir kalt 1. gangs (politisk) behandling. Når en plan fremmes for vedtak, sier plan- og bygningsloven at planutvalget først skal vedta planforslaget (2. gangs behandling), før det legges fram for kommunestyret som gjør endelig vedtak. Av hensyn til behovet for god plankompetanse og behovet for å se enkeltsaker i sammenheng med overordnede planer, er det også planutvalget som har myndighet til å gjøre unntak fra plan, til å behandle klager

på plan, til å foreta mindre vesentlige endringer i plan og til å nedlegge dele- og byggeforbud.

#### **Kommunens oppgaver**

Det er nyttig å inndele kommunens virksomhet i tre hoveddeler:

- tjenesteproduksjon
- forvaltning
- samfunnsaktør

Tjenesteproduksjon er ofte det som inngår i velferdskommunen – drift av tilbud som barnehage, skole, eldreomsorg, helse- og sosialtjenester og utbygging og drift av veier, vann og avløpsanlegg osv. Forvalterrollen er kommunen som myndighet som gir/ikke gir skjenkeløyver, byggetillatelse eller sosial støtte. Kommunen er her gitt ansvar for å forvalte lover og regler nærmest på vegne av staten. Kommunen har en viktig rolle som samfunnsaktør for å styre og påvirke utviklingen innenfor kommunegrensene. Virkemidlene her er både kommunale budsjetter og hvordan organisasjonen brukes, men også hvordan kommunen tilrettelegger for by- og tettstedsutvikling, næringsutvikling, samferdsel, vern og bruk av arealer osv.

I en kommune er det som regel sterkt politisk søkelys på plansaker. Hva som skal bygges, og hvor det skal plasseres, er viktige temaer både i

store og små lokalsamfunn. Ofte er det konfliktsaker der naboer ønsker redusert omfang og byggehøyder, mens utbyggeren ønsker større utnyttelse for å forsvare investeringene sine. Slikt bidrar til temperatur i debattene. For de fleste andre kommunale tjenester (undervisning, barnehager og eldreomsorg) fastsetter lover og statlige regler nivået og omfanget av tjenestene. Slik blir disse tjenestene i liten grad underlagt lokalpolitisk styring og prioritering. Dette bidrar til at plansaker ofte har stor interesse i kommunestyrene. Et eksempel er Drammen kommune der over 40 % av bystyresakene er knyttet til plansaker.

### 3.6 Arealplanlegging i praksis

Det er ikke denne bokas intensjon å lære hvordan en skal planlegge, men å gi en innføring i plan- og bygningsloven. For å forstå og tolke arealplaner er det nyttig å ha noe bakgrunnskunnskap i hvordan planer i praksis utarbeides.

#### Plankartet

I bunnen av et plankart ligger det et vanlig såkalt topografisk kart, altså et kart som viser terrenget, kotehøyder, vannveier, bebyggelse osv.



Eksempel på topografisk kart



Samme område på et flyfoto

#### Arealformål

Oppå det topografiske kartet legger en planmarkeringer i form av fargekoder som viser hva områder kan brukes til. Disse blir kalt arealkategorier eller arealformål. Det er gitt en standard for bruk av disse fargekodene, slik at gul farge betyr at området (og ikke bare bygningene) er avsatt til boligbygging, rødt betyr offentlig formål, blått næringsareal osv. En kan

| BYGGEOMRÅDER (PBL § 25, 1. ledd nr 1) |                                      |
|---------------------------------------|--------------------------------------|
|                                       | Område for boliger ivarettende areal |
|                                       | Område for forretning                |
|                                       | Område for industri                  |
|                                       | Område for friluftsbetygning         |
|                                       | Område for offentlige bygninger      |
|                                       | Område for allmenningsskoleformål    |
|                                       | Barne hage                           |

Arealformål

også kombinere formålene gjennom å striperegulere, det vil si kombinere for eksempel bolig og forretning.

Det er utarbeidet veiledere som gir standarder for riktig arealkategorier/formål og symboler (SOSI) og for fremstilling av planer.

I tillegg kan det være skravurer av forskjellig type. Det betyr at for det skraverte området eller innenfor en angitt linje gjelder bestemte regler,

| FAREOMRÅDER (PBL § 25, 1. ledd nr 5)    |                                               |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------|
|                                         | Område med rasfare                            |
| SPESIALOMRÅDER (PBL § 25, 1. ledd nr 6) |                                               |
|                                         | Bevaring av bygning og anlegg                 |
|                                         | Andre områder for anlegg i vannlag eller vann |

Eksempler på skravurer

for eksempel at arealet er en del av et nedslagfelt for vannverk eller er område med rasfare der det ikke kan bygges.

#### Linjesymboler

Plankartet har også forskjellige linjesymboler. En byggelinje viser hvor nær en vei eller naboeiendom en har lov til å bygge. Dette skal for eksempel hindre at bebyggelse kommer for nær hverandre, eller hindre siktforhold langs veiene.

| LINJESYMBOLER |                                    |
|---------------|------------------------------------|
|               | Planens begrensning                |
|               | Formålsgrense                      |
|               | Byggelinje                         |
|               | Regulert tootegrense               |
|               | Regulert sentrering vei            |
|               | Stasjonsgrenser som skal opprettes |

Linjesymboler

#### Bestemmelser

I tillegg til plankartet gis det også skriftlige bestemmelser til plankartet. Bestemmelser er juridiske bindende regler som sammen med arealformålene bestemmer hva det er lov eller ikke lov å gjøre eller bruke arealer til. Bestemmelser kan for eksempel være at i et boligområde er byggehøyden 5 meter, eller at det må bygges minst to lekeplasser som må være minst 150 m<sup>2</sup>, osv.

## Litt kartlære:

### Målestokk:

For kommuneplanen er det ofte et kart i liten målestokk (M), f.eks. M 1 : 50 000. Det vil si at 1 cm på kartet er 50 000 cm i terrenget – eller en kjapp huskeregel: Stryk de to siste nullene i målestokken, så får du at 1 cm på kartet er 500 meter i terrenget. Husk også at liten målestokk viser til målestokksbrøken, altså et kart som er M 1 : 50 000, dekker et stort område, men har liten målestokk. Et kart i M 1 : 500 har stor målestokksbrøk, men dekker et lite område (1 cm på kartet er 5 meter i terrenget). På kartet er også målestokken vist i en figur slik at en kan bruke linjal for å finne avstander direkte fra kartet:



Figur: Målestokk og nordpil

### Kotehøyder:

Et kart viser høyder i form av høydekurver som er trukket mellom alle punkter som for eksempel er 50 meter over havet (m.o.h.). Hvis det trekkes slike høydekoter for hver 5. meter (50, 55 og 60 moh) sier vi at ekvidistansen er 5 meter. Se mer info: Forskrift av 10.mai 2004 nr. 736 om kart om stedfestet informasjon i plan- og byggesaksbehandling (Karttforskriften)

## Retningslinjer

I tillegg kan det gis retningslinjer som i likhet med bestemmelser inneholder utfyllende regler som styrer utformingen av områder. Retningslinjer er ikke juridisk bindende. De gir føringer for hvordan saksbehandlere skal utvise et skjønn, og skal blant annet gi anvisninger for hvordan en byggesaksbehandler skal bedømme konkrete byggesaker.

## Planutforming

Plan- og bygningsloven gir detaljerte regler for utformingen av plankart med bestemmelser. Det benyttes en meny der planleggeren kan plukke arealformål og bestemmelser som passer til den planen som skal lages. Det er også mulig å kombinere formål der det er ønskelig. Det er noe

forskjellig menysett til kommuneplanens arealdel og kommunedelplan og til reguleringsplan og bebyggelsesplan. Dette kan virke forvirrende, men den logiske oppbyggingen er noenlunde lik.

Miljøverndepartementet har gitt ut nyttige veiledere med mer informasjon om framstilling av planer. Alle kan lastes ned fra departementets hjemmeside: [odin.dep.no/md](http://odin.dep.no/md)

- Veileder T 1382 – Kommuneplan og kommunedelplaner (2001)
- Veileder T 1381 – Reguleringsplan Bebyggelsesplan (2005)
- Veileder T 1377 – Kartgrunnlag for plan- og byggesaksbehandling (2001)

## 3.7 Et planeksempel

Her benyttes et tenkt planeksempel for å vise hvordan en planlegger tenker. Planleggeren har i oppdrag å lage en reguleringsplan for et lite boligfelt. Først må det tas stilling til områdeavgrænsingen, altså hvilket område skal planen omfatte. Ofte er dette gitt ut fra det arealet grunneieren eier. Kommunen kan ha interesse av å få mer "naturlige" avgrænsninger av en plan, for eksempel at planen ikke bare omfatter en tomt, men et helt kvartal. Likevel kan ingen pålegges å lage en privat plan for mer enn sin egen eiendom. I eksemplet nedenfor skal planleggeren finne plass for åtte boligtomter. Dessuten må det planlegges en vei fram til tomtene og settes av areal til felles grøntareal og lekeplass. Fra "menyen" hentes da følgende arealformål:



Bolig, (gul), vei (grå) og friområde (grønn)

Bebyggelse må ikke komme for nær naboene eller veien. Derfor settes det inn en byggegrense som blir vist som en stiplet linje 4 meter fra nabogrense og for eksempel 7,5 meter fra veikant. Kommunen kan være innstilt på at det kun skal være eneboliger i maksimalt to etasjer, og at husene skal ha samme takform. Dermed foreslås en bestemmelse som lyder: "Bebyggelsen skal være eneboligbebyggelse med maks. byggehøyde til gesims 8 meter og mønehøyde 11 meter. Bebyggelsen skal ha saltak." For å sikre at lekearealet blir oppar-

beidet før barn flytter inn, formuleres en annen bestemmelse slik: "Før innflyttingstillatelse gis, skal lekeareal F1 være opparbeidet iht egen plan som skal godkjennes av kommunen. ..."

Den siste bestemmelsen er en rekkefølgebestemmelse som sier noe om tidspunktet for når ulike tiltak skal være på plass. Andre rekkefølgebestemmelser er at et boligfelt skal bygges ut før neste felt påbegynnes, eller at det må være etablert barnehage i området før boliger kan bygges. Rekkefølgebestemmelsen sier ikke hvem som skal bygge og bekoste dette, men hva som må være på plass. Rekkefølgebestemmelsene danner grunnlag for å inngå utbyggingsavtaler mellom utbyggeren og kommunen.

### 3.8 Planprosessen

Lover kan omfatte regler om krav til byggverk, tomt og lignende (materielle bestemmelser) og saksbehandlingsregler (prosessuelle bestemmel-

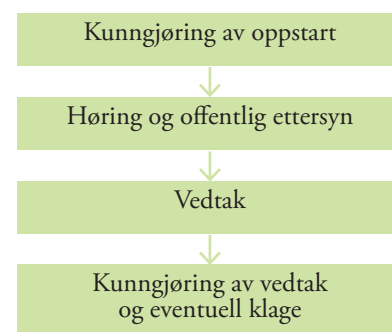
ser). Plan- og bygningsloven er i stor grad en prosesslov. Loven styrer detaljert hvordan planer skal behandles og vedtas, men i liten grad innholdet i planene. Tanken her er at gode planprosesser skal gi sikkerhet for kvalitativt gode og realistiske planer og løsninger. Regler om planprosess skal sikre deltaking og engasjement fra befolkningen og rettssikkerhet for den enkelte og sikre samordning og demokratisk folkevalgt styring av planleggingen

#### Offentlighet og medvirkning

Det er et viktig prinsipp at planer skal utarbeides med mulighet til medvirkning og deltagelse fra befolkningen, det være seg naboer, organisasjoner eller den generelle allmennheten. Plan- og bygningsloven fastsetter derfor et minimum av offentlighet rundt planleggingen. Som vanlige borgere kan en bli berørt av plansaker, for eksempel i sitt nabolik. Da er det disse fasene en kan

bli koblet inn i:

- annonse/tilskrivning ved oppstart av planarbeid
- annonse/tilskrivning ved høring av forslag til plan
- annonse om vedtak av plan – mulighet til å klage



#### Oppstartsannonse

Den som skal utarbeide en plan, skal annonsere dette i to aviser som leses på stedet. Der det kun er én større avis, holder det med annonse i den ene, eventuelt i kombinasjon med internett. De som blir direkte berørt

Slik kan plankartet bli sendt ut





Eksempel på annonse om offentlige utleggelser

av planen, skal tilskrives. Dette er de som bor i det området planen gjelder, og vanligvis også de nærmeste naboene. Videre må en også tilskrive offentlige myndigheter som kan ha interesser i plansaken. Annonsen og brevet skal vise hvor planområdet er, og hva som er tenkt planlagt. Hensikten med dette er at berørte skal kunne komme med innspill om planideen og eventuelt med opplysninger som er viktige for den videre planleggingen. Det er viktig at slike innspill og eventuelt protester kommer inn til planleggerne så tidlig som mulig i planarbeidet. Det er da mulighetene til å bli hørt er størst.

For offentlige myndigheter er tanken at slike oppstartsannonser skal få fram de faktiske forhold, krav, forslag og forhold som de mener er viktige.

Et eksempel kan være at det er planlagt en ny vei i nærheten, eller at en del av området er et viktig friområde. Innspill til planen sendes den som skal utarbeide planen. Det settes gjerne en frist for å komme med slike innspill.

### Høring

Når et planforslag er vedtatt lagt ut til offentlig ettersyn (høring), annonserer kommunen at planforslaget

ligger utlagt på ett eller flere sentrale steder i kommunen, for eksempel i rådhuset, biblioteket eller grendehuset. Høringsfristen er normalt minst fire uker, men kan være kortere for bebyggelsesplaner. De som er direkte berørt, vil også få tilsendt planforslaget med en angitt frist til å komme med uttalelser. Merknader sendes vanligvis til kommunens planadministrasjon. Det er viktig at en benytter seg av rettigheten til å komme med kommentarer, enten det er gode råd om forbedringer av planen eller protester mot hele eller deler av planforslaget. Er det et privat reguleringsforslag, bør innkomne merknader sendes til forslagsstilleren. Uttalelser til planforslaget blir referert til i sak-sunderlaget for politisk behandling når planen skal vedtas. Planadministrasjonen foreslår om synspunkter skal tas til følge eller ikke.

### Forskjell på merknad og innsigelse

Alle kan komme med merknader til et planforslag. Det er ikke krav om at en skal være part i saken, for eksempel som nabo eller grunneier i området. En merknad er et synspunkt på planen eller et innspill til endringer. Kommunen kan velge å ta den til følge helt eller delvis eller se bort fra merknaden. Bare offentlig

myndighetsorgan som er gitt ansvar for offentlig myndighetsutøvelse, kan avgi innsigelse. En innsigelse innebærer at dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen, kan planen ikke godkjennes. Myndigheten til å gjøre planvedtak flyttes da opp til Miljøverndepartementet dersom innsigelsen ikke blir løst.

Statens vegvesen kan for eksempel gi innsigelse til en plan der trafikk sikkerheten i kryss mot hovedvei ikke er godt nok ivarettatt. Hvis kommunen ikke endrer planen, må planen sendes for avgjørelse til Miljøverndepartementet, som er øverste planmyndighet. Vanligvis vil fylkesmannen mekle i slike saker. Han kaller inn kommunen og den myndigheten som har avgitt innsigelse. Fylkesmannen vil undersøke om det er muligheter for å finne en løsning eller et kompromiss. Hvis det ikke lykkes, sendes saken til departementet. Kun 40–50 planer av i alt ca. 3500 i året sendes til departementet med uløst innsigelse.

### Vedtatt plan

Når kommunen har vedtatt planen, skal dette annonseres med opplysninger om mulighet til å påklage vedtaket og eventuelt kreve innløsning (§ 42). Videre sendes det et brev til de mest berørte med samme opplysninger.

Vedtaksannonsen og vedtaksbrevet skal også inneholde opplysninger om muligheten til å kunne kreve visse typer arealer innløst. Det vil si at det offentlige må kjøpe det fordi det ikke er mulig for grunneieren å utnytte grunnen regningssvarende. Dette må kreves innen tre år og gjelder ube-

bygd tomt som ikke kan utnyttes på en fornuftig måte. Vanligvis inntrer dette når kommunen planlegger vei eller arealer for offentlige formål på privat grunn.

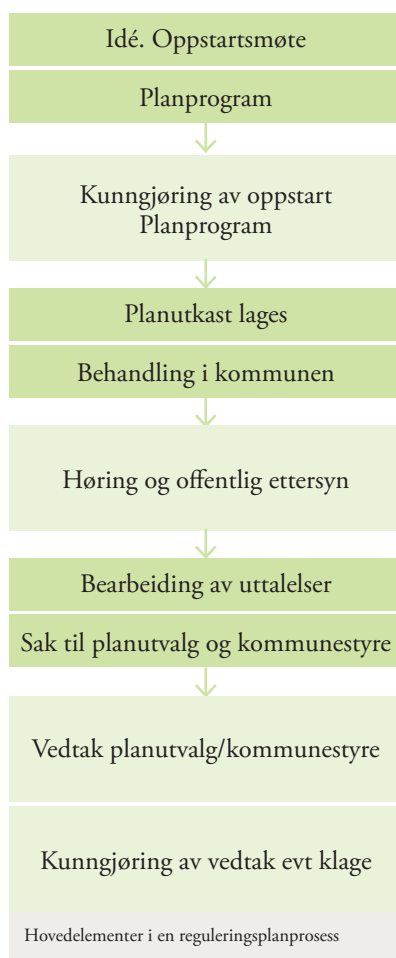
### Klage

Alle som er berørt av en plan, kan klage innen tre uker etter at en er gjort oppmerksom på vedtaket (§ 27-3). Klage stiles til fylkesmannen, men sendes til kommunen. Klager bør kunne vise til feil eller mangler i saksgangen eller nye, vesentlige momenter i saken. Om en fortsatt kun er uenig i vedtaket av for eksempel byggehøyder, vil en slik klage sjelden føre fram. Men fylkesmannen har anledning til å prøve alle sider av saken. Klagesaken vurderes av administrasjonen før den legges fram for planutvalget. Hvis klagen foreslås tatt til følge, skal saken sendes til kommunestyret for endelig vedtak. Dersom klagen ikke tas til følge av planutvalget, sendes den til fylkesmannen, som avgjør saken endelig. Noen kommuner har delegert klagesaksbehandling. Det innebærer at administrasjonen kan sende klagen direkte til fylkesmannen.

### 3.9 Planprosessen i praksis

Ovenfor er grunntrekkene i planprosessene gjennomgått slik for eksempel en nabo eller berørt blir involvert i en plansak. Den som skal utarbeide forslag til en plan, vil måtte forholde seg til en mer kompleks prosess. Her er god samhandling mellom dem som utarbeider planen og kommunens planadministrasjon helt avgjørende for et godt resultat.

Nedenfor tas det utgangspunkt i



utarbeidelsen av et privat forslag til reguleringsplan. Prosessen er i prinsippet tilsvarende for de andre plantypene. Figuren nedenfor viser skjematisk saksgangen for en planprosess.

### Idé

Planarbeidet starter ved at kommunen eller en grunneier eller utbygger har en idé om hvordan et areal bør kunne utnyttes. Kommunen kan for eksempel ønske å regulere deler av et friluftsområde til næringsområde. En privat grunneier kan få en idé om å regulere deler av sin eiendom til boligformål. Innledningsvis bør de som vil fremme en plan, fastlegge en avgrensning av det kommende

planområdet. De bør sjekke hvem som er grunneiere og rettighetshavere i tilgrensende områder og undersøke hva overordnede planer regulerer området til. Med en idé sammen med forundersøkelser om hvordan området kan utnyttes, tar en kontakt med kommunens planadministrasjon for en forhåndskonferanse. Dette bør helst skje ved en skriftlig henvendelse der det går fram hvem som er planlegger, og hvem som er grunneier. Videre bør andre opplysninger også inngå, slik som planens tenkte avgrensning og idé om arealbruk (formål og utnytting).

### Oppstartsmøte

Oppstartsmøte (også kalt forhåndskonferanse i plansak) er betegnelsen på et forberedt formelt møte mellom utbyggeren med sin planlegger og kommunens planadministrasjon. Hensikten er at utbyggeren redigerer for sine intensjoner og foreløpige planskisser. Kommunen vil gi oversikt over planforutsetninger, andre planer som berører området, infrastruktur slik som vei, vann og kloakk, situasjonen med hensyn til skole og barnehager, friområder osv. Kommunen har en rådgivningsplikt for alle kjente forhold som kan berøre planen. Alle faktiske opplysninger bør bli gjort kjent og diskutert så tidlig som mulig.

Kommunen gjennomgår de krav den vil stille til det planmaterialet som skal sendes inn, før den formelle høringen og sluttbehandlingen. Oppstartsmøte bør også ta stilling til om planen utløser krav om egne konsekvensutredninger, og om det kan være aktuelt med en utbyggingsavtale

mellom kommunen og utbyggeren. Oppstartsmøte er ikke lovpålagt, men mange kommuner stiller krav om det. Det bør føres et formelt referat fra møtet. Vurderinger som er gitt i et oppstartsmøte, binder ikke formelt kommunens videre behandling. I dette ligger at selv om planadministrasjonen kan være positiv til en utbygging på oppstartsmøtet, vil videre behandling kunne gi andre innspill som kan endre denne innstillingen. Til slutt er det kommunestyret som tar den endelige avgjørelsen.

Kommunen bør ha representanter fra ledernivået med i forhåndskonferanser for å sikre forankring av synspunkter og dermed bidra til størst mulig forutsigbarhet. Mange kommuner har gode erfaringer med en mal for forhåndskonferanser, der den til og med gjøres ferdig og underskrives av partene i selve møtet.

### Planprogram

For kommuneplaner og større reguleringsplaner er det krav om planprogram (§ 33-2). Hensikten med planprogrammet er å avklare innhold og prosess for planarbeidet. For alle planer der det kreves en konsekvensutredning, skal planprogrammet også definere innholdet i konsekvensutredningen. Planprogrammet kan inneholde

- beskrivelse av intensjonene med og hovedinnholdet i planarbeidet
- aktuelle sektorinteresser
- beskrivelse av opplegg for planprosessen, herunder medvirkning
- beskrivelse av utredningsbehovet
- innhold i eventuell konsekvensutredning

Det er kommunen som avgjør inn-

hold og omfang av planprogrammet, men det skal utarbeides og bekostes av forslagsstilleren. Planprogrammet skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring til berørte parter. Slikt ettersyn kan kobles til oppstartsannonsering.

### Oppstartsannonse og varselbrev

Neste formelle punkt for planleggeren er å annonsere og varsle med brev om oppstart av planarbeidet. Dette er mer utførlig omtalt tidligere.

### Planutarbeidelse

Utarbeidelse av forslag til plan er en omstendelig prosess. Foruten alle planfaglige vurderinger, slik som plassering av hus med hensyn til klima, sol, utsikt, innsyn, støykilder, rasfare osv., må også mange andre forskjellige krav og innspill avklares. Videre må planen tilfredsstillende kommunens krav til teknisk framstilling. Mange kommuner forlanger også en planbeskrivelse og har laget gode maler for planframstilling og sjekklister for vurdering av om det er tatt hensyn til alle aktuelle forhold.

