

Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp  
Fakultet for Landskap og samfunn

## **Tegnereglene i norsk planlegging:**

### **- historie, praksis, forståelse**

Map drawing regulations in Norwegian planning:

- history, practice, comprehension

Bjørnar Rutledal

Master i By- og regionplanlegging



---

# FORORD

---

Denne masteroppgaven markerer slutten på 5 års studietid i By- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Arbeidet med oppgaven har vært krevende, interessant og ikke minst lærerikt. Oppgaven har vært veiledet som en del av forskningsprosjektet for den pågående evalueringen av plan- og bygningsloven, EVAPLAN 2008.

Jeg vil først og fremst takke min veileder Marius Grønning ved NMBU for god veiledning, konstruktiv kritikk og hyggelige samtaler underveis i skriveprosessen.

Jeg vil også takke familie, venner og spesielt Jørgen for tålmodighet og forståelse for mangel på sosialt liv i denne perioden. All ære til mamma og pappa for støtte, både økonomisk og moralsk gjennom hele studietiden.

Takk til mine gode klassekamerater som har gjort studietiden til en av de beste periodene i mitt liv og delt latter og frustrasjon gjennom arbeidet med denne oppgaven.

Bjørnar Rutledal

Ås, mai 2017

---

# SAMMENDRAG

---

Denne oppgaven tar for seg tegnereglene i norsk planlegging og forsøker å svare på hvorvidt de er tilpasset dagens plansystem. Hensikten er ikke å svare et enkelt ja eller nei på dette, men å bidra til en diskusjon rundt det norske plansystemet. Oppgaven har vært veiledet som en del av forskningsgrunnlaget for den pågående evalueringen av plan- og bygningsloven, plandelen, dvs. NFR-prosjektet EVAPLAN 2008.

Planlegging etter loven skal fremme bærekraftig utvikling, samordning og helhetlig arealforvaltning, og skal utgjøre et institusjonelt tyngdepunkt der alle avveininger rundt arealbruk blir gjort. Med *tegneregler* menes her de bestemmelser i lov og kartforskrift som regulerer framstillingen av plankart. Spørsmålet er om reglene for kartframstilling er tilpasset de utfordringene planlegging står overfor i dagens samfunn, slik loven definerer dem.

Opgaven tar for seg dagens og tidligere lover som regulerer prosedyrer og produkter innen planlegging for å se hvordan plankart og tegnereglene har utviklet seg over tid. I tillegg gjennomføres en caseanalyse av Drammen for å belyse hvordan kommunen forholder seg til regulerte framstillinger som plankart og hvilke andre framstillinger og beskrivelsesmåter som benyttes for å styre en omstilling og en transformasjon.

Plankartet har flere roller i dagens samfunn. Den ene er å produsere juridisk bindende avklaringer om arealforvaltning, noe som krever en entydig framstilling. Samtidig skal plankartet også fungere som en informasjonskilde for å gi allmennheten, markedsaktører og offentlige sektormyndigheter innsyn og innflytelse gjennom medvirkningsprosesser og høringer. Disse rollene som et plankart kan ha krever ofte ulike framstillingsmåter, som kan være motstridende.

Dagens tegneregler har vokst frem i et plansystem med fokus på juridiske funksjoner i planleggingen, regulering av arealer, og gjenspeiler det i måten planinnholdet blir framstilt på. Den juridiske funksjonen kan gå på bekostning av lesbarheten, og dermed komme i konflikt med rollen som informasjonskilde for mennesker uten faglig kompetanse innen planlegging. Caset viser at for å oppnå den nødvendige informasjonsflyten, tar man gjerne i bruk alternative framstillingsmåter som ligger utenfor lovverket, som illustrasjoner, konseptskisser, prosjekttegninger, strategiske diagrammer og temakart. Disse erkjennelsene peker ikke bare på tegnereglene, men på behovet for bevissthet om hvilken rolle framstillinger spiller i planlegging, utover regulerte minstekrav og rammer for kartframstilling.

**Nøkkelord:** Plansystem, plankart, beskrivelser, framstillinger, tegneregler, Drammen

---

# ABSTRACT

---

This thesis explores the rules for map drawing in the Norwegian planning system in an attempt to determine whether they are suited for today's planning needs. The purpose is not to answer a clear yes or no to this, but rather to contribute to an ongoing discussion regarding the Norwegian planning system. The guidance for this thesis has been part of the research foundation for the ongoing evaluation of the planning section in the Planning and Building Act, i.e. the NFR-project EVAPLAN 2008.

Planning under the law shall promote sustainable development, coordination and comprehensive land management and constitute an institutional *hub* where all decisions regarding land-use are taken. The drawing rules are defined in this thesis as the rules for map presentations existing in the Planning and Building Act and in the Map and Planning Regulation. The question is whether these rules for map drawing are able to face the challenges of planning in today's society, as defined by law.

The thesis analyses current and previous laws that regulate procedures and products in planning to see how planning maps and its drawing rules have evolved over time. In addition, a case study of the municipality of Drammen is conducted to gain insight into how the municipality deals with these rules and what other forms of representations and methods of description they use.

The planning map plays several roles in today's society. Firstly, its purpose is to produce legally binding clarifications of land use management, which requires an unambiguous and clear presentation. At the same time, the planning map also serves as a source of information in providing the public, marked actors and sectoral authorities with insight and influence through participation and consultation processes. These different roles a planning map can play, often demand different methods of presentation, which can be contradictory.

Today's drawing rules have evolved in a planning system with focus on legal functions, the regulation of land use, and reflect this in the way planning maps are presented. This regulatory function can come at the expense of readability and thereby compromise the role as a source of information for people without professional competence in planning. The case study shows that in order to achieve satisfactory flows of information, different methods of presentation are used, such as illustrations, concept sketches, project drawings, strategic diagrams and thematic maps. These realizations points not only to the drawing rules, but to the need for consciousness regarding which role presentations play in planning, outside regulated minimum requirements and frames of map presentations.

**Key words:** Planning system, planning maps, descriptions, presentations, drawing rules, Drammen

# Innhold

DEL I .....	1
Kapittel 1 – Introduksjon.....	3
Tema og bakgrunn .....	3
Problemstilling .....	3
Metode.....	5
Avgrensning .....	7
Oppgavens oppbygging.....	7
Kapittel 2 – Plankartet i et teoretisk perspektiv .....	9
Idéen bak kart .....	9
Utviklingskontroll .....	10
Funksjoner i planlegging .....	11
Utfordringer innen dagens planlegging .....	12
Hva er strategisk planlegging? .....	14
Sentrale begreper .....	17
Teoretisk rammeverk.....	17
DEL II .....	19
Kapittel 3 - Hensikten med å endre lovverket .....	21
Innledning .....	21
Bygningslovgivningens hensikt .....	21
Felles bygningslov for alle byer .....	22
Landsomfattende planlegging .....	22
Markedsliberalistisk planlegging.....	23
Mer offentlig styring i planleggingen .....	24
Oppsummering .....	25
Kapittel 4 – Kartsymbolene og deres utvikling .....	27
Utviklingen av kartsymbolene .....	27
Dagens kartsymboler .....	36
Arealformål .....	37

Hensynssoner .....	42
Informasjonslinjer .....	43
Oppsummering .....	45
Kapittel 5 – Plankartets rolle.....	47
Plankartets opprinnelse .....	47
Oversiktsplanleggingens inntog .....	47
Rettslig bindende oversiktsplaner .....	48
Plankartets rolle i dag .....	49
Oppsummering .....	49
Kapittel 6 – Alternative beskrivelsesmåter i tillegg til plankartet.....	51
Planstrategi .....	51
Planprogram.....	52
Kommuneplanens bestanddeler.....	52
Illustrasjoner og temakart.....	54
Oppsummering .....	55
Del III .....	57
Kapittel 7 – Framstillinger i planleggingspraksis .....	59
Presentasjon av case .....	59
Rensing av Drammenselva 1986 .....	60
Drømmen om Drammen - 1987.....	62
Nytt transportsystem – 1989 .....	64
Fornyelse av sentrumsområdene – 1999.....	67
Planlegging i dag - 2013 .....	70
Buskerudbyen – 2013 .....	75
Oppsummering .....	76
Kapittel 8 - Avslutning.....	77
Diskusjon .....	77
Avsluttende refleksjoner.....	79
Referanseliste .....	80
Figurliste.....	84





# DEL I

## INNLEDNING

Plankartet er et sentralt virkemiddel i planlegging og framstillingen av disse reguleres av det jeg beskriver som *tegnereglene i planlegging*. Plansystemet består av flere virkemidler ved siden av plankartet og denne oppgaven vil utforske hvordan disse fungerer sammen for å forvalte arealer. I denne delen presenterer jeg hvorfor jeg har valgt dette temaet for masteroppgaven min, hvordan jeg har gjennomført arbeidet og hvilket teoretisk betraktningsspektiv jeg har lagt til grunn. Dette vil gjøre meg i stand til å gjennomføre en dokumentanalyse av lover og forarbeider for å se tegnereglenes historie i del II, og en caseanalyse for å se på hvordan tegnereglene brukes og forstås i praksis i del III.



# Kapittel 1 – Introduksjon

## Tema og bakgrunn

Temaet for masteroppgaven er tegnereglene i planlegging. Med tegnereglene mener jeg de reglene som finnes for framstilling av plankart etter plan- og bygningsloven av 2008 og kart- og planforskriften. Hvordan plankart har blitt utformet har endret seg mye siden de tidlige byplanene for Oslo og Trondheim ble laget på 1600-tallet. I dag finnes det regler, normer og standarder som for eksempel SOSI-koder (Samordnet opplegg for stedfestet informasjon), en standard utviklet av Kartverket for stedfestet informasjon og en filtype for digitale kartdata (Kartverket u.å.). I tillegg finnes en nasjonal produktspesifikasjon som regulerer fargekoder, samt bestemmelser i loven og kart- og planforskriften som regulerer det offentlige kartgrunnlaget som benyttes i utarbeidelsen av plankart (DOK). Endringene har vært gradvise og ofte en gjenspeiling av utviklingen i samfunnet generelt og den teknologiske utviklingen. Dette temaet er svært aktuelt fordi det ikke finnes mye forskning på hvordan tegnereglene i praksis svarer på målsetningene for planlegging i plan- og bygningsloven. Med det sagt, pågår det nå et forskningsprosjekt kalt EVAPLAN som er et tverrfaglig prosjekt i samarbeid mellom flere norske, nordiske og europeiske universiteter og forskningsinstitutter som skal evaluere plandelen av plan- og bygningsloven av 2008. Oppgavens problemstilling er utviklet i rammen av dette prosjektet. Hovedspørsmålene i prosjektet handler om hvorvidt loven fungerer etter lovgivers intensjoner. Fokuset rettes særlig på planlegging i praksis etter loven. Under dette ligger det også spørsmål om hvordan planlegging oppnår demokratiske styringsprosesser, om den ivaretar private utvikleres interesser og om den utgjør en arena for samordning av interesser (By- og regionforskningsinstituttet NIBR 2016).

Plankart og forskriften som regulerer framstillingen av disse utgjør et grafisk språk. I møtet med private utbyggere, offentlige sektormyndigheter og befolkningen generelt er det viktig at dette fagspråket er forståelig for å sikre reell medvirkning og demokratiske planprosesser. Hensikten med plankartet etter loven er å gi et helhetsbilde på en fremtidig ønsket tilstand, et fremtidsbilde. Det er derfor interessant å se på hvordan dette bildet utformes og forstås i praksis. I tillegg til plankartet er det også kommet til flere nye virkemidler som skal utfylle kartet som styringsverktøy for kommunene. Spørsmålet er om alle verktøyene fungerer i samspill til å oppnå intensjonene med lovendringen.

## Problemstilling

I denne rammen har jeg utarbeidet følgende problemstilling som jeg vil forsøke å svare på i denne oppgaven:

***Er tegnereglene tilpasset styringsmålene og virkemidlene i plansystemet for øvrig?***

Spørsmålet er svært bredt og krever informasjon om flere forhold. En rekke avklaringer må derfor gjøres for at spørsmålet kan operasjonaliseres i en undersøkelse som gjør det mulig å svare på. For det første vil jeg undersøke hva formålene og virkemidlene i loven faktisk er, særlig de virkemidlene som ble bygget inn i lovverket for å gjøre det mulig å arbeide med fokus på de nye formålene. Et første delspørsmål som oppgaven må besvare er derfor:

### **1. Hva var de mest uttalte hensiktene med å endre lovverket?**

I dette spørsmålet ligger en mulig avklaring av hva slags styringsmiddel loven er ment å være og hvordan dette har endret seg i forhold til tidligere lover. Dette handler i hovedsak om to verdier. Plan- og bygningsloven av 2008 er den første som har bærekraft som hovedformål, og som definerer dette som endelig mål med all planlegging og byggevirksomhet, men det handler også om å gjøre planlegging til et institusjonelt tyngdepunkt i styringsverket, en arena der alle beslutninger om arealbruken skal avveies (NOU 2001:7). I tillegg er det i den sammenhengen viktig å se på hvilke nye virkemidler som kom med loven og hvordan lovgiver mener de kan bidra til å oppnå de overordnede styringsmålene.

Videre vil jeg se på kartsymbolene, dvs. hvordan de har blitt til, hvorfor de er regulert gjennom forskrifter og krav, og ikke minst hvilke nye som ble innført med den nye loven i 2008. Mitt neste spørsmål er derfor:

### **2. Hvordan har kartsymbolene blitt definert?**

Med kartsymboler mener jeg her alle de symbolene som skal være i plankart, som utgjør det grafiske kartspråket alle må forholde seg til, enten de lager, vedtar eller anvender planer. Dette inkluderer kartgrunnlag, arealformål, hensynssoner og informasjonslinjer og punkter. En rekke nye kartsymboler ble innført som et ledd i lovendringen. Vi fikk nye arealformål, som grønnstruktur, men vi fikk også informasjonslinjer som grønn linje eller transportforbindelser med knutepunkter, som styrker vern og samordning av transportplanlegging og arealbruk. Og ikke minst fikk vi en ny stor kategori, hensynssoner, som gir plankartet en helt ny måte å fungere på. For å forstå hvorfor dagens kartsymboler er som de er må jeg se på utviklingen av framstillingen av plankart under de forskjellige lovene og hvordan dette har endret seg. I denne sammenhengen er det også viktig å vite hvorfor tegnereglene har endret seg og hvilke kartsymboler som har blitt fjernet.

Det mest sentrale dokumentet i en romlig plan er plankartet. For å svare på hovedspørsmålet om sammenhengen mellom kart og lovene som styringsmiddel må jeg også vite noe om hvilken rolle plankartet spiller i planlegging etter plan- og bygningsloven, det vil si plankartets status i mange dimensjoner, som juridisk, kognitivt, kommunikativt, teknisk, administrativt og politisk dokument. Et tredje delspørsmål er da:

### **3. Hvordan har plankartets rolle endret seg med den nye loven?**

Det innebærer å se på hvordan kart ble brukt under tidligere lover og hvordan det brukes nå. Spørsmålet retter seg mot noe utover symboler og kartspråk. For eksempel har planleggingen blitt en del av et større nasjonalt prosjekt for å digitalisere styringsverket og den offentlige forvaltningen. Ambisjonen om å styrke plan- og bygningsloven som institusjonelt tyngdepunkt i styringsverket har dratt med seg krav om digitale plankart og kommunalt planarkiv. Det er her viktig å se på hvorfor kart har oppstått som planverktøy og hva som var idéen bak bruk av kart for så å identifisere hvordan det har endret seg.

Til slutt vil jeg finne ut av hva slags beskrivelse som er mulig gjennom plankartet og hvilke alternative måter å beskrive romlige fenomener og relasjoner på som god planlegging benytter seg av. Dette forutsetter en identifisering av hva som er mulig å vise med kart og hva som krever andre former for informasjon enn et grafisk språk for å fremstille. Mitt fjerde delspørsmål blir derfor:

#### 4. **Hvilke alternative beskrivelsesmåter anvendes i planprosesser, og hvilke virkemidler og dokumenter knytter de seg til utover de vi finner i plankartet?**

Det er også viktig her å se på hvilke andre alternativer for beskrivelse som benyttes i praksis og hvordan og hvorfor disse alternativene har kommet til og utviklet seg.

Det er ikke hensikten i denne oppgaven å svare komplett på alle disse spørsmålene. Ved å dele inn problemstillingen på denne måten i fire separate underspørsmål blir det et mer hensiktsmessig og avgrenset omfang på oppgaven og gjør det lettere å komme frem til en besvarelse.

#### *Teoretisk betrakningsperspektiv*

For å kunne diskutere rundt disse spørsmålene trenger jeg et teoretisk betrakningsperspektiv. Dette presenteres i kapittel 2 og jeg tar utgangspunkt i flere teoretikere som behandler ulike områder. Jeg vil så legge betraktningene oppå hverandre for å danne et teoretisk rammeverk. Oppbyggingen starter med samfunnsgeografen André Corboz' betraktninger rundt det han definerer som den grunnleggende idéen bak (plan)kart og videre hvordan Philip Booth definerer tidlig utviklingskontroll som vesentlig for plansystemers fremvekst. Deretter vil Luigi Mazzas tanker rundt ulike funksjoner i planlegging og utviklingen av disse kunne hjelpe til med å identifisere disse i det norske plansystemet. Deretter vil planteoretikere som Patsy Healey og Stephen Grahams artikler vise hvilke av disse funksjonene som er best egnet til å planlegge i dagens samfunn. Et viktig formål ved lovendringen var å muliggjøre mer politisk styring gjennom planlegging. Strategiske funksjoner ble derfor styrket for å sikre en bærekraftig utvikling. En artikkel fra Albrechts og Balducci benyttes til sist for å identifisere hvilke egenskaper som definerer strategisk planlegging.

#### Metode

For å svare på problemstillingen har det vært hensiktsmessig å benytte seg av en kvalitativ tilnærming. Kvalitativ metode søker å si noe om kvaliteter eller spesielle egenskaper ved det som studeres og er godt egnet til å behandle data i form av tekst, bilder og lyd og kan gi store mengder data (Johannesen et al. 2011). Datainnsamlingen i denne oppgaven har blitt gjennomført ved hjelp av dokumentstudier av lover og forarbeider, samt litteraturstudier som utdyper informasjonen i disse dokumentene. I tillegg har jeg også gjennomført en caseanalyse av Drammen kommune. I denne studien har jeg gjennomført dokumentstudier av kommunens egne plandokumenter i tillegg til annen litteratur som belyser caset. For å svare på problemstillingen har det vært nødvendig å utforske plansystemets utvikling over tid. I tillegg har jeg sett på hvordan plankartet utformes og forstås i praksis ved hjelp av caseanalysen. Utviklingen av plansystemet handler om en strukturell endring over tid, mens forståelse og utforming av plankart i praksis er avhengig av kulturelle kontekster. Jeg har derfor innhentet data fra en spesifikk tidsperiode i en synkron analyse for å studere forståelse og utforming av plankart. For å studere utvikling av plansystemet som fenomen over tid har jeg gjennomført en diakron analyse basert på dokumenter som spenner over lengre tid. Diakron forskning er forskning som tar hensyn til tidsdimensjonen, mens synkron forskning er det motsatte (Hagemann 2009a; Hagemann 2009b).

## *Dokumentstudie*

Dokumentstudie er en form for kvalitativ metode som innebærer en studie av nedtegnede ord, setninger og fortellinger som beskriver hva mennesker sier og mener (Jacobsen 2015). En dokumentstudie har vært hensiktsmessig i arbeidet med denne oppgaven fordi det har gitt grundig, nøyaktig og fyldig informasjon. Dokumentstudien knytter seg til to forskjellige analyser. Den ene er diakron og tar for seg en utvikling over tid. Studien har gjort at jeg har kunnet se hvordan tegnereglene har tatt form innenfor et institusjonelt rammeverk i utvikling. Den andre analysen er synkron og tar for seg dokumenter som representerer dagens praksis. Dette har gjort meg i stand til å observere hvordan kartet blir utformet og brukt i praksis i en transformasjonsprosess.

I arbeidet med analyseringen av lover og regler har dokumentstudien fokusert på selve lovteksten og de aktuelle forarbeidene. Dokumentene er offentlig tilgjengelige via lovdata.no og Stortingets nettsider. At dokumentene er såpass lett tilgjengelige har gjort datainnhenting enklere. Datamaterialet i oppgaven er en sammenfatning av informasjon fra både lovtekst og aktuelle forarbeider (utredninger, innstillinger og stortingsmeldinger), og har blitt supplert med andre kilder der det er hensiktsmessig for å utfylle informasjonen som finnes i hoveddokumentene og for å illustrere hvordan loven ble tolket i praksis. For eksempel har også veiledere og andre utgivelser fra myndighetene vært nyttige flere steder.

## *Caseanalyse*

Caseanalyser brukes for å hente inn mye informasjon fra få enheter (Johannesen et al. 2011). Caseanalysene er en overordnet metode ved at det i en slik prosess kan benyttes flere ulike metoder for å innhente data. I denne oppgaven har jeg benyttet meg av en caseanalyse av Drammen kommunes transformasjonsprosess fra 80-tallet og til i dag for å se på hvilken rolle plankart har spilt i den utviklingen og hvilke andre grafiske fremstillinger som har blitt benyttet. Samtidig har jeg også sett på dagens praksis og hvordan man bruker plankart og andre fremstillinger i dag. Grunnet for caseanalysen er en dokumentstudie av kommunens sentrale plandokumenter og strategier. Analysen er benyttet i denne oppgaven for å kunne si noe om hvordan plankartet brukes i dag og hvordan tegnereglene er hensiktsmessige for å oppnå de styringsmålene som finnes i loven, eller om det er andre fremstillinger som benyttes og hvordan samspillet er mellom de ulike fremstillingene i og utenfor lovverket. Det er derfor en begrenset caseanalyse fordi den benyttes bare for å svare på en del av problemstillingen i oppgaven. Caseanalysen er dermed bare en del av oppgavens datamateriale.

## *Vurdering av metodiske valg*

Datamaterialet i denne oppgaven er innhentet i hovedsak fra dokumenter utarbeidet og publisert av offentlige myndigheter og disse er gjenstand for strenge kvalitetskrav i forhold til offentligloven. Jeg regner derfor disse som pålitelige og troverdige. Det er verdt å merke seg likevel at jeg som bearbeider av dataene har mine erfaringer og min bakgrunn som kan ha farget hvilke deler av materialet som fokuseres på og ikke. Jeg har i arbeidet med oppgaven lagt vekt på å få frem det viktigste og mest relevante for min problemstilling. Jeg har også brukt andre kilder noen steder for å utfylle og bekrefte hovedkildene.

Resultatene i denne oppgaven kan benyttes for å si noe generelt om hvorvidt tegnereglene er tilpasset styringsmålene og andre virkemidlene i plansystemet, men i og med at jeg kun tar utgangspunkt i en case,

bør man være forsiktig med å generalisere ved å gjøre dette gjeldende for alle som driver planlegging. Resultatene i oppgaven baseres på erfaringer fra ett case for å belyse avvik fra det regulerte kartspråket til det vi finner i praksis. Caset jeg baserer meg på er et representativt case med en kjent historie om omstilling. Caseanalysen benyttes for å gi indikasjoner på hvor omfattende bruken av regulerte kartframstillinger er i praksis, samt hvor omfattende bruken av andre former for framstilling er. Det er imidlertid store ulikheter fra kommune til kommune, fra kommuner til institusjoner og fra offentlige myndigheter til private forslagsstillere på hvordan ulike fremstillingsmåter brukes.

Datamaterialet og innhenting av data kan bekreftes og gjøres på samme måte av andre, men bearbeidingen og analysene og dermed resultatet kan være påvirket av meg slik at andre ikke kommer til det samme. Jeg har forsøkt å forholde meg objektiv slik at observasjonene ikke farges av egne holdninger, men ivaretar en etterrettelig betraktning av virkeligheten.

Et dypere dykk i caset i form av intervjuer, og et større utvalg case, både kommuner, markedsaktører, sektormyndigheter og representanter for interesseorganisasjoner og befolkningen generelt kunne bidratt til å øke datamaterialets overførbarhet og dermed kunne bekrefte resultatet fra oppgaven i større grad. På grunn av begrensninger i tid og ressurser har jeg imidlertid valgt å avgrense oppgaven til de metodene som er redegjort for over og oppgaven bygger på et godt datamateriale for å diskutere problemstillingen.

## Avgrensning

Problemstillingen er svært bred. Den lar seg derfor ikke svare på med et enkelt ja eller nei. For å kunne operasjonalisere problemstillingen på en måte som gjør det mulig å komme med relevante og aktuelle resultater har jeg formulert fire underspørsmål som sammen vil kunne gi et meningsfullt svar på problemstillingen. Underspørsmålene er likevel også relativt brede og det er ikke hensikten med denne oppbyggingen å svare uttømmende og helhetlig på alle disse. De trengs for å danne et grunnlag for å drøfte hovedspørsmålet samtidig som det gjør oppgaven lettere å avgrense når det kommer til datainnsamling og tid.

Med tanke på avgrensning av datamaterialet har jeg fokusert på lover og forskrifter som regulerer plankartet og deres forarbeider. Jeg har også sett på lovens forgjengere og deres forarbeider. Jeg har ikke behandlet lover som også har innvirkning på planlegging etter plan- og bygningsloven som jordloven, friluftsløven, naturmangfoldloven eller naboløven fordi dette har ikke vært vesentlig for denne problemstillingen. I caseanalysen har jeg forholdt meg til flere kilder blant annet avisartikler og rapporter som behandler Drammens utvikling og hvilke metoder de har brukt i omstilling og transformasjonsprosessen. Gjeldende plandokumenter, strategier og kart studeres for å beskrive dagens situasjon.

## Oppgavens oppbygging

Oppgaven deles inn i tre deler. Del I er innledningen og her presenteres temaet for oppgaven, bakgrunnen, problemstillingen og den metodiske oppbyggingen i kapittel 1. Oppgavens teoretiske rammeverk presenteres i kapittel 2. Del II omfatter det empiriske datagrunnlaget og inneholder fire kapitler. I kapittel 3 identifiseres hensikten med endringene i lovverket opp igjennom tiden. Kapittel 4 presenterer kartsymbolene og deres utvikling. Utviklingen av plankartetets rolle fra tidligere lover til i dag presenteres i kapittel 5. Del II avsluttes med en gjennomgang av hvilke beskrivelser som er mulig i planlegging etter loven og hvilke andre beskrivelser man benytter seg av i kapittel 6. Del III starter med en caseanalyse i

kapittel 7 for å se hvordan en spesifikk kommune benytter seg av plangrafikk for å styre omstilling og transformasjon. Dette representerer oppgavens analysedel. Til slutt vil jeg i kapittel 8 drøfte funnene i oppgaven opp mot teorien for å si noe om hvordan tegnereglene forholder seg til resten av plansystemet.



## Kapittel 2 – Plankartet i et teoretisk perspektiv

I dette kapittelet vil jeg bygge opp et teoretisk betraktningsspektiv, basert på ulike referanser som vil danne en ramme for å behandle det empiriske datagrunnlaget og casematerialet for så å drøfte rundt hvorvidt tegnereglene er hensiktsmessige til det man ønsker at planlegging skal oppnå. Jeg begynner med en artikkel av André Corboz og hans perspektiver på forholdet mellom kart og territoriet og hva den grunnleggende idéen bak kart kan anses for å være. Dette gir perspektiver på kart generelt og plankart spesielt. Videre vil jeg gjøre rede for Philip Booths definisjon av utviklingskontroll, i hvilke forskjellige former det finnes og hvordan det danner utgangspunktet for utviklingen av plansystemer. Deretter gjør jeg rede for Luigi Mazzas identifisering av funksjoner i planlegging for å observere hvordan forholdet mellom disse har utviklet seg i det norske plansystemet. Videre vil to artikler fra Patsy Healey forklare hvordan strategisk planlegging kan benyttes for å planlegge i dagens samfunn, preget av dynamikk, transformasjon og høy aktivitet. Albrechts og Balduccis analyse av egenskaper ved strategisk planlegging vil så runde av teorikapittelet og danne rammeverket for å ta forholdet mellom planlegging og kartgrafikk i betraktning.

