

## 4.4 Bruk og utvikling av plan- og bygningslovens plandel

*Plandelen av plan- og bygningsloven er et viktig virkemiddel for å sikre fortetting med kvalitet, men kan ikke sees isolert som virkemiddel. Sammenhengene mellom det juridiske grunnlaget, praktiseringen av lovverket og andre virkemidler står sentralt.*

*I dette kapitlet gis det en gjennomgang av viktige virkemidler i plandelen av loven og behovet for enkelte endringer i praksis og i det juridiske grunnlaget for å møte de spesielle utfordringene som kompleksiteten i fortettingssituasjonene gir. Blant de mest sentrale spørsmålene som tas opp er; gjennomføringsperspektivet i planleggingen, "fortettingsområde" som eget planformål, hjemmel til å kreve utvidelse av planområdet overfor private, og bruk av kommunale vedtekter for å sikre kvalitet i fortettingen.*

---

### 4.4.1 Innledning

Det finnes i dag en rekke muligheter for bruk av virkemidler i og utenfor lovverket for å få til en vellykket gjennomføring av utbygging innenfor byggesonen. Kvalitet på resultatet av fortettingen forutsetter imidlertid at kommunen har tenkt gjennom sin strategi for gjennomføringen, og har kunnskap om virkemidlene hver for seg og om sammenhengen mellom dem. Kommunene må slik sett ha kompetanse og forståelse, både på politisk og administrativt nivå, for samspillet mellom juridiske, organisatoriske og økonomiske virkemidler samt den praktiske håndtering og gjennomføring.

Kompleksiteten i fortettingssituasjonene, og endringene med hensyn til det offentlige rolle (i stadig større grad overlates ansvaret for gjennomføringen av den ønskede utvikling til de private aktører) krever at nye hovedgrep omfatter mer enn endringer i plan- og bygningsloven. I tillegg må eventuelle endringer ha fokus på samspillet mellom virkemidler og praktisk håndtering. Endringer i plan- og bygningslovens plandel må derfor sees i sammenheng med andre virkemidler av juridisk, organisatorisk og økonomisk karakter.

På denne bakgrunn har prosjektet foreslått enkelte endringer eller behov for nærmere vur-

deringer/utredning av forhold vedrørende endringer i plandelen av plan- og bygningsloven. Siktemålet er å sikre et mer helhetlig grep på de spesielle utfordringer som reises i forbindelse med gjennomføringen av bedre arealutnyttelse.

### 4.4.2 Gjennomføringsperspektivet i planleggingen - klarere skille mellom rammer og gjennomføring

#### Problemstillinger

Erfaringene fra eksempelområdene og diskusjonene i prosjektet viser at arealplanleggingen innenfor byggesonen i praksis i for liten grad tar hensyn til skillet mellom planer som skal:

- Avklare overordnede rammer for utbygging og arealbruk med tanke på senere gjennomføring.
- Avklare på detaljnivå den konkrete gjennomføringen av ønsket/vedtatt utbygging.

Dette skillet har stor betydning for en vellykket gjennomføring av fortettingen. Det utarbeides ofte arealplaner, både på kommuneplannivå

og på reguleringsplannivå, som har til hensikt å kun avklare rammene for arealbruken, men som blir så detaljerte at det burde vært en plan for gjennomføring, uten at det er tenkt på hvordan, og om, planen i praksis kan gjennomføres. Eksempelvis kan det bindes opp sektorvise kvalitetskrav som er frikoblet fra økonomiske realiteter og mulighetene for å gjennomføre planen. En av hovedårsakene til at disse problemene oppstår, er at det fastlegges detaljerte rammer uten tilstrekkelig kunnskap om forutsetninger for gjennomføringen. Eller sagt på en annen måte: Detaljeringsgraden i planen bør gjenspeile kunnskapsnivået på hvordan planen i praksis kan gjennomføres.

Dette aktualiserer et klarere skille mellom arealplaner som skal legge rammer for arealbruk, i forhold til gjennomføring på et senere tidspunkt, og arealplaner som er en del av en gjennomføringsprosess. En gjennomføringsprosess forutsetter at de gjennomførende parter, det vil si private eiendomsbesittere, investors og offentlige organer som har viktige oppgaver knyttet til gjennomføringen, deltar i planarbeidet.