Kommunene stiller ulike krav for å akseptere en plan som komplett for første gangs behandling. Planen må ha en forståelse og en tydelig form som viser reguleringsformål, reguleringsbestemmelser og være utformet i tråd med veileder T 1381. Forskrift og rundskriv angir at minstekravene skal gjelde i forhold til framstilling og innhold. Det er i dag ikke utredningsplikt for andre plansaker enn de som følger bestemmelser av konsekvensutredninger.

### Planforslaget sendes kommunen

Når planleggeren og utbyggeren fin-

ner at planforslaget er komplett, det vil si at planen både er slik de vil ha den, og at den er utformet slik kommunen og loven forlanger, kan den oversendes kommunen som et privat forslag til reguleringsplan. Er planforslaget sendt kommunen og det formelt er komplett, kan forslagsstilleren kreve at kommunen behandler det. Kommunen har da 12 uker på seg til enten å legge planen ut til offentlig ettersyn eller avvise planforslaget. Hvis planen må returneres på grunn av mangler, vil "stoppeklokka" i forhold til fristen på 12 uker avbrytes inntil mangler rettes opp, for så å løpe videre når opprettet planforslag igjen er mottatt i kommunen.

Det er fire mulige utfall av den administrative behandlingen:

1. Planen er i tråd med planadministrasjonens, eventuelt planutvalgets syn og anbefales lagt ut til offentlig ettersyn
2. Planadministrasjonen finner at forslaget strider mot andre planer eller inneholder forslag som av andre angitte grunner ikke er ønskelig, slik at de vil anbefale at planen forkastes. Som regel er det planinnholdet det er uenighet om. For eksempel kan det være at utbyggeren vil ha et bygg på åtte etasjer, mens planadministrasjonen ikke kan anbefale mer enn seks.
3. Planadministrasjonen er uenig i deler av planen, men velger i stedet for å forkaste forslaget heller å anbefale at det legges ut i flere alternativer, for eksempel ett med seks og ett med åtte etasjer.
4. Planadministrasjonen utarbeider eget forslag.

I alternativ 1 er planen kulant og kan ofte legges ut administrativt hvis planutvalget har delegert sin myndighet til rådmannen (plansjefen), som kan beslutte at planen legges ut. Hvis anbefalingen er å forkaste planen (2) eller endre den vesentlig (3), skal dette vedtaket fattes av det politiske planutvalget.

Forkastes planforslaget, har forslagsstilleren med noen unntak rett til å få planspørsmålet opp i kommunestyret, slik at planutvalgets vedtak eventuelt kan omgjøres ved at kommunestyret instruerer planutvalget til å legge forslaget ut til offentlig ettersyn.

### **Gebyr**

Kommunen kan ta gebyr for den tid og de kostnader som medgår til forberedende arbeider med private forslag til reguleringsplaner, bebyggelsesplaner mv. fram til eventuelt vedtak om offentlig ettersyn.

### **Offentlig ettersyn og høring**

Etter vedtak om offentlig ettersyn overtar kommunen ansvaret for planen og dermed den videre behandlingen. Den er blitt "kommunal". Videre saksbehandling håndteres og bekostes av kommunen. Ofte velger kommunen å holde en tett kontakt med den private forslagsstilleren. Det er som regel lite hensiktsmessig å sluttbehandle en plan som ikke forslagsstilleren eller utbyggeren ønsker å gjennomføre.

Høringsperioden er minst fire uker, men kan være lengre hvis planen er meget omfattende, eller hvis den legges ut i forbindelse med ferier

og lignende. Som nevnt tidligere annonserer kommunen høringen av planen og sender ut brev til berørte med opplysninger om planforslaget og angitt frist for å komme med merknader. Ofte arrangeres det møter under høringsperioden for å informere om planen og gi berørte mulighet til muntlig og direkte å si sin mening om forslaget.

### **Sluttbehandling**

Når høringsperioden er over, vil kommunens saksbehandler sammenfatte innkomne merknader og gjøre seg opp en mening om hvilke merknader det bør tas hensyn til, og hvilke som ikke skal etterkommes. Det er vanlig å la forslagsstilleren kommentere alle innkomne merknader og komme med eventuelle forslag til endringer i planen.

Det lages nå et saksframlegg for politisk sluttbehandling av planforslaget. Først går det til planutvalget (såkalt 2. gangs behandling) og deretter til kommunestyret for endelig vedtak. Det er viktig å være bevisst på at kommunens saksbehandler arbeider på oppdrag av planutvalg og kommunestyre. En mengde kryssende interesser må avveies mellom utbyggeren, naboer, offentlige myndigheter og andre offentlige og private interesser. Det er en samlet balansert faglig framstilling av planforslagets kvaliteter og avveieringer for og imot som skal framstilles i innstillingen til planutvalget.

Det er ikke lovpålagt å orientere dem som har gitt høringsuttalelser, om at kommunen har mottatt deres brev. Det er imidlertid god service å gi slik

tilbakemelding og kort orientere om hvordan saken behandles videre. Forslagsstilleren blir vanligvis heller ikke kjent med kommunens innstilling tidligere enn en uke før behandling. Dette kan i mange tilfeller skape en vanskelig situasjon dersom kommunens innstilling avviker fra det forslagsstilleren hadde tenkt seg.

Kommunestyrets vedtak om innholdet i en reguleringsplan bygger på det såkalte frie skjønn. Det betyr at det er politikerne som tar endelig stilling til forslag om arealbruk. Politikere kan forkaste hele eller deler av planen fordi de finner at forslaget ikke er bra nok. De kan for eksempel mene at boligfeltet blir for stort, tett, høyt og/eller stygt. Skjønnnet må imidlertid være saklig forankret med hjemmel i loven. Videre må planvedtak oppfylle de alminnelige forvaltningsrettslige krav til saklighet og rimelighet.

I forbindelse med høringen kommer det som oftest opp forhold som gjør at planen må endres. Er dette mindre endringer, kan det gjøres før sluttbehandling. Er endringene av større omfang, må planen ut til nytt offentlig ettersyn. Hvis et boligfelt må flyttes fra en side av veien til den andre på grunn av trafikksituasjonen, må planen legges ut på nytt, slik at de som er berørt, kan ta stilling til den nye situasjonen. Hvis boligfeltet kun blir redusert i omfang, kan dette normalt gjøres uten ny høring. En huskeregel her er at hvis endringer fører til endret rettsforhold for noen, skal planen ut til fornyet høring. Hvis endringen medfører tilbakeføring til "naturlig tilstanden" (slik det er i dag), er det mindre sannsynlig

at planen må ut på nytt til offentlig ettersyn.

Formelt er det kommunen som foretar endringer i planforslaget ettersom planen som nevnt nå er kommunal. I praksis gjøres dette oftest av forslagsstilleren. Det pågår normalt en dialog om hvilke endringer kommunen vil kreve, og hvilke forslagsstilleren kan leve med eller ikke. Dette er det vi kaller forhandlingsplanlegging. Planen kan også være formet med flere alternativer, jf. byggehøyde i eksemplet ovenfor. Da skal alternativene følge saken fram til kommunestyret slik at politikerne har mulighet til å foreta et reelt valg.

### **Annonsering av vedtatt plan og klageadgang**

Når kommunestyret vedtar planen, trer den i kraft umiddelbart såfremt planen ikke inneholder en uløst innsigelse. Hvis en annen offentlig etat har reist innsigelse til planen og denne ikke er løst, må planen sendes til mekling (se nedenfor).

Kommunestyrets vedtak av planen skal annonseres, og det skal gis en frist på minst tre uker til eventuelt å påklage vedtaket til fylkesmannen. Kommunestyrets positive vedtak om en reguleringsplan kan påklages av alle med rettslig klageinteresse.

### **3.10 Å leve med en plan**

En vedtatt plan innebærer at arealbruk er vurdert gjennom en omfattende behandlings- og beslutningsprosess. En vedtatt plan gjør at både grunneieren/utbyggeren og andre kan vite hva som kan bygges eller ikke. Det skal derfor ikke være enkelt å fravike en reguleringsplan.

Men en plan klarer ikke å ta opp i seg alle eventualiteter og endringsbehov som oppstår over tid. Det er derfor behov for å kunne endre planer helt eller delvis.

### **Dispensasjoner**

En dispensasjon fra en plan innebærer at det blir godkjent et avvik fra planen uten at selve planen dermed blir endret. Dispensasjon vil derfor være mest aktuelt ved midlertidige og tidsbestemte unntak, men kan også gis ved varige unntak hvor det likevel ikke anses ønskelig å endre selve planen. Vesentlige planforutsetninger må ikke fravikes ved bruk av dispensasjon. I slike tilfeller må det fremmes forslag om endringer av planen.

Plan- og bygningsloven (§ 7) gir regler om dispensasjon. Det skal ikke gis dispensasjon uten at det foreligger særlige grunner til det. Ingen har rettslig krav på dispensasjon. Uttrykket ”særlige grunner” må ses i forhold til de interessene som planen skal ivareta. Dersom tiltaket eller endringen det søkes dispensasjon for, strider mot disse hensynene, foreligger det ikke særlige grunner. Er det overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, vil lovens krav være oppfylt, og kommunen må da foreta en skjønnsmessig vurdering av om dispensasjon bør gis. Vedtak om dispensasjon skal begrunnes. Før en dispensasjon skal behandles, skal naboer og berørte sektormyndigheter varsles. Vedtak om dispensasjon kan påklages på samme måte som andre vedtak.

Det bør i utgangspunktet lages en ny plan når den gamle ikke lenger er aktuell eller holder mål som gjennomføringsgrunnlag. Men dispensasjoner

er oftest nyttige når det oppstår mindre endringer som det ikke var tenkt på eller var mulig å forutse da planen ble laget. Her kan dispensasjon sikre at resultatet blir bedre enn om planen hadde vært fulgt til punkt og prikke. I andre tilfeller søkes dispensasjon for å få en høyere utnyttelse enn planen ga adgang til. Hvis dette fører til vesentlige endringer av reguleringsplanen, bør ikke dispensasjon gis.

### **Større og mindre vesentlige endringer**

Når en reguleringsplan er vedtatt, kan den ikke endres uten en tilsvarende prosess som for en ny plan. Men plan- og bygningsloven (§ 28-1) åpner for såkalte mindre vesentlige endringer av planen. Planen kan gis varig endring med en noe enklere prosess. Hva som er mindre vesentlig endring, er i noen grad et skjønnsspørsmål i det enkelte tilfellet. Ofte vil kommunene se an konfliktgraden. Hvis en endring er ukontroversiell, kan en gå noe lenger i vurderingen av hva som er mindre vesentlige endringer. En pekepinn kan være at det å øke byggehøyden med en etasje i visse tilfeller kan anses som mindre vesentlig når en går fra tre til fire etasjer, men anses som vesentlig når en går fra to til tre etasjer. Videre kan mindre justeringer av arealformål godtas. Men å fjerne eller endre et reguleringsformål anses vanligvis ikke som mindre vesentlig. De som er direkte berørt av endringen, skal ha hatt mulighet til å uttale seg. Til forskjell fra dispensasjon gir en mindre vesentlig endring en varig endring av planen.

### Erstatning, innløsning og ekspropriasjon

En reguleringsplan er helt avgjørende for hvordan et areal kan brukes. Det er planen som gir rammer for utbygging (form for utbyggingsrett) eller fastslår at området fortsatt skal være ubebygd. Planen kan således gi en grunneier mulighet til stor fortjeneste ved salg av boligtomter, mens naboen ikke får denne muligheten til salg. Når en reguleringsplan er vedtatt, er det alminnelige utgangspunktet at grunneiere og rettighetshavere ikke har krav på kompensasjon for restriksjoner som reguleringsplanene fører med seg (§ 32). Kommunen kan også endre tidligere arealdisponeringer, for eksempel fra byggeområde til landbruksområde, uten at den må gi erstatning for tap en grunneier vil kunne få på grunn av omreguleringen. Grunneieren har ikke rett på å få erstattet "tapt framtidig fortjeneste", men har under visse forutsetninger rett på å få erstattet reelle utgifter, for eksempel til prosjektering i henhold til tidligere vedtatt plan.

En reguleringsplan gir også adgang til ekspropriasjon av privat grunn for å oppnå formålet med planen (§§ 34–45). Ekspropriasjon innebærer tvangsoverdragelse av eiendom eller rettigheter mot fullt vederlag som fastsettes av skjønnsretten etter egne regler. Denne muligheten gjelder i ti år etter at planen er vedtatt. Ekspropriasjon har tradisjonelt vært knyttet til gjennomføring av større offentlige byggetiltak, slik som veibygging, vannverk og skole, men også til utbygging av boligfelt og næringsarealer. Politisk har det de siste to tiårene vært stor tilbakeholdenhet i kom-

munene med å bruke ekspropriasjon. Det er blant annet fordi det oppleves som et sterkt inngrep i grunneierrettighetene, og at det offentliges engasjement i gjennomføring av planer har avtatt.

Gjennomføring er langt på vei blitt private aktørers ansvar, og kommunen forutsetter at de private løser forholdet til grunneiere gjennom privatrettslige avtaler. I planer som omfatter omforming av byområder, viser det seg at det ofte er vanskelig å få til avtaler som sikrer en helhetlig utbygging av hele kvartaler. Et annet aspekt er at prisen på råtomt stiger fordi utviklingsplanene for området vanskeliggjør frivillige avtaler, blant annet på grunn av urealistiske prisforlangender.

Kommunen kan også gjennomføre ekspropriasjon til fordel for private utbyggere, for eksempel for atkomstveier til et boligfelt.

### Midlertidig dele- og byggeforbud

Som før nevnt har en grunneier rett til å få bygge ut i henhold til en vedtatt plan såfremt utbyggingstiltaket tilfredsstiller lover og regler ellers. Det kan oppstå tilfeller der kommunen finner at en utbygging i tråd med plan er lite ønskelig. Dele- og byggeforbud nyttes da for å gi planmyndigheten pusterom til å utarbeide og vedta nye reguleringsplaner eller foreta revisjon av gjeldende planer (§ 33). Forbudet hindrer at det gjennomføres arbeider og tiltak. Det er planutvalget som kan vedta dele- og byggeforbud. Et slikt forbud er planutvalgets mulighet til å skaffe seg det plangrunnlaget en ønsker, når en ser

at eksisterende planer er foreldet eller ikke i tråd med den politiske viljen.

Kommunen har to år på seg til å få fram nye planer. Fylkesmannen kan forlenge fristen.

### 3.11 Konsekvensutredninger

Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger (forkortet KU) er å klargjøre virkningene av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn (§ 33-1). Konsekvensutredninger skal sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning under planleggingen av tiltaket og når det tas stilling til om – og eventuelt på hvilke vilkår – tiltaket kan gjennomføres. Dette skjer ved at utbyggeren pålegges å utrede konsekvensene av planlagte tiltak for miljø, naturressurser og samfunn. Retten til informasjon om konsekvensene av inngrep i miljøet er grunnlovfestet i Norge. Utredningene bidrar også til at utbyggeren gjøres oppmerksom på og kan ta hensyn til miljøkonsekvensene i planleggingen av tiltaket. Regelverket om konsekvensutredninger åpner for at interesseorganisasjoner og andre interesserte og berørte kan medvirke i planprosessen gjennom blant annet høringsrunder og offentlige møter.

De første bestemmelsene om konsekvensutredninger ble vedtatt i 1990. Inntil 2005 var reglene knyttet til større tiltak, slik som skytefelt, golfbaner, sykehus, store industrietableringer, veier og samferdselstiltak, og var en forutsetning for å få vedtatt en reguleringsplan for tiltaket. I april 2005 kom det nye regler der konsekvensutredninger skal inte-

**Regler om konsekvensutredninger av planer:**

Reguleringsplaner skal alltid konsekvensutredes hvis de omfatter planer for større tiltak, for eksempel

- næringsbygg på over 15 000 m<sup>2</sup> eller over 500 millioner kroner i investeringskostnader,
- masseuttak på mer enn 200 dekar (såkalte vedlegg I-tiltak)

Mindre omfattende planlagte tiltak, slik som næringsbygg over 5000 m<sup>2</sup>, skianlegg, fritidshavner, campingplasser, veier, jernbane, havneanlegg osv., må konsekvensutredes hvis de er lokalisert i eller kommer i konflikt med en del nærmere angitte områder. Dette er blant annet

- områder med særlig verdifulle landskaper, naturmiljøer, kulturminner eller kulturmiljøer som er vernet eller fredet,
- viktige inngrepsfrie naturområder, eller dersom tiltaket utgjør en trussel for direkte truede eller sårbare arter og deres leveområder eller andre områder som er særlig viktige for biologisk mangfold
- større naturområder som er særlig viktige for utøvelse av friluftsliv, viktige vassdragsnære områder som ikke er avsatt til utbyggingsformål, overordnede grønnstrukturer og viktige friområder i byer og tettsteder, og hvor planen eller tiltaket kommer i konflikt med friluftslivsinteresser

Mer info: MD:Veileder T 1446: Forskrift om konsekvensutredninger – planlegging etter plan- og bygningsloven.

greres i planleggingen. Dette gjør at fylkesdelplaner, kommuneplaner og kommunedelplaner alltid skal konsekvensutredes hvis de innebærer endret arealbruk i forhold til eksisterende planer. Reguleringsplaner skal alltid konsekvensutredes hvis de omfatter planer for større tiltak som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Men også mindre omfattende planlagte tiltak må konsekvensutredes dersom de er lokalisert i eller kommer i konflikt med en del nærmere angitte verdifulle natur- og kulturområder.

Det er utarbeidet et eget regelverk om hva som må konsekvensutredes

og ikke. Det er kommunens planadministrasjon som tar stilling til om det er et krav om konsekvensutredning, og bestemmer innhold og omfang av en slik utredning. Gjennom planprogrammet skal innhold og omfang beskrives. Hvis først krav om KU foreligger, vil planprosessene på enkelte felt bli noe mer omfattende.

Men hensikten er primært at konsekvensutredningen skal gå som "hånd i hanske" med reguleringsplanleggingen. Det er en utfordring for planleggere og kommuner å håndtere reglene slik at resultatet blir bedre planer som synliggjør relevante konsekvenser, og ikke bare omfattende papirutredninger

ger som ikke påvirker sluttresultatet nevneverdig.

Behandling av en konsekvensutredning er ikke noe enkeltvedtak som kan påklages. Innvendinger må reises som merknader og innsigelser til planen og ikke til selve utredningen.

**3.12 Utbyggingsavtaler**

Begrepet utbyggingsavtale dekker et vidt spekter av avtaletyper som inngås mellom kommuner og utbyggere eller grunneiere, og kan regulere mange forskjellige forhold (§ 64). Det er for eksempel ikke uvanlig at slike avtaler brukes i stedet for reglene i plan- og bygningsloven om opparbeiding av vei, vann og avløp til, langs og innenfor byggeområdet ved større byggeprosjekter. Også større anlegg utenfor byggeområdet har i noen grad vært omfattet. Videre har kommunene ofte brukt utbyggingsavtaler for å styre utformingen av boligfelt når det gjelder boligsammensetning, grønnstruktur o.a. Slike avtaler har erstattet og supplert reglene i plan- og bygningsloven. De har tidligere vært lite omtvistede, selv om de gikk lenger med hensyn til å pålegge den private part forpliktelser enn det myndighetene har hatt formell anledning til ensidig å gjøre.

I den senere tid har bruken av utbyggingsavtaler tatt en ny retning ved at de også pålegger utbyggeren å betale for bygninger og anlegg som skal inngå i det offentlige tjenestetilbudet, det som tradisjonelt har blitt bekostet av det offentlige. Eksempler på slike avtalevilkår er oppføring eller bidrag til oppføring av skoler og barnehager, større infrastrukturtiltak

og boliger som skal inngå i kommunens tilbud til boligtrengende. Avtaler som omhandler andre forhold enn teknisk infrastruktur, er ikke helt ukjent fra tidligere, men de siste årene har omfanget økt markant. Dette har særlig vist seg i pressområder for boligbygging, spesielt i kommunene rundt Oslo. Men også i kommuner der det er press på hyttebygging, har slike avtaler begynt å komme i bruk. En har også sett en utvikling i bruken av utbyggingsavtaler for næringsbygg. Slike avtaler er kontroversielle og har ført til debatt.

Stortinget vedtok våren 2005 ny lov om utbyggingsavtaler (som en endring av plan- og bygningsloven), som gir nærmere regler om innhold og prosess rundt utbyggingsavtaler. De nye reglene trådte i kraft 1. juli 2006. Avtalene må være knyttet til gjennomføring av en kommune(del)plan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan og gjelde forhold som det er gitt bestemmelser om i disse planene. Det er også utarbeidet forskrifter og veileder til loven. Utbyggingsavtalen skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes til høring hos berørte parter. Utbyggingsavtaler kan behandles parallelt med reguleringssaken, men ikke vedtas før etter vedtak om regulering.

Avtalen kan gå ut på at grunneieren eller utbyggeren skal sørge for tiltak som er nødvendig for gjennomføringen av planen. Et eksempel kan være bygging av fortau og gangbru for å gi et nytt boligfelt trafiksikker vei til skolen. Under stortingsbehandlingen ble det understreket at avtaler om såkalt sosial infrastruktur ikke skulle inngå i slike avtaler. Kommunene skal ikke kunne

kreve at utbyggeren bekoster eller gir bidrag til bygging eller drift av kommunale skoler eller barnehager. Videre må kommunene i annet planverk tydeliggjøre krav som skal stilles til utbyggingsområder.

Kravene i en utbyggingsavtale må stå i rimelig forhold til omfanget av byggingen. En kommune må ha vist i kommuneplanen at for å bygge et planlagt boligfelt må en kommunal vei for eksempel rustes opp eller det må bygges ny vei. Videre kan kommunen ikke kreve at et mindre boligfelt skal bekoste hele den kommunale veien dersom den skal betjene langt flere enn det aktuelle feltet. Kostnadene i forbindelse med avtalen må stå i et rimelig forhold til byggingens omfang, og det må være en forholdsmessig fordeling mellom utbyggeren og kommunen.

Utbyggingsavtaler har vist seg å være nyttig for å få til bygging av boliger eller næringseiendommer der mangel på offentlig infrastruktur ellers ville ha stoppet byggingen. Dersom private interessenter ikke har inngått slike avtaler, måtte utbyggingsfelt ha ligget på vent til nødvendige tekniske anlegg som veier, vann, avløp o.l. hadde

kommet høyt nok opp på offentlige prioriteringslister til å bli realisert.