### Idéen bak kart

Et viktig aspekt bak forståelsen av plankart er hva som er hensikten med å bruke kart i planlegging. For å få en bedre forståelse av dette, vil jeg bruke den sveitsiske samfunnsgeografen André Corboz sin artikkel *The Land as Palimpsest* (1983) som synliggjør forholdet mellom kart og territoriet. I følge Corboz er den grunnleggende idéen bak et kart menneskers ønske om kontroll over det han på fransk kaller *le territoire*, men som på engelsk er oversatt til *the land*. Jeg tar her utgangspunkt i *territoriet* som norsk oversettelse da dette etter min mening gir et mer dekkende bilde og mindre rom for misforståelser. Territorium i denne sammenhengen defineres som de landområder som opptas og utnyttes av mennesker. Kartet var et resultat av behovet for å se hele territoriet under ett for å kunne løse geo-politiske styringsproblemer i middelalderen (Corboz 1983). Før kartet var man avhengig av vage og upålitelige gjenfortellinger og vitnesbyrd. Opprinnelig ønsket man å utvikle et verktøy som kunne representere territoriet fullstendig og enhetlig, men resultatet blir da et bilde av virkeligheten som er uinteressant som kart.

Kart er i hovedsak en form for kommunikasjon, et verktøy for å vise akkurat det man ønsker å vise (Corboz 1983). Dette krever en abstraksjon, en forenkling av virkeligheten og de territoriale elementene, mens forholdet mellom dem beholdes. I teorien kan kartet erstatte territoriet fordi det som skjer av endringer i territoriet ofte planlegges på kartet. Dette er likevel en farlig tankegang mener Corboz fordi kartet ikke kan vise hele territoriet. Den kvalitative informasjonen som finnes i myter, fortellinger og hendelser er likefult en del av det som definerer hva territoriet er for en gruppe eller et individ, men dette er vanskelig for kartet å vise. Territoriet er noe ulikt for en gruppe enn for andre og overlapping av ulike grupper med ulik definisjon på det samme territoriet leder til konflikter. Kartet kan ikke vise dette aspektet ved territoriet, men likevel søker kartet å kontrollere og representere det (Corboz 1983). Kartet kan også representere en fiktiv eller hypotetisk virkelighet med like stor troverdighet som en eksisterende virkelighet. Det er her plankartet kommer inn. Plankartet representerer en ønsket fremtidig tilstand og kan i seg selv forme eller skape endring. På denne måten er ikke kartet lenger en representasjon av virkeligheten og dermed underlagt territoriet. Plankartet er da en framstilling av en tenkt eller framtidig

territoriell tilstand og utgjør en form for styringsmekanisme for endring som legger territoriet under seg (Corboz 1983).

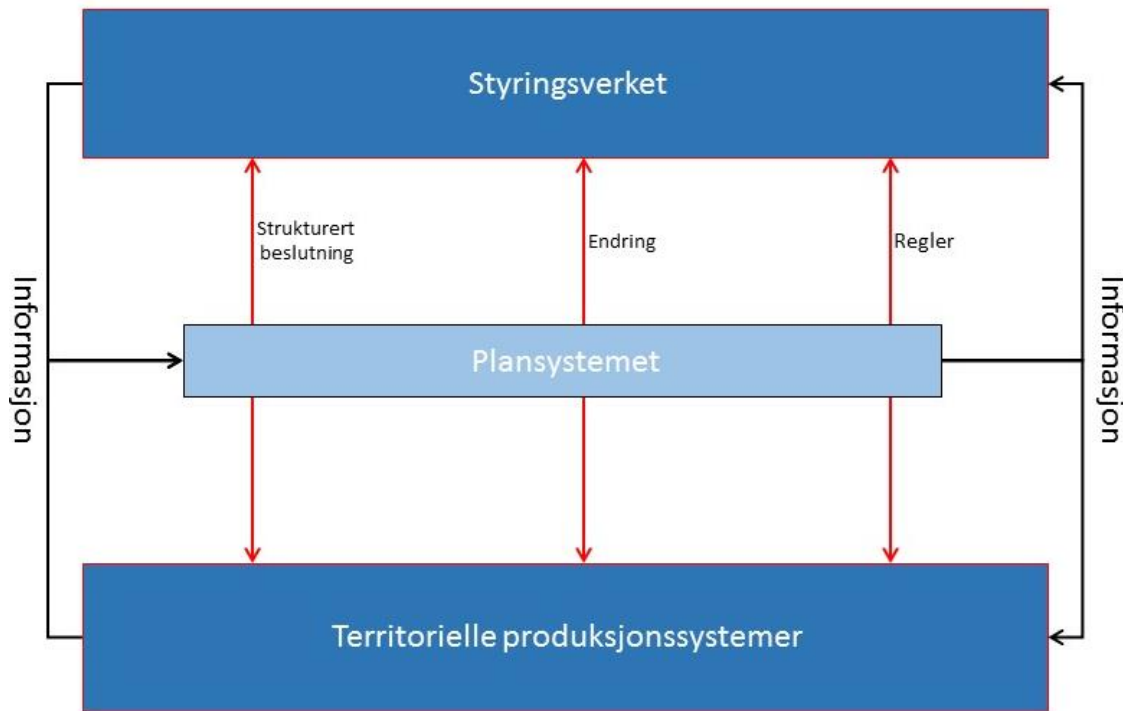
## Utviklingskontroll

Som Corboz sier er idéen bak kart et resultat av ønsket om kontroll over territoriet og plankartet kan sees som et instrument for kontroll over endringsprosesser i territoriet. Dette bringer oss til et spørsmål om hva man kontrollerer gjennom planlegging. Philip Booth (1996) har utforsket dette som et spørsmål om å kunne kontrollere utvikling eller utbygging. Denne utviklingskontrollen, som Philip Booth betegner det, fantes lenge før plankartet ble til (Booth 1996). I følge Booth er det først i det siste århundret at utviklingskontroll har blitt knyttet til et plansystem som en mekanisme for å gjennomføre innholdet i planer. Før planlegging som vi kjenner det i dag, handlet utviklingskontroll om å regulere gater og bygninger ut fra tre former for kontrollbehov i samfunnet (Booth 1996). Den første formen for utviklingskontroll handler om estetisk kontroll. Dette har sitt utspring i bildet av den ideelle byen, et bilde som har eksistert siden mennesker først samlet seg i byer. Det handlet om å bygge en organisert og vakker by som skapte harmoni og faste rammer for et ellers dynamisk og kaotisk fenomen (Booth 1996). Den andre formen for utviklingskontroll handler om sosial kontroll. Denne formen er på mange måter også et resultat av en søken etter den ideelle byen. Fattigdom og den sosiale uroen som følger passer ikke inn i dette bildet. Booth drar frem eksempler fra England der Elizabeth I og Stuartkongene introduserte en form for filtreringsprosess som lokket aristokrater og velstående til London, men holdt fattigfolk ute (Booth 1996). Den siste formen for utviklingskontroll Booth definerer er den hygieniske kontrollen. Denne besto av tiltak og reguleringer på bebyggelse for å hindre spredning av sykdommer, farlige bygninger og fremme god folkehelse. Dette førte til en kvalitet på bebyggelsen som videre ekskluderte fattige på grunn av økte boligpriser og byggekostnader (Booth 1996).

Utviklingskontroll slik Booth omtaler, handler om å oppnå og opprettholde en statisk samfunnsorden. I moderne samfunn er man ikke lenger opptatt av å ivareta en statisk tilstand, men å tilrettelegge for endring og dynamikk i samfunnet. For å få ulike endringer til å trekke i samme retning utvikler man strategier for å styre disse endringsprosessene. Endringsprosesser skaper konflikter og man trenger systemer for å håndtere disse. Luigi Mazza (1996) har laget modeller for å analysere og sammenligne slike systemer, særlig nasjonale plansystemer og planlovgivning.

## Funksjoner i planlegging

Luigi Mazza (1996 [gjengitt i Grønning 2015]) definerer plansystemet som et subsystem av styringsverket med forbindelser til territoriet. Styringsverket defineres her som de institusjonelle beslutningsmyndighetene; kommuner, fylker, staten, lover og så videre. Territorielle produksjonssystemer defineres som de systemene og prosessene som danner territorier. De produktive kreftene som danner det fenomenet Corboz kaller forholdet mellom mennesker og det territoriet de opptar (Corboz 1983).



Figur 1: Modell av Luigi Mazzas framstilling av plansystemet og dets funksjoner (Basert på Grønning 2015, egen framstilling).

Figur 1 viser en framstilling av Mazzas beskrivelse av plansystemets doble kretslopp og dets funksjoner som skaper forbindelser mellom de territorielle produksjonssystemene og styringsverket (Mazza 1996 [gjengitt i Grønning 2015]). Mazza identifiserer tre hovedfunksjoner i planlegging. Regler, endring og strukturert beslutning. Den første handler om å gi regler for hvordan utvikling skal skje og hva som er lov og ikke. Denne regulative funksjonen benytter seg av juridisk regulering som virkemiddel og kan sammenlignes med tidlig utviklingskontroll slik Booth (1996) snakker om. Den neste funksjonen i plansystemet er endring. Dette er en operativ funksjon som handler om hvordan man skal vise en endring eller en fremtidig tilstand. Dette henvender seg til prosjektering og politikk og krever grafiske planer som viser hvordan et tiltak skal utformes og lokaliseres. Den siste funksjonen er strukturert beslutning. Dette er en strategisk funksjon som handler om at man må samordne alle interesser og hensyn som berøres ved planlegging og slik definere visjoner og mål. Mazza kaller det å strukturere og programmere beslutningsprosessen (Mazza 1996 [gjengitt i Grønning 2015]). En tilleggsfunksjon i modellen er informasjon. Denne er ikke en funksjon som er spesifikk for planlegging, men likevel avgjørende. Informasjon må sirkulere mellom systemene for å få dette kretsloppet til å fungere. Selve plankartet er i dette kretsloppet en avgjørende informasjonskilde som en samlet, helhetlig visuell/grafisk framstilling av det planlagte området, et helhetlig fremtidsbilde. Funksjonene utelukker ikke hverandre. De bygger på

hverandre og de ulike funksjonene benytter gjerne ulike framstillingsmåter for å oppnå den nødvendige informasjonsflyten. Den prosjekterende og den regulative funksjonen krever en framstilling med presisjon og entydighet, mens den strategiske funksjonen krever en løsere framstilling som er fleksibel og åpner for flere tolkninger avhengig av hvem innspillene kommer fra og hvem leseren er. Tegnereglene kan defineres som et forsøk på å regulere framstillingen for å ivareta funksjonene i plansystemet gjennom en informasjonsflyt mellom styringsverket og territoriet (Mazza 1996 [gengitt i Grønning 2015]).

Plan- og bygningsloven av 2008 representerer en endring i forholdet mellom planleggingens funksjoner der man styrket den strategiske funksjonen i forhold til 1985-loven. Dette kommer til uttrykk i virkemidler som er der for å sikre strukturering og programmering av planprosesser, for eksempel kommunal planstrategi og planprogram. Denne endringen kan sees som et forsøk på å møte de utfordringer som planlegging står overfor i dag i å styre utviklingen i et samfunn preget av dynamikk, transformasjon og høyt tempo. Man så et behov for å få sterkere politisk styring på arealutviklingen gjennom planer. Behovet for informasjon i alle ledd gjør det derfor interessant å stille spørsmål ved hvorvidt tegnereglene i dagens planlegging er hensiktsmessige for dagens plansystem. For å kunne vurdere om framstilling i planprosesser møter dagens utfordringer er det nødvendig å få et innblikk i hvordan planteoretikere har definert disse utfordringene og hvordan de kan løses. Patsy Healey har skrevet inngående om dette.

## Utfordringer innen dagens planlegging

Healey berømmer utviklingen av den strategiske funksjonen i europeisk planleggingspraksis, men stiller spørsmål ved hvorvidt man har lyktes å utvikle en god forståelse av den relasjonelle kompleksiteten som preger dagens samfunn. I de to artiklene som trekkes inn her kritiseres det hun mener er elementer som viser en begrenset bevissthet om dette og hvordan hun mener det kan bedres. Kritikken deles inn i to temaer, men som må sees i sammenheng. For det første kritiserer hun den romlige bevisstheten i dagens planlegging som hun mener består av foreldede konsepter om romlig struktur og helhet i byområder. For det andre mener hun at planlegging viser liten bevissthet om at ulike aktører og grupper opererer på ulike skalaer både fysisk og i tid.

Før jeg går videre inn på Healeys kritikk vil jeg presentere kort hva som ligger i begrepet relasjonell kompleksitet og hvorfor det er viktig for planlegging. Relasjonell kompleksitet forstås som et komplekst og mangfoldig nettverk av sosiale relasjoner som knytter mennesker og hendelser på et sted til andre steder (Healey 2006). Gjennom den relasjonelle dynamikken internt og i mellom disse nettverkene dannes det verdier og kunnskap, materielle ressurser samles opp og fordeles. Gjennom dette dannes verdier, synspunkter og meninger som kan forme eller kreve politisk oppmerksomhet (Healey 2006). Disse nettverkene eller relasjonene kan ofte i plansammenheng bli oversatt til *interesser*, altså personer eller grupper som har *interesser* som berøres i en planprosess. En god forståelse og håndtering av disse komplekse nettverkene er viktig for å oppnå en demokratisk og rettferdig planlegging. Det krever en kapasitet til å se og lese de ulike relasjonene og håndtere dem på en god måte. I den forenklingen som er nødvendig for å komprimere den relasjonelle kompleksiteten til håndgripelige dimensjoner, er det viktig å unngå at en relasjon eller interesse blir dominerende og dermed går på bekostning av andre (Healey 2006).

Det første poenget i Healeys kritikk av tradisjonell planlegging handler om den romlige bevisstheten og hvordan synet på byer preges av euklidiske og objektfokuserede forestillinger. Noe forfatterne mener

henger igjen, sedimentert i plansystemene i den vestlige verden, fra den rasjonelle og systembaserte planleggingens tid (Healey & Graham 1999). Dette handler om at byer og regioner gjerne blir sett på som enhetlige og integrerte objekter hvor det er planleggerens oppgave å ordne rommet og strukturen for å løse sosiale og økonomiske problemer (Healey & Graham 1999). Man har både i teori og praksis beveget seg bort fra dette synet og byer blir i dag sett på som dynamiske og mangfoldige, men planleggingspraksis baserer seg fortsatt implisitt på gamle forestillinger og resultatet er plankart og abstrakte strategier som forsterker og viderefører disse. I tråd med Corboz som sier at kartet må være en forenkling og bare vise det leseren er interessert i å se eller det forfatteren er interessert i å vise, mener Healey og Graham at denne prosessen å velge ut hvilken representasjon kartet skal vise er en maktprosess. En prosess der man undertrykker noe til fordel for noe annet og de beskriver dette som et fundamentalt problem og et resultat av en euklidisk og objektfokusert planlegging (Healey & Graham 1999). Dette utdyper Healey i sin artikkel *Relational Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning* (2006) der hun karakteriserer denne forestillingen av rommet og byen som en type romlig bevissthet. Romlig bevissthet forstås som hvordan man forholder seg til den romlige strukturen og hvordan man forholder seg til det romlige resultatet av planlegging. Den rasjonelle planleggingens forhold til dette handlet om fysisk form og utforming (Healey 2006). Denne romlige bevisstheten ble utfordret under nyliberalismens inntog i økonomi og politikk på 1980-tallet og planlegging gikk over fra regulering av arealbruk og organisering av rommet til en prosjekteringsfunksjon der private initiativ skulle få friere spillerom til å skape utvikling og man fokuserte ikke lenger like mye på helheten. Denne fragmenterte planleggingen resulterte i en svekket romlig bevissthet der de foreldede konseptene om fysisk form og struktur implisitt la grunnlaget for planleggingen (Healey 2006).

Det andre poenget i kritikken til Healey og Graham er hvordan tid og rom blir forestilt som eksterne containere som rammer inn menneskers aktivitet (Healey & Graham 1999). Dette synet underbygges av den euklidiske framstillingen av byer på todimensjonale plankart, der rom blir sett på som et objektivt lerret der menneskers liv utspiller seg. Virkeligheten reduseres til geometrier på en todimensjonal flate og planlegging blir en prosess der man former og styrer disse flatene mot et bredt mål eller en generell strategi. Som følge av denne euklidiske forestillingen av rommet blir det antatt at nærhet skaper relasjoner som lokalsamfunn, sosiale relasjoner, bo- og arbeidsmarked og bruk av tjenester, og at interaksjon minsker parallelt med økende avstand og reisetid (Healey & Graham 1999). Tid blir også sett på som en objektiv kontainer i denne sammenhengen, som flyter i en lineær og konstant strøm som ofte blir totalt ignorert i planlegging. Dette utdyper Healey videre med begrepet skalabevisssthet (Healey 2006). Det handler om hvordan man avgrensner planleggingen fysisk på territoriet. Administrative grenser benyttes ofte som avgrensning for planers virkeområde uten hensyn til at de relasjonelle nettverkene ofte går utover disse. Noen planer forsøker å utvide sine virkeområder for eksempel gjennom interkommunale plansamarbeid eller regionale planer, men denne søken etter nye grenser viderefører forestillingen av rom som en ekstern kontainer (Healey 2006). Denne planleggingen tar ikke hensyn til at ulike grupper og relasjoner opererer på ulike romlige og tidsmessige skalaer. Uansett hvor stort område en regional eller interkommunal plan opererer i, finnes det interesser som strekker seg utover disse.

Healey beskriver den strategiske planleggingsfunksjonen som den som har best potensial til å forstå den relasjonelle kompleksiteten i samfunnet og dermed utvikle planer som forholder seg til dette. Styrken til strategisk planlegging ligger i dens evne til å utfordre grunnleggende verdier i planlegging som tas for gitt, ved at den oppnår nok forestillingskraft til å forme politiske prioriteringer ved ressursfordeling (Healey 2006). Dette kaller Healey et transformativt potensial og det oppnås når strategiske planer

utarbeides slik at de beholder forestillingskraften når den forflytter seg fra den institusjonelle rammen der den ble dannet til en annen, samt at den består over lengre tidsperioder (Healey 2006). En klar forståelse for romlig bevissthet og skalabevisssthet er avgjørende for å kunne håndtere den relasjonelle kompleksiteten i dagens samfunn og dermed oppnå transformativt potensial (Healey 2006). Healey og Graham kommer med fire forslag de mener kan bidra til å utvikle denne bevisstheten i planleggingspraksis.

For det første mener de at planleggere må flytte fokuset fra objekt og form til relasjoner og prosesser (Healey & Graham 1999). Dette innebærer at man legger bort tanken om at en bestemt form eller struktur kan forme oppførsel og relasjoner og løse sosiale, økonomiske og miljømessige problemer.

For det andre må planleggere ta inn over seg at ulike grupper og interesser opererer med ulike tidshorisonter og at fysisk nærhet ikke nødvendigvis er en faktor for å skape relasjoner mellom mennesker (Healey & Graham 1999). Framstilling av tid og rom i kartform er vanskelig og man må være bevisst på å beskrive hvilken gruppes tid-rom-forhold man tar utgangspunkt i og begrunne hvorfor dette er hensiktsmessig (Healey & Graham 1999).

Det tredje punktet handler om at man må forstå at steder består av flere lag av relasjonelle ressurser og at når man privilegerer en opplevelse av tid og rom kan det gå på bekostning av en annen (Healey & Graham 1999). Planlegging må handle om å styrke kommunikasjonen mellom lagene og redusere undertrykking og utestengelse.

Det fjerde og siste punktet handler om at planleggere må forstå sin rolle som konfliktløser og meglere mellom de ulike lagene for å forhandle og oppnå enighet mellom grupper for å balansere de ulike tid-rom-forholdene og relasjonelle nettverkene i og mellom steder (Healey & Graham 1999).

## Hva er strategisk planlegging?

Healey og Graham mener at det er den strategiske planleggingsfunksjonen som er best egnet i dagens samfunn. For å forstå hva strategisk planlegging er vil jeg videre presentere Albrechts og Balduccis forsøk på å identifisere de avgjørende egenskapene som gjør en plan strategisk.

I sin artikkel *Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans* (2013) definerer Albrechts og Balducci strategisk planlegging som en transformativ og integrativ, offentlig styrt, samproduktiv, sosial-romlig prosess som produserer visjoner og rettferdiggjør handling og gjennomføringsverktøy som former og skaper idéer om hva et sted er og hva det kan bli (Albrechts & Balducci 2013, s. 18). Forfatterne er klare på at det ikke finnes en fullkommen måte å drive strategisk planlegging og at disse egenskapene er noe man skal sikte på, men at det er vanskelig å oppnå fullt og helt (Albrechts & Balducci 2013). De identifiserte egenskapene deles inn i fire dimensjoner med to til tre egenskaper hver. De fire dimensjonene er innholdet i strategisk planlegging, dens form, dens relasjonelle natur og dens institusjonelle konsekvenser. Det følgende er en sammenfatning av hovedpunktene i de forskjellige egenskapene.

### *Innhold*

Planlegging har ofte et mål om å være altomfattende. Dette er en svakhet mener Albrechts og Balducci fordi det er umulig å nå over alle elementer i samfunnet i en plan. Strategisk planlegging må derfor være

selektiv. En viktig del av prosessen er å forenkle og velge ut hva som må prioriteres for å utforme løsninger på ulike utfordringer eller ambisjoner.

Strategisk planlegging er også handlingsorientert. Dette handler om at planer ikke bare bør være en respons til utfordringer eller problemer, men en aktiv drivkraft for endring (Albrechts & Balducci 2013). Strategisk planlegging fokuserer dermed på gjennomføring av idéer og visjoner. Dette kan måles i mønsteret som dannes av formulerte målsetninger, uttalelser, planer, programmer, handlinger, beslutninger og ressursfordeling som definerer hva en politikk er i ulike gruppers øyne. Kommunikasjon mellom politiske myndigheter og gjennomføringsaktører er derfor viktig for å bygge legitimitet og opprettholde innsats over tid. For å opprettholde slik innsats er det viktig å vise til kortsiktige resultater, men samtidig må ikke de kortsiktige resultatene gå på bekostning av de langsiktige målene. Dette innebærer en kontinuerlig endring og ikke en episodevis endring (Albrechts & Balducci 2013).

### *Form*

Planlegging har ofte et fokus på det ferdigstilte resultatet. Strategisk planlegging fokuserer på bevegelse, prosess og konstant endring. Albrechts og Balducci (2013) mener dette innebærer et skifte fra et fokus på å være til et fokus på å bli (*becoming*). Dette fokuset på å bli danner dermed en handling som går ut på å produsere visjoner og referanserammer for å innføre det som kan bli på det som er. På denne måten produserer strategisk planlegging vesentlig forskjellige resultater enn tradisjonell planlegging. Kommuneplaner og reguleringsplaner handler om teknisk og juridisk regulering av arealbruk, mens strategisk planlegging handler om å danne retningslinjer og kartlegge muligheter. Tidlig planlegging var i stor grad styrt av det offentlige, mens strategisk planlegging er offentlig styrt, men samproduktivt. Det vil si at det er et samarbeid mellom offentlige myndigheter og andre aktører. I denne prosessen er det viktig å løfte frem de svakeste stemmene. Samtidig må man være bevisst på maktrelasjoner i planleggingen og stille spørsmål ved og være kritisk til hvem sin visjon man legger til grunn (Albrechts & Balducci 2013).

Strategisk planlegging er også godt utstyrt til å håndtere endring, usikkerhet og nye konsepter. Målet for strategisk planlegging er ikke å eliminere usikkerhet, men å fungere med usikkerhet på en måte som gir muligheter for aktører til å åpne opp et bredt spekter av muligheter (Albrechts & Balducci 2013). Det er viktig at aktører i strategiske planprosesser evner å se alternativer og å tenke utenfor etablerte normer og rammer, både institusjonelle og forestillingsmessige.

### *Relasjonell natur*

Strategisk planlegging har som sagt et fokus på samproduksjon. Dette betyr at man i strategisk planlegging ser fordeler med å inkludere mangfoldige og sprikende synspunkter og man benytter seg av forhandlinger og ser etter kompromisser (Albrechts & Balducci 2013). Samproduksjon er en inkluderende prosess der man involverer alle parter som er berørt, har interesse eller kunnskap om saken med bakgrunn i grunnleggende demokratiske verdier om inkludering, gjennomsiktighet, ansvarlighold av myndigheter og eliminering av ujevne maktforhold. Involvering skaper eierskap og aksept til planleggingen og bidrar til å konkretisere strategier til fysiske resultater. Aktørene i en slik prosess er avhengige av hverandre for å oppnå resultater og dermed drives prosessen fremover og skaper kompromissvilje (Albrechts & Balducci 2013).

Gjennom en slik prosess har strategisk planlegging en evne til å endre involverte aktørers tankegang ved at man gjennom dialog skaper gjensidig tillitt og får innsyn i og forståelse for hvorfor en aktørs visjon for

fremtiden er ønskelig for noen, men ikke for andre. Resultatet blir en høy grad av eierskap til sluttproduktet og prosessens vellykkethet måles ikke i om fremtidsbildet ble realisert, men om noen av aktørene endret synspunkt underveis (Albrechts & Balducci 2013).

Når det kommer til aktørene i en strategisk planprosess er det viktig at man involverer noen som er i stand til å utnytte eller skape momentum. Momentum er i denne sammenhengen knyttet til gjennomførbarheten for et prosjekt eller en politikk. Den er knyttet til tid og kan noen ganger øke over tid og andre ganger minke (Albrechts & Balducci 2013).

### *Institusjonelle konsekvenser*

Politisk beslutningstaking er en kompleks prosess som involverer mange aktører med ulike synspunkter som videre blandes med sektorinteresser og regionale interesser. Underveis i prosessen dukker det opp nye aktører, nye agendaer, nye mål og nye strategier. For å oppnå et effektivt plansystem mener Albrechts og Balducci (2013) at man dermed må kombinere top-down strukturell politikk og bottom-up lokal egenhet for å håndtere den komplekse og hierarkiske governancestrukturen som oppstår i planlegging.

Territorielle beslutningsprosesser berører en rekke institusjonelle strukturer og den senere utvikling av disse strukturene illustrerer at mange av problemene som søkes løst med planlegging ikke avgrenses av administrative og politiske grenser. Mange byer har allerede innsett at deres grenser er svært flytende og ser koblinger mellom interaksjon, samarbeid og resultater (Albrechts & Balducci 2013). Som Healey (2006) også sier skaper dette friksjon mellom den etablerte skalaen i den hierarkiske myndighetsstrukturen og skalaen i form av rekkevidden av relasjoner i tid og rom. Det er dermed uhensiktsmessig å planlegge med slike avgrensninger.

Som Healey (2006) også mener, defineres strategiske planer av en egenskap til å forflytte seg fra en institusjonell beslutningsarena til en annen (Albrechts & Balducci 2013). Strategisk planlegging danner nye idéer og konsepter i lys av de historiske og kulturelle verdiene på et sted, men de dannes som noe nytt som ikke er et resultat av eksisterende trender. Gjennomføringen av idéer knyttet til strategiske planprosesser krever en massiv mobilisering av intellektuelle ressurser slik at de oppnår denne evnen til å forflytte seg uten å bli absorbert inn i eksisterende trender og verdier så snart drivkreftene bak en endringsprosess forsvinner (Albrechts & Balducci 2013). Dette krever en samordning av involverte aktørers forståelse for verdiene bak og innholdet i strategien og at de selv personifiserer denne. Slik kan idéene og konseptene i en strategisk planprosess sedimenteres og dermed danne grunnlaget for videre prosesser.

Strategisk planlegging kan ikke erstatte tradisjonell arealbruksplanlegging og regulering, men i mange tilfeller kan det være et supplement som fokuserer på utvikling og gjennomføring av visjoner og konsepter i stedet for bare det å produsere en plan, samt et verktøy for bred medvirkning av aktører, som så kan legge grunnlag for utarbeidelse av konkret arealbruk og regulering (Albrechts & Balducci 2013).



## Sentrale begreper

### *Tegnereglene*

Tegnereglene i denne oppgaven defineres som de bestemmelser og normer som regulerer hvordan plankart skal framstilles med tanke på hva som kan og skal være med i slike kart og hvilke farger og symboler som brukes.

### *(Kart)Symbol*

Symboler kommer av det greske ordet for tegn og defineres i Store norske leksikon som en gjenstand eller tegn som det knyttes en overført betydning til (Svendsen 2011). Forståelsen av symbol baserer seg på konvensjoner. I denne oppgaven defineres kartsymboler som de symboler som finnes i kart og til sammen danner et informasjonsbilde. Kartsymboler kan være en referanse til ting eller element fra virkeligheten, en referanse til en prosess eller en referanse til en fremtidig virkelighet.

