

Plan- og bygningsloven



Plan- og bygningsloven er det viktigste lovverket for å ivareta miljøhensyn og iverksetting av miljøtiltak ved planlegging i byer og tettsteder. Loven sørger for at inngrep i våre fysiske omgivelser blir underlagt felles nasjonale mål og miljøkrav, at konsekvensene av planlagte tiltak blir utredet og at planene blir sikret en åpen og forutsigbar faglig og politisk behandling hvor alle interesser kommer til orde. Alle transportprosjekter i Norge skal behandles etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

1. Formål med plan- og bygningsloven

[Plan- og bygningsloven](#) (pbl) av 27.juni 2008 med endringer i lov av 19. desember 2014 (Stortinget 2014), er det primære lovverket for planlegging av utviklingen i våre byer og tettsteder.

Lovens formålsparagraf (§ 1-1) slår fast at det overordnede målet for planlegging etter loven er å ivareta målet om en mer bærekraftig utvikling

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

generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.» (KMD 2014a LOV-22014-06-20-52)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sier det slik på sin hjemmeside:
«Plan- og bygningsloven gir det samlede rammeverket for planlegging og byggesak. Planlegging etter loven samordner statlige, regionale og kommunale oppgaver. Planlegging er en avveining mellom ulike interesser og legger føringer for arealbruk, samfunnsutvikling og det enkelte byggetiltak. Åpenhet, innsyn og medvirkning i planprosessene er viktig.»

Hvordan kommunens arealer blir utnyttet og hvordan utbyggingen av veg- og transportnettene forholder seg til miljø- og klimamål påvirkes av mål og strategier i regionale planer, kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner. Planlagte trafikktiltak og langsiktige miljø- og klimastrategier – nye prosjekter så vel som utbedringer, oppgraderinger og andre kortsiktige tiltak – skal behandles etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Prosjekter og tiltak skal planlegges i samsvar med nasjonale mål og forventninger som for transportsektoren fastlegges gjennom [nasjonale miljø- og klimamål](#) i Nasjonal Transportplan (NTP).

De fleste typer miljøproblemer forbundet med veg- og transporttiltak kan knyttes til planer som fremmes etter plan- og bygningsloven. De mest nærliggende er sammenhenger mellom arealbruk og transportvolum og konsekvenser for mennesker og miljø av tiltak som påvirker de fysiske omgivelsene, så som støy, forurensninger og barriereeffekter. Men plan- og bygningsloven kan også brukes som virkemiddel for å sette mer sammensatte miljøspørsmål på dagsorden.

I et bærekraftperspektiv er det spesielt viktig at barn og unge gis mulighet til innflytelse på samfunnsutviklingen. I forarbeidene til 2008-loven (Ot. Prp 32 (2007-8)) sies dette slik:
«Hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og utforming av samfunn og omgivelser med sikte på at nye generasjoner skal få tjenlige livs- og utviklingsmuligheter er helt grunnleggende.»

2. Plan- og bygningslovens planformer og virkemidler

Planformer på kommunalt nivå

Plan- og bygningsloven har flere planformer. Til hver planform er det knyttet lovbestemte prosedyrer for forberedelse, utarbeidelse og vedtak. På kommunalt nivå er *kommuneplanen* den høyeste planformen. Kommuneplanen består av en samfunnsdel, en arealdel og et handlingsprogram. Når et nytt kommunestyre er valgt, skal det senest etter ett år ha

utarbeidet og vedtatt en *kommunal planstrategi*, som skal legges til grunn for kommunens planarbeid i valgperioden. Planstrategien er et målsetningsdokument som skal vise hvordan kommunen skal møte viktige utfordringer, og hvilke planleggingsoppgaver som skal prioriteres i perioden.

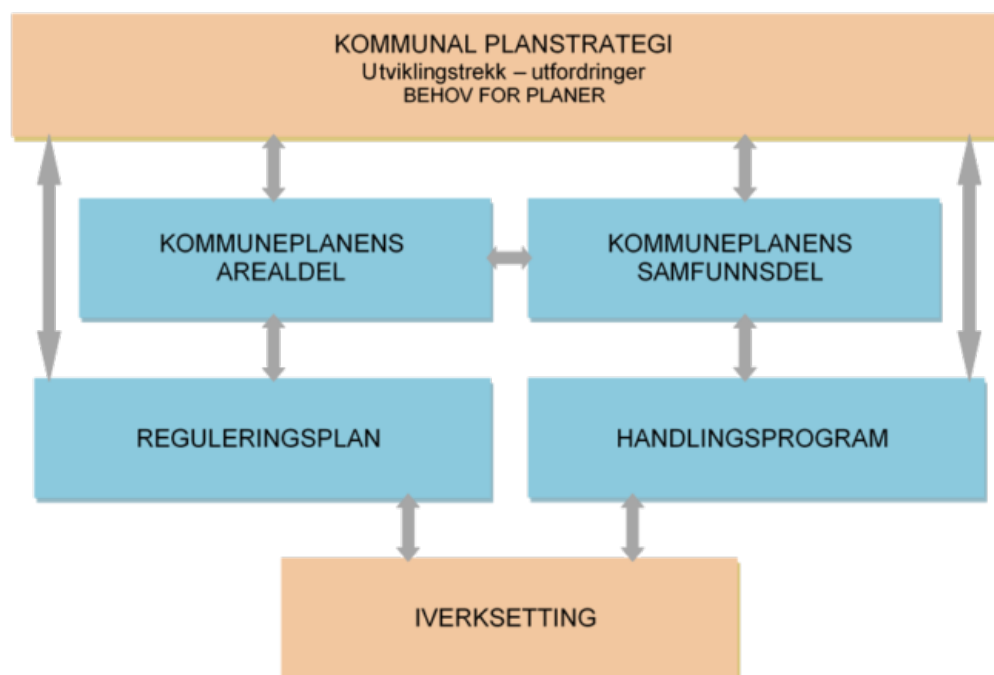
Kommuneplanens *samfunnsdel* skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunen, gjerne med vurdering av alternative strategier for utviklingen av kommunen som lokalsamfunn og som organisasjon. Her bør miljø- og klimautfordringene ha en sentral plass. Kommuneplanens *arealdel* skal vise hovedtrekkene i arealbruken og de betingelser som skal gjelde for arealbruk og utbyggingstiltak. Kommuneplanens *handlingsprogram* gir oversikt over de tiltakene kommunen skal iverksette for å følge opp mål i samfunns- og arealdelene. Det er i handlingsprogrammet kommunen forplikter ressurser til gjennomføring. Oftest er derfor handlingsprogrammet likelydende med kommunens *økonomiplan*, se kapittel 3 om Supplerende tiltak. Kommuneplanen kan deles opp og konkretiseres i *kommunedelplaner* med handlingsprogram som kan være arealplaner for mer avgrensede områder og lokalsamfunn, eller planer for spesielle temaer eller innsatsområder, som for eksempel [klima- og energiplaner](#).