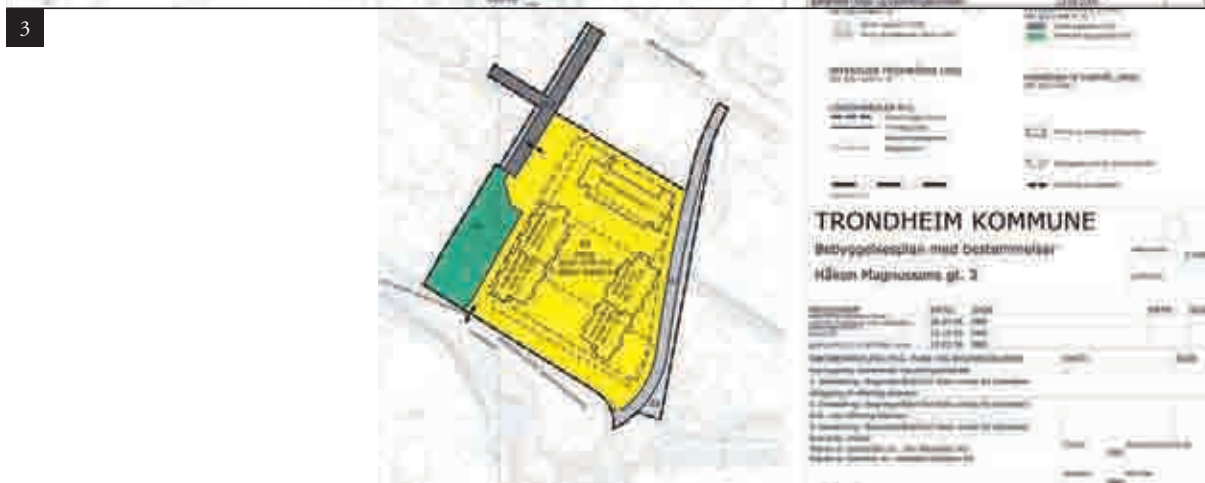
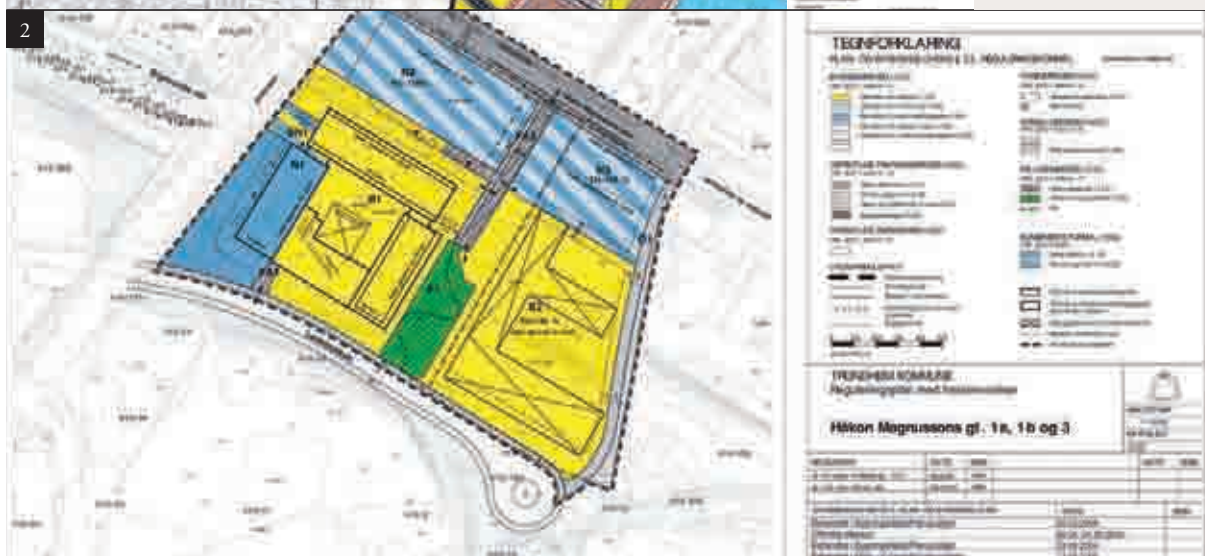
Når det offentlige inngår samarbeid med private om å gjennomføre og forvalte utbyggingsprosjekter gjennom kontrakter, kaller en dette "OPS-kontrakter" (offentlig-privat samarbeid). EØS-avtalen legger viktige premisser for hvordan det offentlige og det private kan samarbeide. Det er viktig å være klar over at selv om plan- og bygningsloven i en konkret sak ikke er til hinder for et samarbeid om bygging, kan andre regler komme inn og legge begrensninger. I særlig grad vil dette gjelde regelverket for offentlige anskaffelser.

### Fra plan til byggesak

Når arealet er regulert gjennom de prosesser som er omhandlet i kapittel 3 ligger det til rette for at byggeplaner kan realiseres. Planen som er vedtatt legger rammene for hva som kan tillates på den enkelte eiendom. I tillegg finnes det regler i loven som legger ytterligere rammer, og også regler om hvordan saksbehandlingen av byggesaken skal gjennomføres.

Sammenhengen mellom plansak og byggesak







# BYGGESAKEN

## 4. BYGGESAKEN

### 4.1 Historikk og grunnhensyn i bygningslovgivningen

Den overordnede historiske målsettingen med reglene om arealplanlegging har vært å gi myndighetene kontroll med arealbruken og kunne legge fysiske rammer for en hensiktsmessig utforming av byer, tettsteder, bygningsmiljøer og det fysiske rom. Ett av virkemidlene for å nå dette målet er å etablere regler om byggesaksbehandlingen. Dette sikrer at myndighetene får mulighet til å gjennomføre vedtatte planer i forbindelse med konkrete utbyggingstiltak. I tillegg skal byggesaksreglene ivareta hensynet til bygnings- og brann-sikkerhet, helse, miljø, estetikk, energibruk, økonomi og behovet for tilgjengelighet.

Hensynene bak bygningslovgivningen har i prinsippet stått utforandret siden 1800-tallet. I 1845 fikk vi en alminnelig bygningslov for alle byer i landet. I 1924 ble det vedtatt en ny bygningslov for alle byer og for noen områder på landet. Loven ga utførlige regler for byplaner og tomterereguleringer. Loven bygde på prinsippet om at administrasjonen av bygningsvesenet er en kommunal oppgave, og hadde en rekke detaljerte regler om blant annet grunnens beskaftenhet, kloakkavløp, drikkevann, atkomst, avstand til nabogrense, høyden på bygninger og planløsningen og utseendet deres.



Bygging av operaen i Oslo, foto: Veidekke

1924-loven ble avløst av en ny lov om bygningsvesenet i 1965. Den var en alminnelig planleggings- og reguleringslov som gjaldt alle arealer i kommunen. Formålet var blant annet å gi myndighetene kontroll over den fysiske rammen for urbaniseringen og den bygningsmessige utviklingen. En rekke av de tekniske detaljbestemmelsene i 1924-loven ble overført til byggeforskriftene og prinsipielt endret ved at en tok sikte på å innføre funksjonskrav i stedet for detaljerte konstruksjonsdetaljene og materia-lene. På denne måten ville en åpne for en utvikling og effektivisering av byggevirksomheten. Dagens lov er av 14.juni 1985 og trådte i kraft fra 1.juli 1986. Loven fastholder prinsip-

pene fra den tidligere lovgivningen når det gjelder byggesaksreglene. For å sikre at de ulike hensynene faktisk blir gjennomført og ivare-tatt, er det etablert et hovedprinsipp om søknadsplikt for byggetiltak og bestemmelser om kontroll og tilsyn med at reglene etterleves. I tillegg har en sanksjonsregler som kommer til anvendelse dersom det blir konstatert brudd på regler.

Det er også et overordnet hensyn at rettssikkerheten for borgerne skal ivaretas. Reglene må være slik at borgerne ikke blir utsatt for overgrep eller vilkårlighet fra forvaltningsmyn-dighetenes side.

## 4.2 Oversikt over regelverket Lover og forskrifter

Plan- og bygningsloven sammen med forskriftene gir de overordnede reglene på bygningsrettens område. Loven er et sentralt hjelpemiddel for alle som har oppgaver når det gjelder byggesaker, både i det offentlige og hos de private. I praksis betyr forskriftene mye når det gjelder tekniske løsninger og andre krav til byggverket, for eksempel med hensyn til helse, miljø og sikkerhet. Loven og forskriften består delvis av regler om krav til tiltaket, byggetomt osv. (materielle regler) og regler om saksbehandlingen (prosessuelle regler).

### Materielle regler

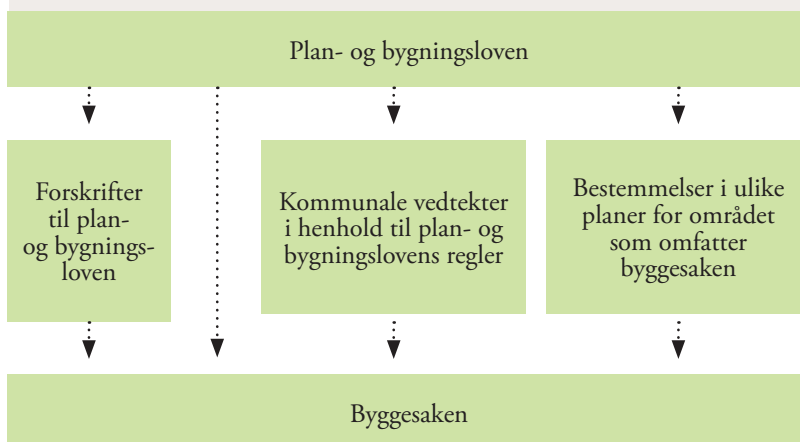
Det er regler som sier noe om kravet til innholdet og sluttproduktet, for eksempel boligens tekniske standard. Plan- og bygningslovens materielle regler er kravene til byggverket (tekniske krav) og kravene til byggetomta.

### Prosessuelle regler

Det er regler om saksbehandling og prosedyrer. Lover vedtas av Stortinget mens forskrifter vedtas av gjeldende fagdepartement etter høring.

I tillegg til lov og forskrifter har en planbestemmelser, vedtekter, retningslinjer og veiledninger. Også vedtak i enkeltsaker kan gi grunnlag for nye normer ved at vedtak i en sak kan få betydning for behandlingen av senere saker.

Byggesak - aktuelle lover og regler



For byggesak er dette Kommunal- og regionaldepartementet. Det er gitt følgende forskrifter til plan- og bygningsloven:

plassering og bæreevne, sikkerhet i bruk, miljø, energi, drift og vedlikehold, varme- og ventilasjonsanlegg, brukbarhet, planløsning osv.

### Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK)

Denne forskriften gjelder krav til byggverk og produkter til byggverk og kalles ofte "Teknisk forskrift". Forskriften har blant annet regler om beregning av utnyttelsesgrad og regler for hvordan en beregner bruksareal og andre måleregler. Den har regler om krav til produktene som brukes i byggverk, om sikkerhet ved brann,

### Forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK)

Denne forskriften har blant annet regler om tiltak som er unntatt fra byggesaksbehandling, hva som er meldepliktige tiltak og søknadspliktige tiltak, hva søknaden skal inneholde, hvordan kommunen skal behandle søknaden, og hvordan kontroll og tilsyn skal gjennomføres.



### Forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF)

Det er i denne forskriften det går fram hvilke krav som stilles til foretakene for at de skal kunne ta på seg oppgaver i forbindelse med søknader, prosjektering, utførelse og kontroll.



Oppsummert kan vi si at teknisk forskrift stiller tekniske krav til byggverket, saksbehandlingsforskriften stiller krav til prosessene i byggesaken, og godkjenningsforskriften stiller krav til aktørene i byggesaken. Til forskriftene er det utgitt veiledninger som er nyttige når en skal bruke forskriftene i praksis.

### Planbestemmelser

Det som bestemmes i de ulike arealplanene, legger føringer for byggesakene. Dersom en reguleringsplan bestemmer at et område skal være lekeplass, vil det være et rettslig hinder for at kommunen tillater at det blir bygd boliger på arealet. Planer har normalt bestemmelser om hva de ulike arealene kan brukes til, og om graden av utnytting.

### Vedtekter

Plan- og bygningsloven § 3 bestemmer at det for en kommune eller deler av en kommune kan gis de lempninger, skjerpelser, tillegg eller unntak fra bestemmelsene i loven som er påkrevd av hensyn til forholdene på stedet. Det er imidlertid slik at det ikke er alle bestemmelser kommunen kan fastsette avvikende vedtekter for. Dette går fram av loven. En vedtekt er å anse som en forskrift. De fleste kommuner har slike vedtekter, som dermed blir en del av det regelsettet en må ha kunnskap om i plan- og byggesakene.

### Forholdet til andre lover og privatrettslige spørsmål

Det finnes en rekke lover som generelt er av betydning ved gjennomføring av byggetiltaket. Men kommunen kan ikke vurdere søknaden etter andre regler enn dem som er fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Byggningsmyndighetene har imidlertid et koordineringsansvar overfor andre myndigheter når deres interesser blir berørt av tiltaket.

Som hovedregel er privatrettslige forhold byggningsmyndighetene uvedkommende. For eksempel er det ikke noe vilkår etter plan- og bygningsloven at den som søker om tillatelse til tiltak, har rett til å råde over den tomte han søker om å få bygge på.

Selv om myndighetene kan se bort fra slike forhold ved behandlingen av saken, innebærer ikke det at den som får et positivt vedtak, får noen privatrettslige rettigheter som følge av vedtaket. En kan ikke benytte seg av vedtaket før en har ordnet opp i

De myndighetene som kommunen har et koordineringsansvar overfor, er listet opp i § 95 nr. 3: "... helsemyndighet, brannvernmyndighet, arbeidstilsynet, vegmyndighet, havnemyndighet, forurensningsmyndighet, Sivilforsvaret, jordlovmyndighet, friluftsmyndighet og fredningsmyndighet. ..." Kommunen koordineringsansvar består i å sørge for at saken er forelagt de aktuelle myndighetene før vedtak blir fattet.

eventuelle privatrettslige hindringer, og det får en ikke byggningsmyndighetens bistand til.

### Legalitetsprinsippet

Plan- og bygningsloven § 95 nr. 2 bygger på at søkeren har et rettskrav på å få tillatelse til det han søker om – med mindre det foreligger et rettslig grunnlag for å avslå søknaden. Byggningsmyndigheten kan for eksempel ikke avslå fordi den ikke finner det hensiktsmessig eller ønskelig å gi tillatelse. Dette innebærer at pålegg, forbud og andre inngrep overfor borgerne må ha en lovhjemmel. Er tiltaket i samsvar med alle regler som regulerer forholdet, for eksempel reguleringsplanen, de tekniske forskriftene, avstandsregler osv., må kommunen godkjenne søknaden.

Kommunen kan ikke avslå søknader med den begrunnelsen at det om søkte kommer i strid med andre lover enn plan- og bygningsloven med tilhørende bestemmelser.

Men hvis andre lover står i veien kan tiltaket likevel ikke gjennomføres uten at vedkommende sektormyndighet gir nødvendig tillatelse

#### **Legalitetsprinsippet:**

Det er en grunnsetning i vår konstitusjon om at man for å utøve myndighet over andre, må ha hjemmel i formell lov.

### **Dispensasjon**

Byggesakene reguleres av mange regler. Som vist ovenfor finnes det regler i blant annet lov, forskrift og planer som bestemmer hva som er tillatt på de enkelte arealene og for ulike typer tiltak. I en del tilfeller kan det være slik at den løsningen en ønsker, bør kunne aksepteres selv om den er i strid med for eksempel planen. Plan- og bygningsloven § 7 åpner for at kommunen kan dispensere fra loven selv, byggeforskriftene, lokal vedtekt og juridisk bindende arealplaner som kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan. Det kan bestemmes i loven hvilke bestemmelser det ikke kan dispenseres fra. Det er bare lovens materielle bestemmelser det kan dispenseres fra, og ikke fra prosessuelle regler som for eksempel saksbehandlingsreglene.

For at kommunen skal kunne innvilge dispensasjon, må det foreligge særlige grunner. Søkers interesse i dispensasjonen må ses i forhold til de offentlige hensynene som skal ivaretas gjennom bygningslovgivningen. Foreligger det en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, vil lovens krav være oppfylt. Det er imidlertid

viktig å merke seg at ingen har krav på dispensasjon selv om kommunen skulle komme til at det foreligger særlige grunner. Det blir opp til bygningsmyndighetens skjønn om en vil innvilge dispensasjonen eller ikke.

Kommunene benytter i stor utstrekning adgangen til å gi dispensasjon. I NOU 2003:24 viser Bygningslovutvalgets faktaundersøkelse at det i gjennomsnitt gis dispensasjon i ca. 17 % av sakene. Undersøkelsen viser også at det i hovedsak dispenserer fra plan og i mindre grad fra reglene i byggesak. Årsaken til at det dispenserer i så stort omfang er trolig at dispensasjonsadgangen åpner for fleksible og situasjonstilpassede løsninger. Det er dermed et egnet virkemiddel for å unngå uønskede resultater i enkeltsaker. Mange planer er eldre og passer ikke til dagens marked. Noen er så lite gjennomarbeidet at en ikke kan oppnå gode og tidstilpassede løsninger uten å endre planen eller å gi dispensasjon. At de fleste dispensasjoner gis fra plan, kan nok også skyldes at kommunene har begrenset plankapasitet.

Ved å dispensere fraviker en regelverket i enkeltsaker. Det gis også dispensasjoner fra lovens materielle bestemmelser (bestemmelser om utførelse), slik som for eksempel avstandsreglene, for å oppnå hensiktsmessige løsninger. Også ved ombygginger av eldre bygninger vil det kunne være behov for å fravike tekniske krav for å kunne oppnå brukbare løsninger for blant annet verneverdige og fredede bygninger. *Se mer om dispensasjon i kapittel 3.*

### **4.3 Materielle bestemmelser**

Plan- og bygningsloven har regler om krav til byggverket og krav til byggetomta. Det er dette som kalles lovens materielle bestemmelser. Reglene er utdypet i teknisk forskrift (TEK). De fleste kravene er funksjonskrav. Det betyr at det stilles krav til hvordan en bygning eller bygningsdel skal fungere, og ikke detaljerte minimumskrav til enkelte konstruksjonsdeler og materialer. På denne måten åpner en for en utvikling og effektivisering av byggevirksomheten ved at de enkelte delene av byggverkene kan utføres på ulike måter så lenge de tilfredsstiller de kravene som er angitt til funksjon. I praksis har det vist seg at denne muligheten ikke brukes fullt ut, men at en i stedet benytter standardløsninger.

#### **Byggetomta (kapittel XII)**

I dette kapitlet står de grunnleggende kravene til byggetomta. Her skal vi nevne noen av de mest sentrale bestemmelsene.

#### **Vannforsyning (§ 65)**

Her forbys det å oppføre eller ta i bruk en bygning uten at det sørges for drikkevann med visse kvaliteter. TEK har bestemmelser om dette i § 9-51.

#### **Atkomst og avløp (§ 66)**

Byggetomta skal sikres atkomst til vei som er åpen for alminnelig ferdsel. Dette er nødvendig blant annet av samfunns- og beredskapsmessige hensyn. I tillegg skal bortledning av avløpsvann være sikret. Avløpsordningen skal være i samsvar med forurensningsloven.

Fjernvarmeanlegg (§ 66a)

Kommunen kan vedta vedtekter som gir tiltakshaveren plikt til å knytte bygninger som oppføres innenfor konsesjonsområdet, til fjernvarmenettet. Slike vedtekter finnes i flere kommuner.

Krav om opparbeiding av veg og hovedledning for vann og avløpsvann (§ 67).

Bygging eller deling i regulert strøk kan ikke skje uten at veg samt vann- og avløpsledninger er opparbeidet. Der anlegg ikke foreligger, er det tiltakshavers plikt å sørge for opparbeiding hvis han ønsker å fradele eller bygge. Når veg, vann og avløp er etablert i samsvar med kravene i bestemmelsen, overtar kommunen ansvaret for driften mot å overta anlegget vederlagsfritt.

Byggegrunn. Miljøforhold (§ 68)

Her går det fram at grunn bare kan bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Kommunen kan nedlegge forbud mot bebyggelse for områder som ikke er sikre.

Den ubebygde del av tomta, fellesareal (§ 69)

Her er det et krav om at bebyggelsen skal ha tilfredsstillende lysforhold og brannsikring. Dette skal sikres ved at tomta ikke bebygges fullt ut. Med lysforhold siktes det til at rom for varig opphold skal ha tilstrekkelig dagslys. Disse kravene er også ivarettatt ved funksjonskrav i TEK § 8-35, der det kreves: "Rom for varig opphold skal ha tilfredsstillende tilgang på dagslys, med mindre oppholds og

arbeidssituasjonen tilsier noe annet."

Kommunene har ofte vedtekter etter kommunale planbestemmelser som utdyper disse kravene.

### Bebyggelsen (kapittel XIII)

I dette kapitlet står de fleste overordnede krav til bebyggelsen. Noen av de mest sentrale og praktiske bestemmelsene omtales kort nedenfor.

Bygningens plassering, høyde og avstand fra nabogrense (§ 70)

Kommunen skal godkjenne plasseringen av bygningen og bygningens høyde. Kommunen skal ta standpunkt til søkerens forslag til plassering.

Der ikke tungtveiende hensyn taler imot, skal den omsøkte plasseringen godkjennes. Det er viktig at høydeplassering vurderes grundig, og at en forsøker å få til lokal massebalanse og unngår bortkjøring av overskuddsmasse som belaster vei og miljø.

Dersom arealplanen ikke bestemmer noe annet (noen den ofte gjør, særlig i tettbygde strøk), skal avstanden fra nabogrensen være minst halve høyden av bygningen, men aldri mindre enn fire meter. Det kan gjøres unntak fra dette dersom naboen samtykker, eller dersom det gjelder garasje, uthus eller lignende mindre bygning.

En bygning med gesimshøyde over åtte meter og mønehøyde over ni meter kan bare oppføres når det er hjemlet i en kommuneplan eller reguleringsplan.

Planløsning og utseende (§ 74)

Her stilles det krav om at bygninger med oppholdsrom for mennesker skal ha forsvarlig planløsning, herunder tilfredsstillende lysforhold, isolasjon,



Gateparti i Molde. Foto: Dag Leyre Olsen



Bebyggelse fra Kragerø. Foto: Samfoto

oppvarming, ventilasjon og brannsikring. Kravene spesifiseres nærmere i TEK, kapittel VII.

Videre omhandles estetikk. Kommunen skal se til at ethvert arbeid som omfattes av loven, blir planlagt og utført slik at det etter kommunens skjønn tilfredsstiller rimelige skjønnhetshensyn både i seg selv og i forhold til omgivelsene. Videre sies

det at tiltak skal ha en god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitte og bygde omgivelser. Dersom kommunen etter en skjønnsmessig vurdering finner at bygget ikke oppfyller kravet til estetisk utforming, kan søknaden avslås. Det sier seg selv at dette er et tema som er hyppig diskutert, og som det kan være mange og svært ulike meninger om. Men det er altså kommunene som er satt til å forvalte skjønnnet.

Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet har i samarbeid med Kulturdepartementet utarbeidet en egen veileder om estetikk i plan- og byggesaker. Veilederen behandler blant annet typiske problemer og virkemidler i plan- og byggesaksbehandlingen. Den kan lastes ned fra <http://odin.dep.no/md>.

Utføring av byggearbeid. Krav til produkter til byggverk (§ 77) Plan- og bygningsloven § 77 nr. 1 inneholder det generelle materielle kravet til hvordan tiltak skal utføres. § 6 sammen med § 77 nr. 1 og § 106 a er hjemmel for de tekniske forskriftene. § 77 nr. 1 inneholder det generelle brukbarhetskravet og gjelder utførelsen av byggearbeidet. Det er helheten av utførelsen og produkttegenskapene som sammen skal medvirke til et resultat som tilfredsstiller kravene i lov og forskrift.