Disse utfordringene er særlig tydelige i mange fortettingssituasjoner fordi gjennomføringen, i tillegg til innsats fra offentlig sektor, i det vesentlige er avhengig av private initiativ og investeringsvilje.

Det er verd å merke seg at skillet mellom planer som skal legge rammer for arealbruk og planer som er en del av en gjennomføringsprosess ikke nødvendigvis går mellom plannivåene. En ser her et "vertikalt" skille som berører arealplanleggingen på flere nivåer. Rammer for arealbruk med tanke på gjennomføring på et senere tidspunkt kan både legges på kommuneplannivået og gjennom reguleringsplaner (forenklet reguleringsplan).

Også i forhold til medvirkning reiser dette viktige problemstillinger. Det er et betydelig problem dersom det med bred medvirkning utarbeides planer som legger rammer for arealbruk i forhold til senere gjennomføring, mens realitetene ved den fremtidige gjennomføringen tilsier at planen ikke kan gjennomføres som forutsatt. Man får da dispensasjoner eventuelt omreguleringer som kan bryte med de

"forventninger" som planen har skapt hos de medvirkende parter.

I forhold til virkemidler for bedre arealutnyttelse kan disse problemstillingene betraktes ut fra to hovedinnfallsvinkler. For det første kan dette betraktes som et praktisk og organisatorisk problem knyttet til planpraksis og kunnskapsnivå med hensyn til gjennomføring og organiseringen av planarbeidet. For det andre må man spørre seg om endringer i plan- og bygningsloven og/eller Miljøverndepartementets offisielle planveiledere kan bidra til forbedringer i planpraksis på dette området. Miljøverndepartementets to planveiledere T-1225 "Kommuneplanens arealdel" og T-1226 "Reguleringsplan og bebyggelsesplan" framstår i dag som de viktigste veilederne for arealplanleggingen. Problemstillingene som er tatt opp her er i liten grad omtalt i disse veilederne. T-1225 "Kommuneplanens arealdel" inviterer blant annet til en høy detaljeringsgrad i kommunedelplanene uten å problematisere dette i forhold til gjennomføringen. Gjennomføringsaspektet bør derfor vektlegges sterkere ved neste revisjon av veilederne.

Det vil uansett være viktig at planleggere har kunnskap om hvordan ulike planer kan/skal gjennomføres.

### **Mulige endringer i planbestemmelsene**

Behovet for eventuelle endringer i planbestemmelsene vil ut fra de nevnte problemstillingene berøre hvordan gjennomføringen omtales generelt i loven og konkret bestemmelsene knyttet til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan/bebyggelsesplan.

Kommuneplanens arealdel generelt og arealorienterte kommunedelplaner spesielt, må i større grad tilpasses kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for planen - også når det gjelder økonomi og gjennomføring. Mangler det kunnskap om økonomi og gjennomføring må planene tilpasses denne usikkerheten og gi rom for økt fleksibilitet (verbale retningslinjer, funksjonskrav, grovere arealformål). Planene må i større grad åpne for, og legge til rette for, si-

tuasjonstilpassede gjennomføringsløsninger på lavere plannivå.

Reguleringsplanleggingen må også i større grad tilpasses kunnskapsgrunnlaget om økonomi og gjennomføring. I dag kan en reguleringsplan både gi rammer for arealbruk med tanke på senere gjennomføring, være en ren utbyggingsplan for gjennomføring, eller en ren "verneplan" for eksempel for et friluftsområde. Det vil være vesentlige forskjeller mellom reguleringsplaner som skal legge grovere fysiske rammer for senere gjennomføring og rene prosjektplaner for gjennomføring.

Eventuelle endringer når det gjelder kommuneplanens arealdel kan være knyttet til å redusere mulighetene for å utarbeide detaljerte kommunedelplaner. Dersom det er behov for å fastsette detaljer knyttet til arealbruk, bør reguleringsplan benyttes. En vil derved bidra til at kommunedelplanen kun trekker opp nødvendige rammer som sikrer tilstrekkelig handlefrihet i gjennomføringen.