### *Ikoniske og konvensjonelle kartframstillinger*

Ikoniske kart defineres som kart som framstiller territoriet på en virkelighetstro måte slik at man ikke er avhengig av konvensjoner i form av tegnforklaringer for å lese dem. Kartet er et bilde av territoriet eller en tenkt fremtidig territoriell tilstand. Konvensjonelle kart framstiller ikke territoriet på samme måte. De bruker symboler som refererer til prosesser, soner og funksjoner, og ikke til virkelige objekter. Man er derfor avhengig av tegnforklaringer for å lese dem.

### *Styringsmål*

Begrepet styringsmål henviser til et formål med styring. Plan- og bygningsloven er en form for styring og har blant annet et formål om å oppnå bærekraftig utvikling. Styringsmål kan forstås som det som er hensikten bak loven eller det den søker å oppnå. De mest sentrale styringsmålene med plan- og bygningsloven er bærekraftig utvikling og helhetlig planlegging og arealforvaltning.

### *Planer og plankart*

Denne oppgaven omtaler både *planer* og *plankart*. Det er derfor viktig å definere skillet mellom disse begrepene. Med *planer* mener jeg helheten av alle dokumenter, kart og andre elementer som utgjør styringsverktøyet i arealforvaltning og samfunnsplanlegging. *Plankart* benyttes utelukkende om selve kartet som gjerne er en del av en *plan*.

## Teoretisk rammeverk

I gjennomgangen av det teoretiske rammeverket har vi sett at plankart har sin opprinnelse som et styringsinstrument for å kontrollere utviklingen i samfunnet. Utviklingskontrollen har beveget seg fra en søken om å opprettholde en statisk orden til å kontrollere et dynamisk samfunn i konstant endring og transformasjon. Som følge av dette har forholdet mellom de ulike funksjonene i planlegging endret seg gjennom tiden og med dagens lovverk har man styrket den strategiske funksjonen i et forsøk på å øke den politiske styringen av arealbruken. Det er derfor interessant å stille spørsmål ved om den regulerte kartframstillingen er hensiktsmessig i dagens planlegging. Todimensjonale kartframstillinger har også en begrenset evne til å vise de komplekse nettverkene av interesser og hensyn som skal ivaretas i planlegging. Et annet interessant spørsmål er derfor hvordan dette framstilles i planprosesser på en måte

som ivaretar medvirkning og demokratiske planprosesser, noe som er avhengig av forståelige framstillinger.

## DEL II

# PLANKARTETS UTVIKLING I NORGE

I del II presenteres resultatene fra dokumentanalysen av lover og forarbeider for å beskrive lovverkets utvikling og tegnereglens opprinnelse og historie. Dette vil danne grunnlag for å svare på de fire underspørsmålene i problemstillingen og videre for å gjennomføre en caseanalyse for å se på bruk og forståelse i del III.



## Kapittel 3 - Hensikten med å endre lovverket

### Innledning

Dette kapitlet omhandler det første underspørsmålet: **Hva var de mest uttalte hensiktene med å endre lovverket?** I denne sammenhengen er det viktig å forstå at lovgivningen på plan- og bygningsfeltet har oppstått i en kumulativ prosess der lovene bygger på hverandre. Hensiktene med lovendringer har gjennomgående vært å forenkle og effektivisere lovene, men en annen viktig hensikt har vært å tilpasse lovverket samfunnsmessige endringer. De tidligste lovene handlet om å ivareta brannsikkerhet, hygiene og estetikk, altså de former for utviklingskontroll som Philip Booth (1996) beskriver. Videre har formålene med lovene utvidet seg til dagens situasjon hvor plan- og bygningsloven er ment å være et institusjonelt tyngdepunkt der alle avveier om arealbruk og samfunnsutvikling skal finne sted. Dette krever et system som sikrer samarbeid og kommunikasjon mellom utallige aktører, både private, offentlige, organisasjoner og enkeltpersoner. Samtidig har planleggingen blitt tilført virkemidler etter hvert som formålene har utviklet seg for å imøtekomme de nye styringsmålene. Vi kan se en utvikling i lovverket fra en ekspertstyrt og offentlig kontrollert aktivitet til et system som åpner for stor grad av private initiativ. Det som følger er en gjennomgang av de ulike bygningslovene der jeg identifiserer hva som var hensikten med å endre loven og hvilke virkemidler som har kommet til og eller blitt fjernet i denne prosessen.

### Bygningslovgivningens hensikt

De tidligste reguleringene i norsk lovgivning om byer og bygninger handlet ikke om planlegging slik vi kjenner det i dag, men byggesaker og utforming og lokalisering av gater og bygninger. Det kan defineres som estetisk og hygienisk utviklingskontroll. Terje Bratberg beskriver to hensikter med opprinnelsen av norsk bygningslovgivning (Bratberg 1995). Hensynet til sikkerhet for allmennheten og hensynet til kommunikasjon i form av trafikk. Hensynet til sikkerhet tok særlig sikte på å forebygge og hindre spredning av bybranner som preget alle de store og mange mindre norske byer (Wikipedia 2017). Et annet sikkerhets hensyn var å sikre befolkningen mot farlige bygninger, både konstruksjonsmessig og helsemessig (Bratberg 1995). Hensynet til kommunikasjon og trafikkavvikling var i utgangspunktet for å sikre tilgang for brannvogn, men utviklet seg til å fokusere på å tilrettelegge for ulike fremkomstmidler i byene. Etter hvert som europeiske idealer kom til Norge ble de estetiske idealene i reguleringen av byer og bygninger preget av rutenett og kvartaler (Bratberg 1995).

Den første loven som regulerte bygninger og planlegging i Norge var Christianias bygningslov fra 1827 (Bratberg 1995). Loven skulle bidra til «Christianias Forskjønnelse, Beqvemmelighed, Sundhed og Sikkerhed».(Bratberg 1995, s.14). Her kan vi se at estetiske, helsemessige og sikkerhetsmessige hensyn er lovfestet. Denne loven la grunnlaget for utarbeidingen av egne lover for Bergen og Trondheim og den alminnelige bygningsloven fra 1845. Hensikten med å danne en lov som gjaldt alle andre byer i landet var for å kunne utøve kontroll over byveksten og industrialiseringen som skjøt fart utover 1800-tallet. Loven av 1845 representerte ikke noe nytt i forhold til de tidligere lovene for Christiania, Bergen og Trondheim (Bratberg 1995). Den fokuserte på brannsikkerhet og helse og hadde svært detaljerte bestemmelser om gatebredde, kvartalstørrelser, bygningsmaterialer og utforming av ildsteder (Bratberg 1995). En ny bygningslov ble innført i 1896. Loven var en modernisering av 1845-loven ved at den tok for seg nye bygningsmaterialer og samtidig skjerpet bestemmelsene om brannsikkerhet og sunnhet (Bratberg 1995).

## Felles bygningslov for alle byer

Bygningsloven ble sterkt kritisert på begynnelsen av 1900-tallet. Mange mente at den fordyret byggetiltak og økte bolignøden (Bratberg 1995). I 1924 kom det derfor en ny lov som hadde som hensikt å forenkle lovverket og å stimulere byggevirksomhet (Ot.prp. nr. 30 1923). Det nye ved loven var at den gjaldt alle norske byer inkludert Kristiania, Bergen og Trondheim og et område på 200 meter rundt (Fiskaa 2014). Det ble stilt spørsmål ved hvorvidt det var hensiktsmessig å la en lov omfatte alle byene, store og små, da det var store ulikheter mellom byene (Ot.prp. nr. 30 1923). Dette ble søkt løst ved at man gjorde loven til en mer generell og forenklet lov enn forgjengerne, med hjemmel til å gi lokale vedtekter tilpasset de ulike stedene. For å spare tid gav man de lokale kommisjonene utvidet myndighet til å dispensere slik at man unngikk at de minste saker måtte til behandling i departementet (Ot.prp. nr. 30 1923). I tillegg la man detaljerte bestemmelser om konstruksjoner og brannsikkerhet til forskrifter utarbeidet av departementet (Ot.prp. nr. 30 1923). En lovendring i 1949 fjernet enda flere tekniske bestemmelser fra loven (Ot.prp.nr.1 (1964-1965)). Dette sikret at man ikke måtte revidere hele lovverket ved behandling i Stortinget hver gang det dukket opp nye konstruksjonsmaterialer på markedet. Loven innførte krav om plankart for første gang som et virkemiddel i arealforvaltningen sammen med vedtekter. Samtidig la loven også opp til at byplanlegging skulle være mer omfattende enn tidligere (Hagerup 1979).

*«Ved utarbeidelse av byplan skal man ha for øie stedets eller strøkets beliggenhet og utvikling og [...] behov for beboelsesrum, ferdselens, ildsikkerhetens og sundhetens krav [...]. Bebyggelsen skal anordnes på en arkitektonisk tiltalende måte, og således at den nye og gamle bebyggelse kommer i harmoni med hinannen» (Bygningsloven 1924 § 26).*

Vi ser at fokus på estetiske, samfunnsmessige og trafikkmessige hensyn har blitt fremhevet i loven i forhold til tidligere.

## Landsomfattende planlegging

En komité for revisjon av bygningsloven ble nedsatt i 1954 med fokus på lovens bestemmelser om ekspropriasjon og refusjon, samt lovens virkeområde (Ot.prp.nr.1 (1964-1965)). Grunnen til dette var at flere kommuner hadde henvendt seg til departementet for å foreslå endringer i disse reglene.

Departementet mente at reglene om ekspropriasjon og refusjon knyttet seg til byplaner og at disse derfor også måtte behandles i revisjonen. I tillegg var det også etter departementets mening behov for en å ta opp spørsmålet om virkeområde. Dette spørsmålet hadde blitt tatt opp tidligere av Kommunalkomiteén om boligbygging og gjenreisning av krigsherjede strøk i 1953 (Kommunalkomiteén 1965; Ot.prp.nr.1 (1964-1965)). Et annet spørsmål var også knyttet til de mange tekniske bestemmelsene som fortsatt var i loven av 1924, selv etter lovendringen i 1949. I arbeidet med revisjon av loven mente departementet at det var behov for å utrede om flere av disse kunne tas ut av loven (Ot.prp.nr.1 (1964-1965)).

Komiteén kom til at 30 års praksis med loven fra 1924 hadde avdekket forskjellige svakheter, samt at det hadde funnet sted en enorm utvikling av byggevirksomhet og at det derfor var behov for en helt ny lov (Ot.prp.nr.1 (1964-1965)). Et av hovedformålene bak den nye loven var å gi det offentlige mer styring over utformingen av den fysiske rammen rundt urbanisering og bygningsmessig utvikling. Man ville gi myndighetene virkemidler til å gjennomføre intensjoner i vedtatte planer. Allmenne interesser om bygnings- og brannteknisk sikkerhet, helsemessige og estetiske hensyn ble fremhevet i denne forbindelsen. Loven ble videre gjort gjeldende for hele landet, ikke bare byene. Grunnen til dette var at de alvorligste problemene ved praktiseringen av loven fra 1924 hadde vist seg å dukke opp i områder hvor

den ikke gjaldt (Ot.prp.nr.1 (1964-1965)). Et argument mot å gjøre loven gjeldende også for landkommuner var at det ville fordyre og forhindre utvikling i grisgrendte strøk, samt at det ville legge unødige restriksjoner på lokalt selvstyre og eiendomsrett. For å imøtekomme dette ble loven utformet generelt med en intensjon om fleksibel planlegging som kunne tilpasses lokale kontekster og ikke være mer omfattende enn nødvendig. (Ot.prp.nr.1 (1964-1965)). Komitéen besluttet videre å fjerne en del tekniske bestemmelser i forbindelse med forenkling av loven, men mente at bygningstekniske avveininger krever lite skjønn og inkluderte derfor ulike minimumskrav i loven. Et nytt virkemiddel for å styrke den offentlige styringen av arealbruken var innføringen av oversiktsplaner i tillegg til reguleringsplaner (byplaner). Generalplaner for en kommune og regionplaner for to eller flere kommuner ble innført for å kunne samordne fysisk og økonomisk områdeplanlegging ved hjelp av samarbeid mellom ulike aktører og myndigheter. Utarbeidelse av generalplaner ble påbudt for alle kommuner og skulle ha en samordnende funksjon for utarbeidelse av reguleringsplaner. Generalplanen var ikke juridisk bindende slik reguleringsplanen var og man måtte derfor fortsatt gjøre de konkrete juridiske avklaringene i reguleringsplanen (Ot.prp.nr.1 (1964-1965)). Generalplaner måtte godkjennes av departementet, men ved innføringen av neste lov i 1985 hadde bare halvparten av alle kommuner fått sin generalplan godkjent (Fiskaa 2014).

## Markedsliberalistisk planlegging

På 1980-tallet merkes et markant skifte i norsk politikk og samfunn der etterkrigstidens sosialdemokratiske velferdsstat og dens sterke offentlige styring av utviklingen kommer under press i perioden som fikk navnet Høyrebølgen (Notaker 2017). Nye markedsliberalistiske tanker påvirket også den nye plan- og bygningsloven som ble innført i 1985. Loven kom som en moderasjon og et alternativ til planleggingsloven fra 1981 som ble vedtatt, men aldri trådte i kraft (NOU 1983:15). 1981-loven var et svar på en manglende samordning under 1965-loven mellom aktører på forskjellige forvaltningsnivåer og skulle også styrke den folkevalgte innflytelsen på beslutningsprosessen (NOU 1977: 1). Et annet mål med loven var å flytte alle bestemmelser som har innvirkning på arealforvaltningen til en enkelt lov i stedet for at de er spredt i flere ulike sektorlover. Vi ser her et spirende ønske om å gjøre plan- og bygningsloven til et institusjonelt tyngdepunkt i lovverket. Loven inneholdt et generelt plankrav, det såkalte *speilvendingsprinsippet* som innebar at ingen utvikling kunne finne sted før en vedtatt plan forelå (Ot. prp. nr. 22 (1980-81)). 1981-loven innførte også konsekvensutredninger for tiltak med omfattende virkninger for miljø og lokalsamfunn. Dette ble anbefalt videreført av planlovutvalget i 1983, men kom ikke med i loven før i 1990 (Ot. prp. nr. 24 (1994-95)). Grunnen til dette var at departementet mente det var behov for nærmere utredninger rundt dette (Ot. prp. nr. 69. (1989-90) ; Ot. prp. nr. 75 (1988-89)).

I planlovutvalgets utredning var det opprinnelig et ønske om å skille ut plandelen som en egen lov, men dette ble ikke gjennomført fordi det samtidig var en prosess i gang for å revidere fylkes- og kommunelovene og man så for seg at bestemmelser om planlegging kunne hjemles i disse (NOU 1983:15). Her kan vi se et omvendt syn fra loven fra 1981 der man så for seg å dele opp bestemmelsene til ulike andre lover i stedet for å samle dem i en planleggingslov. Hovedformålet med 1985-loven var igjen å forenkle plansystemet, samt styrke forutsigbarheten for grunneiere og utviklere. 1965-loven ble kritisert for å være komplisert og tungrodd, særlig fordi planer måtte godkjennes sentralt av departementet (NOU 1983:15). I den nye loven ble det innført egengodkjenning av planer uten innsigelser for å effektivisere prosessen. Oversiktsplanleggingen ble styrket som overordnet styringsinstrument for kommunene. Generalplanen fikk betegnelsen kommuneplanens arealdel og ble gjort juridisk bindende. I tillegg ble det gitt anledning til å lage bestemmelser til planen om nærmere angitte områder krevde

reguleringsplan eller ikke, kravet for utarbeidelse av reguleringsplaner for hele kommunen bortfalt dermed (NOU 1983:15). Samtidig ble det lagt opp til at planlegging ikke lenger skulle begrenses til kommunenes arealbruk, men også den sosiale, kulturelle og økonomiske utviklingen (Bratberg 1995). Dette ble oppnådd ved at kommuneplanen skulle bestå av en langsiktig og en kortsiktig del (Plan- og bygningsloven 1985, §20-1). Den langsiktige delen skulle i tillegg til arealdelen inneholde en beskrivelse av mål for utviklingen og retningslinjer for planlegging i de ulike sektorene i kommunen. Den kortsiktige delen skulle inneholde et handlingsprogram for sektorenes virksomhet.

## Mer offentlig styring i planleggingen

Formålet med å innføre ny plan- og bygningslov i 2008 var nok en gang å forenkle og modernisere lovverket (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Plan- og bygningsloven fra 1985 ble oppdatert flere ganger i sin virketid, samtidig som sektorlover med betydning for arealforvaltningen også ble oppdatert. Dette førte til et fragmentert og uoversiktlig lovverk. Man så også behovet for å øke den politiske styringen av utviklingen, slik at private interesser ikke skulle gå på bekostning av samfunnsviktige spørsmål (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Et utvalg ble nedsatt i 1998 for å utrede disse spørsmålene. To delutredninger ble utarbeidet der den første, som kom i 2001 inneholdt en del forslag til revidering som gikk ut på høring der alle departement og mange kommuner, fylker og fylkesmenn kom med innspill (NOU 2001:7). Disse ble så gjennomgått og det ble lagt frem et lovforslag i den andre utredningen i 2003 (NOU 2003:14). Det nye hovedformålet med plan- og bygningsloven ble i denne forbindelse å fremme bærekraftig utvikling slik det ble definert av Brundtlandkommisjonen (World Commission on Environment and Development 1987). For å oppnå dette ville man gjøre plan- og bygningsloven til en sentral arena for myndigheter på ulike forvaltningsnivå og i ulike sektorer for å kunne sikre samordning og samarbeid mellom viktige interesser.

For å oppnå disse tingene ble loven endret betydelig på flere områder. Man tok utgangspunkt i at 1985-loven og de verdiene som lå der fungerte som de skulle og at de lå fast, men man foretok en betydelig forenkling av oppbyggingen og språket i loven for å sikre at medvirkning mellom private, det offentlige og sivilsamfunnet kunne foregå på en tilfredsstillende måte (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). En videre forenkling var at man reviderte selve plansystemet ved å lage nye bestemmelser for hvordan planlegging som aktivitet skal foregå. Likevel ble loven utformet generelt slik at den skal gi store kommuner med vekst virkemidler for å kontrollere dette, samtidig som den skal gi frihet til små kommuner til å legge opp planleggingen på en måte som passer deres individuelle situasjon (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)).

Et ledd i revisjonen av selve plansystemet var en styrking av kommuneplanen som overordnet styringsinstrumentet for kommunen. Kommuneplanen består i dag av en samfunnsdel, en handlingsdel og en arealdel med bestemmelser og planbeskrivelse. Arealutviklingen kan videre styres med reguleringsplaner på to nivå; områdereguleringsplaner, i hovedsak en offentlig plan for å samordne utviklingen på større områder (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)), og detaljreguleringsplaner, tilsvarende bebyggelsesplaner, som ofte fremmes av private i tilknytning med konkrete tiltak. Alle plantyper skal ha en planbeskrivelse som utdyper formålet med planen, samt tilhørende bestemmelser. For å øke den politiske styringen av utviklingen i kommunene ble det innført planstrategier og planprogram som beskriver hvordan kommunen prioriterer planoppgaver og hvordan man sikrer medvirkning, samordning av interesser og helhet i all kommunal planlegging (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Disse nye virkemidlene kan benyttes for å strukturere og programmere beslutningsprosessen og viser dermed at den strategiske funksjonen har blitt styrket i dagens lovverk.



## Oppsummering

Planlovgivningen i Norge har sitt utspring i behovet for å sikre byene og deres innbyggere mot branner, sykdommer og farlige konstruksjoner. Dette formålet med planlegging har etter hver lov, blitt mer og mer utvidet slik at vi i dag en plan- og bygningslov som har som hovedformål å fremme bærekraftig utvikling og å skape et institusjonelt tyngdepunkt der alle beslutninger om arealforvaltning og samfunnsutvikling skal tas. Tidlige lover hadde sterkt fokus på den regulerende funksjonen i planlegging og dette synes gjennom de virkemidlene som fantes i disse lovene. De tidlige byplanene trengte ikke å omfatte kart, de tok form som vedtekter og lokale bestemmelser om utforming og lokalisering. Etter 1924-loven ble utarbeidelse av plankart et krav, men hovedtyngden av styringsmidlene var fortsatt i form av slike vedtekter. Loven av 1965 representerer et forsøk på samordning av interesser og samarbeid mellom forvaltningsnivåer og sektorer. Generalplanen hadde ikke juridisk virkning, men gav kommunen et verktøy for å samordne den fysiske utviklingen. Den juridiske kontrollen lå fortsatt i reguleringsplaner og vedtekter, som for øvrig også kunne utarbeides for generalplanen. 1985-loven representerte et skifte i forholdet mellom funksjonene der den prosjekterende og politiske funksjonen ble dominerende. Loven utvidet også planleggingens hensynsområde utover arealforvaltning ved innføringen av krav om beskrivelser av samfunnsmessige utviklingsmål og retningslinjer. Med dagens lov innførte man nye virkemidler for å strukturere og programmere beslutningsprosessen slik at ulike avveininger kan tas av politiske styresmakter tidlig i prosessen og dermed setter rammer for private innspill og videre regulering. Den strategiske funksjonen har dermed blitt styrket i dagens lov (se figur 2).



Figur 2: Modellen viser hvordan forholdet mellom funksjonene i norsk planlegging har utviklet seg (Basert på Grønning, 2015, egen framstilling).

Samtidig med denne utviklingen har vi også sett en demokratiserings- og desentraliseringsprosess i plansystemet som henger sammen med utviklingen av samfunnet generelt. Tidlige byplaner ble utarbeidet av utnevnte kommisjoner og vedtatt av departementet, mens dagens planer blir utarbeidet av kommunenes administrasjon under styring av kommunestyret og blir også vedtatt av kommunene selv. Parallelt har vi også sett en utvikling fra en sterk offentlig styring mot en liberalisering av planlegging under 1985-loven,

som ble noe innskrenket igjen under den nye plan- og bygningsloven, ved innføringen av planstrategier og planprogram.

## Kapittel 4 – Kartsymbolene og deres utvikling

I dette kapittelet vil jeg undersøke utviklingen av kartsymbolene i plankart for å kunne svare på det andre underspørsmålet: **Hvordan har kartsymbolene blitt definert?** Dette gjør jeg ved å se på hvordan kartsymboler er regulert i plan- og bygningsloven av 2008 og den tilhørende kart- og planforskriften. For å kunne identifisere hvilke kartsymboler som er nye vil jeg se på eldre lovverk, tilhørende forskrifter og lovkommentaren til plan- og bygningsloven. For å se utviklingen i framstillingen av kartsymbolene vil jeg benytte ulike eksempler på plankart. Det er kart- og planforskriften som regulerer hvordan plankartene skal framstilles. Formålet med forskriften er blant annet å «[...] gi en samlet oversikt over tillatt og planlagt bruk av arealene i Norge etter plan- og bygningsloven» (Kart- og planforskriften 2009 § 1). Forskriften regulerer framstillingen av arealplaner gjennom krav til kartgrunnlag, krav til innholdet i vedtatt arealplan, kommunalt planregister, arealformål og hensynssoner. Kapittelet deles inn i to deler der den første tar for seg utviklingen av kartsymbolene og plankartene i de ulike lovene, før jeg presenterer kartsymbolene som finnes i dagens plankart for å kunne identifisere hvilke som er nye.

### Utviklingen av kartsymbolene

Regulering av plankart er et relativt nytt fenomen. Det fantes ingen krav til framstillingen av kart i de tidligste lovene. Som beskrevet i forrige kapittel handlet de tidligste lovene om arealforvaltning og utviklingskontroll, ikke planlegging slik vi kjenner det i dag. Regulering av utforming og lokalisering av gater var sentralt. Det ble i noen tilfeller utarbeidet kart, men det var ikke et lovfestet krav. Tidlige eksempler på slike kart er Cicignons byplan for Trondheim fra 1681 og Kong Christian IVs kart over Christiania da byen ble grunnlagt. Vi ser svært ikoniske tendenser i kartene. De illustrerer også at fokuset i byplanlegging på denne tiden fokuserte på gater og kvartaler og ikke funksjoner eller bygninger.



Figur 3: Cicignons plan for Trondheim (venstre) (Hentet fra Trondheim Kommune u.å.), Christian IVs plan for Christiania (høyre) (Hentet fra Wikipedia 2017).

## Tidlige plankart



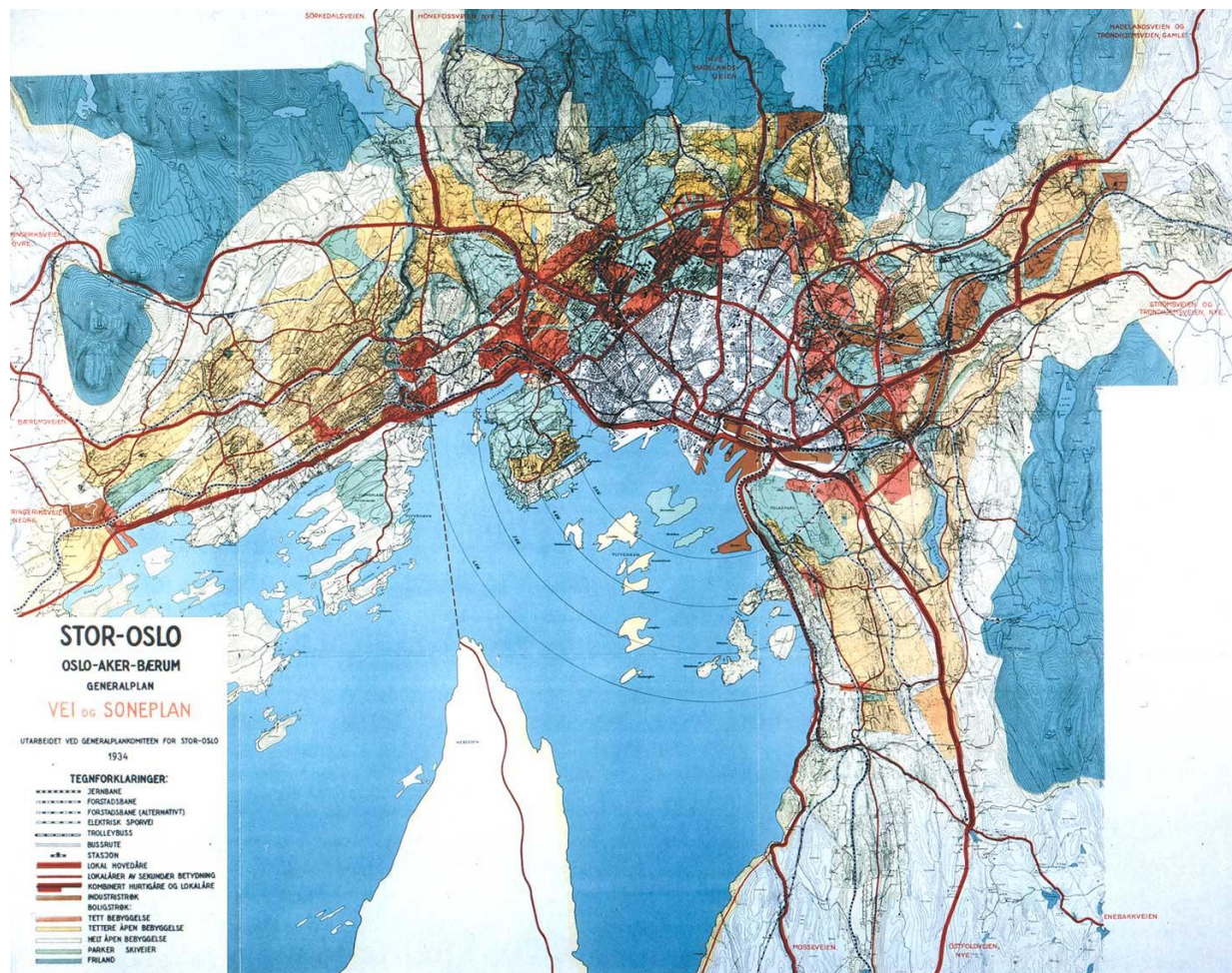
Figur 4: Byplan for Namsos etter krigen (Hentet fra Gjenreisningsbyer 2010).