Kommuneplanens *arealdel* (eller en kommunedelplan for et avgrenset område) vil vanligvis detaljeres ytterligere i én eller flere reguleringsplaner for området. En reguleringsplan kan utarbeides som en *områderegulering* for én eller flere eiendommer for å detaljere ulike arealbruksformål i kommuneplanen, for eksempel områder med kombinerte arealbruksformål (landbruk, natur- og friluftsliv, reindrift). Områderegulering er primært ment å være et styringsverktøy for kommunen som offentlig planmyndighet for å avklare arealbruken i et visst område. Den vanligste reguleringsplanen er en *detaljregulering* som er en plan med tilhørende bestemmelser og beskrivelse fremmet av en utbygger med sikte på gjennomføring av et konkret tiltak. Detaljregulering er et redskap for samordnet plan- og byggesaksbehandling, hvor initiativet i stor grad vil ligge hos en privat utbygger eller en statlig myndighet, som for eksempel Statens vegvesen.

Reguleringsplanen er et sentralt verktøy for å ivareta miljøhensyn ved gjennomføring av utbyggingstiltak av ulike slag. Det er et grunnleggende krav at det for alle større bygg- og anleggsarbeider skal foreligge en godkjent reguleringsplan. Lovens regler skal sikre at tiltaket er i tråd med kommunens langsiktige strategi for grunnutnyttelse, utbygging og vern.

Figur 1 viser sammenhengene mellom de ulike planformene på kommunalt nivå (Miljøverndepartementet 2011a). I tillegg omfatter plan- og bygningsloven bestemmelser om planlegging på regionalt nivå, i praksis fylkeskommunene, med utgangspunkt i en *regional planstrategi*. Til regionale planer kan det vedtas *planbestemmelser* som vil kunne regulere arealbruk og utbygging i én eller flere kommuner. Staten har også hjemmel etter loven til å utarbeide *statlig arealplan* når:

«viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig».



Figur 1: Sammenhengene i plansystemet på kommunalt nivå (Miljøverndepartementet 2011a).

Statlige myndigheter, først og fremst Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), og Klima- og miljødepartementet (KLD), formidler i rundskriv til kommunene signaler om nasjonale mål og interesser som regjeringen forventer at regional og kommunal planlegging skal legge til grunn (se nedenfor). Faglige forventninger og krav til kommuneplanenes innhold og utforming nedfelles også i informasjons- og veiledningsmateriale til kommunene. En mer omfattende beskrivelse av plan- og bygningslovens plansystem, planformer og prosedyrer finnes i veiledningsmateriale på KMDs hjemmeside. Her finnes også oversikt over rundskriv og forskrifter med utfyllende bestemmelser for utarbeidelse av planer for spesifikke formål (som for eksempel planlegging av riks- og fylkesveger) eller hvor særlig hensyn skal tas (flom- og skredfare, kulturminner, landskapsvern, barn og unges oppvekstmiljø mv.).

Når det gjelder krav til transport- og miljøplanlegging og håndtering av miljø- og klimaspørsmål i vegplanleggingen har Statens vegvesen ansvaret for veiledning overfor kommunene. Hjemmesiden til Statens vegvesen gir oversikt over et bredt faglig materiale med [retningslinjer, veiledning og håndbøker for planlegging, prosjektering og gjennomføring](#) av utbyggings- og miljøtiltak.

Nasjonale mål og forventninger

På miljø- og klimaområdet, slik som for en rekke andre samfunnsområder, foreligger det nasjonale mål og forventninger til planleggingsinnsats og tiltak på kommunalt nivå. I samferdselssektoren gjelder dette ikke minst etter at den siste forvaltningsreformen trådte i kraft fra 1.1.2011. Reformen gir fylker og kommuner større ansvar for utbygging og drift av veger og dermed også for håndtering miljø- og klimakonsekvenser. Vern om naturressurser og miljø er et område hvor kommunale planer skal ivareta ambisiøse nasjonale mål og hensyn. Andre områder følger av [særlovgivningen](#), som for eksempel friluftsløven,

naturmangfoldsloven, folkehelseloven og lover under vernelovgivningen.

