

Formål i kommuneplaner

Alle kommuner skal ha sin *kommuneplan*. Plan- og bygningsloven foreskriver at den skal ha en samfunnsdel og en arealdel. Arealdelen består av tre komponenter: kart, beskrivelse og bestemmelser.

Kommuneplankartet er den mest visuelle delen av hele planen, og får ofte størst oppmerksomhet. Det skal vise hva hver flik av kommunens areal skal brukes til (eller ikke brukes), både på land og til sjøs.

Plan- og bygningsloven og dens forskrifter bestemmer hva det er lovlig å ha som arealformål i kartet, og rammer for hvordan bestemmelsene kan si mer om arealene. Paragraf 11-7 sier at det er verken mer eller mindre enn seks hovedformål som kan fastsettes i kartet, med mulig angivelse av underformål for de fleste av dem:

- **bebyggelse og anlegg:** boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, næringsbebyggelse, idrettsanlegg, andre typer anlegg, uteoppholdsarealer, grav- og urnelunder;
- **samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur:** veg, bane, lufthavn, havn, hovednett for sykkel, kollektivnett, kollektivknutepunkt, parkeringsplasser, traseer for teknisk infrastruktur;
- **grønnstruktur:** naturområder, turdrag, friområder og parker;
- **forsvaret:** ulike typer militære formål;
- **landbruks-, natur- og friluftsområder samt reindrift:** areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv.
- **bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone:** ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon.

Bare for sjø og vassdrag er det i loven nevnt at formål kan kombineres. Men det er etablert praksis (muligens begrunnet i forskrift?) at det kan angis kombinerte formål innen alle de seks hovedformålene.

Det som ikke er lovlig, er å kombinere på tvers av hovedformål. Parkeringsplasser til kjøpesenter, for eksempel, eller veier innen et boligområde, burde derfor ut fra loven vært skilt ut allerede på kommuneplan-nivå. Men paragraf 11-5 sier at «Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen», og det tolkes slik at når man i kommuneplanen setter av areal til boliger, vil de områdeinterne veiene og parkeringsplassene kunne være «gule» (farven for boligbebyggelse) i plankartet. Mer detaljert planlegging i form av regulering vil da dele det opp videre, inkludert på tvers av de seks hovedformålene.

I noen kommuner og deres opplegg for kommuneplan har man bestemt at kommuneplanen som prinsipp gjelder foran eksisterende reguleringsplaner. Det gjør hele plan-apparatet mye stivere, blant annet fordi kommuneplaner må justeres på et vrient (nesten umulig) detaljeringsnivå for ikke å bryte med reguleringsplanene. Det fører til at mye av tegnearbeidet med kommuneplankartet blir lagt i å reprodusere eksisterende vedtatte planer, med et svært «knudrete» kart som resultat, og at mye av også politikernes oppmerksomhet blir lost inn på detaljer. Hvis man vil bruke kommuneplanprosessen til å detalj-revurdere vedtatte reguleringsplaner, kan den føres inn i store antall ressurskrevende vurderinger av hva som ikke er bra nok i reguleringsplanene. Og når detaljene får mye fokus, får man ikke sett og lagt nok arbeid i hovedtrekkene.

Det er et mye bedre prinsipp, mener jeg, at vedtatte reguleringsplaner gjelder foran kommuneplanen. Reguleringsplanene er jo laget med en mye større innsats på detaljnivå, som kommuneplanens arealdel ikke bør trenge å gå helt ned på. Da tar man på alvor at kommuneplanen skal behandle hovedtrekk, ikke detaljer. Hvis det finnes enkelte reguleringsplaner som

tiden har gått fra, og som det er godt å overstyre, kan de heller stå fram som unntak i kommuneplanens bestemmelser.

Kommuneplanlegging er en øvelse som utføres i konfliktfeltet mellom ideelle tanker og en av og til gjenstridig virkelighet. Én ting er at eksisterende arealbruk kan være annerledes enn det man ser for seg som best for framtida. En annen er at vi i den norske blandingsøkonomien, med ikke så lite rom for privat eierskap og initiativ, for de fleste byggeprosjekter vil være avhengige av at rammene planene gir er tilstrekkelig åpne til at noen vil stå for prosjektene. En tredje er at de ideelle tankene hos planleggerne ikke nødvendigvis har full støtte fra politikerne som skal vedta dem, eller fra publikum som blir utsatt for dem. Jo strengere det planlegges ideelt, desto vanskeligere er det å leve, er min på-spissen-påstand.

Oppdelingen i formål er i seg selv et sånt konfliktfelt. Slik jeg ser det, er definisjonen av formålene preget av en bytenking som passer dårlig for Norge generelt. På landet er det landbruk og natur, liksom; alt annet skal være i bystrøk. Den som har vært utenfor Oslogryta, vet at det ikke er sånn. På landet bor det mekanikere som fikser landbruksmaskiner, lærere som jobber på grendeskolen, og de som er ansatt i butikkene. Til og med frisører kan finnes på landet - også lærere på landet trenger å klippe håret av og til, for ikke å snakke om gårdbrukerne. Og elektrikere, rørleggere, veterinærer, jordmødre... Dessuten er det noen som kan ha arbeid «i byen», men som foretrekker landet som bosted.