Figur 5: Sverre Pedersens byplan for Svolvær fra 1925 (Hentet fra Hagerup 1979)

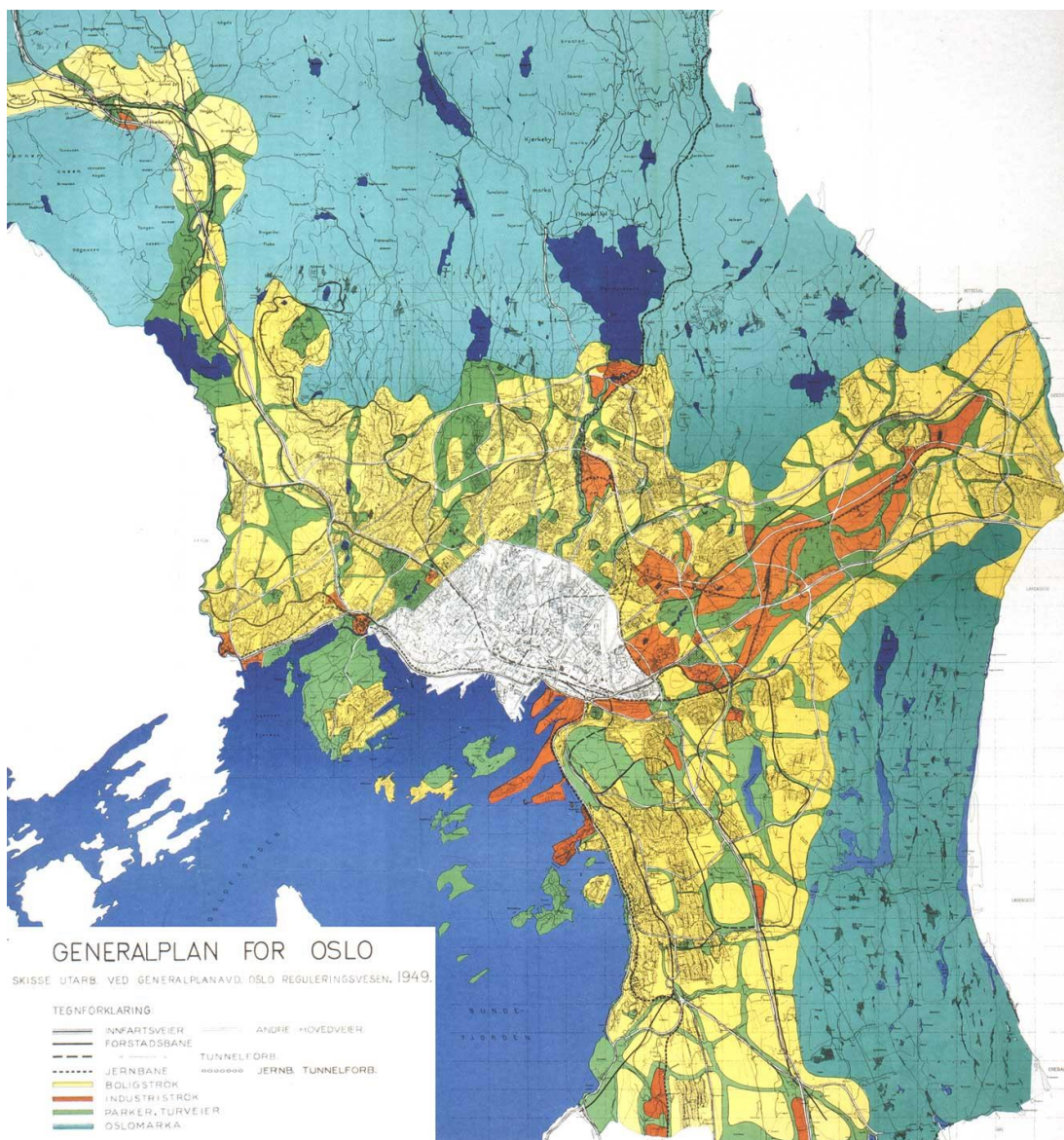
Bygningsloven av 1845 hadde krav om utarbeidelse av byplan, men ingen krav om kart i forbindelse med dette. Dersom kart ble laget, skulle det sendes et eksemplar til Riksarkivet for oppbevaring (Vogt 1847). Bygningsloven av 1896 hadde lignende bestemmelser (Norsk Lovtidende 1896). Først i loven av 1924 fikk vi krav om kartframstillinger i byplaner (Fleischer 1992). Disse ligner mest på reguleringsplaner i dagens plansystem. Byplaner var i forarbeidene tiltenkt en varighet på 20 år (Ot.prp. nr. 30 1923). § 24 satte krav til at byplaner skal inneholde plantegninger, og § 25 inneholdt krav til kartgrunnlaget. Kartet burde være utført i målestokk 1:1000 med høydeangivelse for hver 1 meter. Paragrafen inneholder også krav om hvordan kartet skal være utført i forhold til faste trigonometriske punkter (Bygningsloven 1924, §§ 24 og 25). Det var anledning i loven for departementet å gi forskrifter, men ingen som regulerte plankart på den måten kart- og planforskriften gjør i dag ble gitt. Loven la ikke opp til funksjonsdelte arealformål slik vi har i dag, men i omtalen av industristrøk, gater, torg, åpne plasser, bolighus og lekeplasser lå ifølge Fiskaa (2014) grunnlaget for senere tids soneplanlegging. Selv om man var pålagt å lage byplaner for hele byens territorium ble dette sjelden fulgt opp i planleggingen (Fleischer 1992). Byplaner ble utarbeidet for nærmere bestemte områder etter hvert som behovet meldte seg. Dette i tillegg til det faktum at byplaner ikke hadde en regulert framstillingsmåte førte til stor variasjon i utføringen av plankart. Figurene over viser en byplan fra gjenreisningen av Namsos etter krigen (figur 4) og byplanen for Svolvær, utarbeidet av Sverre Pedersen i 1925 (figur 5). Som plankartene fra Trondheim og Christiania fra middelalderen, viser også disse kartene ikoniske tendenser ved at de fremstiller virkeligheten gjennom elementer som gater og bygninger.

Planlegging som aktivitet ble utvidet gjennom virketiden til 1924-loven og oversiktsplanlegging begynte å tre inn, ikke som følge av lovendring, men som følge av et behov, særlig i byer med sterk vekst (Fiskaa 2014). Ifølge Fiskaa kan utviklingen av oversiktsplanlegging særlig knyttes til Harald Hals og Sverre Pedersen. Hals var sjef for byplankontoret i Oslo og var med på å lage generalplanen for Stor-Oslo, som omfattet kommunene Oslo, Aker og Bærum i 1934 (se figur 6) (Oslo Kommune 1978). Planen representerer et tidlig eksempel på oversiktsplanlegging som på den tiden ikke var regulert i loven. plankartet skiller mellom funksjoner som industri, bolig og parker, samt mellom boligbebyggelsens karakter fra tett til åpen. Samtidig viste man ulike typer transportårer. Vi kan se at en utvikling har startet i forhold til tidligere kart mot en mer konvensjonell framstilling.



Figur 6: Generalplan for Oslo, Aker og Bærum fra 1934 (Hentet fra Grønning 2015).

Oslo kommune drev med oversiktsplanlegging i hele perioden under 1924-loven. Grunnen til dette var behovet for å ha et overordnet styringsverktøy for å kontrollere den store utbyggingen av forstedene i ytterkanten av byen. Figur 7 viser generalplankartet for Oslo kommune fra 1950. Planen la opp til en storstilt utbygging av nye bydeler utenfor bykjernen som skulle kunne huse i alt 700 000 mennesker (Oslo Kommune 1978). En ny slik generalplan ble lagt frem i 1960 (se figur 8 neste side). Disse planene la grunnlaget for senere tids generalplaner (1965-loven) og kommuneplaner (1985- og 2008-loven) selv om de var svært enkle i forhold (Oslo Kommune 1978). Disse plankartene viser en videreføring og rendyrking av den funksjonsdelte soneplanleggingen. Man har skilt mellom boligområder, parkområder/turveier og industristrøk og senere er også sentrumsstrøk en egen arealbrukskategori. Uten formaliserte tegneregler har man valgt formål og farger etter det man mente var hensiktsmessig.

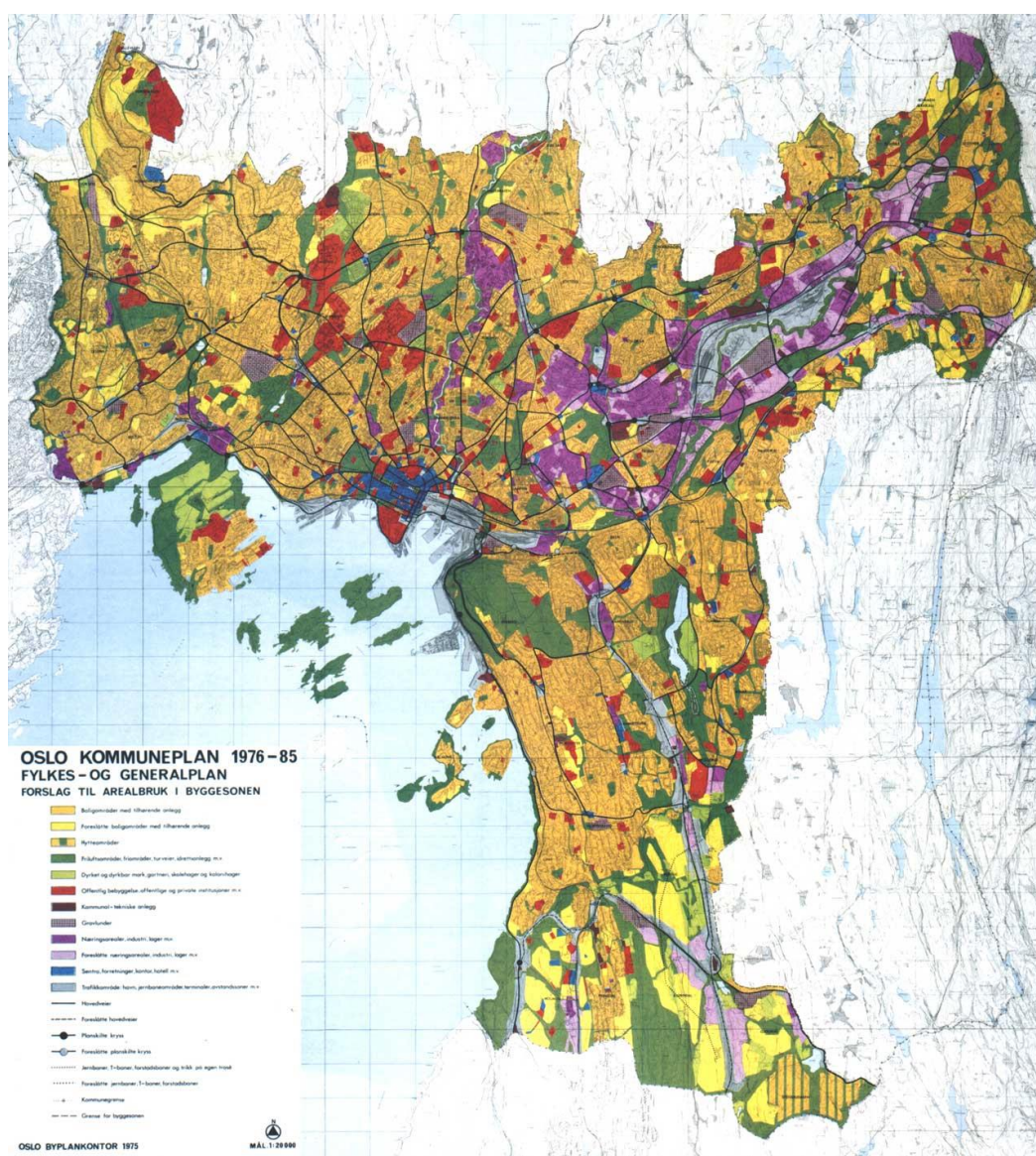


Figur 7: Oslo kommunes generalplan fra 1950 (Hentet fra Grønning 2015).



## Oversiktsplaner

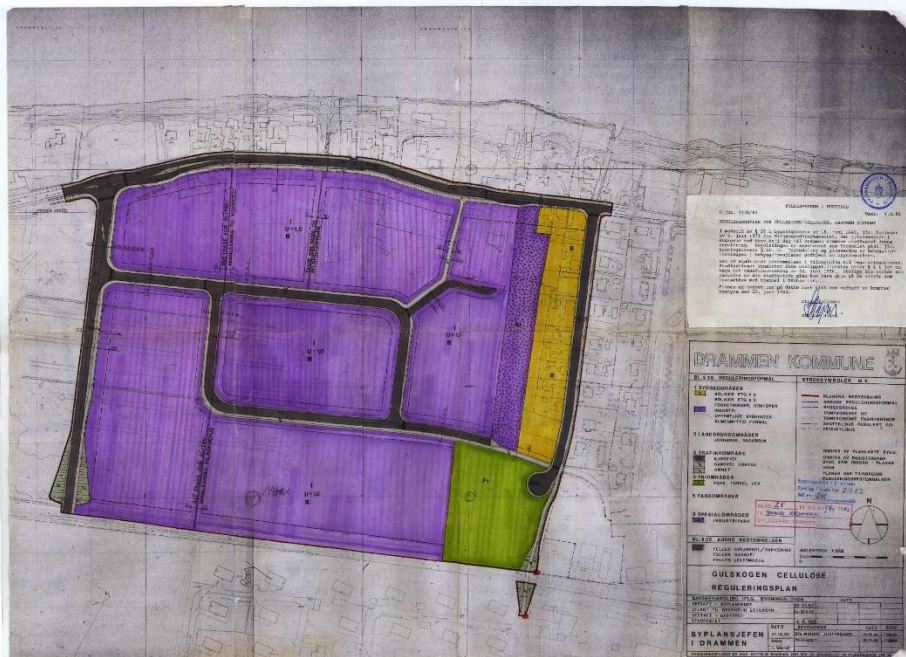
I 1965-loven får vi lovfestet planlegging for alle kommuner i landet, og oversiktsplanleggingen blir formalisert i form av generalplaner lignende de for Oslo på forrige side (Fiskaa 2014). 1965-loven innførte et hierarkisk plansystem slik at overordnet generalplan skulle avklare hovedtrekkene for utviklingen og dermed danne grunnlaget for utarbeidelse av reguleringsplaner med mer detaljerte avklaringer. Med loven ble også den funksjonsdelte soneplanleggingen formalisert og dette dannede grunnlag for utviklingen av senere lovers arealformål (Fiskaa 2014). På generalplannivå fantes det ingen definisjoner av ulike arealformål, men kartene skulle skille mellom byggeområder, jord- eller skogbruksområder, naturområder og trafikklinjier (Bygningsloven 1965, § 20). Oslo kommunes generalplankart fra 1976 (figur 10) viser hvordan soneplanleggingen for alvor har fått feste i norsk planlegging. Samtidig ser vi også at med den funksjonsdelte soneplanleggingen blir den konvensjonelle framstillingen enda klarere.



Figur 10: Oslo kommunes generalplan fra 1976 (Hentet fra Grønning 2015).



For reguleringsplaner ble det imidlertid definert formelle arealformål med eksempler på underformål. Disse var byggeområder, landbruksområder, trafikkområder, friområder, fareområder og spesialområder (Bygningsloven 1965, §25). Dette markerte begynnelsen på konvensjonelle framstillinger også i reguleringsplankart (se figur 11).

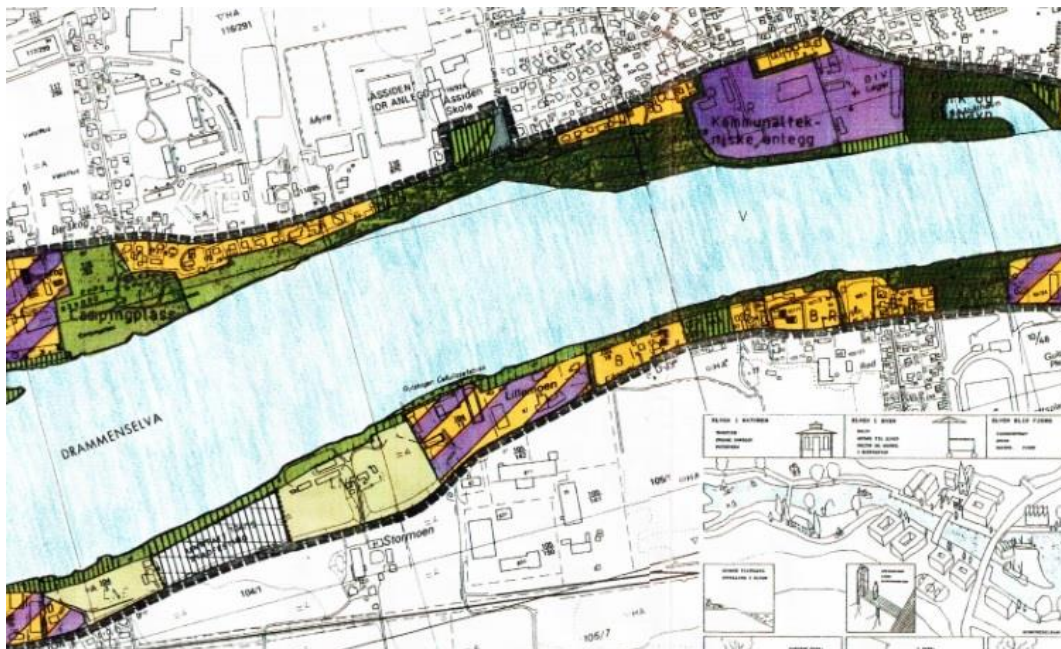


Figur 11: Reguleringsplankart fra Gulskogen i Drammen kommune. Kartet viser hvordan konvensjonell framstilling har begynt å prege reguleringsplaner også ved innføringen av formaliserte arealformål (hentet fra Drammen kommune 1982).

Bestemmelsene om krav til kartfestet informasjon fra loven av 1924 ble fjernet ved innføringen av bygningsloven av 1965. I tråd med forenklingsintensjonene ved lovendringen ble en byggeforskrift utarbeidet i 1969 som gjentok de samme kravene som den tidligere loven (Byggeforskrift 1969). Forskriften satte krav til at kommunen sørget for at det ble utarbeidet kart for de oppgaver som de var pålagt etter bygningsloven og andre forskrifter (Byggeforskrift 1969). I forskriften fantes videre krav til den tekniske utførelsen som målestokk på ulike typer kart. Det fantes ingen standard som spesifiserte fargekoder for de ulike arealformålene. Forskriften ble utfylt med videre bestemmelser i form av en norm i 1979 (Kartnormen 1979). Normen inneholdt konkrete og detaljerte bestemmelser om hva som skulle være med i kartgrunnlaget til plankart. Eksempler på slike elementer var eiendomsgrenser, byggverk og anlegg, samferdselsinnretninger og terrenginngrep. Videre inneholdt normen bestemmelser for hvordan arbeidet med å fremskaffe tilfredsstillende kartgrunnlag for planarbeid og annen offentlig aktivitet skulle utføres, kontroll ved slik utføring, metoder for kartlegging og feilgrenser (Kartnormen 1979). Normen ble oppdatert i 1982 og videre oppdatert og delt opp i 1999. I dag finnes det flere normer som omhandler områder som kartnormen tidligere behandlet. Den nyeste som omhandler kart og geodata er *Produksjon av basis geodata* fra 2015 som erstattet *Kart og geodata* fra 2009 (Kartverket 2017b). En ny byggeforskrift kom i 1985, men denne gjentok de samme bestemmelsene som den gamle når det kom til kartverk. Forskriften besto i hovedsak av bygningstekniske bestemmelser (Byggeforskrift 1985).

## *Regulering av kartframstilling*

En ny plan- og bygningslov ble vedtatt i 1985. Loven styrket den overordnede planleggingen ved å gjøre oversiktsplanen, i loven kalt kommuneplanens arealdel, rettslig bindende (Ot.prp. nr. 56 (1984-1985)). Samtidig videreutviklet man arealformålene i 1965-loven og formaliserte arealformål også for arealdelen. De nye arealformålene var byggeområder, landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF), områder for råstoffutvinning, andre båndlagte områder, områder for særskilt bruk og vern av sjø og vassdrag og viktige ledd i kommunikasjonssystemet (Plan- og bygningsloven 1985, § 20-4). For reguleringsplaner ble arealformålene fra 1965-loven i hovedsak videreført, men det ble lagt til to nye: fellesområder og fornyelsesområder (Plan- og bygningsloven 1985, § 25). Loven fikk også en bestemmelse om kart og stedfestet informasjon igjen i 2003 (Ot.prp. nr. 113 (2001-2002)). Her fantes krav om at kommunene skulle sørge for at det forelå et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de oppgaver de var pålagt av loven (Plan- og bygningsloven 1985, § 5). I samme paragraf ble det gitt anledning for departementet å utarbeide forskrifter med nærmere regler om disse forholdene. Byggeforskriften fra 1985 ble oppdatert i henhold til den nye loven i 1987, men denne representerte ikke noen nytt i forhold til bestemmelser om framstilling av plankart (Byggeforskrift 1987). En videre byggteknisk forskrift kom i 1997, med de samme bestemmelsene, men til denne ble det utgitt en veileder i 2000 som omhandlet kartverk (Miljøverndepartementet 2000). Veilederen utdypet § 2-1s krav til kartgrunnlag for kommunenes arbeid og omhandlet for det meste fremskaffing og administrering av digitale kartdata. Veilederen kom til i en overgangsfase fra analog til digital planframstilling og man henviste til Kartnormen for analoge kart. I veilederen fantes krav til den kartografiske utformingen av plankart. De skulle inneholde målestokk og nordpil, samt en tegnforklaring (Miljøverndepartementet 2000). En egen forskrift om kart og stedfestet informasjon ble vedtatt i 2004 i henhold til lovendringen i 2003 og utdypet kravene til kommunenes kartgrunnlag (Kartforskrift 2004). Forskriften inneholdt lignende bestemmelser som de vi har i dagens kart- og planforskrift og er forløperen til denne. I 1996 utformet Miljøverndepartementet veiledere til reguleringsplaner og kommuneplaner som inneholdt retningslinjer for blant annet utformingen av plankart med de forskjellige arealformålenes fargespesifikasjoner (Miljøverndepartementet 1998a; Miljøverndepartementet 1998b). Dermed ser vi for første gang en formell standardisering av tegnereglene under 1985-loven. Dette kan knyttes til den økende digitaliseringen av offentlig forvaltning i denne perioden. Tidlige plankart i lovens virketid er preget av en blanding av håndtegning og digitaltegning, som vist både i figur 12 på neste side og figur 11 på forrige side.



Figur 12: Utsnitt fra Drammen kommunes kommunedelplan for Drammenselva fra 1991 (Skjermdump fra Drammen kommune 1991a)



Figur 13: Utsnitt fra Drammen kommunes kommunedelplan for sentrum fra 2006 (Skjermdump fra Drammen kommune 2006a).

I senere planer ser vi en standardisert og digitalisert framstilling av planer, som vist i figur 13.

I tillegg til regulering og standardisering av framstillingen av arealformålene, kan vi også se skravur bli benyttet i plankartene. Som vi ser av kommunedelplanen for Drammen sentrum er skravering lagt oppå og uavhengig av arealformålet som ligger under. På mange måter fungerer de på samme måte som dagens hensynssoner ved at man har et arealformål der visse ting er tillatt, men man må likevel synliggjøre at det

finnes hensyn eller begrensninger som også må ivaretas. I Drammens sentrumsplan er de skraverte områdene en betegnelse på formålet spesialområde bevaring jf. Plan- og bygningsloven av 1985 § 25 nr. 6 (Drammen kommune 2006b).

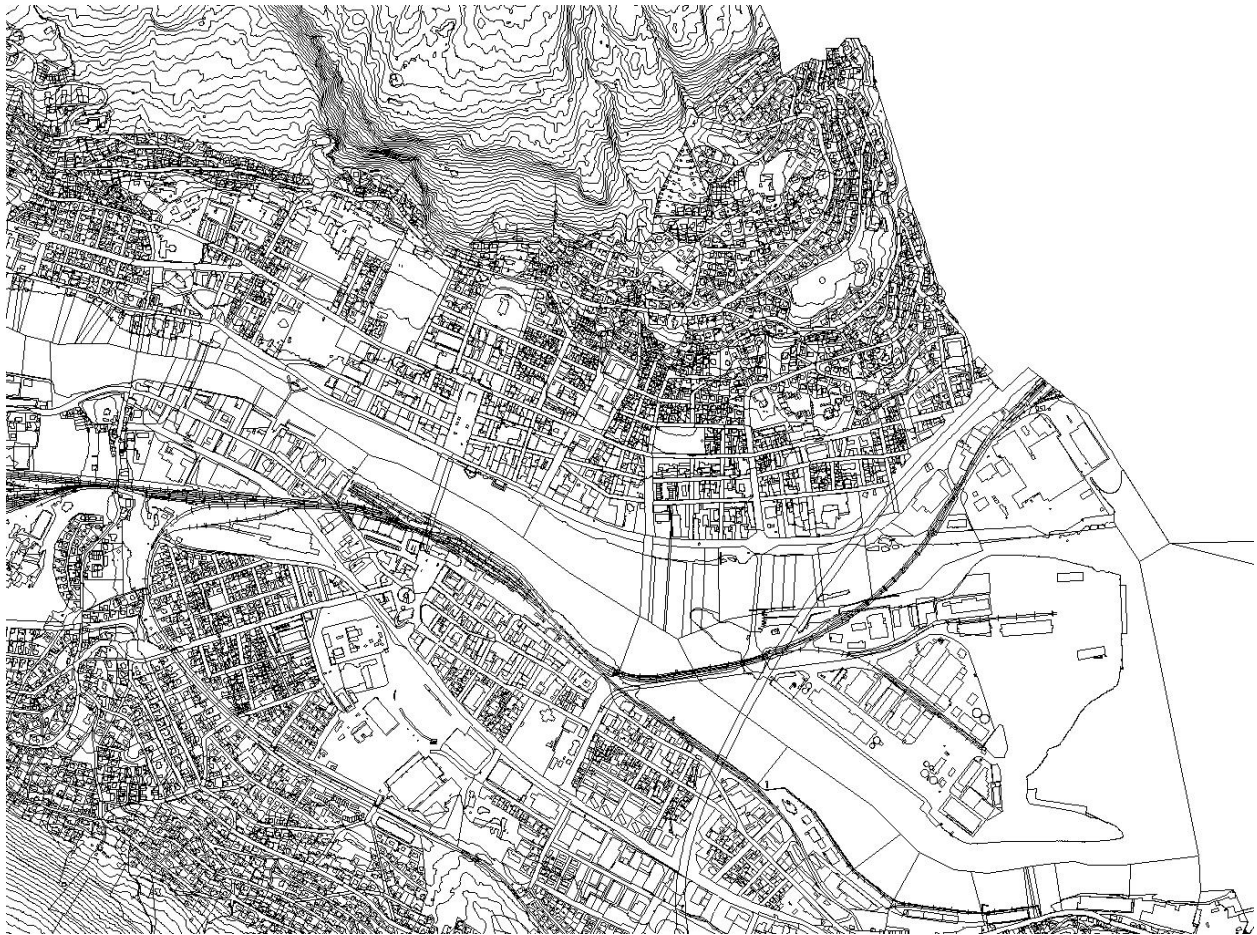
## Dagens kartsymboler

Plan- og bygningsloven av 2008 videreførte noen av arealformålene i loven av 1985, men gjorde formålene i hovedsak like for kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Dermed er de to formålene fellesområder og fornyelsesområder fjernet som egne formål til reguleringsplaner, sammen med områder for råstoffutvinning for arealdelen. Båndlagte områder etter loven fra 1985 er i hovedsak videreført som en type hensynssone i dagens lov.

Kartsymbolene i dagens plankart kan deles inn i fire kategorier eller lag: Kartgrunnlaget, arealformål, hensynssoner og informasjonslinjer. Det følgende er en gjennomgang av disse fire kategoriene.

### *Det offentlige kartgrunnlaget*

Det offentlige kartgrunnlaget (DOK) er en samling av geodata som ulike offentlige etater har ansvaret for å utarbeide og oppdatere og består av et representativt, systematisk og tematisk ordnet utvalg geodata (Kart- og planforskriften 2009 § 2). Formålet med DOK er å sikre en kunnskapsbasert og effektiv planlegging og saksbehandling (Kartverket 2017a). DOK består per i dag av 145 geodatasett som alle benyttes i kommunenes planleggingsarbeid. Ikke alle er relevante i alle oppgaver, men kommunene må forholde seg til alle i sitt arbeid (Kartverket 2017a). De 145 datasettene deles inn i 13 forskjellige grupper: Basis geodata, kyst og fiskeri, samfunnssikkerhet, befolkning, natur, samferdsel, geologi, landbruk, forurensning, friluftsliv, energi, kulturminner og plan (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017). Tidligere var kartgrunnlaget i plankart basert på innholdet i økonomisk kartverk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Denne dataen ble digitalisert på 90-tallet og videreført i det vi kjenner i dag som felles kartdatabase (FKB). Etter hvert har mye av den dataen som fantes i økonomisk kartverk og senere FKB, blitt tatt ut og fått sin egen forvaltning samtidig som det har kommet til data som er relevant for planlegging som aldri har vært en del av det økonomiske kartverket. Det offentlige kartgrunnlaget har altså oppstått fra FKB, men har blitt utvidet i takt med digitaliseringen og økende krav om å utsjekke faglige forhold i planprosesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). De kartdataene man vanligvis ser i plankartet viser vann, veger, bygninger, eiendomsgrenser og høydekoter (se figur 14 neste side). I temakart og andre utredninger og beskrivelser ser vi også kartdata om flomfare, støy, geologiske undersøkelser og andre som har innvirkning på arealbruken. Ofte vil disse gi grunnlag for å markere en hensynssone eller særlige bestemmelser til plankartet.