Plan- og bygningsloven (§ 6-1) slår fast at staten skal klargjøre sine *forventninger* til regional og kommunal planlegging.

«For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.»

De første settet av nasjonale forventninger ble vedtatt ved kongelig resolusjon i juni 2011, se tiltak om [Areal- og transportplanlegging - statlige føringer](#). De nyeste (KMD 2019b) forventningene til kommunal og regional planlegging 2019 - 2023, gjelder:

- Planlegging som verktøy for helhetlig og bærekraftig utvikling
- Vekstkraftige regioner og lokalsamfunn i hele landet
- Bærekraftig areal- og transportplanlegging
- Byer og tettsteder der det er godt å bo og leve.

Selv om det er forutsatt at planer etter plan- og bygningslovens skal ha en sterk forankring i kommunale vedtak, kan det oppstå situasjoner der staten (eller regionale myndigheter) finner det nødvendig å ta styringen over planleggingsprosessen. Kongen kan da etter samråd med berørte kommuner og regionale planmyndigheter vedta *Statlige planbestemmelser* (pbl § 6-2). Disse har lovs kraft og gir staten hjemmel til å fatte vedtak om midlertidige innskrenkninger av rådighet over arealer og utbyggingstiltak. Kongen kan forlenge forbudet med fem år av gangen. Det er likevel et virkemiddel som sjelden brukes fordi det vil være å sette til side det lokale selvstyret. En *statlig planbestemmelse* kan binde arealbruken for et tidsrom av inntil ti år.

Statlig arealplan (pbl § 6-4) gir staten hjemmel til, i visse tilfeller, å utarbeide og vedta planer for statlige tiltak uten å gå veien om kommunale planer. Staten kan i slike tilfeller ta over hele planforberedelsen. Det kan være aktuelt i saker av nasjonal interesse, som store vegprosjekter, hvor det ikke oppnås enighet om trasevalg og tekniske løsninger på lokalt nivå.

Statlige planretningslinjer

Statlige planretningslinjer (tidligere rikspolitiske retningslinjer, RPR) er bestemmelser som i lovens språk «skal legges til grunn» for planleggingen (§ 6-2), dvs. som åpner for skjønnsmessig fortolkning og tilpassing til lokale situasjoner. Selv om statlige retningslinjer i prinsippet kan gis innenfor alle samfunnsområder, er alle gjeldende RPR knyttet til Miljøverndepartementets eller Kommunal- og moderniseringsdepartementets myndighetsområder. Særlig viktig for den kommunale planleggingen er planretningslinjene for arealbruk langs vernede vassdrag, for hensynet til barn og unge i planleggingen og retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging.

De første retningslinjene for transport og miljøspørsmål kom allerede i 1993 og 1994 fra Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet. Den sistnevnte gjaldt planlegging av riks- og fylkesveger. I september 2014 kom nye Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging som konkretiserer hvordan en skal arbeide for å nå de

mål som følger opp kravene fra de gamle RPR (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Formålet er å oppnå en bedre samordning av [areal- og transportplanleggingen](#) i den enkelte kommune, men ikke minst på tvers av kommuner, sektorer og forvaltningsnivåer. Retningslinjene klargjør hvilke prinsipper som skal vektlegges og peker på samarbeidsbehov og ansvarsforhold ved gjennomføring av planene. Målet er at planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, miljømessig gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljøer med god trafikkssikkerhet og effektiv trafikkavvikling både innenfor den enkelte kommune og på tvers av kommunegrensene. Se også tiltak [Areal- og transportplanlegging – statlige føringer](#).

Planretningslinjene slår fast at målet er å komme fram til løsninger som kan redusere transportbehovet, gi korte avstander til daglige gjøremål og skape effektiv samordning mellom ulike transportmåter. Et viktig punkt i retningslinjene (pkt. 3.5) sier at i områder der befolkningstettheten gir grunnlag for det

«skal det ved utformingen av utbyggingsmønsteret og transportsystemet legges vekt på å tilrettelegge for kollektive transportformer. Når kapasitetsproblemer i vegsystemet oppstår, skal andre alternativer enn økt vegkapasitet vurderes på lik linje, for eksempel regulering av trafikk, forbedring av kollektivtransporttilbudet».

[Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging \(RPR-BU\)](#), stiller både krav til planers innhold og planprosessen. F. eks. krever punk 5.d at arealer egnet for barn og unges lek og utfoldelse skal erstattes dersom de blir tatt i bruk til andre formål. Videre hjemles både her og i pbl §5.1 at barn og unge rett til å bli hørt og få fremmet sine synspunkter i alle plan- og byggesaker som berører dem.

Planprogram og konsekvensutredninger

Pbls formålsparagraf, §1.e, angir at planleggingen skal legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode oppvekstmiljøer og gode oppvekst- og levekår.

For alle regionale planer, kommuneplaner og for noen reguleringsplaner med vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et *planprogram* som grunnlag for planarbeidet. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes vanligvis av planmyndigheten.

Alle forslag til planer etter loven skal ved offentlig ettersyn ha en *planbeskrivelse* som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området. For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – en *konsekvensutredning* – av planens virkninger for miljø og samfunn.

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at en *risiko- og*

sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til aktuelle utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging.