Dersom en vil gå nærmere inn i de materielle reglene, anbefaler vi Statens bygningstekniske etats hjemmesider: [www.be.no](http://www.be.no). Der finnes både teknisk forskrift og veiledning til denne.

#### 4.4 Rollefordeling i byggesaker. Oppgavefordeling på myndighetsnivå

Kommunen er den dominerende plan- og bygningsmyndigheten med kompetanse til å vedta planer og fatte vedtak om å tillate eller avslå søknader om byggetiltak. I tillegg er fylkesmannen klageinstans, mens departementet (KRD) har rollen som overordnet bygningsmyndighet. Det er også andre organer som kan ha oppgaver som har betydning for håndhevelsen av loven, for eksempel Statens bygningstekniske etat (BE).

Statens bygningstekniske etat er den sentrale myndigheten for det bygningstekniske regelverket og tilsynsmyndighet for reglene om dokumentasjon av byggevarers egenskaper og forvalter ordningen for sentral godkjenning av foretak etter plan- og bygningsloven. Målet for Statens bygningstekniske etat er at alle byggverk skal være gagnlige for den enkelte og for samfunnet. Etaten samarbeider med myndigheter, bransje, brukere og organisasjoner. Virkemidlene er utvikling av nye forskriftsregler og veiledninger, informasjon, undervisning og kunnskapsspredning i egen regi eller sammen med andre. Den sentrale godkjenningsordningen for foretak drives av etaten, som også er sekretariat for ordningens klagenemnd.

#### Oppgavefordeling mellom det offentlige og private

De private aktørene og kommunen skal sammen ivareta ulike oppgaver i byggesaksprosessen. Dette krever stor grad av samhandling og kommunika-

sjon. De er ikke motparter, men har ulike oppgaver. I gode prosesser fokuserer de på det felles ansvaret de har for å nå målet om gode bygg som er gagnlige både for den enkelte og samfunnet, på en mest mulig rasjonell måte. De private er som regel initiativtakerne. De planlegger, prosjekterer, søker og utfører. I denne prosessen har de kontakt med det offentlige i flere faser.

Plan- og bygningsmyndigheten har som overordnet oppgave å føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen følges. Søknadspliktige tiltak må ikke settes i gang før kommunen har gitt tillatelse. Dette innebærer at kommunen må gjennomføre en byggesaksbehandling som fører fram til et vedtak. Å behandle en søknad om tillatelse til tiltak innebærer i hovedsak tre oppgaver for kommunen: godkjenning av selve tiltaket, vurdering av kontrollplanen for tiltaket og tildeling av ansvarsrett til foretak for søknad, prosjektering, utførelse og kontroll.

#### Oppgaver og ansvar i byggesaken

Det er flere aktører som har oppgaver og ansvar i byggesaker. De mest sentrale aktørene er tiltakshaveren, tiltakshaverens fagkyndige medhjelpere og bygningsmyndigheten. De fagkyndige medhjelperne består av ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende for prosjektering og utførelse.

Ved søknadspliktige tiltak skal tiltakshaveren benytte fagkyndige hjelpere. Disse skal ha de nødvendige faglige kvalifikasjonene for den oppgaven de

tar på seg. For å sikre dette skal bygningsmyndighetene i hver enkelt sak (lokal godkjenning) eller på forhånd (sentral godkjenning) ha godkjent vedkommende for den oppgaven han er tiltenkt i byggeprosessen. Det stilles krav til organisasjon, styringssystem for virksomheten og tiltrekkelige faglige kvalifikasjoner hos de foretakene som søker ansvarsrett.

Alle oppgaver i et søknadspliktig tiltak innebærer et ansvar. Ansvarsrett gis av kommunen i den enkelte byggesak. Ansvarsordningen er i stor grad basert på egenerklæringer om at det foreligger kvalitetssikringssystemer, og at de benyttes i det aktuelle prosjektet. Systemet med egenkontroll tilsier at en må ha en effektiv og hensiktsmessig tilsynsordning som ser til at aktører med ansvarsrett i byggesaker prosjekterer og utfører tiltaket i samsvar med reglene.

Nedenfor følger en enkel oversikt over og kort beskrivelse av de ulike aktørenes oppgaver og ansvar i byggesaker:

#### **Kommunen**

Kommunen skal avgjøre søknad om tillatelse til tiltak og søknader om ansvarsrett og avgjøre hvilken kontrollform som skal gjelde for tiltaket. Kommunen fører tilsyn med at plan- og bygningsloven overholdes, og følger opp de ulovlighetene som eventuelt oppdages.

#### **Tiltakshaver**

Tiltakshaver er den som byggetiltaket utføres på vegne av. Det vil vanligvis være en grunneier, en huseier eller et utbyggingsselskap. For de tiltakene

som krever det, plikter tiltakshaver å la seg bistå av foretak som har de nødvendige kvalifikasjonene (godkjent for ansvarsrett). Selv om tiltakshaver lar seg bistå av fagkyndige, har også han (sammen med de fagkyndige) ansvar for at søknad, prosjektering, utførelse og kontroll er i samsvar med alle krav. Det er viktig for tiltakshaveren å vite at han har dette ansvaret, og at han dermed sørger for å ivareta sine plikter som følger av dette.

#### **Ansvarlig søker**

Ansvarlig søker skal sørge for at søknaden er riktig og fullstendig. Han har ansvar for at det er dokumentert i søknaden hvordan alle krav skal oppfylles. Han skal samordne de ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende og påse at alle oppgaver er dekket med ansvar. Ansvarlig søker representerer tiltakshaveren overfor bygningsmyndighetene. De ansvarlig søkere er som oftest arkitekter, ingeniører eller byggmestere.

#### **Ansvarlig prosjekterende**

Ansvarlig prosjekterende har ansvar for at tiltaket prosjekteres i samsvar med kravene. Dette må han bruke sine faglige kvalifikasjoner til. Avhengig av hvilken del av tiltaket en prosjekterer, vil de prosjekterende kunne være arkitekter, ingeniører, landskapsarkitekter osv.

#### **Ansvarlig utførende**

Ansvarlig utførende har ansvaret for at tiltaket utføres i samsvar med prosjekteringen og i samsvar med krav til utførelsen som er gitt i plan- og bygningsloven med tilhørende

forskrifter. De ansvarlig utførende er vanligvis håndverkere med ulike typer fagbakgrunn.

#### **Ansvarlig kontrollerende**

Både prosjekteringen og utførelsen av tiltaket skal kontrolleres. Kontrollen skal utføres av tiltakshaverens fagkyndige medhjelpere. Ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen skal kontrollere om prosjekteringen er i samsvar med tillatelsen og krav gitt i og i medhold av plan- og bygningsloven. Ansvarlig kontrollerende for utførelsen skal kontrollere at utførelsen er i henhold til prosjekteringen og tillatelsen. Se forøvrig avsnitt 4.8

### **4.5 Søknadssystemet.**

#### **Formålet med søknadssystemet**

Det overordnede målet for søknads- og saksbehandlingsreglene er å avklare om tiltaket er lovlig før det settes i gang, og å legge til rette for en byggesaksbehandling som er rask og effektiv. Reglene skal ivareta hensynet til kvalitet, forutsigbarhet og rettssikkerhet. De skal også bidra til gjennomføring av vedtatte planer, både i forhold til de formelle kravene i planer og for å bidra til at kvalitative forhold som reflekteres i planene følges opp i de enkelte byggesakene slik at summen av enkelttiltak går inn i en god helhet. Søknads- og meldeplikten gir myndighetene mulighet til å foreta en forhåndsvurdering av tiltaket for å hindre at tiltak gjennomføres i strid med bestemmelser og arealplaner. Søknadssystemet skal blant annet sikre at verneverdier ikke går tapt ved at det blir gjennomført tiltak som ikke lar seg rette i ettertid.

Som nevnt ovenfor har tiltakshaveren krav på tillatelse til tiltak dersom tiltaket er i samsvar med kravene som går fram av loven og bestemmelser vedtatt i medhold av loven (legalitetsprinsippet). Et viktig hensyn som ivaretas ved søknadssystemet, er imidlertid at bygningsmyndighetene blir kjent med planlagte tiltak, og at kommunen gis anledning til å vurdere om det er ønskelig å gjennomføre tiltaket på det aktuelle arealet. Selv om det på søknadstidspunktet ikke er hjemmel for å avslå en søknad, kan kommunen skaffe hjemmel ved å legge ned midlertidig bygge- og deleforbud etter plan- og bygningsloven § 33.

#### **Forholdet mellom plan- og byggesak**

Etter plan- og bygningsloven § 31 nr. 1 er endelig reguleringsplan straks bindende for alle søknads- eller meldepiktige tiltak som skal utføres innenfor planens område. Planen innebærer altså en rådighetsbegrensning for eieren, og det er en klar sammenheng mellom bindende arealplaner og hvilke konkrete tiltak kommunen kan gi tillatelse til.

Kommunen vurderer tiltaket opp mot planen og avslår søknaden dersom tiltaket etter kommunens vurdering er i strid med planen. Kommunen kan i enkeltsaker gi dispensasjon dersom den finner at det er særlige grunner for det.

#### **Søknadssystemet i hovedtrekk**

Som hovedregel skal alle byggetiltak søkes om – eller meldes til – og behandles av bygningsmyndighetene. Loven legger opp til at forskjellige

typer tiltak skal gis en saksbehandling i kommunen som er tilpasset tiltakets art og vanskelighetsgrad. Om et tiltak faller inn under den ene eller andre gruppen, får også betydning for hvilke krav som skal stilles til den dokumentasjonen som skal ligge ved søknaden. Videre har det betydning for om og hvordan en skal anvende regler om godkjenning av ansvarlige foretak og kontroll med prosjektering og utførelse.

Alle typer tiltak, enten de er søknadspliktige eller ikke, forutsetter at en

følger de materielle eller tekniske krav som loven og teknisk forskrift stiller til for eksempel tomt, byggverk, estetikk og atkomst. Tiltakene må også være i samsvar med gjeldende arealplaner for området.

#### **Ulike typer tiltak krever ulike typer søknader og meldinger**

Tiltak som er over en viss størrelse eller av en viss betydning, krever søknad og tillatelse før de kan settes i gang. En del tiltak som i utgangspunktet faller inn under søknadsplikten, kan behandles enklere ved at det

#### **§ 93. Tiltak som krever søknad og tillatelse**

Følgende tiltak, på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder, må ikke utføres uten at søknad, og eventuelt søknad om dispensasjon, på forhånd er sendt kommunen, og den deretter har gitt tillatelse:

- a) Oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg.
- b) Fasadeendring, vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under a.
- c) Bruksendring eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt under a.
- d) Riving av tiltak som nevnt under a.
- e) Oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner.
- f) Oppdeling eller sammenføyning av bruksenheter i boliger samt annen ombygging som medfører fravikelse av bolig.
- g) Oppføring av innhegning mot veg, skilt eller reklameinnretninger o.l.
- h) Deling av eiendom eller opprettelse av enhet som kan festes bort i mer enn 10 år. Slik tillatelse er ikke nødvendig for deling som skjer som ledd i jordskifte i samsvar med rettslig bindende plan.
- i) Vesentlig terrenginngrep.
- j) Anlegg av veg eller parkeringsplass.

Tillatelse etter første ledd er ikke nødvendig for tiltak som utføres i medhold av §§ 81, 85, 86a eller 86b. I forskrift kan departementet unnta tiltak fra bestemmelsene i kap. XVI. Tiltakshaver er ansvarlig for at tiltak som er unntatt likevel utføres i samsvar med de krav som ellers følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

sendes inn en melding i stedet for søknad. I tillegg er noen av sakene av en slik art og/eller et slikt omfang at de helt er unntatt fra behandling av bygningsmyndighetene. Et eksempel på dette er § 86 om hemmelige militære anlegg.

### Søknadspliktige tiltak

Hva som omfattes av gruppen søknadssaker, går fram av § 93 i loven. Dette er blant annet oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg. Videre omfattes fasadeendring, bruksendring, riving, oppdeling eller sammenføyning av bruksenheter i bolig. Også innhegning mot vei, oppsetting av skilt, vesentlig terrenginngrep og anlegg av vei eller parkeringsplass er søknadspliktig.

Tiltakshaveren må i disse tilfellene la seg bistå av godkjente fagkyndige medhjelpere både ved prosjekteringen og utførelsen av tiltaket. Kontrollreglene innebærer krav om innsendelse av en særskilt kontrollplan for både prosjekteringen og utførelsen.

Søknadssakene skal gis en fullstendig saksbehandling i kommunen, men tiltakshaveren kan velge om det skal skje i ett eller to trinn. Første trinn i en slik totrinnsprosess fører fram til at kommunen gir en rammetillatelse. Prosjektet vurderes da i hovedsak i forhold til plangrunnlaget og naboer, samtidig som prosjektets tiltaksklasse (kompleksitet) fastsettes og ansvarlig søker, prosjekterende aktører og kontrollform godkjennes.

Andre trinn fører fram til en tillatelse om igangsetting og en godkjenning av de utførende aktørenes kompetanse og kontrollplan. Reglene om dette går i hovedsak fram av forskriften om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK). Her står det også hvilke dokumentasjonskrav som gjelder. Tiltakshaveren kan ikke begynne med tiltaket før kommunen har gitt tillatelse om igangsetting.

For noen av søknadssakene betegnet som "enkle tiltak" er det spesielle regler i plan- og bygningsloven § 95 b og SAK § 14. Disse reglene kommer til anvendelse dersom tiltaket er i samsvar med bestemmelser i lov, forskrift og plan, det ikke foreligger naboprotester og forholdet til andre myndigheter er avklart. I slike saker anses tillatelse for gitt hvis kommunen ikke har truffet vedtak innen tre uker etter at fullstendig søknad er mottatt. Slike saker søkes og behandles alltid i ett trinn. For øvrig gjelder reglene for søknadssaker tilsvarende.

### Meldepliktige tiltak

For meldepliktige tiltak er det fastsatt særskilte saksbehandlingsregler både i loven og i saksbehandlingsforskriften. I slike saker er det ikke krav om at tiltakshaveren lar seg bistå av fagkyndige slik det er for de søknadspliktige tiltakene. Tiltakshaveren kan selv både søke, prosjektere og utføre tiltaket, men har da også selv ansvaret for at alt blir gjennomført i samsvar med alle bestemmelser i lov, forskrift, arealplaner osv.

Hvilke tiltak som omfattes av reglene om melding, går fram av bestemmelsene i loven (§§ 81, 85, 86a og 86b) og

er nærmere presisert i SAK kapittel III. Dette er blant annet midlertidige eller transportable konstruksjoner eller anlegg, driftsbygninger i landbruket og mindre byggearbeid på boligeiendommer.

Det er ulike krav til hva meldingene skal inneholde, avhengig av hvilken type tiltak det gjelder.

### Tiltak som helt er unntatt fra reglene om saksbehandling, ansvar og kontroll

I SAK §5 og §6 er det regnet opp noen mindre byggetiltak som helt er unntatt fra reglene om søknad, saksbehandling, ansvar og kontroll. At tiltakene er unntatt fra disse saksbehandlingsreglene, innebærer at tiltakshaveren kan utføre arbeidene selv, og at det ikke er krav om forhåndsvarsling til bygningsmyndighetene eller nabovarsel.

Tiltakshaveren har imidlertid ansvaret for at tiltaket gjennomføres i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og vedtekter og gjeldende arealplaner og annet regelverk.

Dette omfatter for det første flere bygningsmessige arbeider. Som eksempler kan vi nevne oppføring eller riving av frittliggende bygning som ikke er større enn 15 m<sup>2</sup> på bebygd eiendom og mindre fasadeendringer. I tillegg omfattes flere tiltak utendørs, blant annet oppføring, endring eller riving av levegg, utepeis og forstøtningsmur. I tillegg omfattes en del midlertidige eller transportable tiltak, blant annet plassering av anleggsbygninger og campingvogner.

Det er en forutsetning for fritaket for søknad og saksbehandling av disse tiltakene at tiltaket ikke fører til fare eller urimelige eller vesentlige ulemper for omgivelsene eller allmenne interesser.

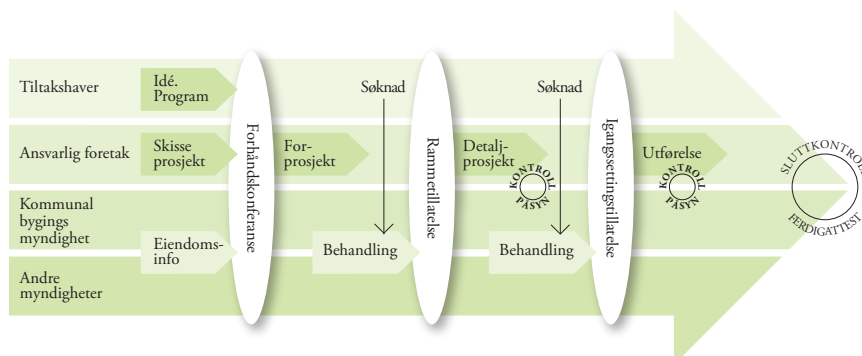
## 4.6 Saksbehandlingen

### Forhåndskonferanse

Forutsigbarhet i byggeprosessen er viktig for aktørene på utbyggersiden. For å legge til rette for å oppnå dette gir plan- og bygningsloven § 93a hjemmel for at det kan avholdes et møte mellom tiltakshaveren, kommunen og andre berørte parter og organer for å avklare rammer og innhold i det planlagte tiltaket før søknad sendes inn. Tidlig dialog vil kunne bidra til en god prosess videre.

Konferansen er i utgangspunktet frivillig, men både kommunen og tiltakshaveren kan kreve at det avholdes forhåndskonferanse, og i så fall plikter begge parter å møte. Innholdet i forhåndskonferansen bør være den informasjonen tiltakshaveren trenger om hvilke forutsetninger som må tilfredsstilles for at prosjektet skal kunne godkjennes. Kommunen bør også opplyse hvilken praksis den har på det aktuelle området. Forhåndskonferansen bør tilpasses den aktuelle byggesaken og de behovene utbyggeren har for informasjon.

Det skal føres referat fra forhåndskonferansen. Referatet skal dokumentere de forutsetningene som er lagt til grunn, og som danner grunnlaget for videre behandling av saken. Referatet er ikke en del av saksbehandlingen og er derfor ikke bindende for kommunens videre



Saksgangen i byggesaker

behandling. Kommunen skal kun gi en orientering og har ingen adgang til å gi noe forhåndstilsagn om utfallet av byggesaken. Men det er selvsagt viktig at kommunen ikke siden går fra signaler som er gitt, uten at det er gode grunner for det, for eksempel at det er kommet til nye opplysninger under behandlingen av saken. Det er også viktig å bli enig om en tidsplan for prosjektet i forhåndskonferansen.

### Nabovarsling

Før det sendes inn en søknad eller melding, skal naboer og gjenboere varsles om det planlagte tiltaket, plan- og bygningsloven § 94 nr 3. Hensikten med reglene om nabovarsling er å gjøre naboen oppmerksom på planene slik at han kan få mulighet til å ivareta eventuelle interesser han måtte ha. Naboeiendom er eiendom som har felles grense med den tomten som skal bebygges. Gjenboereiendom er eiendom hvor kun en vei, gate, elv eller annet tilsvarende areal ligger imellom. Nabovarslet skal gi en dekkende beskrivelse av tiltaket, hva som skal oppføres, og hvor.

Det er ansvarlig søker som skal sørge for at tiltaket blir nabovarslet, og han

skal motta eventuelle merknader fra naboene. Før søknaden sendes inn, må det tas stilling til om eventuelle merknader skal tas til følge. I søknaden skal ansvarlig søker redegjøre for hvilke merknader som er innkommet, og hva som eventuelt er gjort av endringer på bakgrunn av dette.

Opplysningene gis dels ved utfylling av standardiserte søknadsblanketter, tegninger, kart og skriftlige redegjørelser.

### Søknad

Søknad om tillatelse og meldinger skal inneholde de opplysningene som er nødvendige for at kommunen skal kunne ta stilling til om tillatelse eller

godkjenning etter plan- og bygningsloven kan gis.

I saksbehandlingsforskriften (SAK) kapittel VI er det gitt nærmere regler om hva som skal dokumenteres, og hvordan det skal skje. Grovt sett skal søknaden inneholde opplysninger om tiltakshaveren, eiendommen og eksisterende bebyggelse som berøres av tiltaket, hva som er avklart på forhåndskonferansen, og forholdet til gjeldende arealplaner. Søknaden skal videre redegjøre for estetikk og arkitektonisk utforming. Søknaden skal inneholde opplysninger om sikkerhet mot naturskade, nabovarsling, beskrivelse av tiltakets art, størrelse og grad av utnyttning, atkomst, vannforsyning, avløp, minsteavstand til annen bebyggelse, kraftlinjer osv. Søknaden skal inneholde tegninger og situasjonskart, utomhusplan, opplysninger om forholdet til andre myndigheter, søknader om ansvarsrett, kontrollplaner for prosjektering og utførelse, kontrollerklæringer for prosjekteringen og eventuelt søknad om dispensasjon med begrunnelse.



Eksempel på utomhusplan

#### Vurderinger ved søknad om byggetillatelse

Gjeldende arealplaner  
m/kart og bestemmelser

Plan- og bygningsloven  
m/forskrifter og retningslinjer

Er det samsvar mellom  
arealplan og søknad?

Er søknaden i strid med  
lover eller forskrifter?

Søknad om byggetillatelse (Rammetillatelse)

#### Kommunens behandling

Når søknaden er fullstendig, skal den behandles og avgjøres av kommunen, jf. plan- og bygningsloven § 95. Kommunen skal ut fra søknadsdokumentasjonen vurdere og ta stilling til selve tiltaket og se til at den ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det er en rekke bestemmelser som tiltaket må være i samsvar med. De viktigste bestemmelsene kommunen må ta stilling til, er:

- om tiltaket kommer i strid med forbudet mot bygging i 100-metersbeltet ved sjøen (§ 17-2)
- om tiltaket er i samsvar med planbestemmelsene
- om tiltaket er i samsvar med de kommunale vedtektene

- om det er nødvendig å legge ned bygge- og deleforbud
- om teknisk infrastruktur som vei, vann og avløp er på plass
- om grunnforhold og miljøkrav er ivarettatt
- om bygningens plassering, høyde og avstand til nabogrense er i samsvar med reguleringsplanen og plan- og bygningsloven § 70
- om tiltaket er i samsvar med lovens estetiske krav (§ 74 nr. 2)
- om saken skal legges fram for andre myndigheter
- om eventuelle søknader om dispensasjon etter § 7 skal innvilges eller avslås

Kommunen skal også ta stilling til selve tiltaket og avgjøre søknadene om ansvarsrett og avgjøre hvilken kontrollform som skal gjelde for tiltaket. Byggetiltaket skal først klassifiseres i tiltaksklasse 1, 2 eller 3, avhengig av vanskelighetsgrad og konsekvenser av mulige feil for helse, miljø og sikkerhet. Hele byggesaksprosessen – fra søknad til ferdigattest – skal være belagt med ansvar lagt til faglig kvalifiserte foretak. Ansvars- og kontrollkrav for tiltaket er tilpasset tiltaksklassen slik at jo mer komplisert tiltaket er, desto strengere krav er det til foretakets faglige kvalifikasjoner for å få ansvarsrett.