Når det gjelder reguleringsplaner bør det skje en klargjøring av forholdet mellom reguleringsplaner som skal legge rammer for senere gjennomføring og rene prosjektplaner for gjennomføring. Et alternativ kan være at dagens bestemmelser om *forenklet reguleringsplan* (§24) tydeliggjøres som en rammeorientert reguleringsplantype. Det antas at denne planformen vil bli mer brukt i praksis dersom bruken av detaljerte kommunedelplaner reduseres. Ordinær reguleringsplan skal etter dette kun være en gjennomføringsplan - enten det gjelder gjennomføring av utbyggingstiltak eller vern av områder.

Fokus på rammer i kommuneplan (og kommunedelplan) og forenklet reguleringsplan vil også bidra til å rydde i forholdet mellom dagens detaljerte kommunedelplaner og forenklet reguleringsplan. Merk at det i mange tilfeller i dag utarbeides detaljerte kommunedelplaner uten at graden av medvirkning samsvarer med detaljnivået (eksempelvis at detaljerte kommunedelplaner utarbeides uten at eiendomsbesitterne deltar i planprosessen). En del slike planer kunne i praksis vært utarbeidet som forenklet reguleringsplan, og rettssikkerheten

for berørte eiendomsbesittere ville dermed også bli bedre ivaretatt.

## Oppsummering

Prosjektet er av den oppfatning at det er et betydelig behov for å rydde i forholdet mellom planer som skal avklare rammer for arealbruk med tanke på senere gjennomføring, og planer som skal være en del av en gjennomføringsprosess.

Det er generelt viktig med større fokus på gjennomføringsfasen når planer utarbeides for å styrke realismen i planleggingen og ikke komplisere gjennomføringsprossene. Manglende kunnskap om viktige sider ved gjennomføringen bør medføre at planen gis tilsvarende redusert detaljeringsgrad og fokuserer på rammer.

Forholdet til gjennomføringen må omtales på en bedre måte i lovteksten enn i dag. Det presiseres likevel at eventuelle endringer i planbestemmelsene ikke må gå ut over fleksibiliteten i loven. Dagens planveiledere bør forbedres på dette området slik at gjennomføringsperspektivet kommer klarere fram.

### 4.4.3 "Fortettingsområde" som eget planformål

#### Innledning

Spørsmålet om innføring av "fortettingsområde" som eget planformål har vært reist fra flere hold i prosjektet. Formålet "fortettingsområde" skiller seg fra fortettingsprosjekt ved at "fortettingsområde" forutsettes å omfatte større deler av en bydel eller tettsted som ønskes omformet og fornyet etter en klarlagt strategi for fremtidig utnyttelse. Et formål av denne type bør gis et annet navn enn "fortettingsområde".

Hensikten med legge "fortettingsområde" som eget formål i plan- og bygningsloven er å kunne knytte særskilte virkemidler til slike områder for å kunne stimulere til ønsket fortetting. Det å kun innføre "fortettingsområde" uten å koble

bruken av det til andre virkemidler (for eksempel økonomiske) synes unødvendig all den tid det gjennom dagens arealformål i plan- og bygningsloven er mulig å definere hvor det kan fortettes.

Innføring av et slikt formål kan tenkes å være et hensiktsmessig virkemiddel dersom det holdes på et overordnet "områdevis" nivå og kobles til nye og stimulerende virkemidler. Det tas i denne sammenheng ikke stilling til plannivå (kommuneplannivå, reguleringsplannivå) fordi dette blant annet vil henge sammen med hva planlovutvalget kommer fram til når det gjelder forholdet mellom plannivåene.

### **Mulige virkemidler koblet til fortettingsområde som planformål**

Prosjektet har gått gjennom en rekke mulige virkemidler som kan tenkes koblet til et nytt formål "fortettingsområde". Flere av disse synes lite hensiktsmessige og dette er nærmere presisert.

Av *økonomiske virkemidler* er det pekt på:

- Statlige- og eller kommunale midler til fortetting.
- Tilpasninger i skatte- og avgiftssystemet
- Selvkostbetraktninger ved bruk av kommunal eiendom.