Hva som skal konsekvensutredes og hva utredningen skal omfatte er bestemt i to forskrifter, én for planer og én for tiltak (KMD 2014b: FOR-2014-12-19-1726, for planer og FOR-2014-12-19-1758, for tiltak). Statens vegvesens (2018) [Håndbok V712](#) angir prinsipper for utredning av økonomiske («prissatte») og miljømessige («ikke-prissatte») konsekvenser av veganlegg. KLD og KMD publiserte i 2015 en veileder for metode og data ved konsekvensutredninger

3. Supplerende virkemidler

Plan- og bygningslovens plansystem er omfattende og ressurskrevende. I dag har nesten alle landets kommuner utarbeidet en arealdel til sin kommuneplan, mens 76 % hadde i 2014 vedtatt en samfunnsdel i løpet av de 10 siste årene (Kilde KOSTRA). I mange tilfeller er planene imidlertid av eldre dato og på etterskudd med den faktiske utviklingen. De nye bestemmelsene om at hvert nyvalgt kommunestyre skal vedta en planstrategi vil forhåpentlig sette fart i oppdateringen av planene og gjøre kommunal planlegging mer rettet mot lokale utfordringer. 93 % av landets kommuner har utarbeidet en planstrategi de siste 10 årene (Kilde: KOSTRA).

Planer etter plan- og bygningsloven definerer betingelsene for gjennomføring av fysiske tiltak, men sikrer ikke gjennomføringen. Det skjer gjennom kommunens økonomiplan og den årlige budsjettbehandling. Derfor vil behandlingen av økonomiplan og årsbudsjett være en avgjørende fase i lokal transportplanlegging, miljø- og trafikksikkerhetsarbeid. Over tid har det utviklet seg en praksis der den 4-årige økonomiplanen utgjør kommuneplanens handlingsprogram, Økonomiplanen blir utformet og behandlet etter bestemmelsene i Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 1992.

Å sikre finansieringen av lokale tiltak av et visst omfang vil i en del tilfeller innebære at statlige, regionale og kommunale myndigheter må gå sammen om finansieringen, eventuelt også sammen med private transportselskaper og utbyggingsinteresser. Se tiltakene [Avtaler mellom stat, fylkeskommune og kommuner](#) (byvekstavtaler og bypakker). og [Regulerende vegprising](#).

4. Bruk av loven - evalueringer

Plan- og bygningsloven er et sentralt virkemiddel i alle sammenhenger hvor fysiske miljøtiltak (som omfattes av loven) skal gjennomføres og hvor det er nødvendig å forhindre eller redusere negative miljøeffekter. Innsats for en mer bærekraftig utvikling betyr å nærme seg planleggingsoppgavene fra mange sider - samtidig. Plan- og bygningsloven blir benyttet daglig i planlegging og gjennomføring av store og små tiltak, på store og små steder, for å

samordne mål og innsatser, og mobilisere ressurser på tvers av kommune? og forvaltningsgrenser. En rekke tiltak behandler planlegging for bærekraftig utvikling, se for eksempel [Lokalisering av arbeidsplasser og bolig](#), [Bystruktur og trafikkreduksjon](#), [Samleterminaler varetransport](#).

Kommunes *planstrategi* og kommuneplanens *samfunnsdel* er godt egnet til å sette trafikk- og miljøutfordringer på den politiske dagsorden i kommunen. Her er det rom for å reise grunnleggende spørsmål både om mål, prioriteringer og mulige strategier for handling. Hva skal være de langsiktige målene for utvikling av trafikksystemet i kommunen? Hvilke avveieringer må gjøres mellom tilgjengelighet, fremkommelighet, miljø og trafiksikkerhet. Hvilke særlig utsatte steder eller trafikantgrupper skal prioriteres? Hvilke miljøbelastninger krever særlig oppmerksomhet og lokal innsats? Hvor kreves det samarbeid og samordning med andre myndigheter og institusjoner?

Bortsett fra at de ulike planformene er lovpålagte, og i de fleste tilfeller en nødvendig forutsetning for gjennomføring av fysiske tiltak, er en viktig lærdom at selve planleggingsprosessen kan være en viktig arena for mobilisering til felles innsats. Gode opplegg for informasjon og medvirkning kan både gi korrektiver og innspill til faglig ekspertise, skape oppslutning om tiltak og legge grunnlag for samarbeid om gjennomføring ved ressurser og innsats slås sammen. [Nettverk for samarbeid](#) behandles i eget tiltak. Det er gjennomført en rekke forsøksprosjekter og forskningsbaserte studier og evalueringer av prosesser og resultater med sikte på bedre samordning av areal- og transportplanlegging. Disse har hatt betydning for endring av lovverk og utforming av nye ordninger. Eksempler fra de større byene er:

Det er gjennomført en rekke forskningsbaserte studier og evalueringer av prosesser og resultater med sikte på bedre samordning av areal- og transportplanlegging. Disse har påvirket endring av lovverk og utforming av nye ordninger. Eksempler fra de større byene er:

- «Transportplanarbeidet i de 10 største byene» (TP10) på 1990-tallet
- «Samordnet areal- og transportplanlegging» (ATP) i seks byer fulgte opp TP10.
- «Strategisk areal- og transportplanlegging» (STRAT) på regionalt nivå ble benyttet som bakgrunnsmateriale for arbeid med Nasjonale transportplaner.
- *Miljøbyprogrammet* (1993-2000) var viktig for planlovutvalgets mandat for utredning av vår nåværende planlovgivning (Miljøverndepartementet 2000; Opedal et al. 1998).
- «[Fremtidens byer](#)» med hovedfokus på klimautfordringer hadde et bredere samarbeid mellom statlige myndigheter (Miljøvern-, Samferdsels-, Olje- og energi- og Kommunal- og regionaldepartementet) samt Næringslivet og de 13 største byene. Programmet ga byene kunnskap om hvordan de kunne kutte utslipp og bedre bomiljøet. Arbeidet ble videreført gjennom *avtaler om miljøbypakker*, vedtatt i forbindelse med NTP 2014 - 2023.