Eksempel på plan- og fasadetegning for en boligblokk. Kilde: Veidekke

Kommunen skal se til at de som vil ta på seg ansvaret med å søke, prosjektere og utføre tiltaket, har de nødvendige faglige kvalifikasjonene. Har de ikke kvalifikasjoner som etter godkjenningforskriften er tilstrekkelige for å ta ansvar for de oppgavene de søker om, kan ikke kommunen tildele dem ansvarsrett i byggesaken. Ansvar for selve prosjekteringen og utførelsen og kontroll av dette er lagt til kvalifiserte foretak som gis ansvarsrett av kommunen (sentral godkjenning gis av Statens bygningstekniske etat). De private aktørene har selv ansvaret for at tiltaket prosjekteres og utføres i samsvar med kravene i loven

med tilhørende bestemmelser.

Kommunen kan i utgangspunktet legge til grunn de ansvarlige foretakenes opplysninger og vurderinger, da disse er faglig kvalifiserte for de ulike oppgavene. Det er viktig å ha klart for seg at kommunen ikke skal føre kontroll av det de ansvarlige har prosjektert eller opplyst. Bygningssmyndighetenes oppgave er å påse at andre gjennomfører tilfredsstillende kontroll, og at kontrollen dokumenteres. Ved å tildele ansvarsrett har kommunen akseptert at foretakene har tilstrekkelig kompetanse til å prosjektere, utføre og kontrollere tiltaket.

Kommunen har imidlertid plikt til å føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen overholdes, og i den forbindelse vil kommunen se til at de ansvarlige foretakene utfører sine oppgaver og ivaretar sitt ansvar på en forsvarlig måte. Se nærmere om tilsyn i avsnitt 4.9.

### Vedtak

Når kommunen har vurdert søknaden, fatter den sitt vedtak skriftlig. Søknaden kan deles opp i flere trinn. Vedtaket vil da være enten en rammetillatelse eller en tillatelse til igangsetting.

En rammetillatelse er en endelig tillatelse for tiltakets rammer og kan inneholde vilkår for igangsetting. Med dette menes blant annet tiltakets forhold til plangrunnlaget, estetikk og arkitektonisk utforming og forholdet til andre myndigheter og naboer. Men det innebærer ikke en tillatelse til å sette i gang byggearbeidene. Til det trengs det en ytterligere tillatelse – igangsettingstillatelse.

Igangsettingstillatelsen skal basere seg på en søknad som bekrefter at prosjekteringen er ferdig, og at tiltaket oppfyller lovens krav og eventuelt rammetillatelsens forutsetninger. Tiltakshaveren kan velge en ytterligere oppdeling av søknaden om igangsetting slik at en kan komme i gang med deler av arbeidet. I slike tilfeller vil det bli gitt flere igangsettingstillatelser for tiltaket.

Vedtaket sendes til ansvarlig søker, tiltakshaver og eventuelle naboer som har hatt merknader til søknaden.

Tiltakshaver har et stort ansvar og liten myndighet. Medhjelperne som har ansvaret har begrenset ansvar men stor myndighet. Dette bør tiltakshavere være oppmerksom på.



Eksempel på igangsettingstillatelse

## Klage

Etter plan- og bygningsloven § 15 kan vedtaket påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken, det vil si enkeltpersoner, grupper, institusjoner og organisasjoner som har en særlig tilknytning til saken. Det typiske er at tiltakshaveren klager på at han ikke har fått innvilget søknaden, eller at en nabo klager på at hans innvendinger ikke er tatt til følge. Det klages på mange byggesaker. Oslo kommune, for eksempel, anslår at ca. 10 % av byggesakene blir påklaget (NOU 2005:12 s. 229).

Alle sider av vedtaket kan påklages, både saksbehandlingen, skjønnsutøvelsen, lovtolkningen og det faktiske grunnlaget kommunen har bygd på. Kommunen vurderer klagen som

førsteinstans, enten administrativt eller som i mange kommuner i et politisk organ. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke er til stede, for eksempel hvis den er innkommet etter klagefristen på tre uker, eller at den som klager, ikke er klageberettiget, skal klagen avvises. Hvis kommunen ikke avviser klagen og heller ikke omgjør sitt vedtak slik at klageren får fullt medhold, sender kommunen klagen til overordnet klageinstans som er fylkesmannen. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken, men skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn kommunen har utøvd i saken.

## Midlertidig brukstillatelse – ferdigattest

Når et søknadspliktig tiltak er ferdig, skal den kontrollansvarlige foreta sluttkontroll. Han skal utarbeide en erklæring hvor det bekreftes at kontroll er gjennomført i samsvar med kontrollplanen og funnet i orden. Ansvarlig søker sender inn kontrollklæringene til kommunen sammen med anmodning om ferdigattest.

Kommunen skal på bakgrunn av erklæringen utferdige ferdigattest dersom tiltaket er bekreftet i samsvar med tillatelsene og bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Dersom det gjenstår arbeider av mindre vesentlig betydning, kan det før det utstedes en ferdigattest, gis en midlertidig brukstillatelse. En typisk situasjon kan være at det gjenstår noe arbeid utomhus på grunn av årstiden. Tiltaket kan *ikke* tas i bruk før det foreligger midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest.

## Tidsfrister

Det er gradvis kommet inn regler om tidsfrister i byggesaksbehandlingen. Hensikten med fristene er å sikre en mer effektiv og forutsigbar saksbehandlingstid. Generelt kan vi si at fristene for kommunens saksbehandling er slik at enkle saker gis kort frist og de mest kompliserte ikke er gitt særskilte frister, ut over de reglene som følger av forvaltningsloven om at saker skal behandles innen rimelig tid. Målsettingen for byggesaksbehandlingen er rasjonell og rask behandling innenfor de rammer som følger av at resultatet skal være riktig både reelt og formelt. Dette forutsetter at hver sak får en behandling som er tilpasset sakens egenart og vanskelighetsgrad.

Reglene om tidsfrister finnes i ulike lovbestemmelser. Som en illustrasjon kan vi nevne følgende sentrale frister:

- Forhåndskonferanse skal avholdes innen to uker etter anmodning.
- Søknad etter § 93 skal behandles innen tolv uker forutsatt at søknaden ikke medfører dispensasjon fra plangrunnlaget.
- Meldinger skal behandles innen tre uker.
- Anmodning om midlertidig brukstillatelse skal behandles innen en uke.
- Anmodning om ferdigattest skal behandles innen to uker.

Det må nevnes at det er en del vilkår for at de ulike fristene skal slå inn, blant annet at søknadsmaterialet skal være komplett.

### Gebyr

Kommunen kan ta gebyr for behandling av søknader og meldinger om tiltak. Kommunestyret vedtar gebyrregulativ etter plan- og bygningsloven § 109. Gebyret kan ikke være større enn den kostnaden kommunen har ved å behandle saken. Gebyret skal dekke utgiftene til saksbehandling av saken og administrasjonskostnadene knyttet til den. Det betyr ikke at det nødvendigvis er de faktiske kostnadene i den konkrete saken som behandles, som danner grunnlaget for gebyrberegningen. De fleste kommuner har regulativer som gjør at gebyrene er standardisert ut fra for eksempel sakstyper eller arealer. Det er tiltakshaveren som er ansvarlig for å betale gebyrene.

### Informasjonsteknologi i byggesaksbehandlingen

Informasjons- og kommunikasjons-teknologi (IKT) har blitt et stadig viktigere verktøy i offentlig forvaltning og i byggebransjen. Det har siden siste halvdel av 1980-årene og utover blitt mer og mer vanlig å bruke edb i saksbehandlingen. Det er gjennomført mange store utviklingsprosjekter som har ført til at en i dag kan levere og behandle byggesøknader elektronisk.

Infrastrukturen for elektronisk kommunikasjon mellom utbyggeren og myndighetene er utviklet i ByggSøksprosjektet. I juli 2003 ble den første elektroniske byggesaken sendt fra systemet. Det er nå flere kommuner som tilbyr å sende byggesakene elektronisk.



Foto: Veidekke

### 4.7 Kontroll med prosjektering og utførelse av tiltak

#### Generelt

Kontrollreglene gjelder kun for tiltak som er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven § 93. For tiltak som er meldepliktige eller unntatt fra søknads- eller meldeplikt, gjelder ikke reglene om kontroll, men tiltakshaveren er ansvarlig for at det som bygges, er i samsvar med plan- og bygningsloven med tilhørende bestemmelser. Kontrollreglene står i loven i kapittel XVI om saksbehandling, ansvar og kontroll, § 99 om sluttkontroll og ferdigattest og i SAK kapittel VIII Kontroll av tiltak.

Hensikten med reglene om kontroll er å redusere feil og mangler som deretter kan medføre fare for liv og helse, samt byggeskader. I tillegg skal kontrollreglene sikre at det verifiseres gjennom dokumentasjon at både regelverk og vilkår i tillatelsen faktisk er oppfylt. Kontrollen skal utføres av til-

takshaverens fagkyndige medhjelpere. Både prosjekteringen og utførelsen av tiltaket skal kontrolleres. Kommunen skal motta en kontrollplan som gjør det mulig å etterspore den kontrollen som er gjennomført. Kontrollen kan enten skje som egenkontroll (den prosjekterende eller utførende kontrollerer selv sitt arbeid etter en kontrollplan for tiltaket) eller som uavhengig kontroll, der arbeidet kontrolleres av en annen.

Det er spesielle krav til hvilken kompetanse den kontrollerende skal inneha. Kommunen avgjør om det skal være egenkontroll eller uavhengig kontroll, altså hvilken kontrollform som skal gjelde for tiltaket. I denne vurderingen skal det blant annet legges vekt på kontrollforetakets kvalifikasjoner og gjennomføring av tidligere kontrolloppgaver, valg av løsninger (er de kjente eller nye), sannsynlighet for feil, tiltakets vanskelighetsgrad og konsekvensene av feil.

### Kontroll av prosjektering

Kontrollen av prosjekteringen er en bekreftelse av om dokumentasjonen (tegninger, beregninger, beskrivelser o.l.) er i samsvar med kravene. Kontrollen kan for eksempel bestå av gjennomgang av tegninger, kontrollberegninger og tverrfaglig kontroll. Kontrolløren skal påse at det er foretatt tilstrekkelig prosjektering, identifisere eventuelle avvik og se til at alle avvik blir lukket. Dersom avvik ikke blir behandlet korrekt, skal det meldes fra til kommunen og til ansvarlig søker om dette. Prosjekteringskontrollen skal være dokumentert på hensiktsmessig måte, slik at kommunen kan få tilgang til den ved gjennomføring av eventuelt tilsyn.

### Kontroll av utførelse

Kontrollen av utførelsen skal bekrefte at utførelsen er i samsvar med kontrollerte tegninger og beskrivelser. Hvordan kontrollen gjennomføres, vil variere mellom fagområdene. De metodene som i hovedsak benyttes, er visuell kontroll, dimensjonskontroll, metodekontroll og funksjonskontroll (for eksempel termofotografering, lydkontroll, trykkprøver, testing av ventilasjonsanlegg osv).

Kontrolløren skal identifisere og rapportere dersom det blir oppdaget prosjekteringsfeil eller manglende prosjektering, identifisere avvik og se til at avvikene blir lukket. Dersom avvik ikke blir behandlet korrekt, skal det meldes fra til kommunen.

## 4.8 Ansvarsrett i byggesaker

Reglene om godkjenning av foretak for ansvarsrett står i plan- og bygningsloven § 98a og forskriften om

godkjenning av foretak for ansvarsrett (GOF). Formålet med reglene er å sikre at byggverk som oppføres, blir av god kvalitet ved å stille krav til organisasjon, styringssystem og tiltrekkelige kvalifikasjoner hos de foretakene som søker om ansvarsrett.

At foretaket er godkjent for ansvarsrett, er en forutsetning for å kunne ta på seg oppgaver i byggesaken dersom tiltaket er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven § 93.

Det er to måter å få denne godkjenningen på: sentral godkjenning ("prekvalifisering") og lokal godkjenning som tildeles i den aktuelle saken. Det stilles de samme krav til kvalifikasjonene for både sentral og lokal godkjenning. Forskjellen er at ved søknad om sentral godkjenning vurderes kvalifikasjoner og vilkår generelt, mens ved søknad om lokal godkjenning vurderes kvalifikasjonene opp mot det konkrete prosjektet det søkes ansvarsrett for. Sentral godkjenning gis for tre år om gangen. Ordningen forvaltes av Statens bygningstekniske etat (BE). Foretak som ikke har sentral godkjenning, må søke lokal godkjenning, som tildeles av kommunen.

Søknad om ansvarsrett er en del av byggesaken og avgjøres av kommunen. Kommunen må med grunnlag i de krav som følger av GOF, avgjøre om foretaket har sannsynliggjort at det har kompetanse til å forestå de arbeidene som er beskrevet i ansvarsrettsøknaden. Når foretaket har sentral godkjenning, skal kommunen normalt legge denne til grunn uten ytterligere vurdering såfremt

godkjenningen er dekkende for det aktuelle oppdraget. Foretak som har sentral godkjenning, slipper dermed å dokumentere organisasjon, system og kompetanse i hver enkelt sak. Selv om foretaket har sentral godkjenning, har det imidlertid ikke noe ubetinget krav på ansvarsrett. Det kan være grunner for kommunen til likevel å nekte ansvarsrett. Dette kan være lokale erfaringer med foretaket som tilsier at tilsvarende oppgaver erfaringsmessig ikke løses forskriftsmessig.

Godkjenningsordningen er i stor grad basert på tillit ved at foretakene egenerklærer hvilken organisasjon, hvilket styringssystem og hvilke kvalifikasjoner de har. BE gjør de undersøkelser i tillegg som de finner er nødvendige i hvert enkelt tilfelle, før de gir godkjenning. Systemet bygger på at BE foretar fortløpende oppfølging av sentralt godkjente foretak, og at kommunene ved tilsyn påser at regelverket følges, og rapporterer til BE ved alvorlige overtredelser. Gjennom denne oppfølgingen av foretakene kan useriøse aktører i næringen fanges opp.

Dersom det oppdages avvik, finnes det to reaksjonsmåter avhengig av alvorlighetsgrad: advarsel og tilbaketrekking av godkjenning. Dersom det avdekkes alvorlige eller gjentatte overtredelser eller manglende nødvendige kvalifikasjoner, er utgangspunktet at godkjenningen skal trekkes tilbake.

## 4.9 Tilsyn

Kommunen har et ansvar for å føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen.

Dette følger av plan- og bygningsloven § 10-1, men loven inneholder ingen definisjon av tilsynsbegrepet eller noen nærmere beskrivelse av hva kommunens tilsynsansvar går ut på. Det er imidlertid til en viss grad gitt nærmere regler og beskrivelser av innholdet i plikten i rundskriv og veiledninger. Ettersom de private aktørene er tillagt stort ansvar i byggesakene, og siden både godkjenningsordningen og dokumentasjonen til søknader i stor grad er basert på tillit, er det en forutsetning for at systemet skal fungere etter hensikten, at kommunene fører et aktivt og hensiktsmessig tilsyn.

Adgangen og plikten til å føre tilsyn gjelder alle tiltak som faller inn under loven. Det betyr at kommunen også kan føre tilsyn med tiltak som behandles etter reglene om melding, og tiltak som er unntatt fra søknadsplikt. Tilsynet skal knyttes opp mot en konkret byggesak. Kommunens plikt til å føre tilsyn gjelder i søknadsfasen, under oppføring av tiltaket og fram til ferdigattest er utstedt.

Ettersom tilsynet ikke er nærmere regulert, har kommunen stor frihet i hvordan den driver tilsynet. I prinsippet kan kommunen selv bestemme når, på hvilket grunnlag, i hvilken utstrekning og etter hvilke metoder tilsynet skal utføres.

Det er flere framgangsmåter som benyttes ved tilsyn. Det kan blant annet utføres ved gjennomgang av dokumentasjon, intervjuer med aktører i byggesaken, uanmeldt eller forhåndsvarslet inspeksjon på byggeplassen og telefonsamtaler.

#### 4.10 Brudd på plan- og bygningsloven

Plan og bygningsmyndighetene har flere virkemidler mot overtredelser av reglene i plan- og bygningsloven med forskrifter. Brudd på reglene kan blant annet medføre straffansvar (bøter), det kan pålegges stans i byggearbeider, tilbakeføring og retting, og sentral godkjenning og ansvarsretter kan trekkes tilbake.

Dersom pålegg som kommunen gir, ikke blir etterkommet innen fastsatt frist, kan kommunen illegge tvangsmulkt inntil det ulovlige forholdet er opphørt. Kommunen kan også gi et forelegg som etter nærmere regler får samme virkning som en rettskraftig dom, og som kan fullbyrdes etter reglene for dommer, altså være grunnlag for tvangfullbyrdelse.

Kommunen har plikt til å forfølge ulovlige forhold. Oppdages det ulovligheter, skal kommunen gripe inn og gi de pålegg som er nødvendige. Dersom det blir oppdaget ulovligheter, benytter plan- og bygningsmyndighetene seg som oftest av pålegg om stansing og retting. Gjennomføres ikke de gitte påleggene, blir det ofte gitt tvangsmulkt for å få den ansvarlige til å rette seg etter pålegget. Bare ved mer alvorlige overtredelser er det aktuelt med politianmeldelse.

#### 4.11 Tiltak på bestående byggverk og plikt til vedlikehold

Kravene i bygningslovgivningen gjelder primært nybygg. En stor del av byggesakene gjelder imidlertid utbedring, tilbygging, påbygging ombygging osv. av eksisterende byggverk.

Utgangspunktet er at eldre byggverk skal være oppført i henhold til de reglene som gjaldt for slike tiltak på oppførelsestidspunktet. Reglene om ”bestående byggverk” er plassert i et eget kapittel XV i plan- og bygningsloven. De mest sentrale bestemmelsene er § 87 (Endring, reparasjon eller bruksendring mv av bestående byggverk) og § 89 (Vedlikehold og utbedring).

§ 87 gjelder hvilke regler som kommer til anvendelse når en skal foreta en søknadspliktig endring av et eksisterende byggverk, for eksempel tilbygg, påbygg eller hovedombygging.

§ 89 gjelder vedlikehold og utbedring og i hvilken grad myndighetene kan gi pålegg om vedlikehold eller utbedring der det er nødvendig. Byggverk skal holdes i en slik stand at fare eller vesentlig ulempe ikke oppstår for person eller eiendom, og slik at den ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene. Dette er regler som blir benyttet der eieren forsømmer sitt ansvar for å holde byggverket i rimelig stand. Det er altså etter loven ikke noen generell vedlikeholdsplikt ut over det som er nødvendig for å hindre slik fare eller ulempe. Det er således opp til eieren om han ønsker å vedlikeholde eller utbedre sin bygning så sant den ikke er til fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom eller virker skjemmende. Dersom eieren ikke har evne eller vilje til å vedlikeholde bygget, er det først hvis det er fare for liv og helse, at det offentlige kan gripe inn.

#### 4.12 Deling og seksjonering av eiendom

##### Deling

Deling av eiendom er søknadspliktig i henhold til plan- og bygningsloven § 93. Det er søkeren som skal vise forslag til delelinje. Det er formelle krav til dokumentasjonen som skal følge med søknaden.

Ifølge plan- og bygningsloven § 63 må eiendom ikke deles dersom det oppstår forhold som strider mot plan- og bygningslovgivningen. Det innebærer for eksempel at grunn ikke kan fradeles til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføring av en reguleringsplan eller annen arealplan. Dersom arealet for eksempel er regulert til friområde, kan det ikke fradeles til byggetomt. Delegrensene må heller ikke komme i strid med eventuelle eiendomsgrenser som er bestemt i planen. Delingen må heller ikke føre til at arealplanens bestemmelse om utnyttelsesgrad ikke overholdes. Er for eksempel utnyttelsesgraden satt til BYA 25 %, betyr det at tomte rundt eksisterende bebyggelse minst må være fire ganger større enn bebygd areal for eksisterende bygg. Eiendom må heller ikke deles på en slik måte at det dannes tomter som er mindre vel skikket til bebyggelse på grunn av sin størrelse eller form. Det må også foreligge lovlig atkomst til vei som er åpen for alminnelig ferdsel, og byggegrunnen må være sikker. Kommunen kan ta gebyr for behandling av delesaker.

Blir delingstillatelse gitt, skal iverksettelse av tillatelsen skje gjennom kartforretning etter delingslovens bestemmelser.

##### Eierseksjonering

Et alternativ til deling vil være opprettelse av eierseksjoner. Eierseksjon er en sameieandel i bebygd eiendom med tilknyttet enerett til bruk av en eller flere boliger eller andre bruksenheter i eiendommen. Etter loven om eierseksjoner skal begjæringen om seksjonering først sendes kommunen til avgjørelse. Dermed har bygningsmyndighetene anledning til å føre kontroll med om seksjoneringen legger til rette for en bruksendring som er søknadspliktig, og som derfor skal behandles etter plan- og bygningsloven, og om utnyttelsen for øvrig er i samsvar med arealplanen. En begjæring om seksjonering til for eksempel næringsformål skal avslås dersom eiendommen er regulert til bolig. Kommunen skal også blant annet vurdere om minstekravet til standard for boligseksjoner er oppfylt. Er vilkårene for seksjonering til stede, skal kommunen opprette seksjonene ved et seksjoneringsvedtak. Deretter må kommunen sørge for at seksjonene blir registrert i grunn-, adresse- og bygningsregistret (GAB), og sende seksjoneringsvedtaket til tinglysning.