Statlige- og eller kommunale midler til fortetting kan være for eksempel bevilgninger som det offentlig øremerker til utbygging av infrastruktur, omlegging av offentlig vei med mer. Generelt vil de fleste kommuner ha begrenset økonomi til å yte rene økonomiske bidrag. Man står da igjen med spørsmålet om det bør vurderes løsninger med statlige tilskudd til utvikling av fortettingsområder, og slik at tilskudd kan gis på nærmere definerte kriterier og under forutsetning av at de private aktører bidrar til å dekke en andel av kostnadene. Kommunene kan for eksempel benyttes som koordinerende ledd i gjennomføringen, og det kan tenkes etablert ordninger med rammetilskudd til områdeutviklingen etter mønster av byfornyelsen. Prosjektet har tidligere pekt på behovet for økonomiske støtteordninger for fortettingsområder som det samfunnsøkonomisk er ønskelig

å utvikle, og som fra kommunenes side er prioritert for fortetting (jfr kap 3.5). Ordninger av denne type, for eksempel tilskudd til områdeutvikling gjennom Husbanken, kan i såfall knyttes til et nytt planformål "Fortetting"

Tilpasninger i skatte- og avgiftssystemet kan være differensierte satser for eiendomsskatt og kommunale avgifter som stimulerer fortetting. Det vises i denne sammenheng til nærmere omtale i kapittel 3.3.

Selvkostbetraktninger ved bruk av kommunal eiendom vil være et politisk valg i den enkelte kommune, og henge sammen med om kommunen ønsker å bruke kommunal eiendom for å nå boligpolitiske mål.

Av *juridiske og organisatoriske virkemidler* er det pekt på:

- Formålet "fortettingsområde" koblet til fortettingsprogram.
- Ekspropiasjonsadgang uavhengig av reguleringsplan.
- Kommunal forkjøpsrett i henhold til konsesjonsloven
- Krav til koordinering av statlige interesser
- *Formålet "fortettingsområde" koblet til fortettingsprogram.*

I tidligere fortettingsutredninger<sup>16</sup> er begrepet *fortettingsområde* foreslått benyttet i kommuneplanens arealdel sammen med en forutsetning (gjennom bruk av utfyllende bestemmelser) om et fortettingsprogram.

Bruken av fortettingsprogram vil være analog med bruken av utbyggingsprogram som bla Kristiansand kommune benytter i dag. I henhold til plan- og bygningslovens §20-4, 2. ledd b) (jfr også §20-1) kan kommunen utarbeide utbyggingsprogram som fastlegger hvor utbyggingen skal foregå til hvilket tidspunkt og volum, og la dette inngå som en del av arealdelen til kommuneplanen. Koblingen mellom kommuneplanen og utbyggingsprogrammet følger av at de utfyllende bestemmelser til kommuneplanen inneholder en henvisning til utbyggingsprogrammet.

<sup>16</sup> Opus Bergen AS 1998, Prosjekt Storby, boligforsyningen i de store byene - bedring av betingelsene for fortetting

**Utbyggingsprogrammet kan for eksempel inneholde følgende:**

- Politiske vedtak i forbindelse med forrige program samt oppfølging av disse.
- Vurdering av boligbehov og oversikt over boligmarkedet.
- Tabell over byggevolum pr. prosjekt (antall) også for områder til fortetting.
- Utbyggingsrekkefølge i programperioden (i praksis en tabell over de ulike felt/prosjekt med tidspunkt for igangsetting de neste fire år samt en sekkepost for "etter perioden").
- Utbyggingsform (privat/kommunal).
- Boligpolitiske tema og særskilte tiltak. Utbygging av næringsområder.

Prosjektet har lagt til grunn at det allerede etter dagens regelverk kan utarbeides utbyggingsprogram som omhandler fortetting og gjennomføring i, fra kommunens side, prioriterte fortetningsområder. Det vurderes derfor som unødvendig å innføre en ny ordning med fortetningsprogram koblet til fortetningsområde all den tid dette allerede kan gjøres innenfor dagens plansystem.

- *Ekspropriasjonsadgang uavhengig av reguleringsplan.*

Forslaget om ekspropriasjonsadgang uavhengig av reguleringsplan baserer seg på gjennomføring av ekspropriasjon analogt med den muligheten som eksisterer i dag i henhold til §36 i plan- og bygningsloven; "*Med samtykke fra departementet kan kommunestyret foreta ekspropriasjon for å sikre kommunen grunnarealer til ny tettbebyggelse*".