Figur 14: Utsnitt av kartgrunnlag for Drammen sentrum i målestokk 1:10 000. Kartet viser bygninger, vegger, jernbane, eiendomsgrenser og høydekoter uten fylte flater slik at informasjonen i kartgrunnlaget ikke forstyrrer informasjonen i selve plankartet (Kartgrunnlag: FKB-data og Matrikkeldata i UTM32 Euref89, Norgedigitalt.no 2016, egen framstilling).

## Arealformål

Arealformålene er kanskje de viktigste kartsymbolene i planlegging. De viser hvilke funksjoner man tillater på spesifikke områder. Arealformål skal spesifiseres for planer på kommunalt nivå i kommuneplanens arealdel og på detaljert nivå i område- og detaljreguleringsplaner. Arealformålene for kommuneplanen er spesifisert i plan- og bygningslovens §11-7, og for reguleringsplaner i §12-5. Framstillingen av arealformålene reguleres i kart- og planforskriften. Plan- og bygningsloven av 2008 gjorde hovedformålene i hovedsak like for kommuneplanen og reguleringsplaner. Formålet med dette er at kommuneplanen skal være en grovmasket oversiktsplan som er fleksibel og uten flere detaljer enn nødvendig (Miljøverndepartementet 2009). Det skal angis arealformål for hele planområdet og det skilles mellom fremtidig og eksisterende arealbruk. På kommuneplannivå er det ikke anledning til å kombinere hovedformål, men man kan gjøre visse kombinasjoner av underformålene innad. Underformålene i kommuneplanens arealdel er uttømmende angitt i lov og forskrift, det vil si at det ikke er anledning for å angi andre arealformål enn disse (Miljøverndepartementet 2009). For reguleringsplan er hovedformålene for det meste sammenfallende med arealdelen, men det er ikke gitt en uttømmende liste over tillatte underformål i lov og forskrift. Arealformålene kan også fritt kombineres (Miljøverndepartementet 2009).

I den følgende gjennomgangen vil jeg bruke eksempler på arealformål fra kommuneplanens arealdel. Det er viktig å huske at reguleringsplaner kommer med en mye lenger liste med underformål, men i denne sammenhengen er det tilstrekkelig å se på hovedformålene og underformålene i arealdelen. Der formålene for arealdelen skiller seg vesentlig fra reguleringsplan vil dette bli uttrykt spesifikt.

Bruk av hovedformålet tillater i utgangspunktet alle underformålene. En hovedregel er derfor at dersom hovedformålet benyttes i arealdelen, bør det utarbeides reguleringsplan der nærmere spesifisering av arealbruk og bestemmelser fastsettes. Ved hjelp av bestemmelser til arealdelen kan det sikres at det utarbeides reguleringsplan for angitte områder (Miljøverndepartementet 2012a).

## Bebyggelse og anlegg

Formål	SOSI-kode	Eksisterende arealformål				Framtidig arealformål					
		Fargekode			Hex	Fargekode			Hex	Fargekode	
		Hex	RGB	CMYK		RGB	CMYK				
<b>1. Bebyggelse og anlegg</b>	(1000)										
Bebyggelse og anlegg	1001		FFCC00	255-204-0	0-20-100-0		E6B800	230-185-0	0-17-90-10		
Boligbebyggelse	1110		FFFF99	255-255-153	0-0-80-0		FFFF66	255-255-51	0-0-0-80		
Fritidsbebyggelse	1120		FFCC66	255-204-102	0-0-0-100		FFCC33	255-204-51	0-20-80-0		
Sentrumsformål	1130		CC9900	204-153-0	0-20-80-20		996600	153-102-0	0-20-60-40		
Kjøpesenter	1140		CC99CC	204-153-204	0-20-0-20		996699	153-102-153	0-20-0-40		
Forretninger	1150		CCCCFF	204-204-255	20-20-0-0		9999FF	153-153-255	40-40-0-0		
Offentlig eller privat tjenesteyting	1160		FF9999	255-153-153	0-40-40-0		FF6699	255-102-153	0-60-40-0		
Fritids- og turistformål	1170		9999CC	153-153-204	20-20-0-20		666699	102-102-153	20-20-0-40		
Råstoffutvinning	1200		CC9999	204-153-153	0-20-20-20		AC8668	172-101-103	0-27-27-33		
Næringsbebyggelse	1300		CC99FF	204-153-255	20-40-0-0		9966CC	153-102-204	20-40-0-20		
Ideeltanlegg	1400		99CC00	153-204-0	20-0-80-20		669900	102-153-0	20-0-60-40		
Andre typer nærmere angitt bebyggelse og anlegg	1500		FF9933	255-153-51	0-40-80-0		CC6600	204-102-0	0-40-80-20		
Uteoppholdsareal	1600		66CC99	102-204-153	40-0-20-20		339966	51-153-102	40-0-20-40		
Grav og urnelund	1700		CC6699	204-102-153	0-40-20-20		993366	153-51-102	0-40-20-40		
Kombinert bebyggelse og anleggsformål	1800		FFCC00	255-204-0	0-20-100-0		E6B800	230-185-0	0-17-90-0		
			FFFFFF	255-255-255	0-0-0-0		FFFFFF	255-255-255	0-0-0-0		

Figur 15: Oversikt over arealformålet bebyggelse og anlegg og dets underformål med fargekoder for fremtidig og eksisterende arealbruk (Skjermddump fra Miljøverndepartementet 2010).

Bebyggelse og anlegg kan benyttes som formål i kommuneplanens arealdel, men det er ofte hensiktsmessig å benytte underformål (Miljøverndepartementet 2012a). Underformålene kan benyttes for å skille mellom ulike arealbruksfunksjoner som for eksempel alle typer boligbebyggelse, forretninger, sentrumsformål, kjøpesenter, detaljhandel næringsbebyggelse og grav og urnelund. Veganlegg og fellesområder internt i området inngår i formålet (Miljøverndepartementet 2009). Bestemmelser kan benyttes for å hindre visse typer utvikling som i utgangspunktet er tillatt.

## Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur

2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur		(2000)								
Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur (arealer)	2001		CCCCCC	204-204-204	0-0-0-20			999999	153-153-153	0-0-0-40
Veg	2010									
Bane	2020		CC9966	204-153-102	0-20-40-20			996633	153-102-51	0-20-40-40
Lufthavn	2030		CCCCCC	204-204-204	0-0-0-20			999999	153-153-153	0-0-0-40
Havn	2040		99CCCC	153-204-204	20-0-0-20			6681B1	102-177-177	29-0-0-31
Hovednett for sykkel	2050		FFCCCC	255-204-204	0-20-20-0			FF9999	255-153-153	0-40-40-0
Kollektivnett	2060		CC9966	204-153-102	0-20-40-20			996633	153-102-51	0-20-40-40
Kollektivknutepunkt	2070		CC9966	204-153-102	0-20-40-20			996633	153-102-51	0-20-40-40
Parkeringsplasser	2080		B9B9B9	185-185-185	0-0-0-27			838383	128-128-128	0-0-0-50
Trase for teknisk infrastruktur	2100		FFCC99	255-204-153	0-20-40-0			FF9966	255-153-102	0-40-60-0
Kombinerte formål for samferdselsanlegg og/eller teknisk infrastrukturtraseer	2800		CCCCCC FFFFFF	204-204-204 255-255-255	0-0-0-20 0-0-0-0			999999 FFFFFF	153-153-153 255-255-255	0-0-0-40 0-0-0-0

Figur 16: Oversikt over arealformålet samferdsel og teknisk infrastruktur og dets underformål med fargekoder for fremtidig og eksisterende arealbruk (Skjermdump fra Miljøverndepartementet 2010).

Samferdsel og teknisk infrastruktur omfatter arealer for samferdselsanlegg og infrastruktur som forestås av det offentlige (Miljøverndepartementet 2009). Begrepet samferdsel dekker alle typer transport, mens teknisk infrastruktur omfatter særlig anlegg for vann og avløp og energiforsyning. Kraftledninger i regional- og nasjonalnettet, samt rørledninger i sjø omfattes ikke av loven, men kan vises som hensynssooner i kartet (Miljøverndepartementet 2009). Som hovedregel bør videre reguleringsplaner utarbeides for å avklare arealbruk og tiltak under dette formålet (Miljøverndepartementet 2012a). For reguleringsplaner er det angitt anlegg for vannforsyning og avløp og telekommunikasjon som underformål i tillegg til de i figuren over (Miljøverndepartementet 2009). På kart i mindre målestokk kan linjesymbol brukes for veger, baner, kollektivnett og sykkelnett for å øke lesbarheten i kartet. Kollektivknutepunkt kan da også vises som punktsymbol. På reguleringsplaner må man benytte seg av arealformålene da slike informasjonslinjer og punkter ikke er juridisk bindende (se side 43-44).


## Grønnstruktur

3. Grønnstruktur		(3000)								
Grønnstruktur	3001		99FF99	153-255-153	40-0-40-0			66CC66	102-204-102	40-0-40-20
Naturområde	3020									
Turdrag	3030									
Frionråde	3040									
Park	3050									
Kombinerte grønnstrukturformål	3800		99FF99 FFFFFF	153-255-153 255-255-255	40-0-40-0 0-0-0-0			669966 FFFFFF	102-204-102 255-255-255	40-0-40-20 0-0-0-0

Figur 17: Oversikt over arealformålet grønnstruktur og dets underformål med fargekoder for fremtidig og eksisterende arealbruk (Skjermdump fra Miljøverndepartementet 2010).

Grønnstruktur er nytt som arealformål i 2008-loven og det defineres som et sammenhengende vegetasjonspreget område som ligger i tilknytning til en by eller tettsted. Hensikten med arealformålet er at kommunene skal ha anledning til å avgrense og definere grønne områder slik at man med juridisk bindende virkning kan danne sammenhenger av parker, frionråder og lekeområder, stier, snarveier og forbindelser mot naturområder og friluftsområder utenfor bebyggelsen (Miljøverndepartementet 2009). Tilrettelegging av turveier kan omfattes av dette formålet (Miljøverndepartementet 2012a). I hovedsak er slike områder offentlig formål, men bestemmelser kan benyttes for å nansere mellom offentlige og private arealer. Underformålene skiller i stor grad av hvor stor tilrettelegging som tillates innenfor området. Parker kan tillates en stor grad av tilrettelegging, mens naturområder i skal være fri for varige inngrep (Miljøverndepartementet 2012a).









## Forsvaret

4. Forsvaret	(4000)									
Forsvaret	4001		CCCC99	204 204-153	0-0-20-20			999966	153-153-102	0-0-20-40
Ulike typer militære formål	4010									
Skytefelt/øvingssområde	4020									
Forlegning/leir	4030									
Kombinerte militære formål	4800		1) CCCC99 FFFFFF	204-204-153 255-255-255	0-0-20-20 0-0-0-0		1)	999966 FFFFFF	153-153-102 255-255-255	0-0-20-40 0-0-0-0

Figur 18: Oversikt over arealformålet forsvarret og dets underformål med fargekoder for fremtidig og eksisterende arealbruk (Skjermdump fra Miljøverndepartementet 2010).

Forsvaret er også et nytt arealformål i 2008-loven. Arealformålet ble innført for å synliggjøre områder som i hovedsak skal benyttes til Forsvarets virksomhet, eller bygninger og anlegg som på grunn av hemmelighold ikke kan angis med andre formål. Kontorer og annen virksomhet som ikke er i tilknytning til slike områder og som ikke er avhengig av hemmelighold skal omfattes av andre relevante formål (Miljøverndepartementet 2009). Det kan lages bestemmelser som tillater Forsvaret selv å fatte vedtak om utbygging og virksomhet innenfor disse arealene (Miljøverndepartementet 2012a).

## Landbruks-, natur- og friluftformål, samt reindrift





5. Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift	(5000)									
Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR)	5001	LNFR	CCFF99	204-255-153	20-0-40-0			99FF66	153-255-102	40-0-60-0
LNFR-areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag	5100									
LNFR-areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv.	5200		CCFFCC	204-255-204	20-0-20-0			33FF99	51-255-153	80-0-40-0
Spredt boligbebyggelse	5210									
Spredt fritidsbebyggelse	5220									
Spredt næringsbebyggelse	5230									

Figur 19: Oversikt over arealformålet LNFR og dets underformål med fargekoder for fremtidig og eksisterende arealbruk (Skjermdump fra Miljøverndepartementet 2010).

Landbruks-, natur- og friluftformål, samt reindrift (LNFR) angir områder som skal nyttes eller sikres til landbruksproduksjon, reindrift eller naturområder. Disse områdene skal i hovedsak være ubebygde, men det er anledning i underformål eller ved bestemmelser å tillate spredt bolig-, fritids-, eller næringsbebyggelse (Miljøverndepartementet 2009). I reguleringsplaner er det anledning til å angi LNFR-områder samlet eller hver for seg. Dette er for å kunne differensiere mellom de mange ulike arealbruksinteressene som omfattes av denne kategorien (Miljøverndepartementet 2009). Reindrift er nytt i dette formålet og skal benyttes i de områder som ligger innenfor et reinbeitedistrikt for å synliggjøre at reindrift er en særegen arealbruksinteresse i området som ikke nødvendigvis er de samme som for eksempel landbruksinteresser (Miljøverndepartementet 2009).






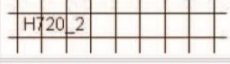
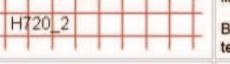
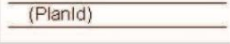
## Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone

6. Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone	(6000)								
Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone	6001		CCFFFF	204-255-255	20-0-0-0		66FFFF	102-255-255	60-0-0-0
Ferdseil	6100		66CCFF	102-204-255	60-20-0-0		0099CC	0-153-204	80-20-0-20
Farleder	6200								
Småbåthavn	6230								
Fiske	6300		6699FF	102-153-255	60-40-0-0		66FFFF	102-102-255	60-60-0-0
Akvakultur	6400		FFCCFF	255-204-255	0-20-0-0		CC99CC	204-153-204	0-20-0-20
Drikkevann	6500		99CCFF	153-204-255	40-20-0-0		3399FF	51-153-255	80-40-0-0
Naturområde	6600		99FFFF	153-255-255	40-0-0-0		00DFDF	0-236-236	93-0-0-7
Friluftsområde	6700								
Kombinerte formål i sjø og vassdrag med eller uten tilhørende strandsone	6800		CCFFFF FFFFFF	204-255-255 255-255-255	20-0-0-0 0-0-0-0		66FFFF FFFFFF	102-255-255 255-255-255	60-0-0-0 0-0-0-0

Figur 20: Oversikt over arealformålet bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone og dets underformål med fargekoder for fremtidig og eksisterende arealbruk (Skjermdump fra Miljøverndepartementet 2010).

Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone brukes for å planlegge sjøarealene, overgangen mellom sjø og land og de sjønære landarealene (Miljøverndepartementet 2009). Formålet er i hovedsak en videreføring av formålet fra 1985-loven, men med en viktig endring som nå gjør det mulig å inkludere strandsonen i formålet. Dette kan brukes for å få en sammenheng i arealstyringen i overgangen mellom sjø og land. Bestemmelser og hensynssoner kan dermed gjøres felles for land- og sjøarealet og hensikten er å gi en helhetlig og samordnet strandsoneplanlegging. Områdene kan inndeles i underformål som også kan kombineres med hverandre (Miljøverndepartementet 2009).

## Hensynssoner

Flater Objekttype/Egenskap	SOSI- kode	Flatesignatur, nåværende	Flatesignatur, fremtidig	Anmerking
KpFareSone	(300)			FF0000, Rød fet strek. Vinkel 50 gon, avstand 4. linjetykkelse, 0,5. Bakgrunn; Formålsfarge(r). Tekst på hensynssone spesifiseres i tegnforklaring
KpSikringSone	(100)			000000, svart. Vinkel 350 gon, avstand 5, linjetykkelse 0,15.
KpStøySone	(200)			Bakgrunn; Formålsfarge(r). Tekst på hensynssone spesifiseres i tegnforklaring
KpInfrastrukturSone	(400)			
KpGjennomføringSone	(800)			
KpAngittHensynSone	(500)			000000/FF0000, svart. Vinkel 50 gon, avstand 5, linjetykkelse 0,15 Tekst på hensynssone spesifiseres i tegnforklaring
KpBåndleggingSone (Arealst 1 og 2)	(700)			000000/FF0000, svart/rød. Vinkel 100/200 gon, avstand 6, linjetykkelse 0,15. Bakgrunn; Formålsfarge(r). Tekst på hensynssoner spesifiseres i tegnforklaring
KpDetaljeringsone (Videreføring av reg.plan)	(900)			000000, svart. Vinkel 100 gon, avstand 5, linjetykkelse 0,15 Bakgrunn; Hvit. Tekst på hensynssoner spesifiseres i tegnforklaring
Små flater, alle hensynssoner				Bruk farge, skravrutype og vinkel som angitt på hensynssonene, men reduser avstand mellom linjene til det halve.

Figur 21: Oversikt over typer hensynssoner og hvordan de skal framstilles i kart (Skjermdump fra Miljøverndepartementet 2010).

Hensynssoner er regulert i kart- og planforskriftens vedlegg II og plan- og bygningslovens §§ 11-8 og 12-6. Hensynssoner ble innført med loven fra 2008 og skal vise viktige hensyn og interesser i tillegg til og uavhengig av arealformål i området (Miljøverndepartementet 2012a). Skravrur i ulike varianter ble benyttet i planlegging under 1985-loven på en tilsvarende måte for båndleggingssoner og ulike spesialområder, men ikke i så stor grad som er mulig i dag. Hensynssoner kan vise områder hvor det etter naturgitte eller lovregulerte forhold legges begrensninger på arealbruken. Hensynssoner kan også brukes for å sette av arealer til mulig fremtidig utvikling gjennom båndleggingssoner. Denne varer i fire år, men kan etter søknad forlenges med ytterligere fire (Miljøverndepartementet 2012a). Det er en avveining involvert når man skal bruke hensynssoner. I mange tilfeller kan bestemmelser være mer hensiktsmessig for å bedre lesbarheten av selve plankartet. Hensynssoner skal brukes der det er vesentlige hensyn som må ivaretas. Det er også tillatt å legge flere hensynssoner oppå hverandre, men dette frarådes på grunn av lesbarhet (Miljøverndepartementet 2012a).

## Informasjonslinjer

Det finnes flere ulike typer informasjonslinjer som viser forskjellige temaer. Disse er juridiske linjer, samferdselslinjer og infrastrukturlinjer. Noen linjer har juridisk virkning og andre er bare illustrerende.

Linjesymbol Objekttype/Egenskap	Strek- tykkelse	Lengde	Mellom	Farge, nåværende Symbol	Farge, fremtidig Symbol	Anmerkning
KpGrense	1,0	5,0	2,0	RGB 0-0-0 — — — — —		Benyttes som avgrensning av KPDetailingSone mot kommuneplanens arealdel.
KpArealFormålGrense	0,18			RGB 0-0-0 —		
KpFareGrense KpSikringGrense KpStøyGrense KpinfrastrukturGrense KpAngittHensynGrense KpGjennomføringGrense KpDetailingGrense	0,5	4	1,5	RGB 0-0-0 - - - - -		Benyttes som avgrensning av alle hensynssoner i denne gruppen.
KpBåndleggingGrense	0,5	4	1,5	RGB 0-0-0 - - - - -	RGB 255-0-0 - - - - -	Fremtidig avgrensning gjelder bare hensynssone for båndlegging.
KpBestemmelseGrense	0,5	2	2	- - - - -		

Figur 22: Oversikt over informasjonslinjer for grenser og hvordan de skal framstilles i kart (Skjermdump fra Miljøverndepartementet 2010).

De første linjesymbolene er juridisk bindende og angir ulike typer avgrensninger. Dette kan være grenser mellom arealformål, grense for bestemmelsessoner, grenser for båndlegging- eller hensynssoner og plangrenser.

Linjesymbol	SOSI- kode	Symbol-beskrivelse						Nåværende			Fremtidig		
		Lengde (mm)		Mellomrom (mm)				Farge RGB 0-0-0 (svart) hvis ikke annet er angitt			Farge RGB 255-0-0 (rød)		
		Vertniv	Tykkelse (mm)	Vertniv			Vertniv			Vertniv			
				1	2	3	1	2	3	Tunnell 1	På bakken 2	Bro mv. 3	Tunnell 1
<b>..TYPESAMFLINJE</b>													
Fjernveg	1121	2,0	7,5	11,0	5,5	4,5	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —
Hovedveg	1122	1,5	5,5	8,2	3,5	2,8	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —
Samleveg	1124	1,0	3,5	5,2	1,6	1,3	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —
Adkomstveg	1125	0,6	1,6	2,4	0,8	0,7	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —
Gang/sykkelveg	1130	(Ø) 1,2			3,6	2,0	3,0	•••••	•••••	•••••	•••••	•••••	•••••
Sykkelveg	1131	(Ø) 1,1			3,6	2,0	3,0	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○
Gangveg	1132	1,0	1,0	2,0	1,2	1,0	2,0	1,2	•••••	•••••	•••••	•••••	•••••
Turveg/turdrag	1140	1,0	1,5	3,0	1,8	1,5	3,0	1,8	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —
Skitrekk <sup>1)</sup>	1143	0,25				1,0							
Jernbane	1151	1,0	3,5	4,5	1,6	1,3	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —
Sporveg	1152	0,6	1,6	2,4	0,8	0,7	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —	— — — — —
Taubane <sup>1)</sup>	1155	0,5							→	→		→	→
Kollektivtrasé	1156	0,5	3,0	4,0	2,5	1,0	1,0	1,5	RGB 153-51-0 — — — — —	RGB 153-51-0 — — — — —	RGB 153-51-0 — — — — —	— — — — —	— — — — —
Skipsled	1161	1,0		2,5		1,2	— — — — —				— — — — —		
Småbåttled	1162	0,8		1,5		1,0	— — — — —				— — — — —		
Motorferdsel i utmark	1163	1,0		0,35		1,0	•••••				•••••		

Figur 23: Oversikt over informasjonslinjer for samferdsel og hvordan de skal framstilles i kart (Skjermdump fra Miljøverndepartementet 2010).

Den neste kategorien med linjer er samferdselslinjer. Som nevnt under arealformålet samferdsel og teknisk infrastruktur (side 39), brukes disse gjerne på kart i mindre målestokk for å angi trasé, men uten å være juridisk bindende. Reguleringsplan må utarbeides for å nærmere spesifisere samferdselsanlegg. Linjene brukes gjerne for å vise flere alternative traséer for samme infrastrukturtiltak.

KpJuridiskLinje/ ...KPJURLINJE														
Byggegrense	1111	1,0	2,0	2,0						RGB 153-153-153				
Forbudsgrense sjø	1112									RGB 153-153-153				
Forbudsgrense vassdrag	1113									RGB 153-153-153				
Strandlinje sjø	1160	1,0	5,0	2,0						RGB 153-153-153				
Strandlinje vassdrag	1161	1,0	5,0	2,0						RGB 153-153-153				
Midtlinje vassdrag	1162	0,35	4,0	2,0										
Markagrense (gjelder kun lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven))	1163	1,0	5,0	2,0						RGB 0-153-0				

Figur 24: Oversikt over informasjonslinjer for juridiske linjer og hvordan de skal framstilles i kart (Skjermdump fra Miljøverndepartementet 2010).

De juridiske linjene er linjesymboler som markerer avgrensninger for ulike begrensninger. Eksempler er forbudslinjer mot vassdrag, 100-meterssonen i strandlinjen eller byggegrenser innenfor ulike arealformål. I tillegg omfattes Marka-grensen for Oslo og kommunene rundt av denne kategorien. Dette er linjer med juridisk virkning og markerer at ulike regler gjelder for ulike deler av kartet.

KpInfrastrukturLinje/ ...KPINFRASTRUKTURLINJE														
Vann	1165	0,25	4,0	2,0										
Avløp	1166	0,25	5,0	1,0										
Kraftledning	1167	0,5	4,0	2,0										
Overvannstrasé	1168	0,25	4,0	1,0										

#### PUNKTSYMBOL

Punktsymbol														
KpSamferdselPunkt/ ...TYPESAMFPUNKT														
Vegkryss	1129													
Kollektivknutepunkt	1159													

Figur 25: Oversikt over informasjonslinjer for infrastruktur og punktsymboler for samferdsel og hvordan de skal framstilles i kart (Skjermdump fra Miljøverndepartementet 2010).

De siste to kategoriene omfatter infrastrukturlinjer for vann, avløp og kraftledninger, samt punktsymboler for kollektivknutepunkter og vegkryss. Punktsymbolene brukes kun på kart i mindre målestokk for å angi lokalisering, ikke utforming og utstrekning. Dette må spesifiseres ved bruk av arealformålet samferdsel og teknisk infrastruktur i reguleringsplan eller arealdelen.

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at utviklingen av kartsymbolene har skjedd som en kumulativ prosess. Ved hver ny lov, kom det nye hensyn og interesser som skal avklares og avveies i planlegging. Kartsymboler har kommet til og forsvunnet etter hvert i denne prosessen. Samtidig kan vi se en utvikling i kartframstilling fra en svært ikonisk framstilling i tidlige plankart, til en mer konvensjonell framstilling i dagens plankart. Dette kan settes i sammenheng med at plankartet i dag ikke bare skal vise en foreslått fremtidig situasjon, men også hvilken prosess som må skje for at man skal kunne benytte et areal til en bestemt funksjon. Plankartet viser ikke lenger retningslinjer, men en juridisk bindende avklaring av hvilke funksjoner som kan lokaliseres hvor.

Samtidig med denne utviklingen ser vi at det har blitt knyttet flere krav til medvirkning og samordning i planlegging ved hver lov. Dette har ført til at plankartet i dag har en sentral rolle som informasjonskilde i tillegg til et juridisk dokument. Det er derfor viktig at plankartet framstiller informasjon på en måte som er forståelig og lik for alle som er involvert i planprosesser, fra ulike sektormyndigheter, ulike forvaltningsnivåer, næringslivet og sivilsamfunnet. Dette er hensikten bak innføringen av et kommunalt planregister som innebærer en digitalisering av plankart.

Plan- og bygningsloven av 2008 innførte strategiske virkemidler i plansystemet. Samtidig innførte man også strategiske kartsymboler i plankartet. Informasjonslinjer kan benyttes for å avklare og synliggjøre alternative løsninger for samferdselstiltak, samtidig som de kan benyttes for å forenkle lesbarheten for arealdelen slik at den framstår som enkel og overordnet i forhold til reguleringsplaner.

Det neste kapitlet vil gå videre inn på hvilken rolle plankartet har i dagens lov og hvordan dette har utviklet seg fra tidligere lover.



## Kapittel 5 – Plankartets rolle

I dette kapitlet vil jeg forsøke å identifisere hvilken rolle plankartet har i planleggingen. Dette vil danne grunnlag for å kunne svare på det tredje underspørsmålet: **Hvordan har plankartets rolle endret seg i den nye loven?** Jeg vil gå igjennom utviklingen av lovverket for å se på hvilken rolle plankartet har hatt tidligere og hvordan dette har utviklet seg. Corboz' (1983) betraktning har dannet en forståelse for hvordan kart ble til som et styringsinstrument. Plankartet er fortsatt først og fremst et styringsinstrument, men dets rolle har utviklet seg til også å bli et sentralt informasjonsverktøy for å sikre informasjonsflyten i plansystemet (se figur 1, side 11). Samtidig har nye krav til digitalisering og kommunalt planregister gjort at plankartet har blitt en del av et større prosjekt for å strømlinjeforme og effektivisere offentlig myndighetsutøvelse.