En annen type samordningstiltak - til dels sterkt omstridt - er innføring av ulike systemer for [vegprising](#). Bomavgifter var i utgangspunktet et finansielt virkemiddel for å fremskynde nye vegprosjekter, men etter hvert er en betydelig del av inntektene øremerket til finansiering av kollektivtrafikk, og tilrettelegging for gangs- og sykkeltrafikk. Samferdselsdepartementet (SD) er ansvarlig for dette innsatsområdet.

Evaluering av de ulike ordningene har (Norheim 2013, Ruud og Wahlberg 2013, Sager m. fl. 2017, NTP 2018 - 2029) har bidratt til at en nå legger vekt på å utvikle et mer forpliktende samarbeid mellom aktørene gjennom etablering av langsiktige avtaler. Staten bidrar med midler (i alt 66.4 milliarder) tilsvarende de kommunene avsetter vha bompenger. Rammeverket er gitt i NTP (2018 - 2029) og skal omfatte Byvekstavtaler for de 9 største byområdene og Bypakker for mindre byer og tettsteder. Etter grundige utredninger ble de første byvekstavtalene inngått i Bergen og på Nord Jæren i 2017. Trondheim og Oslo fikk sine avtaler i 2019. Se tiltaket [Avtaler stat - fylkeskommune - kommune](#) (byvekstavtaler og bypakker).

De siste årene er det også foretatt en bred evaluering (EVAPLAN) av om pbl fungerer etter intensjonene og om loven håndterer den vanskelige balansen mellom samfunnsmessig regulering av dagens utfordringer og hensynet til en økonomisk og sosialt bærekraftig by- og stedsutvikling for framtidige generasjoner. En rekke fagmiljøer deltok i EVAPLAN som ble ledet av NIBR. EVAPLAN er en forskningsbasert studie som tar opp en rekke av planleggingens mange konflikter og utfordringer og er ment å gi grunnlag for diskusjoner om mulige forbedringer av loven. Resultatene presenteres i to bøker eller artikkelsamlinger; Hanssen og Aarsæther (2018 a og b). Det er også gjennomført en egen studie av hvordan barn og unges rettigheter håndteres i planleggingen, se Hanssen 2018 og tiltaket [Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging](#) (RPR-BU).

5. Miljø- og klimavirkninger

Plan- og bygningslovens ulike planformer ivaretar en rekke forskjellige formål og funksjoner og tar hensyn til et bredt spekter av nasjonale mål og retningslinjer. Plan- og bygningsloven dreier seg ikke bare om planlegging av arealbruk og infrastruktur, men om samfunnsplanlegging i bred forstand. Samtidig understreker den sammenhengene mellom utformingen av våre fysiske omgivelser, natur- og miljøkvalitet og bo- og levekår. Gode fysiske planer bidrar til å sikre sentrale verdier som tilgjengelighet, fremkommelighet, miljø og sikkerhet.

Evalueringene av de store transport- og miljøsatsingene viser at introduksjon av nye, ambisiøse mål i planleggingen må følges av institusjonelle endringer som støtter målene. Målene i de nasjonale (rikspolitiske) retningslinjene brukes lett som politisk retorikk Osland og Kråkenes (1998) og Nielsen m. fl. (2000) pekte på at å oppnå styrket og bedre samordnet lokal transportplanlegging krever organisatoriske løsninger og løpende plan- og budsjettprosesser med full sammenheng mellom beslutningsmyndighet og herredømme over virkemidler. Det setter store krav til samarbeid mellom sektormyndigheter både på statlig, regionalt og lokalt nivå. Den institusjonelle strukturen motvirker lett samordning mellom sektorer (for eksempel for ulike transportformer) og forvaltningsnivåer, og er en vesentlig årsak til manglende resultater

Målene om mer bærekraftig byutvikling krever både politisk og administrativ vilje til å ta i bruk virkemidler som oppfattes som radikale og samfunnsmessig dyptgripende. Innenfor samferdselssektoren må vegbygging, kollektivsatsing, kø(veg) prising og parkeringspolitikk ses i sammenheng. Hvordan ulike samfunnsfunksjoner lokaliseres, bindes sammen og

organiseres, er avgjørende i bestrebelsene på å redusere transportvolum og miljøulempen (se f.eks. Fridstrøm 2019).

Radikale tiltak, som innføring av bompenger og rushtidsavgifter, møter lett motstand, siden de berører motstridende interesser og mål for å finansiere både bilvegnett, kollektivtrafikk og gang- og sykkelvegnett. Det er likevel klart at kombinasjonen av ulike mål og flere finansieringskilder har gitt resultater. Evalueringen av Oslopakkene har vist at samordnet innsats blir enklere under de spesielt tilrettelagte finansieringsordningene. Næss m. fl. (2009) finner basert på gjennomgang av et stort antall forskningsprosjekter, at "den kompakte byen" er et virkemiddel for å redusere transportbehov og legge grunnlag for god kollektivdekning. Fortetting skaper også mindre press på dyrket mark og friluftsområder - "marka-områdene" - i byenes omland. Det finnes også motforestillinger mot [fortetting](#), særlig med hensyn til effektene for bomiljø og grønnsstruktur i eldre byområder og ivaretagelse av arealer for barn og unges utfoldelse og aktiviteter. Se (Nordbakke 2018, Hanssen et al. 2005, Hanssen 2019) og tiltakene [Fortetting med kvalitet](#) og [Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging](#).