Forslaget forutsettes å kreve en endring av lovteksten på dette punkt da plan- og bygningslovens § 36 synes å omtale forhold som er på siden av formålet fortetting. Den mulige parallellen er likevel åpenbar, og enkelte medlemmer i prosjektet har uttrykt at en ekspropriasjonsadgang av denne type er ønskelig med tanke på gjennomføring av de langsiktige strategiske kjøp av fast eiendom. Det vil uansett måtte være en forutsetning at arealet er avsatt til *fortetningsområde* slik at kommunens "hensikter" med ekspropriasjonen er dokumentert i kommuneplanen. Konsekvensene av en slik eventuell lovendring vil selvsagt måtte være

gjenstand for en grundigere vurdering enn det er rom for her.

- *Kommunal forkjøpsrett i henhold til konsesjonsloven*

I kapittel 3.3.3 er det pekt på at dersom forkjøpsretten tas ut av konsesjonsloven bør det vurderes om tilsvarende bestemmelser bør tas inn i plan- og bygningsloven. En direkte kobling av dette til formålet *Fortetningsområde* vil kunne utgjøre den nødvendige avgrensning med hensyn til i hvilke områder slike ordninger skal være tillatt. Man oppnår da en direkte kobling av forkjøpsrettsspørsmålet til formell planstatus, noe som kan tenkes å forenkle spørsmålet om en kommunal forkjøpsrett i betydelig grad.

I denne sammenheng gjøres det også oppmerksom på bestemmelsene i konsesjonslovens §11 om at det ved forskrift (etter §5 tredje ledds første punktum) kan bestemmes at kommunen skal ha forkjøpsrett i området når hensynet til kommunens arbeid med fornyelse av strøket tilsier det. Konsesjonslovens §5 inneholder videre bestemmelser om begrensninger i konsesjonsfriheten i områder som er regulert til fornyelsesområder etter plan- og bygningslovens §25 nr. 8.

Konsesjonslovens bestemmelser om forkjøpsrett har i det siste vært gjenstand for debatt i St.meld. nr. 19 1999-2000 - Landbruksmeldingen. Landbruksmeldingens argumentasjon for fjerning av forkjøpsretten berører ikke de problemstillinger som foreliggende prosjekt behandler, og det frarådes derfor å oppheve forkjøpsretten uten at også disse problemstillingene er belyst. Forkjøpsrett for kommunen knyttet til fortetting og bedre arealutnyttelse reiser helt andre problemstillinger enn de som i dag gjelder for staten og formålet med å tilgodese landbruksnæringen. Det bør derfor vurderes om konsesjonslovens bestemmelser om forkjøpsrett eventuelt bør innarbeides i plan- og bygningsloven.

- *Krav til koordinering av statlige interesser*

Fortetningsprosjektene stiller spesielle krav til gjennomføringen for å ivareta nasjonale hensyn i arealforvaltningen. Det kan være grunn til å

forvente at statlig medvirkning i fortetnings-sammenheng bør skje koordinert. Koordinerings-ingen kan sikres ved at kommunen som reguleringsmyndighet gis rett til å kreve at alle, eller en vesentlig del av, de statlige involverte forvaltnings- og forretningsenhetene opptrer som en part. Kommunens rett til å kreve slik opptreden kan gjøres avhengig av bruk av fortetting som arealbruksformål etter plan- og bygningsloven, etter høringsprosedyrer der problemstillinger knyttet til statlige sektorinteresser blir gjennomdrøftet på forhånd.

## Oppsummering

Det er i denne gjennomgangen kun valgt å påvise og kommentere mulige forslag til virkemidler som kan kobles til et nytt planformål "Fortettingsområde" uten å trekke noen entydige konklusjoner. Det sier seg selv at kompleksiteten og sammensetningen av de ulike forslag til virkemidler, og de problemstillinger dette reiser, vil måtte være gjenstand for en betydelig mer omfattende utredning enn det er rom for her.

Eventuelle løsninger som foreslått kan likevel tenkes å bidra til å skape den nødvendige fleksibilitet som muliggjør rask og effektiv realisering og øke private eieres interesse for positiv medvirkning og initiativ i fortettingen.