### Plankartets opprinnelse

Som nevnt i forrige kapittel var det ingen krav om kart i planlegging før i loven av 1924 (Fleischer 1992). Loven fra 1845 åpnet for at det kunne lages generalkart, men dette var ikke påkrevd (Vogt 1847). En lik bestemmelse fantes i § 7 i bygningsloven fra 1896 (Norsk Lovtidende 1896). Eventuelle kart som ble utarbeidet etter disse lovene skulle sendes til Riksarkivet og oppbevares der. 1924-loven påla imidlertid å utarbeide kart og hadde en detaljert bestemmelse om hvordan dette skulle utformes (Bygningsloven 1924, § 25). Også etter denne loven måtte kart sendes til Riksarkivet for oppbevaring. Ifølge Riksarkivets sider ble denne ordningen holdt frem til 2002, men det er først etter 2. verdenskrig at man begynte å se plankart fra landkommuner (Riksarkivet 2011). Byplaner var det viktigste verktøyet i loven fra 1924 til å planlegge utviklingen og de reguleres i kapittel III og besto av vedtekter og nødvendige plantegninger (Fleischer 1992). Fullstendige byplaner måtte utarbeides for hele stedet underlagt lovens bestemmelser (§20), men som sagt ble ikke dette alltid gjennomført. Byplanen skulle være tilstrekkelig for byers utvikling i 20 år, men etter en skjønnsmessig vurdering kunne man sette en annen varighet (Ot.prp. nr. 30 1923). Plankartet skulle ifølge §23 vise gaters og offentlige plassers beliggenhet, bredde og høydeforhold, byggelinjer, fortau, bebyggelsens karakter og avstand fra nabogrensen, bebyggelsens høyde, om bebyggelse inni kvartaler var tillatt eller ikke og i hvilke områder og hvilket omfang trebebyggelse var tillatt. Byplanen gav også kommunen grunnlag for ekspropriasjon dersom bebygd eller ubebygd grunn vanskeliggjorde gjennomføringen av planen (§40). Godkjente planer var rettslig bindende og det var ikke tillatt å sette i gang bygningsarbeid som var i strid med planen (§31). Det var heller ikke tillatt å bygge på eller ombygge bygninger som var i strid med gjeldende plan (§32). For å få planen godkjent, måtte den sendes til departementet og godkjennes før den var bindende (§27). Som vi så i byplanene for Namsos og Svolvær i forrige kapittel var det vanlig å tegne inn bebyggelse på kartene. Dette var imidlertid ikke ment som rettslig bindende inntegninger (Ot.prp. nr. 30 1923). Bebyggelsen i slike kart er ment som en antydning der planleggeren kan vise hvordan det er tenkt at områdene kan utnyttes, altså som en retningslinje. Plankart i denne perioden hadde et tydelig fokus på å ivareta den regulerende funksjonen i plansystemet.

### Oversiktsplanleggingens inntog

I bygningsloven fra 1965 kom oversiktsplanleggingen inn og generalplanen ble et nytt planverktøy for kommunene. Oversiktsplanen med plankart skulle tjene som et utgangspunkt for utarbeidelse av reguleringsplaner og var i seg selv ikke rettslig bindende (Fleischer 1992). Det var likevel anledning til å

lage bestemmelser eller vedtekter som i praksis kunne båndlegge områder det ikke kunne tillates bebyggelse så som naturområder og landbruksområder. I tillegg til generalplanen kom det også to nye typer oversiktsplaner, fylkesplanen og regionplanen. Fylkesplanen skulle fungere som et samordningsinstrument av statens og fylkeskommunenes planlegging i forhold til utnyttelsen av naturressurser i fylket (Bygningsloven 1965, § 17a). På samme måte som generalplanen var det en veiledende plan som skulle legges til grunn for kommunenes videre planarbeid. Også fylkesplanen kunne ledsages av vedtekter som kunne begrense adgangen til utnyttelse av arealer (Bygningsloven 1965, § 17b). Regionplanen var i det vesentlige en generalplan for to eller flere kommuner samlet (Bygningsloven 1965, § 18). Alle plantyper måtte fortsatt godkjennes av departementet for å være gyldige (Fiskaa 2014). Reguleringsplanen i 1965-loven var en videreføring av byplanen fra 1924-loven og var rettslig bindende (Fleischer 1992). Reguleringsplaner skulle utarbeides for hele kommunens område, men ikke de områder som i generalplanen var avsatt til landbruk, skogbruk eller naturområder (Bygningsloven 1965, § 23). Loven innførte som nevnt i forrige kapittel formaliserte og bindende arealformål som spesifiserte hvilken utnytting av arealene som var tillatt (§25). Virkningene av reguleringsplaner er spesifisert i § 31. Godkjente reguleringsplaner er bindende for tiltak etter loven innenfor planens område. På samme måte som byplanen i loven fra 1924, gav også reguleringsplan etter 1965-loven grunnlag for ekspropriasjon til gjennomføring av planen (Bygningsloven 1965, § 35).

Med innføringen av oversiktsplanlegging fikk kommunene et nytt plankart og forholde seg til. Generalplankartet var ment å være et overordnet og samordnende kart hvor man lagde retningslinjer for hva senere reguleringsplanprosesser og byggesaksbehandling skulle ta hensyn til. Plankartene var fortsatt hovedsakelig et regulerende styringsverktøy for arealforvaltning.

## Rettslig bindende oversiktsplaner

Plan- og bygningsloven fra 1985 videreførte generalplanen og reguleringsplanen som kommunenes plantyper, men generalplanen endret navn til kommuneplan, samtidig som den utvidet sitt omfang betydelig (Bratberg 1995). Plankartet fikk betegnelsen *kommuneplanens arealdel* og fikk rettslig bindende virkning som et ledd i en effektiviseringsprosess i planleggingen, men den gav ikke grunnlag for ekspropriasjon slik rettslig bindende planer hadde gjort i tidligere lover (Fleischer 1992). Virkningen av kommuneplanens arealdel blir fastslått i lovens § 20-6. Det er forbudt å sette i gang tiltak etter loven som er i strid med vedtatt arealdel. I tillegg går kommuneplanens arealdel foran eldre reguleringsplaner og bestemmelser, hvis ikke annet er bestemt (Plan- og bygningsloven 1985, § 20-6). Det finnes i loven to former for reguleringsplaner, vanlig reguleringsplan og bebyggelsesplan. Begge har samme rettslig bindende virkning som reguleringsplaner hadde under 1965-loven og gir også grunnlag for ekspropriasjon (Fleischer 1992). Samtidig begynte man i lovens virkeperiode å fokusere på kartets rolle som informasjonskilde. I veilederen *Kartgrunnlag for plan- og byggesaksbehandlingen* (T-1324) fra 2000 er det lagt vekt på dette (Miljøverndepartementet 2000). Kartet defineres der som en form for informasjon som skal være tilgjengelig for allmennheten. Veilederen stiller derfor krav til at informasjonen i kartet skal presenteres på en klar og forståelig måte. Man må sørge for at kartet ikke underslår eller fremhever bestemt informasjon slik at man forvrenger bildet av informasjonsmaterialet (Miljøverndepartementet 2000). I denne sammenhengen stiller man også krav til at farger på basiskartet ikke må forstyrre fargene på plankartet. Veilederen anbefaler å utarbeide faste oversiktskart uten fylte flater til bruk i planarbeidet som bør oppdateres regelmessig (Miljøverndepartementet 2000). Disse anbefalingene fantes også i ulike veiledere til utarbeiding av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner (Miljøverndepartementet 1998a; Miljøverndepartementet 1998b). Fokuset er også her på lesbarhet og forståelighet for plankartets



lesere som har interesse eller er berørt av den informasjonen kartet viser. Det stilles også krav til nøyaktighet og entydighet siden plankartet har rettsvirkninger.

Ved lovendringen i 1985 fikk oversiktsplankartet en ny rolle. I tillegg til å være et samordnende og overordnet plankart fikk det også juridisk virkning. Dette førte til at reguleringsplanen fikk en mindre sentral rolle som det eneste juridisk bindende plankartet. Kommuneplanens arealdel kunne nå benyttes til å fastlegge arealforvaltningen med juridisk bindende virkning. Dermed var det ikke lenger nødvendig å utarbeide detaljerte reguleringsplaner for hele kommunens areal og man kunne benytte disse mer for å detaljere og konkretisere arealbruken som ble besluttet i overordnet plankart. I tillegg til endringen i juridisk virkning fikk man også et sterkere fokus på plankartets rolle som informasjonskilde. Dette medførte strengere krav til framstillingen av plankartene for å sikre lesbarhet og forståelighet, i tillegg til krav om entydighet og nøyaktighet som følge av kartets rolle som juridisk dokument.

## Plankartets rolle i dag

Plankartets rolle ble i stor grad videreført ved innføringen av den nye loven i 2008. Kommuneplanens arealdel er fortsatt en rettslig bindende oversiktsplan som skal fastsette fremtidig arealbruk (Plan- og bygningsloven 2008, § 11-6). Rettsvirkningen knyttes først og fremst til nye tiltak etter §1-6, men kan også gi grunnlag for begrensninger på eksisterende aktivitet (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Bestemmelser og planbeskrivelse skal følge alle plankart for å gi videre avklaring og utdyping av arealbruk. Videre er plankartet også i 2008-loven videreført og styrket som et sentralt instrument for informasjonsformidling og medvirkning, ved at det sammen med planbeskrivelse og bestemmelser skal legges ut på høring og offentlig ettersyn etter § 5-2. I tillegg er det kommet inn en bestemmelse om at kommunene skal ha et kommunalt planregister der blant annet alle vedtatte planer skal inngå for å gjøre denne informasjonen lett tilgjengelig for allmennheten (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) ; Plan- og bygningsloven 2008, §2-2). Med nye kartsymboler som informasjonslinjer uten rettslig virkning blir også kartets rolle som institusjonelt tyngdepunkt styrket ved at det er anledning til å benytte kartet til å informere om, diskutere og dermed avklare ulike alternativer for eksempel for vegtraséer. Hensynsoner har også en lignende funksjon ved at man kan synliggjøre hensyn og interesser som reguleres i andre lover.

## Oppsummering

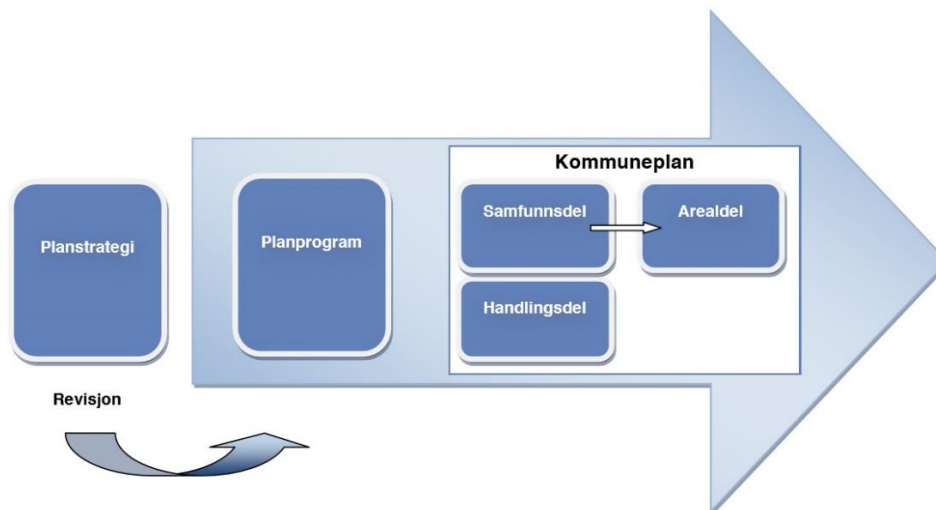
Plankartet var først og fremst tenkt som et styringsinstrument og en framstilling av en tenkt fremtidig tilstand. Denne rollen har kartet beholdt frem til i dag, men i tillegg har det fått flere roller. Plankartet er i dag en geografisk avklaring av virkeområder for ulike beslutninger og avklaringer i tillegg til å være en kilde til informasjon om arealforvaltning og samfunnsutvikling. Plankartet har juridisk virkning og legger begrensninger på eiendomsretten. Dagens plansystem har ambisjoner om en strategisk planlegging der det stilles krav til medvirkning fra myndighetsorganer og befolkningen tidlig i prosessen slik at hovedspørsmål kan avklares tidlig. Dermed har plankartet fått nye kartsymboler som gjør det mulig å vise, diskutere og avklare ulike alternative løsninger på utfordringer og muligheter. Dette stiller krav til forståelige og tilgjengelige plankart og er noe av hensikten bak digitaliseringen av plankartet gjennom kommunalt planregister og standardiseringen av kartsymboler i tillegg til ambisjonen om å effektivisere styringsverket.



## Kapittel 6 – Alternative beskrivelsesmåter i tillegg til plankartet

I dette kapitlet vil jeg se på dagens plansystem og beskrive de ulike virkemidlene, i tillegg til plankartet for å kunne svare på det fjerde underspørsmålet: **Hvilke alternative beskrivelsesmåter anvendes i planprosesser, og hvilke virkemidler og dokumenter knytter de seg til utover de vi finner i plankartet?**

I dagens planlegging er plankartet bare en del av et omfattende plansystem som skal sikre det offentlige kontroll over utviklingen. Planlegging er i hovedsak en kommunal oppgave som skal sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og avklare behov og oppgaver og hvordan disse kan løse. Planlegging skal også være et virkemiddel for å samordne kommunal, regional og statlig virksomhet i planområdet, men samtidig skal den ikke være mer omfattende enn nødvendig. Kommuneplanlegging består av en rekke ulike virkemidler i tillegg til plankartet. Flere av disse gir mulighet for alternative beskrivelser i tillegg til plankartet.



Figur 26: En oversikt over de ulike virkemidlene i plansystemet etter 2008-loven. I tillegg er det til arealdelen tilknyttet en planbeskrivelse og bestemmelser. Det samme gjelder for reguleringsplaner (Skjermdump fra Miljøverndepartementet 2012b).

### Planstrategi

Planstrategi er det første plandokumentet som skal utarbeides av planmyndighetene i kommuner og fylker og skal gjøres minst en gang per valgperiode (Plan- og bygningsloven 2008, §§ 7-1 og 10-1).

Planstrategien skal være et hjelpemiddel for kommunen eller fylket å gjennomgå planbehovet og prioritere hvilke planoppgaver som må gjennomføres. Dette kan være rullinger av eldre planer eller å ta stilling til hvilke nye planer som må utarbeides (Miljøverndepartementet 2009). Planstrategien skal brukes til å beskrive kommunen eller fylkets strategiske valg knyttet til samfunnsutviklingen, både med tanke på arealbruk og sektorvirksomhet i tillegg til planbehovet. Hensikten bak dette virkemiddelet i planleggingen er at kommunen eller fylket kan danne retningslinjer som skal gjelde for det generelle planarbeidet i valgperioden og er dermed et verktøy for å programmere beslutningsprosessen. (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). I tillegg er også planstrategien en viktig arena for å hente inn synspunkter fra nabokommuner, berørte sektormyndigheter og befolkningen tidlig i planprosessen. Dette synes gjennom

krav til bred medvirkning og allmenn debatt i arbeidet med planstrategien. Det er imidlertid ikke anledning til å fremme innsigelser mot planstrategien, men en godt gjennomført medvirkningsprosess på et så tidlig stadium kan forenkle planprosessen senere ved at man får innsyn i berørte interessers synspunkter. På den måten skapes det forutsigbarhet både for planmyndigheten, med tanke på sannsynlige innsigelser i senere planer og for private forslagsstillere med tanke på hvilke forslag som kan forvente positiv mottagelse (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Planstrategien er et viktig virkemiddel for å drøfte hvordan planleggingen i kommunen skal foregå, hvilke mål og utfordringer som må tas hensyn til. Bruk av illustrerende bilder, tegninger, diagrammer og kart benyttes ofte for å utdype og forklare beskrivelser i tekstform.

## Planprogram

I oppstarten av alle kommuneplaner, regionale planer og reguleringsplaner med vesentlig virkning for miljø og samfunn skal det utarbeides et planprogram som skal legge grunnlag for planarbeidet (Plan- og bygningsloven 2008, § 4-1). Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, frister og deltakere. Det skal legges frem et program for medvirkning og innhenting av synspunkter og informasjon fra berørte myndigheter, grupper og enkeltpersoner. I tillegg skal planprogram gjøre rede for behovet for konsekvensutredninger (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Planprogrammet er dermed et verktøy for å strukturere beslutningsprosessen. Arbeidet med planprogram kan i noen tilfeller slås sammen med utarbeidelse av planstrategi forutsatt at arbeidet med slik planstrategi tilfredsstillende kravene til utarbeidelse av planprogram (Miljøverndepartementet 2009). Planprogrammet skal legge til rette for en åpen og god planprosess og skal legges ut på høring og offentlig ettersyn. Det er dermed et verktøy for å oppnå legitimitet i planleggingen ved å skape en arena som tidlig kan involvere berørte parter og interesser (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Planprogrammet er et viktig virkemiddel for å beskrive hvem som berøres av planarbeidet og hvordan disse skal inkluderes i prosessen. Videre skal det også beskrive hvordan selve planprosessen skal gjennomføres.

## Kommuneplanens bestanddeler

Kommuneplanen som er kommunenes overordnede styringsinstrumentet består av en samfunnsdel, en arealdel og en handlingsdel (Plan- og bygningsloven 2008, § 11-1). Kommuneplanen som enhet er et omfattende styringsinstrument som skal utarbeides med grunnlag i planstrategien og nasjonale og regionale bestemmelser og retningslinjer. Kommuneplanen legger rammer for kommunesamfunnets utvikling og all offentlig og privat virksomhet i kommunen (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)).

Handlingsdelen i kommuneplanen setter rammer for gjennomføringen av kommuneplanens samfunnsdel og prioritering av ressurser knyttet til planleggingsoppgaver. Handlingsdelen kan inngå i kommunenes økonomiplan som skal utarbeides etter kommuneloven (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)).

### *Samfunnsdelen*

Kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon (Plan- og bygningsloven 2008, § 11-2). Samfunnsdelen skal danne grunnlaget for sektorenes virksomhet i kommunen, samt strategier for samfunnsutvikling og langsiktige arealbehov, men har ikke rettsvirkning for den enkelte innbygger (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Samfunnsdelen og arealdelen henger sammen ved at samfunnsdelen gir grunnlag for prioriteringer i arealdelen knyttet til boligpolitikk, kommunale tjenester, infrastruktur og

vern og bruk av arealer. Beskrivelser av samfunnsutviklingsaspektet i planlegging begynte som tilleggbeskrivelser til generalplanene under 1965-loven og fikk en mer sentral rolle under loven fra 1985 (Miljøverndepartementet 2012b). Hensikten med samfunnsdelen er å oppnå en «bedre og mer helhetlig planlegging for en bærekraftig utvikling» (Miljøverndepartementet 2012b, s. 6). I tillegg skal samfunnsdelen være et verktøy for strategisk styring, samt et virkemiddel for å styrke medvirkning og politisk styring. Samfunnsdelen skal ta for seg viktige utfordringer i utviklingen av kommunesamfunnet og beskrive hvilke valg kommunen tar for å imøtekomme disse (Miljøverndepartementet 2012b). Samfunnsdelen er underlagt plan- og bygningslovens krav til høring og offentlig ettersyn og er derfor et viktig instrument for å oppnå medvirkning fra berørte grupper og sektormyndigheter (Miljøverndepartementet 2012b). Også i samfunnsdelen er det vanlig å bruke illustrasjoner og tegninger som kan beskrive disse, samt hvordan de kan løses.

### *Arealdelen*

Kommuneplanens arealdel er den samlede betegnelsen på det overordnede kommuneplankartet og tilhørende planbeskrivelse og bestemmelser. Plankartet skal vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk for hele kommunens areal (Plan- og bygningsloven 2008, § 11-5). Arealdelen er et verktøy for å gjennomføre mål og strategier i samfunnsdelen og skal vise i hovedtrekk hvordan kommunens areal skal utnyttes og hvilke hensyn som skal ivaretas i forbindelse med dette (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Arealdelen skal være fleksibel og overordnet slik at den fungerer som et langsiktig styringsinstrument. Den må dermed ikke være for detaljert.

I tillegg til plankartet, består arealdelen også av tilhørende bestemmelser og planbeskrivelse. Arealdelen er rettslig bindende ved at den fastsetter framtidig arealbruk og danner grunnlag for vedtak knyttet til tillatelse eller avslag på byggesøknader, delingssøknader og bruksendringer (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Bestemmelser tilknyttet plankartet skal utfylle og utdype den fastlagte arealbruken. Anledningen til å gi bestemmelser til arealdelen er regulert i plan- og bygningslovens §§ 11-9 - 11-11. Det er blant annet anledning til å sette krav til at reguleringsplaner må utarbeides for bestemte arealer før utbygging kan skje, rekkefølgekrav, byggegrenser og volum, estetikk, og bevaringshensyn (Plan- og bygningsloven 2008, § 11-9). Bestemmelsene til arealdelen kan være et virkemiddel for å kunne fastsette arealbruk uten å måtte utarbeide egne reguleringsplaner for ethvert areal. Bestemmelser kan til en viss grad også erstatte bruk av hensynssoner for å øke kartets lesbarhet. Bestemmelser beskriver hvilke restriksjoner og krav som finnes i et område og hva man må ta hensyn til for å kunne få godkjent en eventuell søknad.

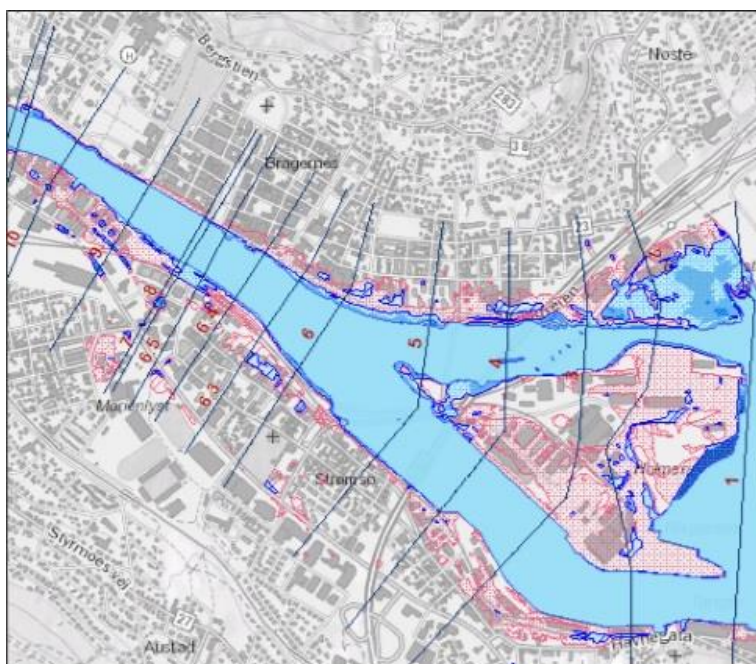
Videre skal alle planer komme med en planbeskrivelse. Planbeskrivelsen skal redegjøre for planens formål, innhold og virkninger, og forholdet til rammer og retningslinjer som gjelder for området (Plan- og bygningsloven 2008, § 4-2). Planbeskrivelsen skal også omfatte en konsekvensutredning dersom den er tilknyttet en kommuneplan, regional plan eller en reguleringsplan med vesentlig virkning for miljø og samfunn. Planbeskrivelsens formål er å gi et dekkende bilde av hensynene bak planen og hva den medfører for berørte interesser (Miljøverndepartementet 2009). Planbeskrivelsen fungerer som et supplement for arealplaner og bestemmelsene som skal gjelde for området. Den kan også fungere som en «veileder» for hvordan plankartet og bestemmelsene skal forstås i planlegging og byggesaksbehandling (Miljøverndepartementet 2012a). Planbeskrivelsen skal også redegjøre for hvordan planen forholder seg til andre planer som gjelder for det samme området, for eksempel om den innebærer endringer i forhold til overordnet plan (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Planbeskrivelsen er et sentralt beskrivelsesverktøy for å utdype informasjonen som finnes i plankartet. Det er her man har størst anledning til å bruke illustrasjoner

og temakart for å synliggjøre hensikten bak ulike beslutninger og avklaringer tatt i plankartet og andre deler av planprosessen.

## Illustrasjoner og temakart

I tillegg til de juridiske kartene og de skriftlige beskrivelsene i planbeskrivelsen og bestemmelser benytter mange kommuner seg av ulike former for grafiske illustrasjoner i tilknytning til flere av virkemidlene i plansystemet. Sigmund Asmervik (1986) beskriver illustrasjoner som tabeller, diagrammer, kart og bilder og mener disse utgjør en viktig tilleggsbeskrivelse i tilknytning til juridiske plankart som han mener kan være vanskelige å lese (Asmervik 1986). Bruken av slike illustrasjoner er ikke regulert og heller ikke rettslig bindende, men de omtales i Miljøverndepartementets veileder til kommuneplanens arealdel fra 2012 (Miljøverndepartementet 2012a). Illustrasjoner kan benyttes for å gi opplysninger og forklaringer på det som er rettslig fastsatt i kartet. De kan også benyttes for å utdype alternative løsninger i ulike områder eller markere spesielle hensyn eller interesser (Miljøverndepartementet 2012a). En annen funksjon for slike illustrasjoner er at de kan gi retningslinjer for reguleringsplanbehandling og ved behandling av enkeltstående byggesaker.

Temakart kan utarbeides på grunnlag av geodata fra ulike kartdatasett i DOK og kan være hensiktsmessige for å utdype forskjellige hensyn eller interesser i tilknytning til et geografisk område. Slike temaplaner kan utarbeides i forbindelse med arealdelen, men er ikke en del av den rettslig bindende planen. De kan likevel være til hjelp som retningslinjer til videre planarbeid eller som informasjonsgrunnlag for allmennheten (Miljøverndepartementet 2012a). Digitale temakart bør utarbeides av ulike fagmyndigheter til hjelp for kommunal planlegging og eksempler på tilgjengelige temakart er NVEs faresonekart (se figur 27). Disse kartfester soner der for eksempel flom, kvikkleire eller ras må tas hensyn til i planlegging (NVE 2017a). Temakartene danner ofte grunnlaget for hensynssoner i plankart, men å legge ved egne temakart kan være nyttig for å utdype og begrunne bestemmelsene tilknyttet hensynssonene.

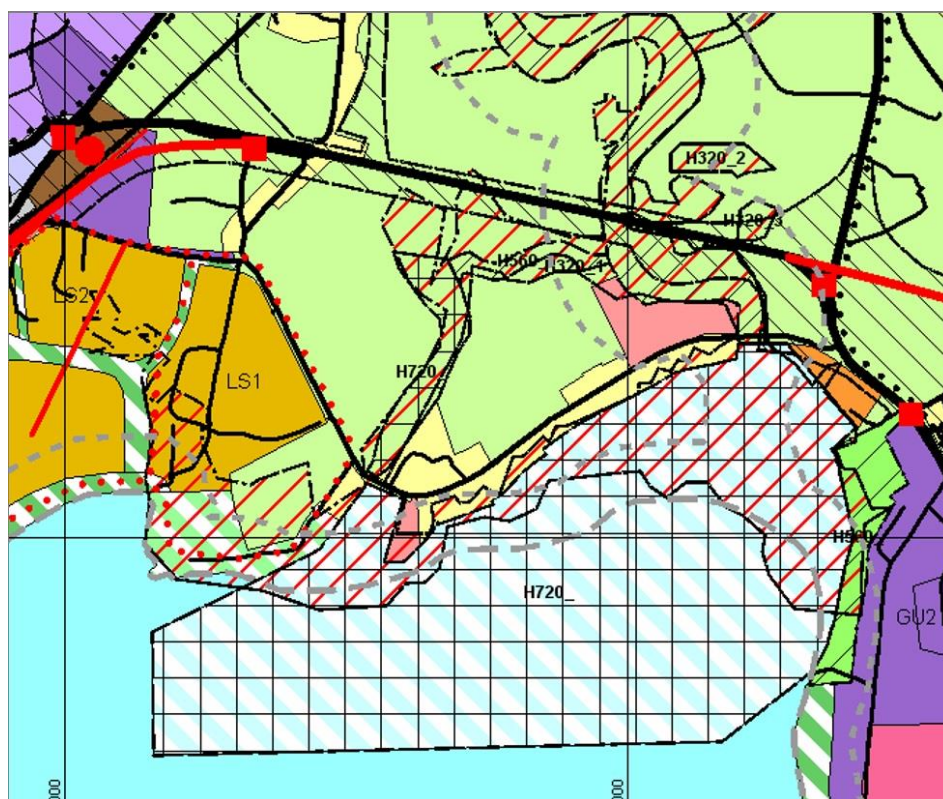


Figur 27: Eksempel på faresonekart fra NVE. Kartet viser flomsone ved utløpet av Drammenselva (Skjermdump fra NVE 2017b).