6. Organisering og ansvar

Det er kommunen som normalt er avgjørende myndighet, men regionale og statlige myndigheter kan fremme innsigelser til planene om de mener planene bryter med nasjonale mål eller aktuell særlovgivning. Se nærmere i tiltaket [Innsigelser](#).

Godkjent plan etter plan- og bygningsloven lovfester både rettigheter og forpliktelser. Godkjent reguleringsplan gir for eksempel rett til ekspropriasjon av grunn og bebyggelse for å gjennomføre planen om ikke forhandlinger og frivillige ordninger fører fram. Samtidig bestemmer reguleringsplanen, til dels detaljert, hvordan aktuelle utbyggingstiltak skal utformes og gjennomføres, for eksempel med hensyn til rekkefølge, skadeforebyggelse og avbøtende tiltak. Eventuelle unntak må formelt behandles som dispensasjon fra planen. Men godkjent reguleringsplan medfører ingen plikt til gjennomføring.

Planlegging er en arena hvor kryssende interesser møtes og brytes, ikke minst hva gjelder miljø- og klimaspørsmål. Deltakelse, medvirkning og samordning er sentrale stikkord for plan- og bygningslovens prosedyrer for utarbeidelse og behandling av kommuneplaner og reguleringsplaner. Et hovedformål er at loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

Loven definerer de formelle sidene - «minstekravet» - til samarbeid mellom planmyndighetene, berørte interesser og allmennheten. Loven sikrer at et planprogram blir utarbeidet, at planarbeidet blir offentlig kunngjort og at det åpnes for å fremme kommentarer, klager og innsigelser mot planene. Enhver som fremmer planforslag er pålagt «å legge til rette for medvirkning» og kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Her nevnes spesielt barn og unge. Loven gir bestemmelser om offentlig høring og ettersyn og definerer statlige og

regionale myndigheters rett til å [fremme innsigelse mot planforslag](#) som strider mot nasjonale og viktige regionale interesser, eller vedkommende myndighets ansvarsområde. Retten til å fremme innsigelse er både et direkte styringsmiddel og et «ris bak speilet» i forhandlinger om praktiske løsninger og mulige kompromisser.

Befolkningens medvirkning i planlegging og miljøspørsmål er en demokratisk rettighet nedfelt i Grunnlovens §110b og i Miljøinformasjonsloven av 2003. Befolkningens deltakelse og medvirkning er også et sentralt tema i planleggingsteori og i diskusjon om utøvelse av planleggerrollen. Et *kommunikativt* syn på planlegging, med vekt på likeverdighet mellom interessegrupper og aksept for konkurrerende verdier, kunnskap og virkelighetsoppfatninger utfordrer det dominerende synet på planlegging som en rasjonell og rent mål/middel-orientert prosess basert på et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag (Kleven 1998, Kleven 2011).

Tabell 1: Kjennetegn og begrensninger ved instrumentell og kommunikativ rasjonalitet (Langmyhr og Sager 1999).

Kjennetegn	Instrumentell rasjonalitet	Kommunikativ rasjonalitet
Fokus	Produksjon Effektiv måloppnåelse	Politikk Samhandling og dialog
Planleggingens legitimitet knyttet til	Produksjon av goder, eks miljøgoder	Motarbeide illegitim sosial ulikhet
Uunngåelige begrensninger	Behov for å styre forstyrrende elementer i markedet Manglende kunnskap om sammenheng mål og midler Begrensede ressurser til analyser av alle alternativer	Behov for å fjerne forhold som forstyrrer kommunikasjonen Misforståelser i kommunikasjon og samhandling Informasjonsforstyrrelser på tvers av organisatoriske skillelinjer
Unødvendige begrensninger	Bevist mangelfulle analyser Institusjonelle forhold som hindrer bruk av effektive virkemidler	Bevisst manglende respons på innspill Legitimering av maktstrukturen gjennom systematisk mangelfull medvirkning

Miljøverndepartementets (2011b) reguleringsplanveileder gir oversikt over de formelle kravene, sjekklister og nyttige eksempler (med referanser) på organisering av medvirkningsprosesser i ulike planleggingssituasjoner, alt fra rene informasjonsmøter til planleggingsverksteder med stor grad av «blanke ark» og aktiv medvirkning.



Figur 2: Momenter i en åpen planleggingsprosess (Miljøverndepartementet 2011e Nettversjon).

Kommuneplanen skal være en plan både for kommunen som lokalsamfunn og som organisasjon. Over år har det utviklet seg en viss tradisjon for å se kommuneplanarbeidet som en «planleggingsdugnad» med bred medvirkning fra befolkningen; se f.eks. Amdam (1998) og <http://www.kommunetorget.no>. Fylkeskommunene har veiledningsansvar for kommunal planlegging og har på sine hjemmesider et stort tilfang av informasjons- og veiledningsmateriale om aktuelle temaer i arbeidet med kommuneplaner og reguleringsplaner. Det samme gjelder for fylkesmannens avdelinger (Miljøverndepartementet 2011c) og Statens vegvesen som skal veilede kommunene (www.vegvesen.no).