### 4.4.4 Bruk av formålet fornyelsesområde (§25 nr. 8) ved fortetting

Det har vært reist spørsmål om formålet fornyelsesområde etter plan- og bygningslovens §25 nr. 8 kan omfatte fortetting.

Konsekvensen av dette vil være at man da direkte får knyttet enkelte rettsvirkninger til bruk av begrepet i en fortettingssammenheng. Eksempler på dette er bestemmelsene om ekspropriasjon i regi av annet rettssubjekt, jfr. plan- og bygningslovens §35 nr. 6 og arealbruksrestriksjoner, jfr. plan- og bygningslovens §31 nr. 4. I tillegg har det til fornyelsesområdene vært knyttet stimulerende virkemidler fra det offentlige.

Spørsmålet er viet noe oppmerksomhet i Myklebust/Eskeland "Rapport om juridiske verkemiddel i arbeidet med en fortetningsstrategi" og det konkluderes her med at lovtekstens ordlyd, lovforarbeider og juridisk teori trekker i retning av at man ikke kan benytte denne hjemmelen når en ønsker å regulere til fortetting. Flere i prosjektet har understreket at i såfall bør loven endres slik at også fortetting kommer inn under dette formålet.

### 4.4.5 Hjemmel til å kreve utvidelse av planområdet

Flere av kommunene i prosjektet har gitt uttrykk for et ønske om å kunne kreve utvidelse av planområdet dersom det fremmes private reguleringsforslag som ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til helheten i et område, eller at reguleringsplanforslaget ikke ser tiltak i sammenheng.

Begrunnelsen for et slikt forslag er at man ønsker å unngå "bit for bit" reguleringer der det er åpenbart at planområdet bør sees i sammenheng med tiliggende arealer og/eller infrastruktur. Spesielt i fortetningsprosjekter vil gjennomføring av et slikt forslag kunne medføre at det blir lettere å synliggjøre og samordne behovet for ny infrastruktur, fokus på tilstrekkelige friområder, kostnads- og inntektsfordeling med mer.

Det eksisterer i dag ingen hjemmel i plan- og bygningsloven for kommunen til å kreve utvidelse av planområdet. Noe annet er det at kommunen, som den som har reguleringsplikten i henhold til §23 nr. 1, selv kan velge å utføre og bekoste den nødvendige planlegging av det utvidede planområdet.

Prosjektet er skeptisk til en direkte hjemmel for kommunen til å kunne kreve utvidelse av planområdet, selv om det erkjennes at fordelene med den helhetstankegangen som ligger til grunn for forslaget selvsagt er til stede. Kommunens samfunnsmessige rolle i utbyggings-sakene tilsier at kommunen i utgangspunktet ikke bør gis en direkte anledning til å kunne velte kostnader og konflikter ved helhetlig

planlegging over på en enkelt grunneier/utbygger. Dersom det ikke kan etableres minnelige ordninger mellom grunneierne vil et slikt krav kunne få karakter av byggeforbud.

Dersom det imidlertid etableres en kobling til bruk av jordskifte med krav om felles reguleringsplan (se også kapittel 4.2) kan dette sees i et annet lys. Samfunnet vil da kunne tilby grunneierne/utbyggerne et system for håndtering av felles reguleringsplan med de muligheter det innebærer til å komme frem til løsninger som tilgodeser flere parter i et område.

#### 4.4.6 Kommunale vedtekter som virkemiddel for å sikre kvalitet i fortettingen

Prosjektet har vurdert i hvilken grad vedtekter til plan- og bygningsloven er et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre gjennomføring med kvalitet i fortettingen, og om det er bedre alternativ enn bruk av vedtektssystemet.

Som hovedregel gjelder at områder i kommunen ikke kan bygges ut før de inngår i godkjent regulerings- eller bebyggelsesplan. Utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel gir overordnede rammer for utarbeiding av detaljplaner. Kommunale vedtekter til byggesaksdelen av plan- og bygningsloven gir generelle krav ved enkeltsaksbehandling, og gir på den måten også føringer for utarbeiding av detaljplaner. Både kommuneplanens arealdel og de kommunale vedtekter er juridisk bindende.