Asmervik (1986) har på grunnlag av en analyse av planer i de største norske byene utarbeidet det han kaller leveregler for illustrasjoner i planer. Analysen ble utført på 70- og 80-tallet, men levereglene er fortsatt relevante i dagens planlegging. I følge Asmervik må illustrasjonene omhandle en begrenset mengde data, altså ikke være mer omfattende enn nødvendig for å illustrere det man ønsker å vise. Dette er viktig for å unngå rot og sikre lesbarhet (Asmervik 1986). Det er viktig å være sann og presis i framstillingen slik at illustrasjonene ikke fremhever informasjon på en skjev måte eller kan misforstås. Asmervik mener også at det i mange tilfeller er nyttig, særlig når det angår en utbygging eller et tiltak, å illustrere situasjonen før og etter eventuelt inngrep. En annen viktig regel er å velge illustrasjonsform utfra data og målgruppe. Noen ting lar seg best illustrere som tabeller og diagrammer, mens andre ting bør illustreres som bilde. Når det kommer til fargevalg er det viktig at fargene harmonerer innad i illustrasjonen og også med plankartet dersom det vises i sammenheng med dette (Asmervik 1986). Til slutt er det viktig for temakart og plankart generelt å ha et forenklet kartgrunnlag slik at det er informasjonen i plankartet eller temakartet som kommer frem. Dette øker lesbarheten i kartet (Asmervik 1986).

## Oppsummering

Kommunene har mange verktøy og beskrivelsesmåter til disposisjon i planleggingen. Som vi ser av figur 28 inneholder plankart ofte mye informasjon og selv med en god tegnforklaring kan det være vanskelig å lese.



Figur 28: Eksempel på juridisk bindende plankart med mye informasjon som kan gjøre det vanskelig å forstå (Skjermdump fra Miljøverndepartementet 2009).

Det er derfor viktig å bruke alternative beskrivelsesmåter for å få frem og illustrere det planen søker å oppnå. Planstrategien er et godt virkemiddel for å legge premissene for planleggingen, men kommer før

selve plankartet i prosessen og inneholder derfor vage og brede visjoner og strategier. Den kan likevel benyttes for å beskrive hva man ønsker å oppnå med planarbeidet videre. Planprogrammet er også et verktøy som kan benyttes for å illustrere eller beskrive ting i tilknytning til et konkret planarbeid, men med særlig fokus på selve planprosessen. Hvem som berøres og hvordan de skal involveres i prosessen, samt hvordan prosessen skal foregå. Kanskje det viktigste tilleggsdokumentet til plankartet er planbeskrivelsen. En god planbeskrivelse kan være en veiledning til kartet for å øke forståelsen og bør inneholde gode og utfyllende beskrivelser og illustrasjoner til de enkelte områdene på kartet slik at man kan få frem hensikten med det man har besluttet i planen og virkningen av dette. I, eller som vedlegg til planbeskrivelsen, plankartet eller samfunnsdelen kan man lage illustrasjoner og temakart. Disse står man fritt til å benytte seg av og de bør utformes så enkelt og lesbart som mulig. Det er viktig å begrense datamengden i slike framstillinger slik at de ikke blir for kompliserte. Det er bedre å lage flere illustrasjoner eller temakart for ulike tema som utfyller hverandre enn en svært komplisert illustrasjon med mye informasjon.



## Del III

# ER TEGNEREGLENE TILPASSET DAGENS PLANLEGGING?

Den avsluttende delen av oppgaven består av en caseanalyse av planlegging i Drammen kommune for å kunne si noe om bruk og forståelse av tegnerreglene i praksis. Kapittel 7 presenterer denne caseanalysen der jeg ser på dokumenter som beskriver Drammens utvikling gjennom de siste tiårene og hvilken rolle planlegging og plankartet har spilt i denne prosessen. Kapittel 7 representerer oppgavens analysedel.

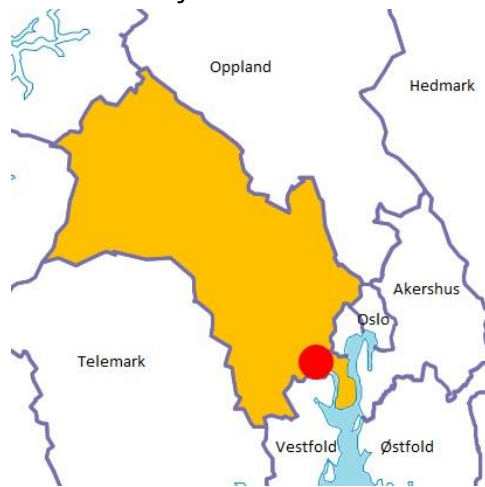
Dette danner sammen med innholdet i del II grunnlaget for en drøfting i kapittel 8 rundt hvorvidt tegnerreglene er tilpasset plansystemet for øvrig. Oppgaven avsluttes så med en avsluttende refleksjon.



## Kapittel 7 – Framstillinger i planleggingspraksis

I dette kapitlet gjennomfører jeg en caseanalyse basert på plandokumenter i Drammen kommune og andre kilder med informasjon om byens transformasjonsprosesser. Drammen kommune har de siste tiårene gått igjennom en omfattende endringsprosess der både det fysiske bybildet og byens omdømme har endret seg betydelig. Jeg vil bygge på de teoretiske betraktningene i kapittel 2 for å se hvordan man har gått frem for å oppnå dette og så se på hvordan ulike kartframstillinger har blitt benyttet i denne prosessen.

### Presentasjon av case



Figur 29: Drammens posisjon i Buskerud (Kartgrunnlag: Kartverket.no, egen framstilling).

Drammen kommune ligger i Buskerud fylke der Drammenselva møter Drammensfjorden (se figur 24) og har ca. 68 000 innbyggere. Det sammenhengende tettstedet Drammen har omkring 115 000 innbyggere og byen er regionscenter for en befolkning på omkring 160 000 (Drammen kommune u.å.-b; Thorsnæs 2017). Byen ble grunnlagt i 1811 ved sammenslåingen av Bragernes og Strømsø på hver sin side av elva, samt Tangen (Drammen kommune u.å.-b). Grunnlaget for tettstedsdannelsen ved utløpet av Drammenselva var tømmerindustrien og Drammen ble en av de viktigste utskipningshavnene i Norge i middelalderen (Thorsnæs 2017). Treforedling ble etter hvert en viktig industri, blant annet med papirmassefabrikk og sagbruk. Senere ble også teglverk, bryggeri, støperi, sko og tekstiler store næringsveier (BULL 2014).

Bystrukturen i dag er preget av kvartalstruktur i sentrum som ble anlagt etter bybrannene i Bragernes og Strømsø i henholdsvis 1866 og 1870. Bragernes Torg stammer fra gjenoppbyggingen etter Bragernesbrannen og ble anlagt som en branngate i likhet med flere parallelle gater for å hindre brann i å spre seg fra kvartal til kvartal. I tillegg ble det innført murtvang for bygg over halvannen etasje (Sørensen 2011). Gjenoppbyggingen av Drammen i kvartalmønster var i samsvar med bygningsloven av 1845, som satte krav om dette. Den samme utviklingen så vi i mange andre byer etter store branner. Etter brannen ble mange bygg som kjennetegner Drammen i dag reist, som Drammens Teater, rådhuset, børsen og Bragernes kirke (Hansen 2016).

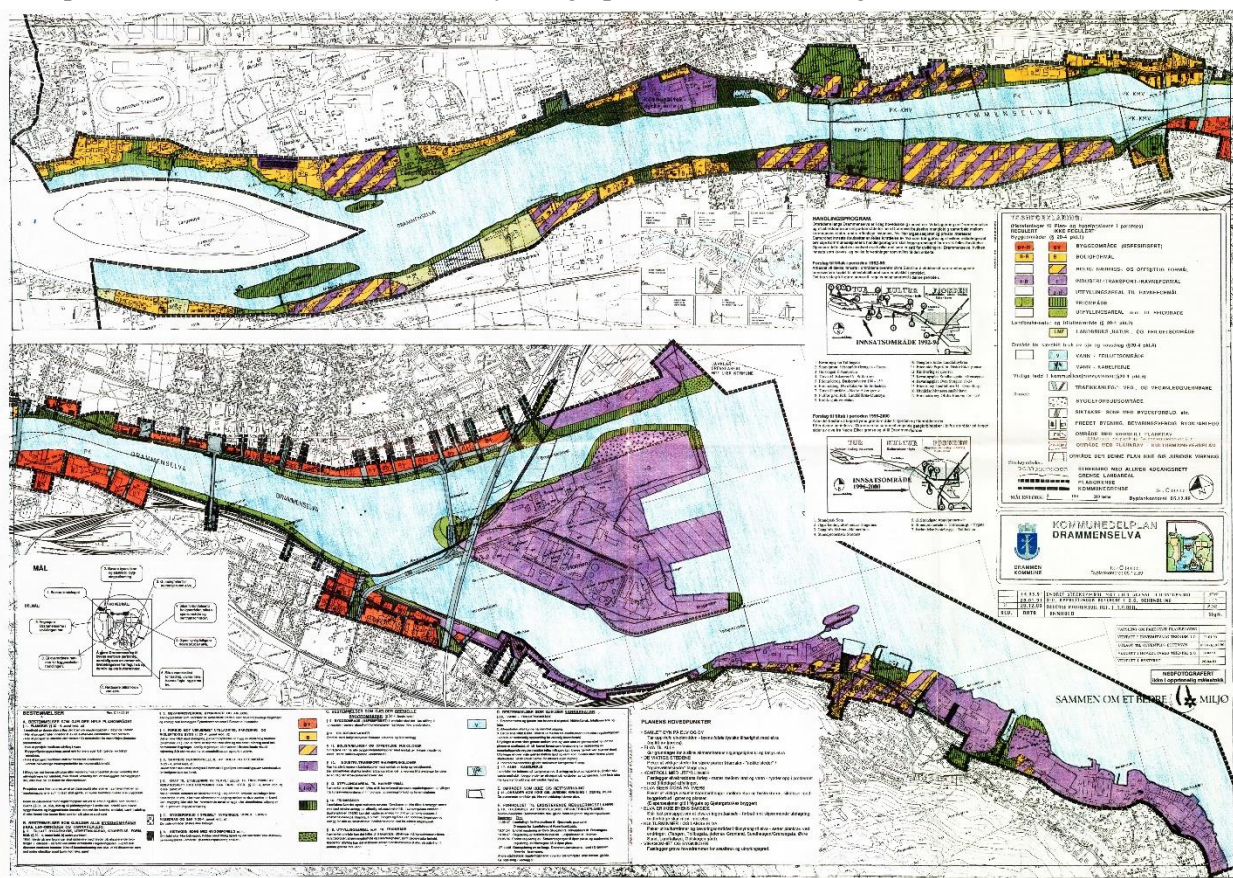
Drammen vokste frem også som et knutepunkt mellom Oslo og Vestfold/Sørlandet og Kongsberg/Vestlandet og trafikken har preget byen siden bilen ble allemannseie. Jernbanen kom til byen i 1866 som en linje til Hønefoss via Hokksund og forbindelsen til Oslo åpnet i 1872. I 1881 åpnet Vestfoldbanen med forbindelse til Larvik. Stasjonen ligger på Strømsøsiden av elva og store arealer ble opptatt til verksted på Sundland (BULL 2014). Bybrua i Drammen var lenge hovedforbindelsen mellom Oslo og Sørlandet og ble etter hvert en flaskehals. Drammensbrua ble anlagt i 1975 og avlastet sentrum fra sørgående gjennomgangstrafikk, men trafikken til Vestlandet gikk fortsatt gjennom bygatene og over torget (BULL 2014). I dag er Drammen prisbelønnet for sin byutvikling i senere tid og for hvordan man har greid å snu et bilde av byen som et forsinkende veikryss til en levende og attraktiv by. Spørsmålet mitt

er hvordan dette har blitt gjort. Hvilke regulerte framstillinger har blitt benyttet og hvilke andre framstillinger har spilt en rolle? Har selve plankartet blitt brukt aktivt for å få til en slik utvikling eller har man tatt i bruk mer strategiske framstillingsmåter som ligger utenfor lov og forskrift? For å besvare disse spørsmålene vil jeg se på ulike dokumenter som beskriver transformasjon av Drammen fra ca. 1985 og prosessene som har ført dit byen er i dag, og veien videre. Utgangspunktet i analysen er BULLs rapport om denne utviklingen basert på intervjuer med seks tidligere byplansjefer i Drammen (BULL 2014). Det er særlig fire områder som kan sies å ha hatt betydning for byens utvikling gjennom denne perioden. Rensingen av elva, idékonkurransen Drømmen om Drammen, nytt transportsystem og fornyelse og opprusting av sentrumsområdene. Årstallene i overskriftene representerer når prosessene ble igangsatt.

## Rensing av Drammenselva 1986

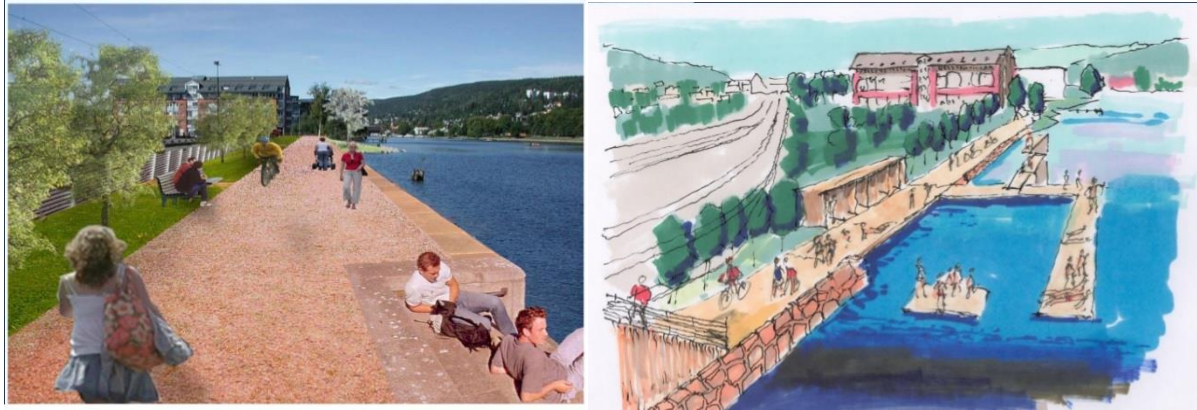
Utslipp fra industri og innbyggerne i kommunene i Drammensregionen gikk lenge urensert rett i elva. På 80-tallet gikk 80 % av kloakken rett i vassdraget (Johnsen 2009). Det var allerede en plan for å håndtere utslippene gjennom et samarbeid mellom kommunene i regionen fra påbudet om kommunal avløpsplanlegging kom i gang tidlig på 1970-tallet, men arbeidet gikk tregt og på 80-tallet stoppet investeringene nesten helt opp (BULL 2014; Spigseth 1990). Flere ganger fikk kommunen beskjed om å få forgang i arbeidet med opprensningen av elva, men det ble anket og utsatt gang på gang (Jubileumsutstillingen 2011). I 1986 satte miljøvernminister Sissel Rønbeck ned foten for en ny anke og gikk inn for å skjerpe kravene. Ministeren varslet dagbøter på 50 000 kr dersom ikke utslippene var håndtert innen år 2000 (Johnsen 2009). I tillegg gikk staten ved Miljøverndepartementet inn i et spleiselag med kommunen i form av en miljøpakke der staten skulle stå for 38 % av utgiftene ved rensiltakene (Johnsen 2009; Jubileumsutstillingen 2011). I forbindelse med gjennomføringen av miljøpakken og kloakkrammeplanen ble det utarbeidet en kommunedelplan etter plan- og bygningsloven av 1985,

«Elveplanen», som skulle sikre elva mot nye inngrep (BULL 2014) (se figur 30).



Figur 30: Arealkartet til Elveplanen, med bestemmelser, mål, handlingsprogram og illustrasjoner, vedtatt av Drammen kommune i 1991 (Hentet fra Drammen kommune 1991a).

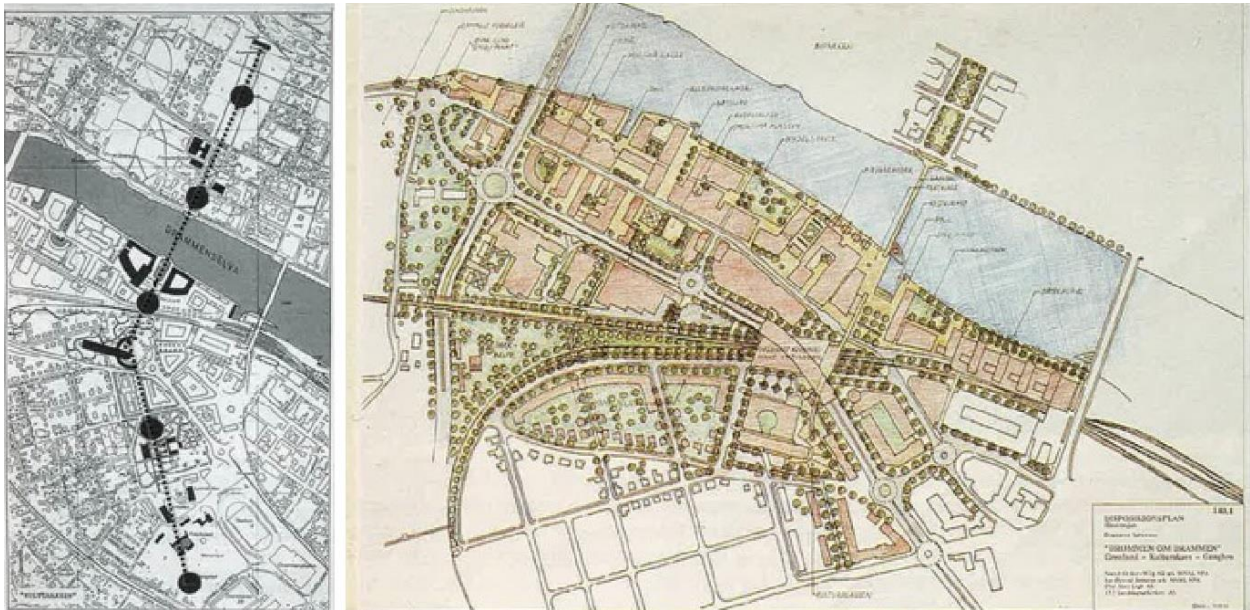
Elveplanen satte juridisk bindende rammer for den fremtidige utviklingen langs elva og tilhørende gateløp. Ønsket var å gjøre elva til et parkdrag og en byfasade for å heve inntrykket av byen (Drammen kommune 1991b). Planen inneholdt bestemmelser om blant annet forbud om utfylling og massehenting i elva, forbud mot uskjermet oppbevaring mot elva, krav om opparbeidelse av turvei/friområder langs elva i tilknytning til de enkelte prosjekter, samt estetiske krav knyttet til fasade mot elva, byggehøyder og utnyttelsesgrad (Drammen kommune 1991a). I tillegg var det et generelt krav om reguleringsplan dersom et prosjekt var innenfor avmerkede områder, innenfor et 50-metersbelte fra elva eller omfattet mulig utfylling eller masseuttak i elva. På denne måten hadde man kontroll over utviklingen langs elva. Utarbeidelsen av plankart på denne måten var et virkemiddel for å rettslig fastsette utformingen av elvefronten og har ifølge kommunen selv, mye av æren for hvordan elven og de elvenære områdene framstår i dag (Drammen kommune 2006a). I tillegg til selve plankartet ble det tatt i bruk ulike andre framstillinger for å vise hvordan man ville utvikle elvefronten. Noen illustrasjoner har blitt inkludert i selve plankartet og andre ble benyttet i prosessen for å vise muligheter og stimulere til endring (se figur 31 neste side).



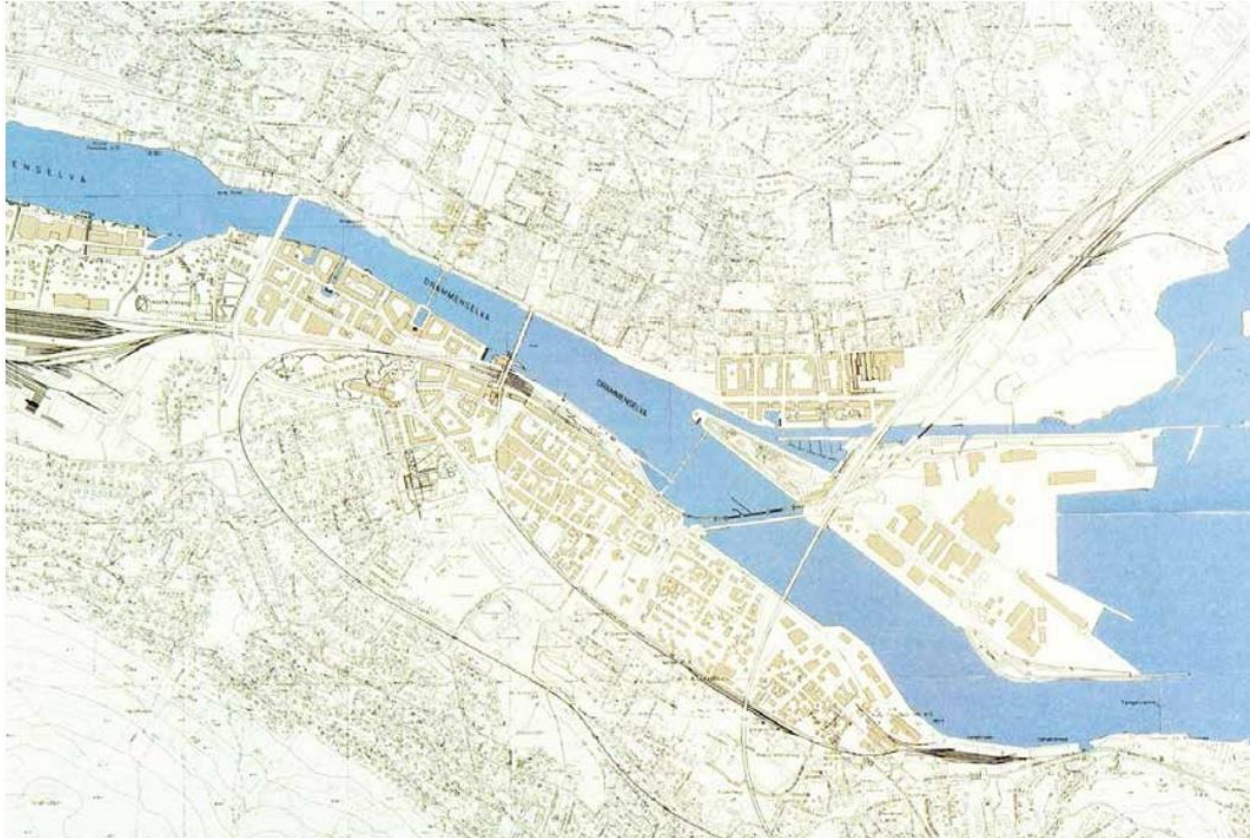
Figur 31: To typer framstillinger fra det samme området som illustrerer en mulig fremtidig elvepromenade rett ved Bybrua på Strømsø (Skjermdump fra Greni u.å.)

## Drømmen om Drammen - 1987

Ved siden av rensningen av Drammenselva ble det også igangsatt en idékonkurranse om byens fremtid ved navn *Drømmen om Drammen*. Konkurransen ble initiert av Drammen kommune og Drammensregionens Næringsvekst AS og målet var å utarbeide en felles visjon for innbyggere, kommune og næringsliv om hvordan fremtidens bysentrum kunne være (Miljøverndepartementet 2007). Vinneren av konkurransen var Narud-Stokke-Wiig arkitekter med sitt bidrag «Civitas Drammensia» (BULL 2014) (se figur 32 og 33).



Figur 32: Vinnerbidraget i idékonkurransen Drømmen om Drammen fra arkitektfirmaet Narud-Stokke-Wiig. Kulturaksen til venstre og foreslått arealbruk på Strømsø til høyre (Norske arkitektkonkurranser nr. 283, 1988, skjermdump fra Grønning 2017).



Figur 33: Vinnerbidragets forslag til oversiktsplan for hele sentrumsområdet (Skjermdump fra BULL 2014).

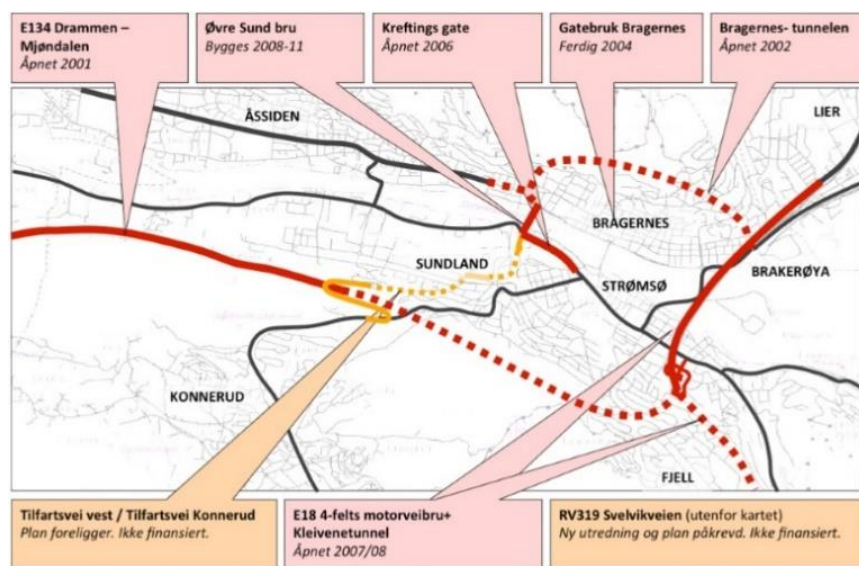
Konkurransen gikk ut på å utarbeide forslag til plan for området og illustrerende kart og tegninger som figurene over ble utarbeidet. Resultatet ble 40 konkrete anbefalinger fra juryen til kommunen, både prosessuelle, overordnede og detaljerte planfaglige råd basert på vinnerbidraget som fikk bystyrets tilslutning og dannet et felles overordnet mål for byplanleggingen i kommunen (BULL 2014).

Elveplanen må også sees i sammenheng med denne konkurransen og ble utarbeidet med bakgrunn i rådene fra juryen. Kartene fra idékonkurransen hadde ingen juridisk funksjon, men ble laget for å belyse mulighetene og kvalitetene i området. De ble brukt som grunnlag for å bygge en visjon og en overordnet strategi som så la grunnlag for å utarbeide juridiske planer som Elveplanen og senere sentrumsplanen, samt kommunens arealdel.

Eksempler på konkrete forslag fra konkurransen som har blitt gjennomført er etablering av elvepromenader på begge sider, kulturakse, byakse, omlegging av hovedveier og fornyelse og omdisponering av industriarealer til varierte bolig og næringsarealer på Grønland, Strømsø og Bragernes. Idékonkurransen gav et godt grunnlag og fungerte som en veiviser for planleggingen videre for å fornye byen (BULL 2014).

## Nytt transportsystem – 1989

Det neste store grepet i Drammens transformasjon var en omlegging av vegsystemene slik at trafikken kunne ledes utenom sentrumsgatene (BULL 2014; Miljøverndepartementet 2007). Drammen ble i 1989 tatt med i TP-10-arbeidet, et prosjekt igangsatt av Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet for å utarbeide en transportpolitikk for de største byområdene i landet. Fokuset i Drammen var særlig rettet på trasévalg for Rv 11 (i dag E134), sentrumsring og bedre kapasitet på E18 (Miljøverndepartementet 2007). Videre ble det lagt frem en såkalt Vegpakke Drammen som inneholdt planer og finansiering av hovedtrafikkårene gjennom byen i 1991 (BULL 2014). Resultatet ble ny sentrumsring i form av Bragernestunellen, Øvre Sund bru og Kreftings gate, ny fire felts motorveibru, ny E134 i tunell gjennom Strømsåsen og planer om nye tilfartsveier fra Konnerud og Svelvik. De to sistnevnte ble på grunn av forsinkelser og kostnadsoverskridelser aldri gjennomført, men planer foreligger (se figur 34) (BULL 2014).