Loven fra 2014 har nedfelt krav om medvirkning fra barn og unge i §5.1: «Barn og unge har en lovfestet rett til å bli hørt og fremme sine synspunkter i alle plan- og byggesaker som berører dem». Videre krever §3-3, tredje og fjerde ledd at kommunestyret skal sørge for å etablere en *særskilt ordning* for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen. Den som besitter denne ordningen skal forholde seg til all planlegging i kommunen, også byggesaksarbeidet. Vedkommende skal tidlig gis innsiktsmulighet og rett til å uttale seg i de deler av saksbehandling og planlegging som er av betydning for barn og unge. Detaljer om ordningen se tiltaket [Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging](#).

7. Kostnader

Hva det vil koste å bygge opp et fullverdig kommunalt planapparat er ikke mulig å anslå. Kommunene er pålagt å ha en planstrategi og en kommuneplan, og alle bygge- og anleggstiltak av en viss utstrekning krever dessuten en godkjent reguleringsplan. Alle kommuner er med andre ord pålagt å holde seg med et planleggingsapparat med nødvendig kompetanse og kapasitet. Virkeligheten er imidlertid en annen. Mange kommuner sliter med både kapasiteten og kompetansen og ligger på etterskudd med oppdatering og rullering av kommuneplanen, særlig samfunnsdelen. De aller fleste reguleringsplaner utarbeides og fremmes av private tiltakshavere, utbyggere og konsulenter. Kommunenes apparat blir i stadig større grad opptatt med ren saksbehandling av innsendte planer (NOU 2001:7); (Skjeggedal og Saglie 2008).

8. Utfordringer og muligheter

Planlegging etter plan- og bygningsloven setter høye mål og blir derfor utfordret både av sine egne ambisjoner og av drivkrefter innenfor og fra utsiden av det norske samfunnet.

Utfordringene «utenfra» består av reelle trusler, som klimaendringene, og følger av Norges tilslutning til internasjonale avtaler og konvensjoner. Dette er planleggingskrav som utfordrer både etablerte sektor- og forvaltningsgrenser (Kleven m. fl. 2011).

Kommunal planlegging utfordres også av et betydelig nasjonalt endringspress, ikke minst påvirket av endringer i forholdet mellom kommune og stat. Dagens kommunestruktur er utfordret av både av de mange nye oppgavene kommunen har fått ansvar for, og et nytt syn på styringsforholdet mellom stat og kommune. Statens krav til hvordan kommunene skal løse nasjonale oppgaver – både på velferds- og miljøfeltet – tar i stigende grad form av nasjonale standarder for plankvalitet og planleggingsprosesser. Økt sektorisering og nye, regionale forvaltningsenheter gjør planlegging mer orientert mot funksjoner på tvers av kommunale territorier. Kommunal planlegging underlegges strengere innholds- og kvalitetskrav samtidig som kommunenes gjennomføringsmuligheter, dvs. deres økonomiske evne, ikke øker i samme takt (Hompland og Naustdalslid 2010).

En annen nøkkelutfordring i kommunal planlegging er at ett stort antall aktører med avgrenset myndighetsområde innenfor territoriale grenser skal samhandle om å løse komplekse problemer og sprikende interesser. Plan- og bygningsloven knytter i stor grad dette samordningsansvaret til kommunale planprosesser, samtidig som lokale planmyndigheter og beslutningsfattere har begrenset myndighet overfor statlige og regionale organer.

Samfunnet er stilt overfor utfordringer som har konfrontert planleggingen med mer komplekse og motsetningsfylte oppgaver. Arealplanlegging for mindre transport- og energibruk, vurdering av usikkerhet og risiko knyttet til klimaendringer er eksempler på dette. Behovet for ny kunnskap og nye faglige tilnærminger er stort (Kleven m. fl. 2011). Andre utfordringer ligger i ambisjonen om økt medvirkning fra berørte interesser og bruk av nye samarbeids- og styringsformer - nettverk og partnerskap - mellom offentlige og private aktører, se også [Nettverk for samarbeid](#). Tradisjonelle tilnærminger og planleggingsformer er utfordret, men mangler kunnskapsmessig feste i lokalpolitikken og kommunal forvaltningspraksis.

En strategi for å nå målsetninger om klimavennlig transport kan for eksempel være å prioritere ny utbygging i de sentrale delene av byen eller rundt kollektivknutepunkt. Aktører med interesser i byens utkantsområder kan da oppleve å ikke få realisert ønsker om eiendomsutvikling. Det ligger mao reelle interessenmotsetninger i planleggingsprosessene, hvor noen kan tape og andre vinne på beslutningene som fattes (Flyvbjerg 1998). Forskjellige aktørgrupper vil derfor mobilisere for og mot foreslått arealpolitikk.

Kjennskap til den lokale konteksten som politikerne opererer i, er viktig for å forstå avstanden som lett oppstår mellom nasjonale målsetninger og lokal politikktøvelse (Tønnesen 2015a og b). Selv om lokale myndigheter skal operere i henhold til nasjonal

politikk, påvirkes de av press lokalt. I dette ligger også det at bystyrrer er ansvarlige overfor en lokal befolkning og primært forventet å fremme lokale interesser og verdier (Falleth og Hovik 2009).

Medvirkning fra barn og unge har fått en større plass i lovverket i de seinere år, men ikke nødvendigvis i praksis alle steder. Derfor trengs mer informasjon og bedre veiledere fra KMD, se konkrete forslag i Hanssen (2019) og i tiltaket [Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging](#).