Alternativer til bruk av vedtekter og kommuneplanbestemmelser er bruk av ikke bindende retningslinjer, som grunnlag for behandling av detaljplaner og enkeltsaker. Her har kommunen større frihet til utforming av krav, holdbarheten av disse vil være avhengig av hvordan de er utformet, hvordan de innarbeides i kommunens øvrige plansystem, og hvor konsekvent de blir praktisert.

Erfaringer fra kommunene viser at det er ulik "kultur" for bruk av henholdsvis vedtekter og bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Noen kommuner bruker vedtektssystemet ak-

tivt for å sikre kvalitet i det bygde resultat, andre bruker plansystemet, med bestemmelser til arealdele, mens noen bruker en kombinasjon av bestemmelser til arealdelen og ikke bindende retningslinjer. Bestemmelsenes detaljeringsgrad varierer også betydelig mellom kommunene. De mest brukte bestemmelsene går i hovedsak på krav til de ubebygde arealene; krav til uteoppholdsarealer og krav til parkering. Dette er elementer som både kan fastsettes i vedtekt og i bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Vedtekter gir i utgangspunktet krav som skal følges opp i enkeltsaksbehandling, mens arealdelen gir rammer og retningslinjer for planlegging. Flere kommuner har imidlertid gjeldende vedtekter som også gir retningslinjer for planlegging.

I allerede utbygde områder vil det i større grad enn i nye utbyggingsområder måtte vurdere kommunens kvalitetskrav opp mot hverandre. Ved utarbeiding av den enkelte reguleringsplan vil det oftere være nødvendig å finne utradisjonelle løsninger for å få til gode resultater, noe som i enkelte tilfeller vil medføre at fastlagte minstekrav ikke oppfylles. Mulighetene for en slik fleksibilitet ved behandling av reguleringsplan innenfor henholdsvis kommuneplan- og vedtektssystemet bør ikke være avgjørende for om en velger det ene eller det andre systemet. Det er imidlertid viktig at bestemmelsene er utformet både med tanke på høy fleksibilitet, med muligheter for tilpasning til den enkelte situasjon, og med tanke på høy kvalitet i det bygde resultat.

Kommuneplanens arealdel skal etter loven rulleres hvert 4. år. Dette gir en anledning til å gjennomgå bestemmelsene og fange opp endringer i lovverk og utfordringer. Man risikerer da også at politiske endringer i kommunen kan påvirke bestemmelsene i en retning som senker kvalitetskravene. Vedtekter er ikke pålagt periodevis rulling slik som kommuneplanen, noe som medfører at vedtektenes bestemmelser i større grad enn arealdelens virker med samme ordlyd over lengre tid. Dette kan være med på å sikre kontinuitet i kommunens kvalitetskrav, men dette kan også føre til foreldede bestemmelser.

For å sikre forutsigbar og lik saksbehandling innen den enkelte kommune er det viktig at

kommunens bestemmelser er lett tilgjengelige, både for den enkelte saksbehandler og for publikum. Det blir da et spørsmål om hva som er mest hensiktsmessig for lettest å nå ut med de til enhver tid gjeldende bestemmelser.

## Lovendring

Det bør klarlegges i loven forholdet mellom vedtektssystemet og plansystemet, om man

gjennom planvedtak kan fravike vedtektsbestemmelser. Jusgruppa har ikke konkludert på spørsmålet om behov for lovendring med sikte på forenkling av prosedyrene for stadfesting av kommunale vedtekter. Spørsmålet om vedtektshjemmelen bør avgrenses eller fjernes helt har ikke vært diskutert, da dette vil være en diskusjon som går ut over prosjektets rammer.

### Vurdering av saklig virkeområde for vedtekter og bestemmelser til kommuneplanens arealdel i paragrafer som samarbeidskommunene har vedtekter til.

#### § 63 – Deling av eiendom

PBL. § 63 ble innholdsmessig sterkt redusert ved lovendringen i 1995, dette reduserer antakeligvis også behovet for å ha vedtekter til denne paragrafen. Det er vel grunn til å tro at en utfylling av bestemmelsen best kan gjøres ved å inntegne eiendomsgrenser i reguleringsplaner. Paragrafen regulerer kun størrelse og form på tomter som oppstår etter en (tenkt) deling, vedtekter vil derfor lett kunne tenkes å få et innhold som tilsier at de faller utenfor bestemmelsens saklige virkeområde, og således måtte anses ugyldige.