# DENOKRATI, MEDVIRKNING OG EFFEKTIVITET

## 5. DEMOKRATI, MEDVIRKNING OG EFFEKTIVITET

### 5.1 Storsamfunnets behov og lokal frihet

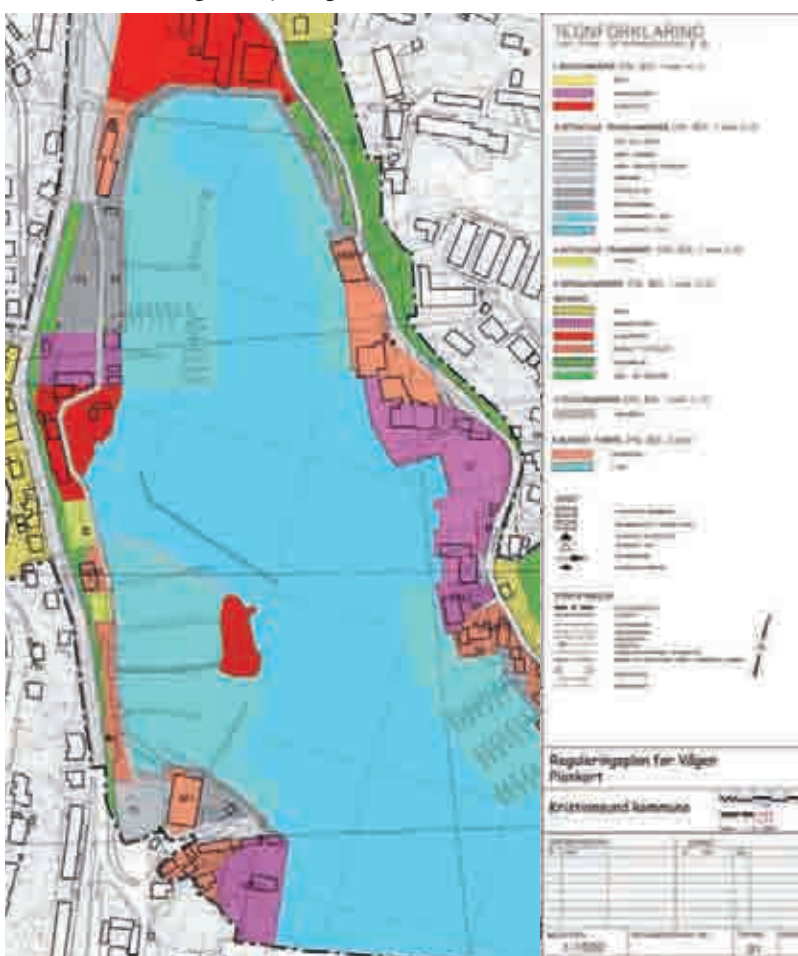
Plan- og bygningsloven gjelder for hele landet, helt eller delvis også for Svalbard. Selv om det er store forskjeller mellom Oslo og Hemnesberget, så gjelder loven like fullt begge steder. Samfunnet har behov for at ulike standarder for å planlegge, bygge, forhindre brann osv. er de samme over alt. Det er også viktig at planleggingen og byggesaksbehandlingen foregår på en mest mulig ensartet måte som i hvert fall tilfredsstiller visse demokratiske minstepandarder.

Nasjonalt finnes det ulike politiske målsettinger. Et eksempel er knyttet til miljøstandarden i Norge. Et virkemiddel for å redusere utslipp til luft er å redusere eller dempe veksten i biltrafikken. Et tiltak for å oppnå dette er å samordne areal- og transportplanleggingen. Derfor har staten ved Miljøverndepartementet utarbeidet rikspolitiske retningslinjer for hvordan samordnet areal- og transportplanlegging skal foregå. I disse retningslinjene gis det overordnede retningslinjer, for eksempel forutsetningen for når en kan ofre dyrket mark nær tettsteder eller byer til fordel for boliger eller annen bebyggelse, og hvordan den skal utformes. De fleste vet at det er stor forskjell på Oslo og Hemnesberget. Dermed ligger det an til at det

utøves en noe ulik praksis innenfor de samme rammebetingelsene. Dette kan være hvordan en praktiserer de reguleringsformålene som loven hjemler og vanligvis bruker.

Et eksempel er Kristiansund, der kommunen laget en reguleringsplan for området Vågen, som er en sentral del av byens by- og havneområde med betydelig innslag av eldre bebyggelse. For å ivareta det unike med området ble det laget et nytt regule-

ringsformål kalt *blandet kystkultur*. Det ble definert som formål som har historisk relevans til området, eller som støtter opp om en videreutvikling av området til et nasjonalt kystkultursenter. Det er *ikke* vanlig å lage nye reguleringsformål som ikke er nevnt i plan- og bygningsloven. Det er derimot vanlig å kombinere en del av formålene. Dette formålet ble imidlertid akseptert. Dette reguleringsformålet var et resultat av et samarbeid mellom kommunen, deres



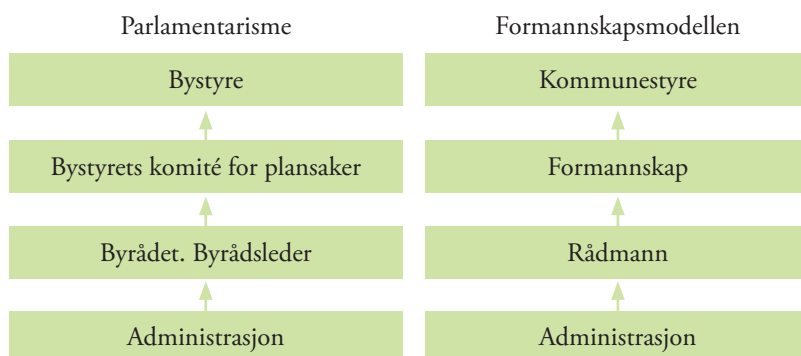
Utsnitt fra reguleringsplanen for Vågen i Kristiansund. Kilde: Asplan Viak

konsulent og fylkeskonservatoren i fylkeskommunen. Reguleringsplanen ble egengodkjent i kommunen. I forbindelse med en klagesak om noe annet enn dette formålet, ble planen behandlet og godkjent av fylkesmannen som dermed også indirekte godkjente formålet.

Tilsvarende har en spesielle utfordringer i de største byene, der en opplever sterk arbeidsplass- og befolkningsvekst og høy byggeaktivitet. Byutviklingen skjer gjennom transformasjon og byomforming. Eldre områder endrer formål og karakter. I Trondheims arealdel til kommuneplanen har en innført arealbrukskategorien "framtidig bybebyggelse", som er sentrale områder der det er ønskelig med byomforming.

Byutviklingen skal helst ikke belaste kommunal økonomi. Private aktører, som har fått stort gjennomføringsansvar, har ofte kortsiktig fokus på økonomi og ikke på langsiktige byplanvisjoner. Storbyene kan ha behov for virkemidler som er utradisjonelle, og som ikke er hjemlet i lovverket så langt.

Plan- og bygningsloven legger opp til et utstrakt samarbeid med ulike myndigheter og med berørte enkeltpersoner og organisasjoner. Det lokale engasjementet kan ikke i alle sammenhenger "legges under et lokk" av byråkratiske regler. Det bør være rom for en viss lokal frihet til å ta hensyn til dette engasjementet på en måte som ikke nødvendigvis følger lovens bokstav i ett og alt, men som samtidig selvstendig må være innenfor lovens intensjoner og rammer.



## 5.2 Kommunenes organisering og deres planlegging

I norske kommuner finnes det i dag to hovedmodeller. Den normale modellen er formannskapsmodellen med formannskap og kommunestyre med forskjellige lokale tilpasninger. Den andre modellen er den parlamentariske modellen med byråd og bystyre, som benyttes i Oslo og Bergen.

I Oslo som har parlamentarisme, er det slik at bystyret godkjenner et byråd som er et forberedende og utførende organ for bystyret på samme måte som regjeringen er et tilsvarende organ for Stortinget. Byrådslederen har det overordnede koordinerende ansvaret for de respektive byrådenes arbeid og leder byrådet, slik navnet tilsier. Byrådene har fordelt det politiske ansvaret mellom seg, med kommunens administrative og forvaltningsmessige oppgaver tilordnet dem på tilsvarende måte. Byrådet i Oslo består for tiden av syv medlemmer.

Byrådet fremmer saker for bystyret gjennom bystyrets egne komiteer. Disse følger den oppgavefordelingen som de til enhver tid er tillagt av bystyret. Byrådet har delegert ansvar i den grad bystyret har avgjort det. Byrådet kan også delegere myndighet videre til kommunens administra-

sjon. Det har det for eksempel gjort i byggesaker hvor plan- og bygnings-etaten har delegert fullmakt. Hver byråd er parlamentarisk ansvarlig overfor bystyret og er dermed også avhengig av bystyrets tillit.

Plansaker legges i Oslo formelt sett ut til offentlig ettersyn av plan- og bygningsetaten. Etaten kan også avholde informasjonsmøter osv. Etter innkomne merknader og bearbeiding av planforslag oversendes planen med kommentarer fra etaten til byråden for byutvikling. Byråden har egen fagavdeling som gjennomgår planen ut fra byrådets retningslinjer og mål.

Deretter behandles saken i byrådet. Skal saken videre, fremmes den gjennom byråden til byutviklingskomiteen. Både byråden og byutviklingskomiteen kan hver for seg avgjøre hvor omfattende saksbehandling de ønsker i de enkelte tilfeller. Interesseorganisasjoner, enkeltindivider og tiltakshavere kan oppnå kontakt med byråd og/eller byutviklingskomité. Etter behandling i komiteen går byrådets sak videre til bystyret for endelig vedtak.

Trondheim praktiserer formannskapsmodellen i den såkalte hovedutvalgsmodellen. Planutvalget er

Den såkalte **formannskapsmodellen** har vært den tradisjonelle styreform for lokaldemokratiet i Norge siden formannskapslovene i 1837. Kjernen i modellen er at formannskapet i størst mulig grad skal være politisk forholdsmessig sammensatt på grunnlag av den politiske sammensetningen i kommunestyret. Formannskapet er det folkevalgte organet som står over administrasjonen, og administrasjonen er hierarkisk oppbygd under ledelse av en tilsatt administrasjonssjef eller rådmann.

Kjernen i det **parlamentariske systemet** er at det utøvende organet (her: byrådet) har plikt til å gå av etter mistillit fra det øverste folkevalgte organet. Byrådet er avhengig av politisk tillit fra bystyret.

De sentrale forskjellene mellom de to styreformene er at det politiske mindretallet i bystyret ikke alltid er representert i den daglige ledelsen av kommunen under parlamentarismen. Videre er administrasjonen ledet av et politisk organ med parlamentarisk grunnlag i kommunestyret under parlamentarismen, mens administrasjonen under den tradisjonelle modellen ledes av en tilsatt (og politisk uavhengig) administrasjonssjef eller rådmann.

sammensatt av de elleve kommunalrådene, det vil si heltidspolitikerne. En rekke saker, særlig søknad om byggetillatelse, fatter administrasjonen vedtak om på bakgrunn av delegasjon. Unntatt fra delegasjonsadgangen er sentrale politiske beslutninger om å gi vedtekter, vedta kommuneplaner og regulerings- og bebyggelsesplaner. Særlig omstridte rammesøknader vil vanligvis også bli forelagt planutvalget til behandling. Ulempen med parlamentarisme er at det kan være vanskelig for omgivelsene (de berørte, utbyggerne mfl.)

#### § 20-2 Organisering av kommuneplanarbeidet

Kommunen skal på et tidligst mulig tidspunkt under forberedelsen søke samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner m.v. som har særlig interesser i kommuneplanarbeidet.

å få signaler i forkant om hva som er ønskelig. Dette gjelder særlig når byrådet er basert på et mindretall i bystyret. Dette er ikke så vanskelig der det styres etter formannskapsmodellen, selv om det også der kan være vanskelig å få styringssignaler når flertallet er lite og konstellasjonene skjøre.

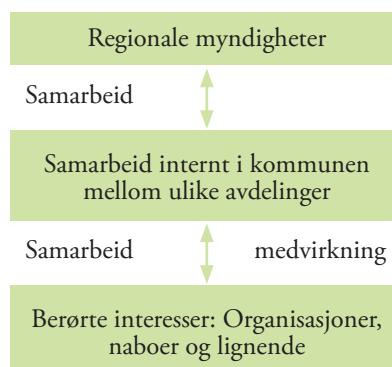
### 5.3 Samarbeid og medvirkning

Det kan være praktisk å skille mellom samarbeid mellom kommunens planmyndighet og andre myndigheter på den ene siden og samhandlingen mellom kommunens myndigheter og berørte på den andre siden. Det siste

omtales ofte som befolkningsmedvirkning eller bare medvirkning. Nå omtaler plan- og bygningsloven § 20-2 begge deler som samarbeid. Leser vi loven litt nøyere og skjeler til praksis, er skillet vi gjør, mer presist i dagens situasjon.

Plan- og bygningsloven pålegger nemlig kommunen plikt til å samarbeide, konferer § 10-1 som sier følgende:

*Plan- og bygningsmyndighetene skal søke samarbeid med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningslovgivningen, og innhente uttalelse i spørsmål som hører inn under vedkommende myndighets saksområde.*



Hvis en sak påvirker barns oppvekstvilkår, skal fylkesmannens avdeling som steller med dette, ha saken til uttalelse.

Det påhviler imidlertid en rekke myndigheter å delta i den kommunale planleggingen. I § 9-3 "Samarbeidsplikt for andre offentlige organer" heter det:

*Organer som har oppgaver vedrørende ressursutnytting, vernetiltak, utbygg-*

*ging eller sosial og kulturell utvikling innenfor kommunens område, skal gi kommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet. Slike organer skal etter anmodning fra kommunen delta i rådgivende utvalg som kommunestyret oppretter til å fremme samarbeid om planleggingsvirksomheten.*

En snakker ofte om medvirkningsstigen i planlegging. Den skiller mellom deltakelsesformer og typer av innflytelse. Jo høyere opp på stigen en deltar, desto mer direkte innflytelse har en. Samarbeid gir direkte innflytelse, jamfør vegvesenets deltakelse i kommunal arealplanlegging. Samråd, det å bli hørt på eller det å bli informert, gir bare indirekte innflytelse. Som berørt nabo er en som regel i denne situasjonen.

Det er mange eksempler på samarbeid i planlegging:

- regional planlegging, for eksempel på Nord-Jæren, som har resultert i egen fylkesdelplan
- interkommunalt plansamarbeid, for eksempel mellom Midtre Gauldal, Berkåk og Oppdal kommuner med eget plankontor på Berkåk

#### § 16 Samråd, offentlighet og informasjon

Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsvirksomheten drive aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomhetene etter loven. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.

- uformelt samarbeid mellom Statens vegvesen og større bykommuner der en holder hverandre orientert og utveksler informasjon
- formalisert samarbeid mellom Statens vegvesen, kommuner og fylkeskommuner om investeringsprogram og investeringspakker.

Et eksempel på regionalt plansamarbeid finnes for eksempel i Felles fylkesplan for Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner og Trondheim som regionens største og viktigste by. Det er første gang at to fylkeskommuner

og en by går sammen om et plan-dokument på denne måten. Når det gjelder konkrete utbyggingsoppgaver, gir fylkesplanen en god del generelle politiske retningslinjer som en kan se på som regionalpolitiske retningslinjer, men likevel uten de rikspolitiske retningslinjenes status i planarbeidet.

Det finnes også eksempler på samarbeid mellom offentlige myndigheter og private utbyggere. Et eksempel er samarbeidet mellom Oslo kommune, Oslo Sporveier og Avantor ASA om utbyggingen av Nydalen i Oslo.

Kommunedelplanen ble ledsaget av avtaler med samferdselsetaten og Oslo Sporveier som regulerte forholdet mellom partene når det gjaldt utbygging av T-banestasjon i området. Dette var i tråd med en ønsket knutepunktsutvikling i Oslo. Etter at utbyggingen i Nydalen ble påbegynt, opplevde utbyggeren både at kommunen ønsket å revidere kommunedelplanen, og at Statens vegvesen forsøkte å fremme en innsigelse. Begge deler ble forhindret av politikerne, og Avantor vant trolig fram fordi disse endringene ikke var godt nok forankret politisk i det første tilfellet og innholdsmessig i det andre tilfellet.

Dette viser at et samarbeid på den ene siden må ha kriterier for når en av partene kan ta opp spørsmål om revisjon av planen. Dessuten må avtaler om utbygging av et område kanskje inkludere sektorer (her Statens vegvesen) som er berørt.

I forhandlingsplanlegging som er ledet av kommunen, forsøker en både

|                    |                |                          |
|--------------------|----------------|--------------------------|
| Forhandlinger      | Selvråderett   | Reel direkte innflytelse |
|                    | Delegering     |                          |
|                    | Samarbeid      |                          |
|                    | Representasjon | Indirekte innflytelse    |
|                    | Samråd         |                          |
|                    | Informasjon    |                          |
|                    | Terapi         | Ingen innflytelse        |
|                    | Manipulering   |                          |
| Medvirkningsstigen |                |                          |

å definere en hensiktsmessig arena for forhandlinger og samtidig avgrense parter til et representativt og overkommelig antall. Fjordbruksplanen for Oslo fra siste del av 1980-årene kan være et eksempel. Her ledet daværende byplankontor dialog og forhandlinger om bruken av Indre Oslofjord mellom en rekke parter – bydelsinteresser, havnevesen, ulike kommunale organer med interesser i saken, forskjellige båtforeninger og andre interesseorganisasjoner.

Av praktiske årsaker valgte en å dele partene i to hovedgrupper, en for offentlige organer og en for private. Etter omfattende registreringer, analyser, dialoger og forhandlinger, med ulike alternativer for løsninger, maktet en å utarbeide en omforent kommunedelplan. Partene bidro aktivt i alle faser av arbeidet og stilte seg samlet bak planen, som ble vedtatt uten endringer i bystyret.

Planleggingen av utbyggingen av Tjuvholmen i Oslo kan illustrere en annen og noe uvanlig framgangsmåte. Havnevesenet var eier av arealet, men ønsket å selge det etter en konkurranse hvor både pris og løsning ble vurdert. Eiendommen er en kaiutstikker på ca. 33 daa (arealet er i løsningsforslag foreslått noe utvidet gjennom utfylling – ca. 51 daa) fra Aker brygge.

Det ble avholdt en åpen konkurranse med visse rammer for utbyggingen. Disse hadde bystyret sluttet seg til. En seniormedarbeider i plan- og bygningsetaten satt i juryen for konkurransen. Da juryen på elleve personer avga sin innstilling, viste det seg at to

forslag skilte seg klart positivt ut, og at det bare skilte to stemmer mellom dem. Konkurranseforslagene ble også utstilt og forklart. Folk kunne besøke utstillingen og avgi sin stemme på utkastene. Det viste seg at også ”folkejuryen” samlet seg om de samme to forslagene som ble utpekt av juryen for konkurransen, men med omvendt rekkefølge på preferansen.

Havnevesenet valgte å gå videre med forslaget som ble nummer to i konkurransen. Både vurdering av planløsning, pris og utbygger lå bak valget. Den videre framdriften i saken ble en ”thriller”. Plan- og bygningsetaten innstilte entydig på vinneren av konkurransen. Byråden gikk imidlertid for Havnevesenets valg. Byrådet samlet, derimot, gikk for plan- og bygningsetatens innstilling. Og til slutt valgte så Byutviklingskomiteen å gå tilbake til Havnevesenets valgte konstellasjon, og den fikk også solid tilslutning i bystyret. Det sier seg selv at her ble det arbeidet hardt på hver etappe av deltakerne og andre interessenter.

Diskusjonen rundt gjennomføringen av konkurransen dreide seg senere om flere forhold:

- Hadde bystyret gitt tilstrekkelige rammer, og var disse overholdt?
- Var det riktig å ha en seniorsaksbehandler fra plan- og bygningsetaten i juryen når vedkommende senere skulle delta med innstilling til planen fra plan- og bygningsetaten?
- Ble det til slutt likevel prisen som vinneren ville betale, som var avgjørende for Havnevesenets valg?

Reguleringsplanen er imidlertid vedtatt, og videre detaljplanlegging pågår. Byggearbeidene er startet på første delutbygging.

#### 5.4 Private initiativ – offentlige beslutninger

Plan- og bygningsloven er en liberal lov på den måten at hvem som helst kan lage et utkast til en reguleringsplan for hvilket som helst område. Det betyr imidlertid ikke at ethvert reguleringsplanforslag uten videre vil bli administrativt og/eller politisk behandlet.

Siden kommunen er ansvarlig for kommunal arealplanlegging, har kommunen tradisjonelt utarbeidet både de overordnede planene og reguleringsplanene. De siste 15–25 årene har boligmarkedet blitt liberalisert, og det har vokst fram en eiendomsutviklingsbransje med stor grad av profesjonalitet og kompetanse som fremmer en rekke planforslag. Som regel har en et møte med administrasjonen for å avklare planbehovet og om det er nødvendig med en ny reguleringsplan. Hvis svaret er ja, setter en i gang reguleringsplanprosessen etter § 27.

Det er et betimelig spørsmål om loven er et godt redskap til å behandle private planforslag. Nå vil de fleste forslag bli behandlet, vi kan si filtrert, av administrasjonen. Den innstiller om planforslaget skal fremmes i henhold til § 27 eller ikke. Hvis kommunens administrasjon og/eller planutvalget ikke finner at planforslaget bør fremmes, kan forslagsstilleren, under visse forutsetninger, likevel kreve at reguleringsspørsmålet blir forelagt for

kommunestyret. Siden mange av de private forslagene innebærer endring av reguleringsformål, vil spørsmålet måtte behandles.

### 5.5 Gjennomføring av planer

Gjennomføringen av planer er en utfordring av flere årsaker. Det kan være et misforhold mellom det kommunen ønsker å utvikle, og det den har råd til å finansiere. Et annet forhold er at kommunen kan ønske å utvikle et område på en helhetlig måte, mens det kun er en eller et par av grunneierne i området som har samme interesse. Eller det kan være slik at en av grunneierne ønsker å utvikle sin tomt, men kommunen har ikke råd til å bidra for å sikre en god helhetlig løsning, og andre grunneiere i området ønsker ikke å være med.

Disse problemstillingene er aktuelle både i by (for eksempel i transformasjonsområder) og i bygder (for eksempel hyttefeltutvikling). I de fleste byområder er det mange grunneiere. Dersom området er lokalisert slik at det nå er egnet for andre formål enn det opprinnelig ble bygd ut som, vil det være en utfordring å få gjennomført bytransformasjonen i henhold til en helhetlig plan og etter en felles framdriftsplan. Det vil nesten alltid være noen av grunneierne som ikke vil føle seg bundet av planen selv om deres protester i forhold til denne ikke vant fram.

Det er få virkemidler som kan tvinge grunneierne til å gjennomføre utbygging på deres tomt i henhold til planen. Ekspropriasjon er det politisk sett tungt å få gjennomslag

for. Derfor har en vært på leting etter andre virkemidler. Urbant jordskifte har blitt lansert som en mulig løsning. Det er nylig vedtatt endringer i lov om jordskifte. Disse trer i kraft fra 1. januar 2007, og det er usikkert hvilken praktisk betydning endringene vil få.

En annen type virkemiddel kunne vært en form for innløsningsplikt i likhet med aksjelovens bestemmelser. Dersom 80 % av grunneierne i et område er tilhengere av gjennomføring, kan de kjøpe ut de siste 20 % etter takst fastsatt av en form for jordskiftedomstol. Eller en kunne gjøre slik en nå gjør blant annet i Tyskland og England, der planer for revitalisering av et byområde gjennomføres på tvers av mindretallets ønsker dersom over 50 % av grunneierne, som samtidig utgjør mer enn 50 % av skatteytene i området, ønsker en områdeforbedring eller områdeutvikling.

### 5.6 Rettigheter og forventninger, konflikter og rettssikkerhet

Dersom en grunneier søker om å få gjennomført et prosjekt som er i henhold til plan- og bygningslovgivningen, har han i utgangspunktet rettslig krav på å få innvilget søknaden. Byggesaksbehandlingen er rettighetsbasert (til forskjell fra konsesjonsorientert). Skal en søknad avslås i planutvalget, må det hjemles i materielle bestemmelser i loven. Hvis søknaden er i tråd med regulerings- eller bebyggelsesplanen og ikke i strid med materielle bestemmelser, skal tillatelse gis. Det forutsettes også at søknaden ikke strider mot krav i andre lover.