Urbane planleggeres ideer om det femte formålet i lista, landbruks-, natur- og friluftsområder, bør altså få mer motstand enn de har fått til nå. Formålet tolkes for snevert for mange av de aktivitetene som faktisk skjer på landet, og bør kunne skje der. Heldigvis finnes underformål for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse, slik at det kan være lovlig å bo der også for en mekaniker. Men ideologene bak planleggingen virker ikke helt klare for å innse virkeligheten. For eksempel i den kommunen jeg kjenner best, Lillesand, finnes det svært mange eksisterende boliger som ligger i

«ren LNFR», altså uten at de er anerkjent som boliger i planen. De siste par rundene med revidering av kommuneplanen har det vært politisk påtrykk for å ta noe av dem inn i «spredt bolig», men det er et møysommelig arbeid med en viss motstand fra høyere hold.

Jeg skjønner egentlig ikke denne motstanden. Det vil si, jeg kan skjønne at idealistiske planleggere med framtida for øye, og sine syn på hvordan framtida best skal være, kan være tilbøyelige til å se bort fra mennesker her og nå. Men de burde ikke få ture fram, og mer jordnære planleggere og ansvarlige i kommunene, og ikke minst politikere, burde kunne sette skapet på plass.

Skal jeg sette det på spissen, er det en strid om kommuneplanen skal være et (forholdsvis) ideelt framtidsbilde, eller om den skal være et verktøy med utgangspunkt i dagens virkelighet og muligheter for gradvise forbedringer og utvikling med utgangspunkt i den. Rett skal være rett, dagens kommuneplaner er sjelden eller aldri i den ideelle ytterenden på denne skalaen. Men det kunne bli både bedre for flere folk nå og bedre for framtida om de var enda nærmere virkeligheten.

Noen vil innvende at et arealformål som er bestemt i kommuneplanen ikke hindrer at avvikende lovlig bruk i dag kan fortsette. Altså at disse boligene i ren LNFR kan fortsette å eksistere. Men det er to forhold som jeg mener er viktige argumenter mot denne tenkingen. For det første er det ikke mulig å knytte bestemmelser til ren LNFR i kommuneplanen, slik at det som er lovlig å gjøre der alltid vil være svært begrenset. Det kan være tungvint og dyrt å bo i ren LNFR. For det andre mener jeg at innbyggerne fortjener bedre enn å bo på nåde. Det som har eksistert lenge (eller ikke fullt så lenge), har for meg forrang foran en planleggingskultur som ikke har så mange år på seg, men likevel vil bestemme. Å beholde, og i noen grad utvikle, et gammelt bosettingsmønster er mye viktigere enn at en streng planleggingsideologi skal få råde.

Det bringer meg over til mitt siste hovedpoeng her. Hvor strengt er det fornuftig å planlegge? Jo strammere rammer som settes for senere detaljplanlegging og utførelse, desto større er sannsynligheten for at ingen vil være interessert i å utføre noe. Jo slakkere rammer, desto mindre sikre er man på at det som utføres blir bra. Det er altså en balansegang, der det nok ikke er mulig for alle å bli enige.

Heldigvis ser det ut til at strenghet i form av rene formålsangivelser (underformål) i plankartet er litt på vei ut. Lenge var planfolket mest glade i rene farver: enten gult (boliger) eller blått (næring) eller rødt (offentlige formål). Men så har man oppdaget at kombinerte formål, boliger og næring for eksempel (i alle fall noen former for næring), ikke er negativt. Det kan rett og slett ha mange kvaliteter ved seg. Gamle byer, som vi er glade i, var aldri bolig her og næring der, men begge deler oppå hverandre og nært ved siden av hverandre. Selv bor jeg i et strøk med blanding av helårsboliger og fritidsboliger, og jeg vil kalle det også en berikelse, ikke et problem. At det blir mer kombinerte formål framover, føler jeg meg sikker på, og det er bra.

Men ikke alle former for næring går greit sammen med boliger, og det leder til et siste emne her. I noen sammenhenger sier planleggerne at de ikke kan få lagt strenge nok rammer for hva som kan tillates, og det går an å være enig med dem. Støyende og/eller visuelt skjemmende industri går ikke godt sammen med boliger. Noen krav til næringen kan formuleres klart i bestemmelser, men ikke alle.

Ved Lillesands siste revidering av kommuneplanen har det vært to innspill til «turistformål» (underformål av bygg og anlegg) som har vist seg å være problematiske. Det er grunneierne som har ønsket at kommuneplanen skal gi dekning for den bruken de tenker å gjøre av arealene. I begge tilfeller er eierne innstilt på å være svært forsiktige med bygningsmessige tiltak, og vil tilpasse seg strøk og jordsmonn for å si det sånn. Begge er i utgangspunktet campingplasser, men noe infrastruktur og byggverk trengs jo. Planleggerne sier at blir det turistformål i

kommuneplanen, vil det være umulig å hindre sterke utbygginger, som for eksempel hotell. Hva dagens eiere sier, kan ikke tillegges mye vekt, for de kan selge og da vil nye eiere kunne påberope seg rettigheter som følger av at det er satt turistformål i plankartet. Å lage bestemmelser som setter rammene, er i alle fall lovlig og burde være mulig, tenkes det på politisk side. Men overkikadorene hos statsforvalter er skeptiske. Kanskje er planinstituttet slik at man ikke kan få til å tillate den arealbruken som et enstemmig bystyre er enig med grunneierne om ville være bra. Da er det min påstand at det er planinstituttet det er noe galt med, ikke intensjonene hos grunneiere og politikere.

Offentlig planlegging er nødvendig. Men når planer ikke kan ta det nå eksisterende bosettings- og næringsmønsteret på alvor, og heller ikke kan brukes for å gi passende rammer for en ønsket utvikling av enkeltområder, er det ikke godt nok. Lover, regler og myndigheter trenger å justeres.

Høvåg, oktober 2023

Otto Randøy