9. Referanser

Amdam, R. 1998

Strategisk kommuneplanlegging. I: Kleven, T. (red.) *Planlegging og handling*. Oslo: Kommuneforlaget.

Falleth, E. I og Hovik, S. 2009

Local government and nature conservation in Norway: decentralisation as a strategy in environmental policy, *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 14:3, 221-231

Flyvbjerg, B. 1998

Rationality and power. Democracy in practice. London: University of Chicago Press.

Fridstrøm, L. 2019

Dagens og morgondagens bilavgifter. TØI rapport 1708/2019.

Hanssen, G.S. 2018

Hvordan ivaretas hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planlegging etter plan- og bygningsloven (2008)? Oslo Met. NIBR NIBR rapport 2018/12.

Hanssen, G.S., Hofstad, H., Saglie, I-L. (red) 2015

Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer. Oslo, Universitetsforlaget AS.

Hanssen og Aarsæther, N. (red.) 2018a

[Plan- og bygningsloven 2008 - Fungerer loven etter intensjonene?](#), Universitetsforlaget

Hanssen, G.S. og Aarsæther, N. (red.) 2018b

[Plan- og bygningsloven 2008 - En lov for vår tid?](#), Universitetsforlaget

Hompland, A. og Naustdalslid, J. 2010

Ei kommuneinndeling – mange strukturar. Diskusjonsnotat om kommunestruktur utarbeid for KS. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Kleven, T. (red.). 1998

Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring. Oslo: Kommuneforlaget.

Kleven, T., Naustdalslid, J. og Bjørn, C. 2011

Styring av planforskning og planleggerutdanning i Norge. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR rapport 2011:14.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

- 2014a: *Lov om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak) m.m.* LOV-2014-06-20-52
- 2014b: *Konsekvensutredningsforskrifter (FOR-2014-12-19-1726, for planer og FOR-2014-12-19-1758*
- 2015: *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.* Vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015.
- 2019: *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 - 2023.*

Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2015
Konsekvensutredninger: anerkjent metodikk og databaser for innlegging av data.. Veileder.

Langmyhr, T. og Sager, T. 1999

Institusjonelle forhold og planprosesser i samferdselssektoren. Trondheim: SINTEF Bygg og miljøteknikk. Rapport. STF22 A99557

Miljøverndepartementet (nå Klima- og miljødepartementet). Disse finnes i hovedsak også på Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmeside.

- 2000: *Utvikling av miljøbyer. Erfaringer og anbefalinger.* Hovedrapport.
- 2011a: *Planlegging etter Plan- og bygningsloven.* [T-1476](#).
- 2011b: *Reguleringsplanveileder.* [T-1490](#).
- 2011c: *Lenker til kommunal planlegging.*
- 2017 *Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven*
- 2018 *Reguleringsplanveileder*
- 2019: *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 – 2023*

Nielsen, G., Arge, N., Lerstang, T., Moen, B. og Strand, A. 2000

Mer effektive institusjoner og bedre planlegging. Oslo: Norges forskningsråd. Synteserapport nr. 3 fra forskningsprogrammet Lokal transport- og arealpolitikk.

Nordbakke, S. 2018

Barn og unge i den kompakte byen. Plan 2, 20108.

Norheim, B. 2013

[Bymiljøavtaler i NTP. Et godt virkemiddel for bedre kollektivtrafikk og miljø?](#) Oslo, Urbanet analyse. UA-notat 52/2013.

NOU 2001:7

Bedre kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.

Næss, P., Næss, T. og Strand, A. 2009

The challenge of sustainable mobility in urban planning and development in the Oslo Metropolitan Area. Oslo: Transportøkonomisk institutt. TØI report 1024/2009.

Opedal, S., Pløger, J., Strand, A. og Vestby, G. M. 1998
Miljøbyprogrammet. En midtveiseevaluering. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Prosjektrapport 1998:8.

Osland, O. og Kråkesnes, T. 1998
New Deal eller gamle spilleregler? Om kollektivtrafikkens forvaltningsorganisasjon og valg av politiske styringsinstrumenter for å fremme kollektivtransporten. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Rapport 65/98.

Ot. Prp. Nr 32 (2007- 2008)
Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven, plandelen).

Ruud, A. og Wallberg, S. 2013
De fireårige belønningsavtalene. Evaluering av byområdenes resultater 2012. Oslo, Vegdirektoratet.

Sager, T., Bull-Berg, H. Og Grindvoll, I.L.T: 2017
Transportpakker. Litteraturgjennomgang og kartlegging av transportpakker som store offentlige investeringsprosjekter. Concept arbeidsrapport. Trondheim; Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Samferdselsdepartementet:

- 2012: [meld.nr. 33 \(2012-2013\)](#). Nasjonal Transportplan 2014-2023.
- 2016: [meld.nr. 33 \(2016-2017\)](#). Nasjonal Transportplan 2018-2029.

Skjeggedal, T. og Saglie, I.-L. 2008
Kartlegging av planleggings- og stedutviklingskompetanse i kommunene. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-notat 2008:15.

Statens vegvesen 2018/21
[Konsekvensanalyser](#). Veileder. Håndbok V712

Stortinget 2014
Proposisjon 121 (2013-2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen)
Innst. 47L (2014-2015) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen)

Tønnesen, A. 2015a
Policy packages and state engagement: Comparing car-use reduction policy in two Norwegian cities. Journal of Transport Geography 46. 89-98.

Tønnesen, A. 2015b
Entrepreneurialism and car use-reduction. Planning Theory & Practice. 16:2. 206-225.