Det kan oppstå tilfeller der planutvalget finner at en utbygging i tråd med en plan er lite ønskelig. Det kan da legges ned et midlertidig bygge- og deleforbud i henhold til paragraf 33. Dersom reguleringsplanen revideres, skal søknaden vurderes opp mot den nye planen.

Planforslag eller søknader som er i strid med overordnede planer eller bestemmelser i plan- og bygningsloven, vil oftest ikke bli akseptert. Imidlertid kan også slike planer kreves behandlet og vurdert på en saklig og faglig basis.

I slike saker vil det være svært viktig hvilke aktører som er med på beslutningen. Noen ganger vil det kunne være administrasjonen på delegasjon, mens andre saker skal besluttet av det faste utvalget for plansaker, og noen skal vedtas i kommunestyret.

I enkelte kommuner behandles noen av plansakene først i et utvalg for byutvikling e.l.\*, og der kan tiltakshaveren ofte få være til stede og presentere prosjektet sitt. Ellers er det vanlig at administrasjonen presenterer sakene i planutvalget og i kommunestyret. I disse tilfellene er tiltakshaverens rettigheter tilfredsstilt.

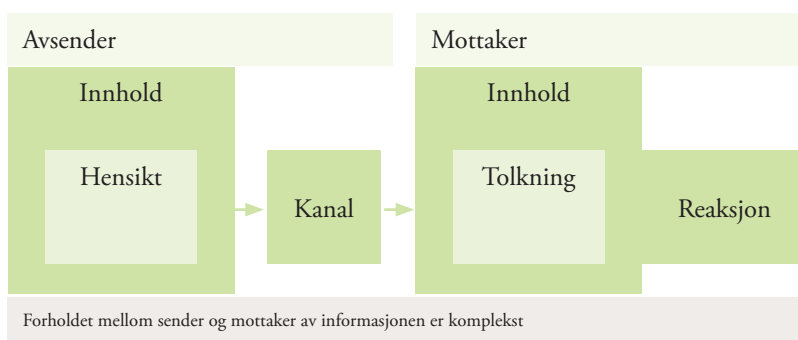
I enkelte kommuner der et parti har rent flertall, vil plan- og byggesaker ofte bli diskutert på møter i partiorganisasjonen. Avhengig av den politiske kulturen vil beslutninger her

\* Utvalg eller komiteer som har ansvar for plan- og bygningslovgivningen kalles både utvalg for plan- og miljøsaker, teknisk utvalg eller byutviklingskomiteen. Det er ingen standardisering av dette.

være rådgivende eller bindende for partiets tillitsrepresentanter i planutvalg og kommunestyre. Ved en slik behandling risikerer en at berørtes eller tiltakshaverens rettigheter ikke blir tilstrekkelig belyst. I saker der det er – eller en kan forvente – konflikter ved behandlingen av saken i planutvalget eller kommunestyret, er det synd dersom en slik lukket parti-behandling hindrer en åpen faglig-politisk diskusjon i det beslutende organet.

Hvilke rettigheter har så naboer og andre berørte? Naboer har rettigheter både etter plan- og bygningsloven og etter naboloven. For eksempel har de etter plan- og bygningsloven adgang til å klage på vedtak. Dersom det gjøres saksbehandlingsfeil eller deres rettigheter krenkes, har de grunnlag for sivilrettslig søksmål mot tiltakshaveren og/eller kommunen. Rettslig behandling av saker er tid- og ressurskrevende, og i mange tilfeller søker tiltakshaveren å unngå dette. Andre berørte har mange muligheter for å engasjere seg for eller mot en utbyggingssak. Vi hører oftest om dem som er imot, de såkalte NIMBY-istene\*, men det finnes en del prosjekter, utbygging av idrettsanlegg er et eksempel, der tiltaket har både tilhengere og motstandere. Begge parter bruker aksjonsformer som vi først og fremst forbinder med motstandere. For mange utbyggere og kommunale saksbehandlere har NIMBY blitt et

\* NIMBY er et akronym for "not in my backyard", eller "ikke i min bakgård" på norsk, og betegner dem som protesterer mot et konkret prosjekt. De som protesterer, er ikke nødvendigvis imot tiltaket generelt sett. Poenget er at det ikke skal lokaliseres nær dem selv.



skjellsord. Det er det ikke. De som protesterer, aksjonerer på bakgrunn av sine egne interesser. Disse er ikke nødvendigvis mer egoistiske enn tiltakshaverens. Med så mange oppskriftsbøker på hvordan en skal sette kjepper i planleggingshjulene, og med det høye kompetansenivået befolkningen i dag har, innebærer interessemotsetninger i utbyggings-saker en stor utfordring for planmyndighetene og tiltakshaverne.

## 5.7 Informasjon og kommunikasjon

Informasjon er en ensrettet form for virksomhet, mens kommunikasjon er noe som går begge veier mellom partene. For å få til god kommunikasjon trenger en god informasjon.

Når en informerer, er det mange hensyn som må vurderes:

- Hva er hensikten med informasjonen?
- Hvem er målgruppen eller mottakerne?
- Hva skal innholdet være?
- Hvilken informasjonskanal skal en bruke? (avisannonser, møter, informasjonsbrosjyrer ...)

Det er mange alternativer og lett å få en reaksjon som er annerledes enn

den en hadde tenkt. Informasjonen om et planforslag eller utbyggingsprosjekt er god når den er relevant, tilstrekkelig omfattende (ikke nødvendigvis fullstendig), sannferdig og presentert på en forståelig måte. Hva betyr dette? Hvilke alternativ har en?

Grovt sett kan vi dele inn informasjonskanalene i tre typer:

- Personlig informasjon og muntlig kommunikasjon. Dette er en kombinasjon av tale og bilder som mottakerne oppsøker selv på møter.
- Massedistribusjon av tekst og bilder enten i form av en annonse i avisene eller i form av en utstilling. I det første tilfellet velger mottakeren å lese eller ikke lese informasjonen. I det andre tilfellet oppsøker mottakeren utstillingen.
- Automatisk informasjon i form av annonser på kino og/eller TV der mottakeren passivt får informasjonen uten å oppsøke den.

Det er også kombinasjonsmuligheter mellom disse formene.

Hvordan blir presentasjonen god og relevant? Erfaringer tilsier at det ikke er nok med beskrivelser, men at en må ha illustrasjoner. En må likevel huske på at det er de store, omstridte

prosjektene som krever mye informasjon. Enklere prosjekter krever mindre, men med dagens teknologi er det lett og rimelig å produsere gode tredimensjonale illustrasjoner som kan ledsage nesten ethvert prosjekt. Samtidig er det ikke nok med kart og plantegninger. En må ha perspektivtegninger og tredimensjonale tegninger, gjerne filmer. For svært store prosjekter kan modeller være klokt å bruke fordi modeller er noe folk lett forstår.

God informasjon er også godt skrevet, og det er ikke uten grunn at store utbyggingsprosjekter har egne store informasjonsavdelinger med dyktige fagfolk med formidling som spesialfelt og som i tillegg bruker eksterne konsulenter når det er behov for det.

I tillegg er det viktig å sørge for at alt en gjør, er gjennomtenkt. Utstillingene må lede mottakeren naturlig gjennom prosjektet. Utstillings- eller møterommet må være utformet slik at en oppnår en dialog dersom det er målet. Og ønsker en dialog med folk, er det en rekke tiltak en kan bruke for å oppnå det. En kan invitere til direkte skissering eller noe mer langvarig samhandling med iterativ utforming av planforslag.

### 5.8 Ethiske utfordringer

Byggenæringen er en næring for fristelser. Det er mulig å trikse med anbud, mengder, bruk av utstyr osv. for å begunstige seg selv og/eller andre. Internasjonalt er dette utbredt. Det er eksempler på dette også i Norge, noe som rokker ved myten om at vi skulle være korrupsjonsfrie sammenlignet med andre land.

Politikere og offentlige forvaltere tar beslutninger som fordeler til dels store verdier på samfunnets vegne. Den offentlige forvaltningen skal ivareta samfunnsmessige hensyn og avveie private interesser i sine beslutninger. Dette skal gjøres ved lik og rettferdig behandling av de involverte, som også skal ha anledning til innflytelse.

Det er en selvfølge at folkevalgte og ansatte skal unngå personlige fordeler av en art som kan være egnet til å påvirke saksforberedelser eller vedtak. Folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner der de gir andre saklig grunn til å tro at dette har vært tilfelle. Likeledes skal folkevalgte og ansatte unngå å komme i situasjoner som fører til konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser.

Aktørene i bygge- og anleggsnæringen skal følge prinsipper for god forretningsskikk seg imellom, utføre prosjekter etter sunne tekniske prinsipper og ta hensyn til menneskelige forhold, miljø og samfunn. Det er selvsagt slik at en ikke skal ta på seg oppdrag på områder der en ikke har tilstrekkelig kompetanse og/eller kvalitet.

Det er også viktig å tenke igjennom konsekvensen av de løsningene en foreslår, planlegger og vedtar. Legges det opp til en byutvikling som støter noen grupper ut? Forhandler kommunene bort folks allmenne rettigheter til fordel for bedre kommuneøkonomi? Lar vi noen aktører som er imot et prosjekt, få for mye å si når vi står overfor vanskelige valg av lokaliseringer av funksjoner som

ikke er ønsket i nabolaget, det være seg barnehager, sosial boligbygging, fengsler, søppelforbrenningsanlegg eller ambassader?

Uansett hvor detaljert lovverket er, vil det alltid være en god delt beslutning som må avgjøres ved skjønn. Dette krever stor grad av saklighet og integritet fra både de som tar beslutningene og de som berøres av disse. Dette er en stor utfordring for både samfunnet og BAE-næringen.

### Dilemmaet i praksis

I 2005/ 2006 var en vanskelig sak til behandling i Oslo. Den amerikanske ambassadebygningen på Drammensveien var ansett for å kunne bli et terrormål.

Eiendommen er vanskelig å sikre og ligger i et svært trafikkert område. Dessuten bor og arbeider mange mennesker i området rundt. I tillegg er det en stor skole der. Så kom det en plan om å flytte ambassaden til Husebyskogen. Da reguleringsplanen for denne eiendommen kom til behandling, protesterte naboene i Husebygrenda. De ville ikke bli terrormål, og byggetomta var for øvrig deres friareal, hevdet de. Her oppsto det flere vanskelige spørsmål, og særlig to ble vanskelige. Av mediene gikk det fram at folk flest ville ha ambassaden flyttet ut av bykjernen og til Husebyskogen. Men ved bundne mandater for representantene i bystyret for de politiske partiene som var imot planen, ville planen og dermed flytting ikke bli vedtatt.

Ved en eventuell terroraksjon ville det bli langt større både menneskelige og materielle skader på Drammensveien enn på Huseby. Avstemningen i bystyret gav ikke det forventede resultatet med avvisning av reguleringsplanforslag om ambassade på Huseby. En vararepresentant fra Venstre brøt ut og stemte for flytting. Det samme gjorde en representant for Arbeiderpartiet. Med knappest mulig flertall ble planen vedtatt.

Første spørsmål her er om det er riktig å flytte et potensielt terrormål fra et sted til et annet fordi det antas at det blant annet vil gå færre liv tapt på det nye stedet ved et eventuelt terrorangrep?

Det andre spørsmålet går på beslutningsformen. Politiske partier binder sine representanter i folkevalgte organer i enkeltsaker til å stemme slik partiet på forhånd har besluttet i lukket forsamling. Folkevalgte representanter kan bli tvunget til å stemme mot sin egen og "folkets" overbevisning. Dette er ikke noe nytt i etterkrigstidens Norge. Partier både sentralt og lokalt har praktisert dette. Vedtakene blir da i realiteten gjort av partiorganene på vegne av de folkevalgte representantene. Storting og kommunestyre har i slike saker vært sandpåstrøere av alt fattede vedtak.



# VEIEN VIDERE - UTFORDRINGER OG MULIGHETER

## 6. VEIEN VIDERE – UTFORDRINGER OG MULIGHETER

### 6.1 Kontinuerlig endringsbehov

Samfunnet endrer seg hele tiden, og det hevdes at endringene skjer raskere og raskere. Om det siste er sant, skal vi ikke diskutere her, men det har vært hyppigere revideringer av plan- og bygningsloven de siste årene enn tidligere av det som en gang het bygningsloven, og som ble revidert i 1965 etter introduksjonen i 1924. Det var endringer i 1985, 1993 Og 1997. Og nå har en nettopp lagt bak seg to store utredninger om henholdsvis plan- og byggesaksdelen i loven. Disse kan gi endringer i løpet av 2007/2008.

Det er for tidlig å trekke konklusjoner med hensyn til hvilke endringer som vil bli vedtatt som følge av utredningsarbeidet, men følgende forslag står sentralt:

- en viss forenkling av plansystemet med vekt på en plandel og en prosjekt-/byggesaksdel
- en styrking av plandelens koordinering av ulike statlige sektorer
- en presisering med hensyn til referat fra forhåndskonferanser i byggesaksbehandlingen
- en lovhjemling av rett til frivillig mekling i byggesaker
- etablering av en byggteknisk nemnd med høy tverrfaglig kompetanse som skal gi rådgivende uttalelser om tekniske løsninger

- forenkling av antallet regelnivåer ved å ta bort adgangen til å gi lokale vedtekter.

Når det gjelder søknadssystemet og saksbehandlingen, foreslår utvalget at en reduserer antallet veier som kan velges, herunder avvikling av meldingsordningene.

Det kan kanskje virke litt underlig å snakke om videreutvikling av plan- og bygningsloven midt i en revisjon av loven, men det er det ikke. Når den reviderte loven endelig er vedtatt, har samfunnets behov for ytterligere revisjoner alt begynt å melde seg. En revisjonsprosess tar mange år. Planlovutvalget ble nedsatt i 1998, og først åtte–ti år etter vil den nye loven være på plass.

Myndighetene med ansvar for plan- og bygningslov bør gi rom for forsøksvirksomhet som en del av den kontinuerlige revisjonsprosessen. Utprøving av ulike former for konfliktløsning, ulike former for reguleringsformål og/eller ulike former for utbyggingsavtaler vil kunne gi svar på om loven virkelig trenger å endres slik at den kan romme nye forhold.

### 6.2 Et offentlig plan- og byggesakssystem

Både i en del planleggingsteoretisk litteratur og i politiske pamfletter hevdes det at markedsmechanismene

kan erstatte offentlig planlegging helt eller delvis. Selv de som hevder at privat sektor kan ta seg av det meste av byutviklingen, mener at samfunnet trenger offentlig planlegging av infrastrukturanlegg som veier, T-bane, tog og VA-system. Samfunnet har også behov for å legge til rette for at befolkningen som helhet kan nyte godt av frisk luft, offentlige parker og friområder og andre kollektive goder. Dette tilsier at det offentlige må ha innflytelse på hva private utbyggere foretar seg på sine områder. Så lenge det offentlige står for en stor del av velferdstjenestene som barnehager, skoler og eldreomsorg, er det naturlig med en offentlig planlegging.

Hvilken form for offentlig planlegging en skal ha, er imidlertid et spennende spørsmål, som ikke har noe klart svar. Plan- og byggesaksbehandlingen preges i dag av en stor andel privat planlegging og utbygging, samtidig som plan- og byggesakssystemet ikke er tilpasset denne situasjonen.

Offentlig planlegging er dessuten nødvendig for å løse konflikter mellom ulike offentlige etater. I prinsippet kan konflikter mellom private aktører og mellom private og det offentlige vedrørende utbyggings-spørsmål kunne løses av det sivilrettslige apparatet. Det er likevel mye som tyder på at den typen avveining og konfliktløsning som skjer gjen-

nom plan- og byggesakssystemet, på mange måter er mest effektiv og rettferdig.

For tiden står en overfor en rekke nye utfordringer:

- koordinering av statlige interesser i oversiktsplanlegging og prosjektbehandling
- gjennomføring av transformasjon i områder med mange grunneiere
- avklaring av rammebetingelser for prosjektbehandling tidlig i planleggingen
- hvordan ha et relevant plangrunnlag for prosjekter i et skiftende eiendomsmarked

Det er lansert nye virkemidler for å kunne takle de nye utfordringene. Koordinering av statlige interesser vil for eksempel kunne bli bedre ved at det gjøres endringer i en del sektorlover, og at forskrifter og regelverk samordnes. Men dette er omstridt, og effekten er avhengig av det videre arbeidet. Et annet forslag er å gi bestemmelser om tversgående planoppgaver som samordnet areal- og transportplanlegging, kystzoneplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging av større natur- og friluftsområder. Et tredje forslag er at regional planlegging styrkes ved regler om utarbeiding av felles regional planstrategi, og at den styrkes som grunnlag for regionalt partnerskap og medvirkningsarena for sektorer og kommuner. Det ble også foreslått å opprette en formell meklingsfunksjon på regionalt nivå for meklings mellom statlige myndigheter og mellom slike myndigheter og kommunene i forbindelse med regional og kommunal planlegging. Disse forslagene,

som alle ble lansert av Planlovutvalget, forsøker å oppnå at overordnede myndigheter i større grad skal kunne gi klare rammebetingelser for kommunene og aktørene. Utfordringen er at en ikke riktig vet om det regionale nivået fortsatt vil være det fylkeskommunale med betydelig lokal kompetanse, eller om det vil bli et større regionalt område med lengre avstand mellom myndighet og utøvende.

Det har også blitt reist forslag om å samle forvaltningen av plandelen og byggesaksdelen av plan- og bygningsloven i et departement – og da i Kommunal- og regionaldepartementet. Andre muligheter er å samle all kommunal planlegging i Kommunal- og regionaldepartementet, mens nasjonale og regionale planer fortsatt sorterer under Miljøverndepartementet. Et alternativt grensesnitt mellom departementene er å flytte ansvaret for de stadig mer prosjektorienterte reguleringsplanene til Kommunal- og regionaldepartementet, mens Miljøverndepartementet fortsatt tar ansvar for kommuneplanleggingen inklusive arealdelen.

En formell meklingsfunksjon er kanskje det mest interessante forslaget. England har hatt en slik institusjon i årevis. Der har de imidlertid en kultur for situasjonsavhengig planlegging med forhandlinger, mens Norge er mer planorientert.

En utbygger ønsker selvsagt å bruke minst mulig tid og ressurser til planlegging. Utbyggerne ønsker å bygge ut og selge eller leie ut lokalene eller boligene. Kostnadene forbundet med planlegging, lobbyvirksomhet, møter

med beboere osv. kalles ofte transaksjonskostnader. Noen transaksjonskostnader vil en alltid ha, men det er ønskelig at disse er minst mulige. Også for kommunene er det slik at disse kostnadene i forbindelse med prosjektgodkjenning er en belastning. Riktignok tar en gebyr for denne typen saksbehandling, men en bruker også ressurser som kunne vært brukt til forberedende saksbehandling. Også kommunene har derfor en interesse i å redusere transaksjonskostnadene. En effektiv måte å redusere denne typen kostnader på kan være å innføre forhåndskonferanser i reguleringsplanleggingsfasen med forpliktende uttalelser fra kommunen og statlige planmyndigheter.

Eiendomsutviklerne har i flere år sagt at forutsigbarhet er det viktigste i forbindelse med planmyndighetenes virksomhet. Forutsigbarhet har to sider. For det første dreier det seg om tidsbruk, ønsket om å vite hvor lang tid det vil ta å få en avgjørelse på en plan eller en søknad om rammetilatelset. For det andre dreier forutsigbarhet seg om innholdet i en plan. Hvis det står at området er regulert til boligformål, forventer utbyggeren å kunne bygge boliger. Beboerne i omgivelsene forventer også at det kommer boliger på den tomten. En utbygger vil ikke bare være opptatt av hva tomten er regulert til, men vil også vurdere hva markedet etterspør.

Derfor var det slik at en i 1970-årene opplevde det en kalte snikkontorisering i sentrale byområder. Nå opplever en at kontorer og andre reguleringsformål blir forsøkt endret til boligformål. Utfordringen for kom-

munene er å ha et plangrunnlag som er markedsmessig tilpasset og oppdatert. Hvis en merker at etterspørselen etter boliger øker på bekostning av kontorer, har en da kunnskap nok til å revidere planene slik at en endrer formålet fra kontor til bolig i tilstrekkelig grad – og på de riktige stedene? For å få denne kunnskapen må en jobbe så tett opp til markedsaktørene at en blir inhabil når disse fremmer sine saker? Eller er det slik at vi snart bør få en byforskning som er opptatt av å forstå eiendomsmarkedet slik at planmyndighetene har et bedre faktagrunnlag enn i dag som basis for sin planleggingspolitikk? Eller skal en lage robuste og fleksible planer som kan tilpasse seg nye situasjoner uten ny planbehandling?

### 6.3 Plan- eller situasjonsorientert saksbehandling

I Europa snakker en gjerne om to hovedtradisjoner innenfor plan- og byggesaksbehandling. Det er den situasjonsorienterte, det vil si den britiske, som legger vekt på det materielle innholdet (the material conditions) i sine beslutninger om å tillate et prosjekt eller ikke. Innholdet i planen er bare ett av forholdene en må ta hensyn til. Den andre hovedtradisjonen er den planstyrte, der et prosjekt tillates dersom det er hjemlet i plangrunnlaget. De svenske og danske systemene blir sett på som planstyrte. Det nederlandske plan-systemet blir plassert mellom disse to ytterpunktene.

Studier av systemene har som regel vært basert på lovtekstene. Det er imidlertid en kjent sak at lovens tekst og lovens praktisering kan være

forskjellig. Ser en på den norske plan- og bygningsloven, vil systemet trolig bli vurdert å være relativt planstyrt, med et klart hierarki av plantyper og stor grad av offentlig kontroll. Vi vet imidlertid at § 30 om private reguleringsplanforslag benyttes flittig, og vi vet at både dispensasjonsmuligheten, dette med mindre vesentlig reguleringsendring og større revisjoner er hyppig forekommende tiltak. Dette er forhold som gjør at en i norsk plan- og utbyggingsvirkelighet er mye mer situasjonsorientert enn lovverket gir uttrykk for.

Det offentlige i Sverige og Danmark har et reelt planmonopol, noe som innebærer at de både utarbeider og godkjenner kommunedelplaner og reguleringsplaner. I Norge har vi tillatt at private utarbeider reguleringsplanforslag, noe som er mer på linje med hva som skjer på prosjektnivå i Storbritannia og i Nederland. En kan godt si at vi har en spesiell variant i Norge som er tilpasset en mer liberal tidsånd, der private løsninger vinner terreng på flere og flere felt. Utfordringen nå er å utvikle vår variant slik at

- offentlige behov ivaretas
- transaksjonskostnadene blir så lave som mulig
- saksbehandlingen sikrer allmenheten demokratiske rettigheter og grunneierne deres muligheter
- rettssikkerheten ivaretas

Diskusjonen omkring framtidens plan- og byggesakssystem omfatter

- forutsetningene som det offentlige utarbeider for egen og privat planlegging

- forutsigbarhet i disse forutsetningene og i den planprosessen som det offentlige ledsager de private utbyggerne gjennom
- fleksibilitet når det gjelder innholdsmessige løsninger over tid – dersom markedet har endret seg, må det kunne være mulighet for å endre innholdet i planene
- forpliktelse – både det offentlige og de private må kunne stå ved sine avtaler over tid – reforhandling må også skje i lys av de forpliktelsene en opprinnelig tok på seg

Forutsigbarhet har en rekke dimensjoner knyttet til planenes innhold og til planprosessene. Hvis det er bestemt at et område skal være industriområde, er det et signal til både omgivelsene og aktørene i området at her kan det komme virksomheter som skaper trafikk, støy og lukt. En virksomhet som etablerer seg i et industriområde, forventer at virksomheten kan være i området i uoverskuelig framtid. Den vil investere i produksjonsutstyr så vel som i tomt og bygninger. Dette kan være så tunge investeringer at endringer i områdets planstatus og bruk kan redusere et overskudd eller i verste fall føre til nedleggelse av bedriften.