#### § 66 – Atkomst og avløp

Med hensyn til § 66 kan det tenkes utfylling ved vedtekt. Paragrafen er sannsynligvis mindre egnet til utfylling ved kommuneplan.

#### § 68 – Byggegrunn. Miljøforhold

Når det gjelder § 68 kan det nok, avhengig av forholdene i den enkelte kommune, være grunn til å vurdere utfyllende bestemmelser både i vedtekts form og i form av arealplaner. Det kan i vedtekts form være aktuelt å utdype hva kommunen generelt anser som farlig, eller hva som generelt anses å være til ulempe. I vedtekter kan det videre presiseres hva kommunen generelt mener at må til for å oppnå tilstrekkelig sikkerhet. Hensett til § 68, 2. ledd kan det i vedtekts form fastsettes generelle krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal, en slik bestemmelse vil kunne øke forutberegneligheten for publikum, og det vil kunne forenkle behandlingen av den enkelte sak.

Det er likevel i kommuneplan og ved behandling av detaljplaner at det må foretas konkrete vurderinger av i hvilken grad de enkelte områdene er egnet til utbygging. Forbud mot utbygging av allerede regulerte eiendommer må evt. skje gjennom bygge- og deleforbud.

#### § 69 – Den ubebygde del av tomta, fellesareal

Når det gjelder bestemmelsen i § 69 nr. 1, kan utfylling antakelig skje på hensiktsmessig måte både ved bruk av planbestemmelser og ved bruk av vedtekter. Både i vedtekt og i kommuneplan kan det fastlegges generelle, men detaljerte bestemmelser, særlig parkeringskrav og krav til uteoppholdsarealer for beboerne (privat / felles for flere eiendommer). Mht kommuneplan kan det vises til bestemmelsen i plan- og bygningslovens. § 20-4 nr. 6d. Frikjøpsordning for parkeringsplasser må fastlegges i vedtekt (uten stadfesting i departementet).

#### § 70 – Bygningens plassering, høyde og avstand fra nabogrense

Når det gjelder § 70 nr. 1 vil eventuell utfylling antakeligvis mest hensiktsmessig kunne skje i form av planbestemmelser (jfr. paragrafens henvisning til eventuelle planbestemmelser). Også i § 70 nr. 2 er det gjort henvisning til eventuelle planbestemmelser. Det antas at utfylling av paragrafens nr. 2 i form av vedtekt kan være hensiktsmessig.

#### § 74 nr. 2 – "Skjønnhetsparagrafen"

Utfylling av § 74 nr. 2 kan nok hensiktsmessig gjennomføres både ved vedtekt, ved kommuneplanbestemmelser og ved retningslinjer hjemlet i loven. For Bærum kommunes vedkommende har en som vedtekt til § 74 nr. 2 nøydt seg med en bestemmelse om at bygningsrådet (plan- og miljøutvalget) "... kan i særskilte tilfeller fastsette takform, takbelegg, fasademateriale og farge". (Det bør her tilføyes at det i vedtekts form ikke bør fastsettes kommunens interne oppgavefordeling, det bør derfor her stå: "...kommunen"....)

#### § 76 – Tilleggsrom

Det antas at utfylling av § 76 vanskelig kan gjøres på en hensiktsmessig måte i form av planbestemmelser. Derimot vil utfylling i form av vedtekt kunne være aktuelt, det pekes i denne sammenheng på at paragrafen inneholder en særskilt hjemmel for å gi vedtekt om sikring av garasje plass.

#### § 92 – Kontroll med bestående byggverk og arealer

Det antas at utfylling av § 92 i følge ("vernebestemmelsen") nok kan skje på en hensiktsmessig måte i form av vedtekt; i en slik sammenheng vil det f.eks. kunne være aktuelt for kommunen å fastlegge nærmere hvordan uttrykket "historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi" skal forstås, hensett til forholdene i den enkelte kommune.

#### § 107 – Skilt og reklame

De fleste vedtekter som i den senere tid har vært sendt inn til stadfesting i departementet, gjelder vedtekter til § 107. Her synes vedtekter å være klart mest egnet. Dette er imidlertid et tema som ligger utenfor prosjektets rammer.