Mange steder er det mangel på boligarealer, men ledige kontor- og produksjonslokaler. I noen industri- eller næringsområder har kommunene derfor tillatt omregulering til boligformål. En slik omregulering av arealer kan vise at systemet er fleksibelt. Det kan også ses på som mangel på forutsigbarhet. Blandet arealbruk er i mange tilfeller ønskelig,

men det innebærer også utfordringer. Et boligområde inne i et industriområde påvirker hvilken type industri som kan etableres, og reduserer slik sett fleksibiliteten til området som industriområde. Det kan også redusere områdets attraktivitet som industriområde, og slik sett langsomt endre området til et boligområde.

I reguleringsplanen kan vilkårene for å etablere et boligområde eller et kontorbygg være fastlagt. Eiendomsutviklerne baserer sine vurderinger og kalkyler på den informasjonen de kan lese ut av reguleringsplanen. På bakgrunn av planen kjøper de tomter og prosjekterer. Dersom kommunen endrer vilkårene når konkrete prosjekt blir lansert, ved for eksempel å kreve at utbyggeren finansierer en type infrastrukturtiltak, reduseres forutsigbarheten for utbyggeren. Dette kan føre til at prosjektet blir stoppet på grunn av forventet dårlig fortjeneste eller tap ved realisering.

Andre ganger er det utbyggeren som har lyst til å endre prosjektet ut over det som er tillatt i reguleringsplanen, for eksempel ved å søke om å bygge to etasjer høyere enn det som er hjemlet i reguleringsplanen. Hvis kommunen tillater dette fordi det gjør prosjektet bedre, har det gått på bekostning av forutsigbarheten for omgivelsene, som forventet et seks og ikke et åtte etasjers bygg.

Utbyggerne er svært opptatt av at plan- og beslutningsprosessen er forutsigbar med hensyn til når en kan forvente å "sette spaden i jorda". Det er flere hensyn som er utfordringer i disse prosessene. For det første er

tidsbruken i reguleringsplanfasen avhengig av om det kommer innsigelse fra noen myndighetsorganer. Om det skjer, har utbyggerne store muligheter til å diskutere prosjektet direkte med disse myndighetene. For det andre kan berørte naboer klage på vedtaket. Dette kan også forsinke prosessen, men forsinkelsene her er relativt forutsigbare da det er frister for klagen. Dersom et prosjekt blir svært kontroversielt, kan selve planleggingen ta lang tid. Kommunen blir ikke fornøyd med den private utbyggerens forslag, og flere runder må til før forslagsstilleren og kommunens administrasjon er enige om et prosjekt som kan fremmes for politikerne. Tidsbruken i slike tilfeller kan være helt nødvendig sett fra utbyggers side fordi kommunen må påvirkes til å akseptere et prosjekt som de i utgangspunktet ikke hadde tenkt seg selv.

Den store utfordringen er de overraskende innspill som kan komme sent i planleggingen eller i beslutningsprosessen. Det finnes et eksempel på at veimyndighetene har kommet med krav om flere felt på hovedveien rett ved et stort utbyggingsprosjekt som var forutsatt finansiert av den private utbyggeren. Et annet eksempel er ønsket om revisjon av kommunedelplanen for et utbyggingsområde kun kort tid etter at utbyggingen av området startet opp. Den nye saksbehandleren i kommunen syntes den foreliggende planen og avtalen med utbyggeren hadde vesentlige mangler. Denne typen innspill som ikke er regulert i avtalen mellom kommunen og utbyggeren, er eksempler på fravær av forutsigbarhet som går på

innholdet i planene.

## 6.4 Kompetanseutvikling

Planlovutvalget var opptatt av kompetanseutvikling fordi en var bekymret for kvaliteten på planleggingen for sikre et godt bo- og bygningsmiljø og ivareta viktige naturkvaliteter. Utvalget var også opptatt av den evnen planleggerne hadde til å organisere kompliserte prosesser, til å skape dialog og til å kommunisere med mange parter. Det ble reist spørsmål om det burde stilles kvalitetskrav til planene og kvalifikasjonskrav til planleggerne. Planlovutvalget konkluderte med at det burde foretas en samlet vurdering av det eksisterende undervisningstilbudet i relevante planfag i lys av framtidige behov, og at en styrket etterutdanning syntes naturlig. Utvalget så også behovet for å prioritere planforskningen. Ingen av disse tiltakene er satt i verk.

Behovet for økt kompetanse er åpenbar, spesielt i de store byene der problemstillingene er kompliserte. Her mangler både kompetanse om byforming og andre virkemidler til en helhetlig, områdeorientert planlegging. De visuelle konsekvensene av planene blir ikke i tilstrekkelig grad formidlet til beslutningstakerne. Det er også begrenset kunnskap om konsekvensene av tett og høy utbygging, noe som synes å føre diskusjonene inn i en del blindgater der en ikke kommer videre.

Men det er dessuten behov for kompetanse om planlegging i forbindelse med vindkraftverk, der diskusjonene går høyt langs kysten om egnede lokaliseringer ut fra vind og visuelle

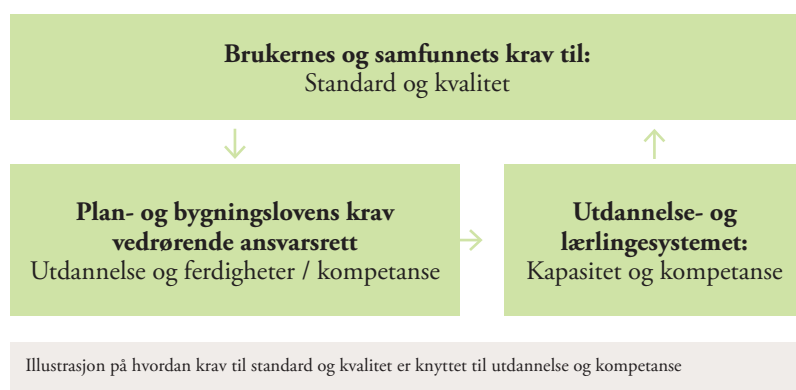
forhold. I dette tilfellet er det en verdiskusjon som ikke synes slutført. Det er også utfordringer knyttet til utforming av vindmøllene og vindmølleparkene, og hvordan disse skal etableres.

Det er ingen tvil om at det er behov for planforskning i Norge som grunnlag for en bedre offentlig grunn- og etterutdanning. Med dagens bevilgninger til planforskning er det imidlertid liten grunn til optimisme. Planlovutvalget trakk fram at det skjer en utvikling ved undervis-

være et konkurransefortrinn for dem som har dette når de skal rekruttere nye medarbeidere. Industrien og finansnæringen har på den andre siden lenge praktisert trainee-ordninger for nyansatte. Dette er det behov for i planleggingsfeltet også.

Utfordringene er store når det gjelder utdanning, læring og ferdigheter (kompetanse) innenfor plan- og bygningslovens næringsområde. Teknologien og antall elementer vokser raskt. Kravet til kompetanse innenfor planlegging, utførelse og forvaltning,

tilgjengelig kan publikum generelt sette seg inn i en rekke plan- og byggesaker på en enkel måte via internett hjemme fra. Reguleringsplaner legges ut på kommunens hjemmesider med kart og bestemmelser slik at alle kan sette seg inn i saken før de eventuelt henvender seg til kommunen. De som berøres direkte, får i tillegg brev om planene. Det samme gjelder byggesaker der det sendes ut nabovarsel. I det nye internettbaserte verktøyet Byggsøk som Statens byggteknisk etat har utviklet, genereres listene automatisk over hvem som skal tilskrives.



ningsinstitusjonene. Som et eksempel kan vi nevne at eiendomsutvikling er blitt egen studieretning på masternivå ved NTNU i Trondheim. Fagområdet er tett knyttet til planlegging på den ene siden og arkitektur og byggfagene på den andre. Det vil imidlertid være en stor utfordring å rekruttere fagfolk til undervisnings- og forskerstillinger ved høyskoler og universiteter i framtiden.

Mye av kompetansen i planlegging skapes i private selskaper, kommunene og etatene. Det er en god praktisk etterutdanning i disse miljøene. Det vil trolig bli behov for økt etterutdanning, og det vil trolig

drift og vedlikehold vokser og endrer seg raskt. Er det samfunnsmessig lagt til rette for relevant utdanning, læring og kompetanseoppbygging som vil dekke framtidige behov? Svaret er nok nei, og dermed er det her en samfunnsmessig utfordring.

### 6.5 Ny teknologi i plan- og byggesaksbehandling

Internett- og kommunikasjonsteknologien (IKT) har skapt muligheter for raskere planlegging, raskere behandling og enklere samarbeid mellom aktørene som er involvert i et prosjekt.

Ved å gjøre ulike typer registre

En kan videre blant annet finne ut hvilke eiendommer som finnes i et område. Den største forskjellen fra tidligere tider er at planene enkelt kan framstilles i tre dimensjoner. Dermed kan publikum selv se på et prosjekt fra ulike vinkler og på den måten få et godt visuelt inntrykk av prosjektet.

Informasjonsmulighetene er enormt forbedret gjennom internett. Men forståelse for innholdet i planen vil som regel kreve en direkte kontakt og diskusjon med fagfolk fra kommunen og/eller tiltakshaveren. En kan ikke "digitalisere" seg utenom eller forbi behovet for møter der en kan få folk direkte i tale og diskutere deres innvendinger mot prosjektet.



# APPENDIX ORD OG UTTRYKK

## 7. APPENDIX: ORD OG UTTRYKK

| TERM                  | FORKLARING                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ansvarlig foretak     | foretak som overfor kommunen har søkt om, og fått tildelt ansvar i en byggesak.                                                                                                                                                                                                                         |
| ansvarsrett           | ansvarsrett er en forpliktelse et foretak påtar seg overfor det offentlige om at tiltaket skal oppfylle krav etter plan- og bygningsloven og underliggende regelverk.                                                                                                                                   |
| arealplan             | fastsetter hvordan et areal skal brukes eller vernes, og derigjennom fastsettes det også hvor mye som kan bygges, til hvilken funksjon og på hvilke vilkår. Dette er et bindende juridisk dokument som gir grunneier rett til å utnytte arealene i samsvar med godkjent plan                            |
| BAE                   | bygg, anlegg og eiendom                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| bebyggelsesplan       | detaljplan for enkle utbyggingssituasjoner eller for en detaljering av reguleringsplan, vedtas av planutvalget (viser bygningers plassering i terrenget, atkomstvei, parkeringsplasser, parkanlegg etc.)                                                                                                |
| BYA                   | prosent bebygd areal angir andelen av tomtearealet som bebyggelsen maksimalt kan dekke. Bebygd areal beregnes i henhold til Norsk Standard 3940. Bygningens høyde kan fastsettes i bestemmelsene til planen, i samsvar med § 3-9. Prosent bebygd areal skrives %-BYA=00 %. Definert i byggeforskriften. |
| byggeforskrift        | utfyllende bestemmelser på landsbasis til bygningsloven som setter detaljerte krav til oppføring av nybygg og byggearbeider                                                                                                                                                                             |
| byggemelding          | melding om bygging gitt på fastlagt skjema, med vedlegg av situasjonskart, tegninger og gjenpart av nabovarsel. Forskrift angir hvilke typer bygg/tiltak som kan meldes, og hvilke som krever søknad.                                                                                                   |
| byggesak              | realisering av byggeplaner etter at arealet er regulert                                                                                                                                                                                                                                                 |
| byggesøknad           | søknad om byggetillatelse gitt på fastlagt skjema, med vedlegg av situasjonskart, nabovarsel, tegninger, søknader om ansvarsrett med mer. Forskrift angir hvilke typer bygg/tiltak som krever søknad, og hvilke som bare krever melding                                                                 |
| byggetillatelse       | se rammetillatelse eller igangsettingstillatelse                                                                                                                                                                                                                                                        |
| byggningsråd          | se planutvalg                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| byggningsvedtekter    | lokale forskrifter som fastsetter tillegg eller unntak fra bestemmelsene i bygningsloven                                                                                                                                                                                                                |
| bærekraftig utvikling | en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å forringe mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov                                                                                                                                                                                  |
| dispensasjon          | 1. dispensasjon fra en plan innebærer at det er godkjent et avvik fra planen uten at selve planen blir endret<br>2. det kan også dispenseres fra lov og forskrift                                                                                                                                       |

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| eiendomsregister        | påbudt kommunalt register over grunneiendommer i kommunen, registeret har opplysninger om gårdsnummer, bruksnummer og eventuelt festenummer, areal, bygninger, adresse, eier og henvisning til målebrevprotokoller (se også GAB)                             |
| ekspropriasjon          | tvungen avståelse av eiendom eller rettigheter fra et rettsobjekt til et annet (oftest det offentlige) mot erstatning                                                                                                                                        |
| FDV                     | forvaltning, drift og vedlikehold                                                                                                                                                                                                                            |
| ferdigattest            | dokument fra bygningsmyndighetene om at et byggearbeid er ferdig, og utført i samsvar med gjeldende vedtak/regelverk. Ferdigattesten markerer at byggesaken er avsluttet                                                                                     |
| foretak                 | betegnelse på et firma som er registrert i enhetsregistret i Brønnøysund                                                                                                                                                                                     |
| forhåndskonferanse      | et referatpliktig møte som kan kreves gjennomført mellom tiltakshaver, kommune og eventuelle andre berørte parter for å avklare rammer og innhold i det planlagte tiltak før søknad sendes inn                                                               |
| formannskap             | utvalg bestående av ¼ av kommunestyrets medlemmer (deriblant ordfører og varaordfører) som fører tilsyn med kommunens forvaltning og har etter nærmere regler avgjørelsesmyndighet i saker som det ikke er nødvendig eller tid til å forelegge kommunestyret |
| formannskapsmodellen    | formannskapet skal i størst mulig grad være politisk forholdsmessig sammensatt på grunnlag av politisk sammensetning i kommunestyret                                                                                                                         |
| forskrift               | et rettslig bindende regelverk som må ha hjemmel i lov og gis som regel av kongen i statsråd eller departementene                                                                                                                                            |
| forvaltningsorgan       | et offentlig myndighetsorgan som har beslutningsmyndighet, for eksempel vegvesen, jernbaneverk                                                                                                                                                               |
| fylkesdelsplan          | fylkesplan begrenset til sektorer eller geografiske delområder                                                                                                                                                                                               |
| fylkesplan              | langsiktig (minimum 12 år) og skal ta opp de strategiske utfordringene fylket står overfor.                                                                                                                                                                  |
| GAB                     | GAB-registeret (grunneiendommer, adresse- og bygningsregisteret), se også eiendomsregisteret                                                                                                                                                                 |
| GOF                     | forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett                                                                                                                                                                                                          |
| hjemmel                 | et rettslig grunnlag for en rettighet der grunnlaget kan være en lov, tinglysning eller hevd                                                                                                                                                                 |
| høring                  | offentlig ettersyn                                                                                                                                                                                                                                           |
| IKT                     | informasjons- og kommunikasjonsteknologi                                                                                                                                                                                                                     |
| igangsettingstillatelse | søknad om bygningstillatelse kan deles opp: Først søkes det om en rammetillatelse som gir deg rett til å gjennomføre tiltaket. Deretter når ansvarlig foretak er bestemt og prosjekteringen er ferdig, søkes det om igangsettingstillatelse                  |
| innsigelse              | en form for veto som et offentlig myndighetsorgan kan fremføre mot et planforslag                                                                                                                                                                            |
| kommunedelplan          | kommuneplan for tema, sektorer eller geografiske delområder                                                                                                                                                                                                  |

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| kommuneplan             | kommunene er pålagt å lage en kommuneplan som angir kommunens mål og ønsker. Planen deles i samfunnsdel (levevilkår, næringsutvikling, befolkningsutvikling, samferdsel, boligforhold etc.) og arealdel (plankart som viser planlagt bruk av arealer)                                                                                                                |
| kommunesektorer         | sektorer av kommunens ansvar, for eksempel skole, helse, kultur, teknisk virksomhet etc.                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| konsekvensutredning     | kartlegging av hvilke følger endringer vil kunne få på miljø, naturressurser og samfunn                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| kontrollplan            | en kontrollplan utarbeides av tiltakshaver sammen med fagkyndige og skal sannsynliggjøre at myndighetskrav og forskrifter blir ivaretatt i det enkelte byggeprosjekt, og er kommunens verktøy for å gjennomføre kommunens tilsynsplikt                                                                                                                               |
| legalitetsprinsippet    | prinsippet er en grunnsetning i vår konstitusjon om at man for å utøve myndighet over andre, må ha hjemmel i formell lov. For eksempel har en søker rettskrav på å få tillatelse til det han søker om med mindre det foreligger et rettslig grunnlag for å avslå søknaden.                                                                                           |
| lov                     | rettsregler vedtatt av Stortinget                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| materielle bestemmelser | omfatter innholdet i motsetning til form og prosess (saksbehandling), i plan- og bygningsloven er dette krav til byggverket og byggetomten                                                                                                                                                                                                                           |
| merknad                 | et synspunkt, alle kan komme med merknader til et planforslag                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| nabovarsel              | forbindelse med innsending av byggemelding, byggesøknad, søknad om deling eller bruksendring av en eiendom skal naboer og gjenboere varsles om byggearbeider på et eget skjema                                                                                                                                                                                       |
| offentlig ettersyn      | når utkast til planer blir lagt fram offentlig slik at alle interesserte får anledning til å uttale seg, dette kunngjøres i aviser og direkte berørte varsles med brev                                                                                                                                                                                               |
| OPS                     | offentlig privat samarbeid                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| parlamentariske system  | det utøvende organ (byrådet) eller den enkelte ansvarlig i organet (byråden) har plikt til å gå av etter mistillit fra det øverste folkevalgte organ, byrådet sitter således på nåde av det politiske flertall i bystyret, og det politiske mindretall er ikke alltid representert i den daglige ledelse av kommunen.                                                |
| plan- og bygningsloven  | loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og danne et grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, samt utbygging. Loven skal også sikre en del hensyn, blant annet legge til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår i tillegg til å sikre estetiske hensyn. Den inneholder en plandel og en bygningsdel. |
| plankart                | et kart som ved hjelp av farger, skraveringer og linjesymboler viser hva områder kan brukes til                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| planprogram             | en avklaring av innhold og prosess for utarbeidelse av kommuneplan og større reguleringsplaner, kommunen avgjør innhold og omfang                                                                                                                                                                                                                                    |
| planstatus              | angir hvilken formell juridisk binding et areal er underlagt i medhold av plan- og bygningsloven (for eksempel vedtatt regulert til friområde).                                                                                                                                                                                                                      |
| planutvalg              | et kommunalt politisk utvalg for plansaker (tidligere kalt bygningsrådet)                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| prosessuelle regler                | regler om saksbehandling, prosedyrer og formaliteter                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| rammetillatelse                    | søknad om byggetillatelse kan deles opp. Først søkes det om en rammetillatelse som gir rett til å gjennomføre tiltaket. Deretter når ansvarlig foretak er bestemt og prosjekteringen er ferdig, søkes det om igangsettingstillatelse                                                                                                                        |
| regional planlegging               | planlegging for deler av landet utover kommunegrensene (interkommunal, fylkesnivå, på tvers av fylkesgrenser)                                                                                                                                                                                                                                               |
| reguleringsplan                    | en arealplan som sammen med bestemmelser, fastsetter arealbruk for et avgrenset område, skal vedtas i kommunestyret og gir rettsgrunnlag for gjennomføring av tiltak                                                                                                                                                                                        |
| rekkefølgebestemmelse              | eksempel på rekkefølgebestemmelse i arealplan er at utbygging ikke kan skje før nødvendige tekniske anlegg (vei, vann, avløp) og skole, helse- og sosiale tjenester er etablert eller sikret. Kan også gjelde rekkefølgen på forskjellige tiltak og byggetrinn i et område.                                                                                 |
| rikspolitiske bestemmelser (RPB)   | rettslig bindende bestemmelser vedtatt av regjeringen og gjelder i bestemte geografiske områder eller for bestemte typer tiltak                                                                                                                                                                                                                             |
| rikspolitiske retningslinjer (RPR) | regjeringens føringer for planlegging som brukes for å settes fokus på bestemte politikkområder                                                                                                                                                                                                                                                             |
| SAK                                | forskrift om saksbehandling og kontroll                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| SOSI                               | SOSI-standard omhandler teknikk for datadefinisjoner av geografisk informasjon, herunder standardiserte beskrivelser av geometri og topologi, datakvalitet, koordinatsystemer, metadata i form av informasjon om eier, opplesning på data, områdeavgrensning osv. Den omfatter også konkrete databeskrivelser for ulike datatyper eller anvendelsesområder. |
| SSB                                | Statistisk sentralbyrå                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| statikk                            | læren om krefters og legemers likevekt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| TEK                                | se teknisk forskrift                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| teknisk forskrift (TEK)            | forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| tilsyn                             | myndighetene skal i henhold til plan- og bygningsloven føre tilsyn i byggesaker, kan være dokumenttilsyn, byggeplasstilsyn eller systemtilsyn.                                                                                                                                                                                                              |
| tiltak                             | et fysisk prosjekt, for eksempel bolighus, veganlegg, vann og avløp                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| tiltakshaver                       | den som tiltaket utføres på vegne av (tidligere byggherre)                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| transaksjonskostnader              | kostnader knyttet til å få tilgang til tomt, finansiering, utleie event. salg av boliger/lokaler                                                                                                                                                                                                                                                            |
| universell utforming               | finne løsninger som bedrer tilgjengeligheten for ulike grupper med funksjonsnedsettelse                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| utbyggingsavtaler                  | dekker et vidt spekter av avtaletyper og inngås mellom kommuner og utbyggere eller grunneiere. Kan regulere mange ulike forhold. Formalisert i plan- og bygningsloven, vedtatt i 2005, trådt i kraft 1.07. 2006.                                                                                                                                            |
| utomhusplan                        | plan for opparbeiding av nærområdet til et tiltak, for eksempel lekeplasser, beplantning, fellesarealer, parkering osv.                                                                                                                                                                                                                                     |
| vedtekter                          | er å anse som forskrift, se for eksempel bygningsvedtekter                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

# NOTATER

Handwriting practice lines consisting of 20 horizontal dotted lines.

# PLANLEGGING, VERN OG UTBYGGING

En introduksjon til plan- og bygningsloven