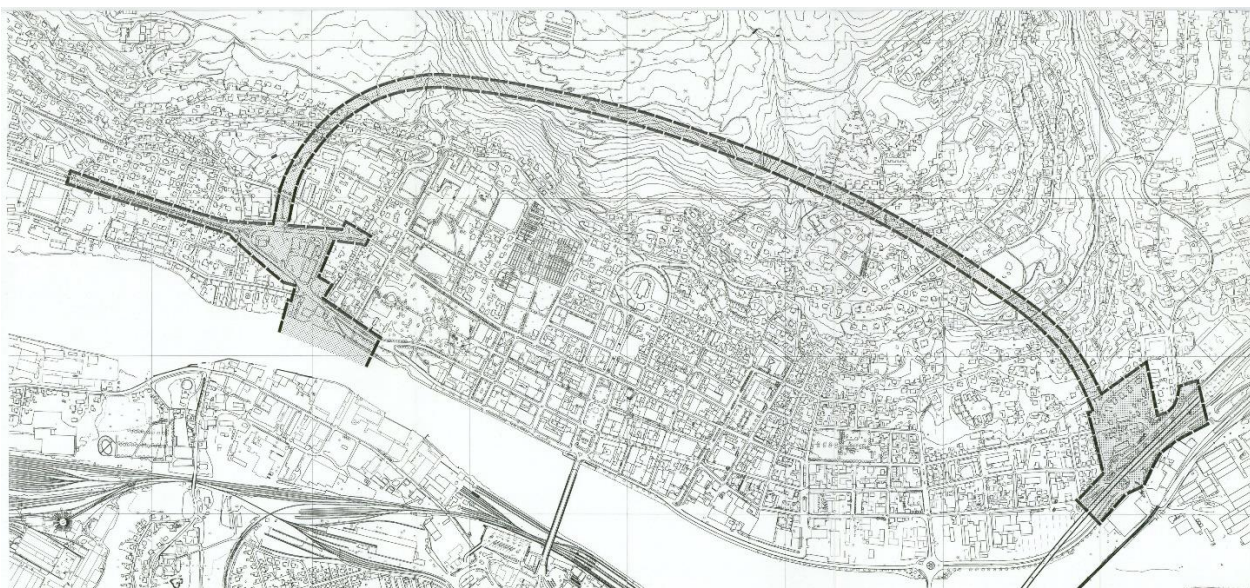


Figur 34: Veiprojekter i Vegpakke Drammen (Skjermdump fra BULL 2014).

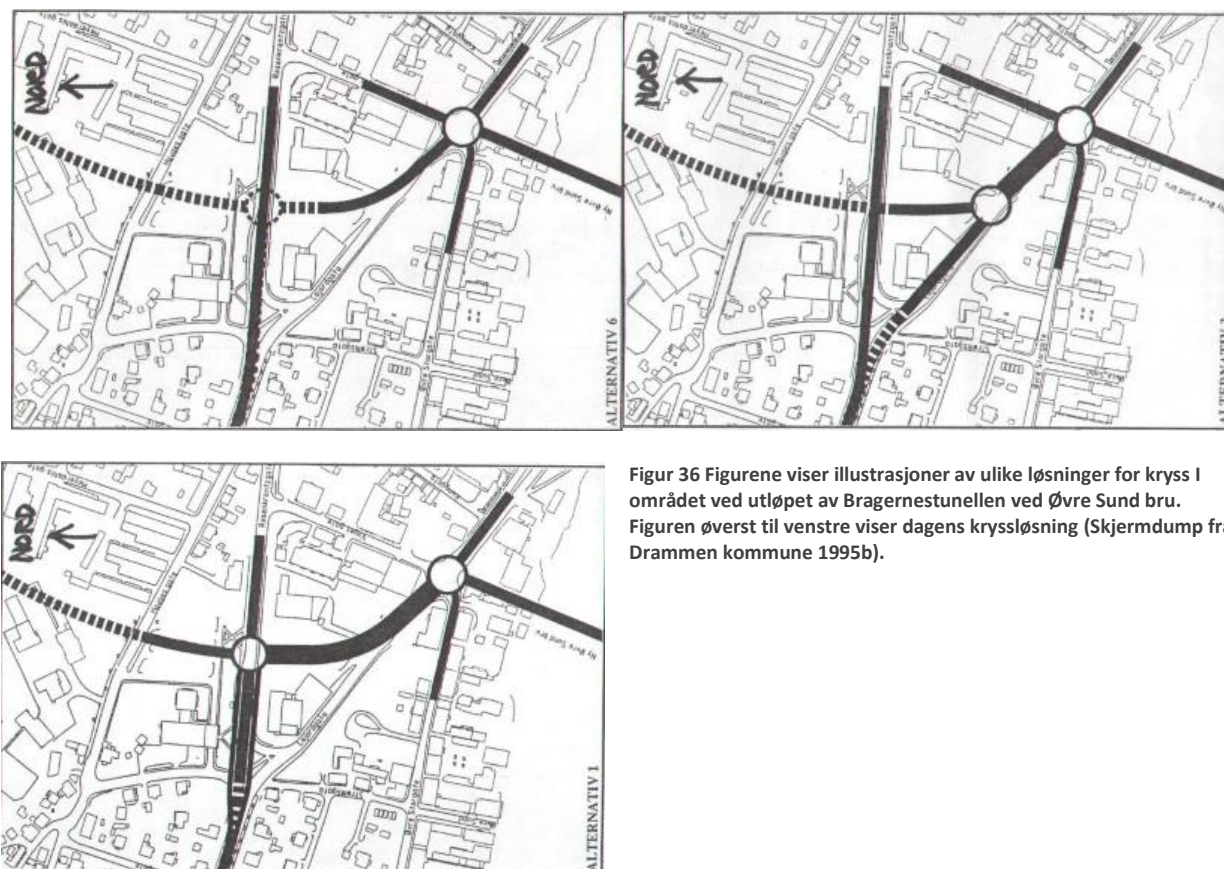
I arbeidet med nytt transportsystem ser vi flere forskjellige fremstillingsmåter i forbindelse med planleggingen. Kommunen brukte kommunedelplaner og reguleringsplaner med regulerte kartsymboler, illustrasjoner og juridisk bindende plankart med andre kartsymboler enn de som finnes i loven.

For sentrumsringen benyttet man seg i første omgang av en båndleggingssone i en kommunedelplan for tunnelområdet og de to utgangene, samt området ved Øvre Sund bru der man fastla trasé (Drammen kommune 1995b) (se figur 35 neste side). Den videre konkretiseringen og avklaringen skjedde i form av reguleringsplaner for begge utgangene og selve tunnelen. I vedlegg til saksbehandlingen av kommunedelplanen ble det også brukt illustrasjoner for å vise alternative kryssløsninger (se figur 36 neste side).



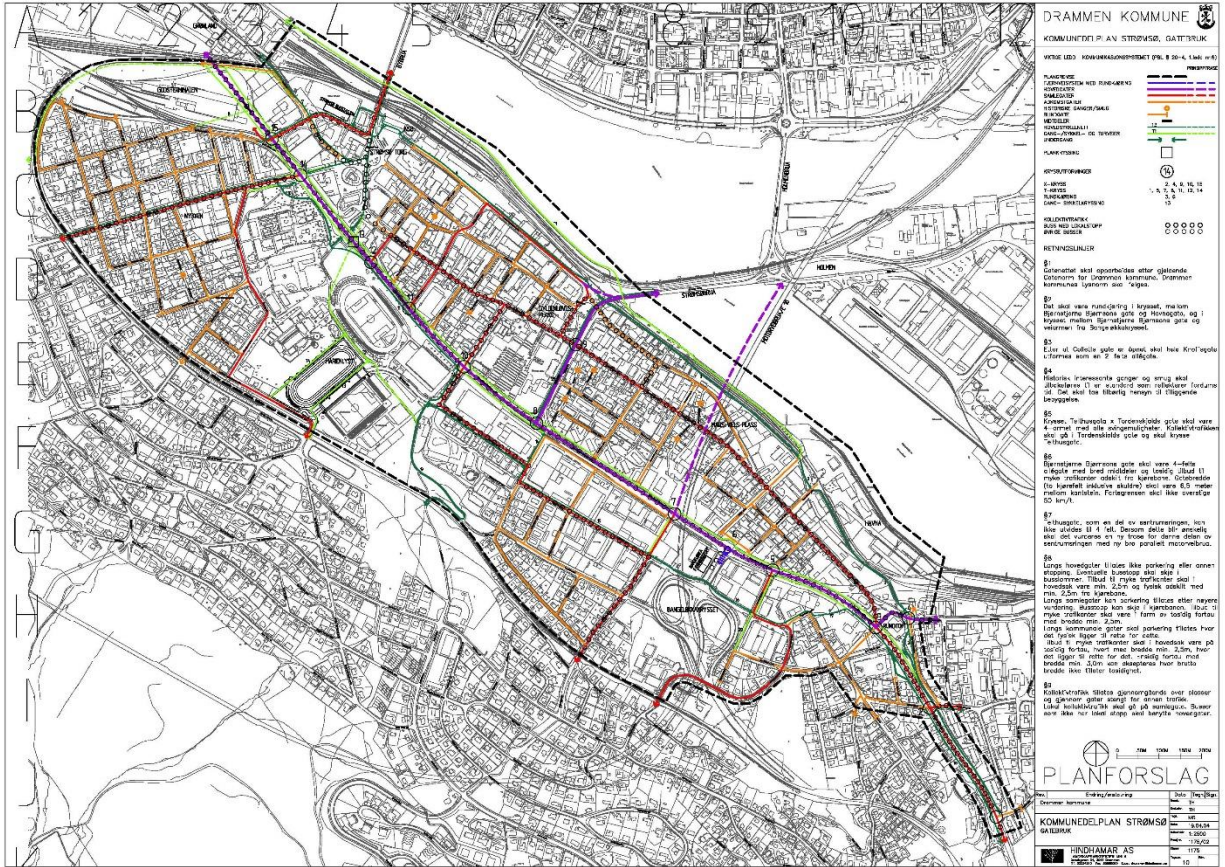


Figur 35: Viser kommunedelplanen for sentrumsringen parsell Bragernes (Hentet fra Drammen kommune 1995a).



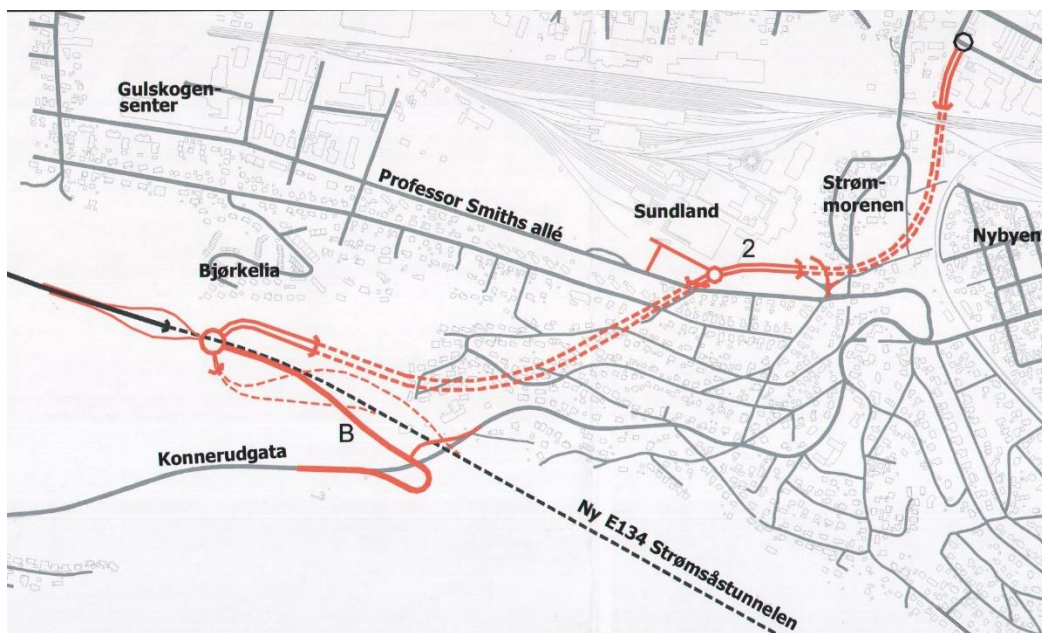
Figur 36 Figurene viser illustrasjoner av ulike løsninger for kryss I området ved utløpet av Bragernestunellen ved Øvre Sund bru. Figuren øverst til venstre viser dagens kryssløsning (Skjermdump fra Drammen kommune 1995b).

I forbindelse med omleggingen av hovedveiene utenfor sentrum ble det utarbeidet en gatebruksplan for Strømsø og Bragernes som la føringer for arbeidet med trafikkavvikling i den senere vedtatte sentrumsplanen (Drammen kommune 2004b). Gatebruksplanene var en juridisk bindende avklaring på gatebruken og trafikkstrømmen i området og hadde virkning som en kommunedelplan (se figur 37). Figuren viser at man i plankartene benyttet seg av andre kartsymboler enn de som finnes i plan- og bygningsloven. Det er altså et juridisk bindende plankart, men bruker uregulerte kartsymboler.



Figur 37: Kommunedelplan for gatebruk for Strømsø (Hentet fra Drammen kommune 2004a).

I arbeidet med ny tilfartsvei til Konnerud har kommunen også utarbeidet en kommunedelplan som viser prinsipprase for veien (se figur 38).

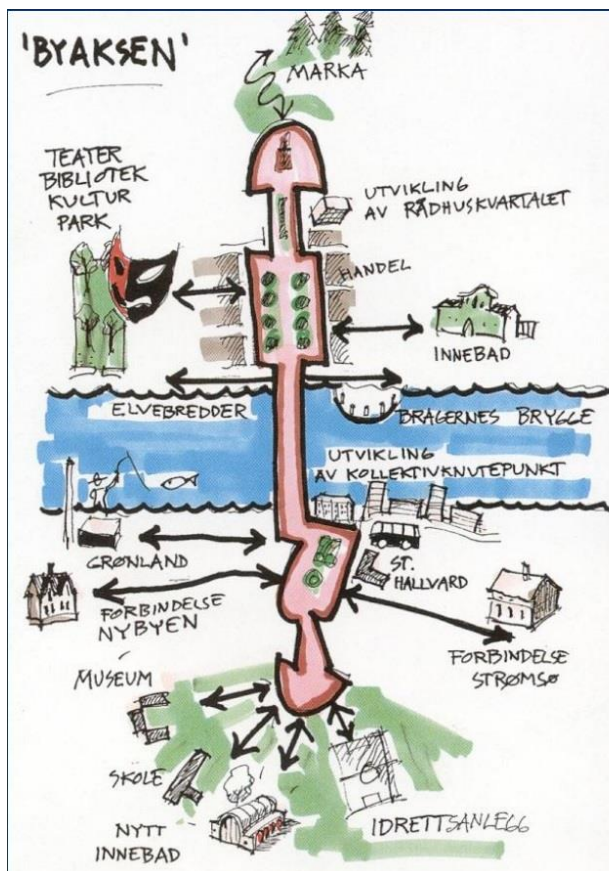


Figur 38: Kommunedelplan for ny tilfartsveg mellom Konnerud og sentrumsringen (hentet fra Drammen kommune 2002a).

I planen bruker man ikke-juridisk bindende linjer for å vise tenkt trasé uten at planen fastlegger konkrete arealformål. Planen er ment som veiledende og var et ledd i en forhandlingsprosess mellom bystyret og Statens Vegvesen angående kostnaden med det som opprinnelig var tenkt som en lukket løsning hele veien fra rundkjøringen ved sentrumsringen til rundkjøringen ved Strømsåstunnelen (Drammen kommune 2002b). Traséen har siden blitt lagt annerledes gjennom en områderegeringsplan for Sundland (ROM Eiendom & Drammen kommune 2015) (figur 49 side 74).

## Fornyelse av sentrumsområdene – 1999

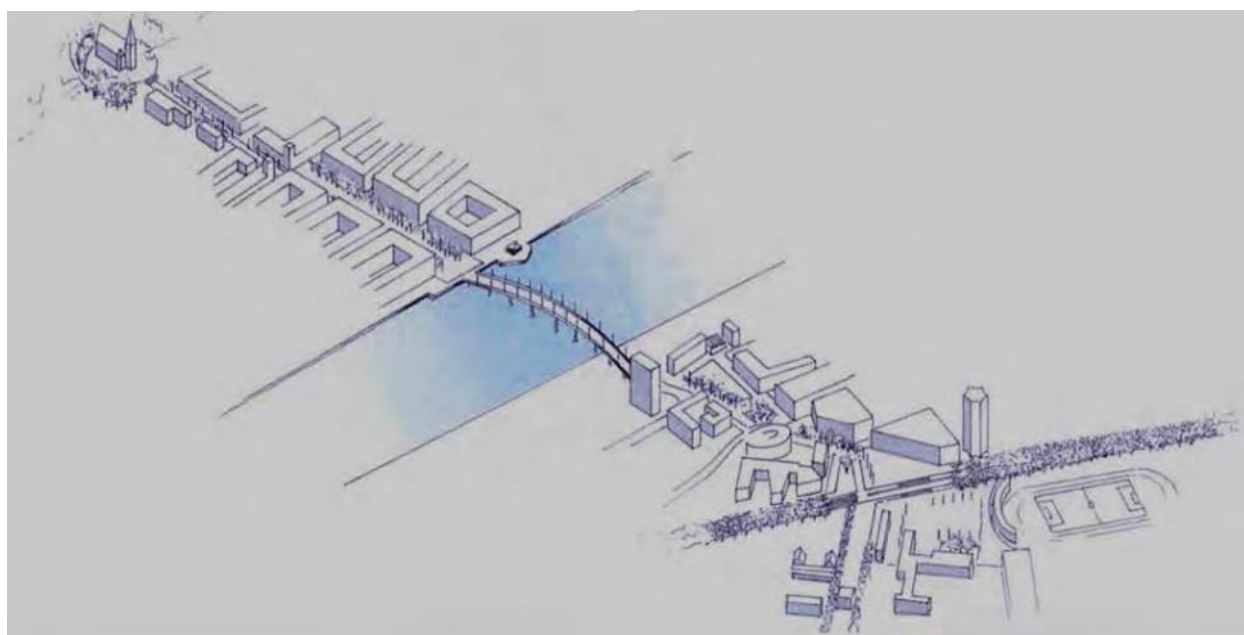
Gjennom arbeidet med kloakkrammeplanen, miljøpakken og vegpakken som alle var et ledd i å åpne opp byens sentrum fantes det ingen samlet plan for sentrumsområdene (BULL 2014). I denne perioden utviklet man en metode for separerte, men samkjørte planer. Dette gjorde at alle planene som ble utarbeidet, elveplanen og veiplanene til en viss grad var uavhengige av hverandre ved at de håndterte avgrensede problemstillinger som skritt for skritt ble samkjørt (BULL 2014). Dette var en strategisk og fleksibel tilnærming til lovens krav om samlet og helhetlig planlegging. Likevel fant man at det var behov for en plan for å utnytte momentumet som fantes i gjennomføringen av de store planene for å danne rammer for sentrumsutviklingen i de områdene som ble frigjort etter hvert som prosjektene ble fullført (BULL 2014). Arbeidet resulterte med en byutviklingsstrategi i 1999 som fastslo viktige prinsipper fra idékonkurransen Drømmen om Drammen. I forbindelse med strategien ble det vedtatt en betydelig kommunal investering i sentrumsområder med tanke på offentlige rom, særlig i tilknytning til *Byaksen* (se figurer 39 og 40 neste side) (BULL 2014).



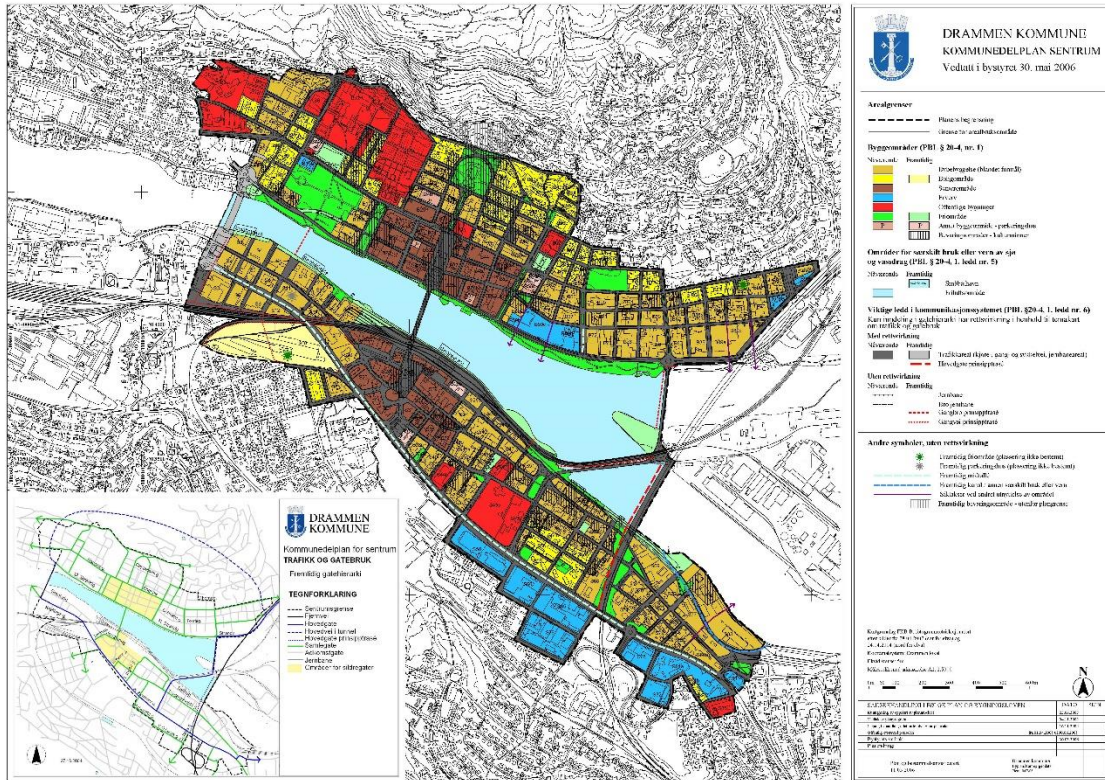
Figur 39: Skisse av visjonen for byaksen fra Marienlyst til Bragernes kirke (Skjermdump fra Greni u.å.).

Byaksen var en visjon om en sentral forbindelse mellom de to sidene av elven hvor betydelige investeringer i offentlige rom ble gjennomført. Aksen går over Bragernes og Strømsø Torg og knytter tog- og busstasjonene, teater, kino og idrettsanlegg og rekreasjonsområder i dalsidene sammen (Miljøverndepartementet 2007). Illustrasjonene på denne siden ble laget for å framstille hvordan man ville utvikle denne aksen til et sentralt element i byen.

I 2006 munnet byutviklingsstrategien ut i en sentrumsplan (BULL 2014) (se figur 41 neste side). Sentrumsplanen ble vedtatt etter at de største investeringene og transformasjonsprosessene hadde blitt gjennomført. Ifølge BULLs rapport var transformasjonsprosessene styrt av politisk vilje og engasjement mer enn formelle planer (BULL 2014). Illustrasjoner som de på denne siden var sentrale i formidlingen og diskursen rundt mål og strategier i denne prosessen, og dannet også retningslinjer for utarbeidelsen av sentrumsplanen.

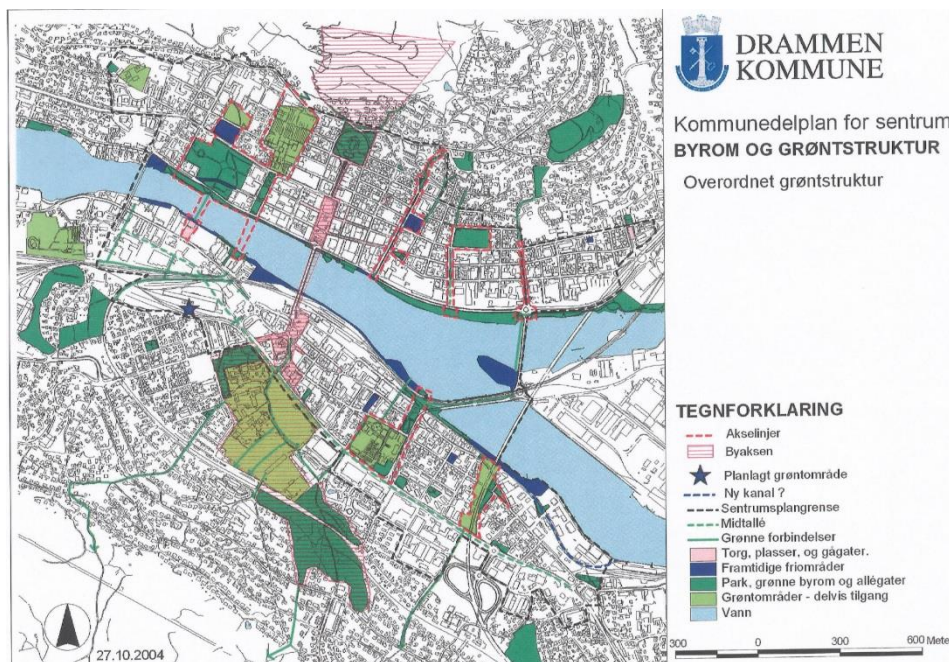


Figur 40: Skisse av byaksen av Jan Gehl (Skjermdump fra Miljøverndepartementet 2007).



Figur 41: Kommunedelplan for Drammen sentrum, vedtatt i 2006 (Hentet fra Drammen kommune 2006a).

I forbindelse med sentrumsplanen ble det utarbeidet en rekke temakart til planbeskrivelsen. Disse omhandler temaer som grøntstruktur (se figur 42), bevaringsområder, kulturring, næring, flom og trafikk og gatebruk (sistnevnte er avbildet nede til venstre i plankartet, figur 41) (Drammen kommune 2006c).



Figur 42: Temakart for grønnstruktur til sentrumsplanen for Drammen kommune (Skjermdump fra Drammen kommune 2006c)

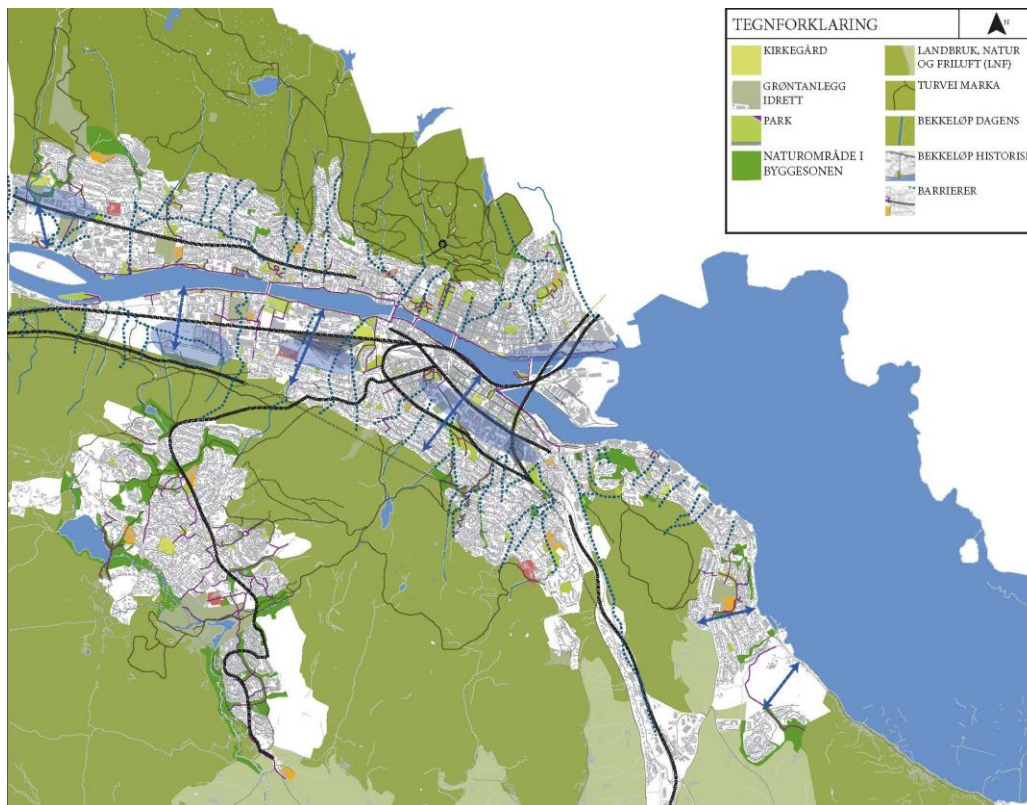
## Planlegging i dag - 2013



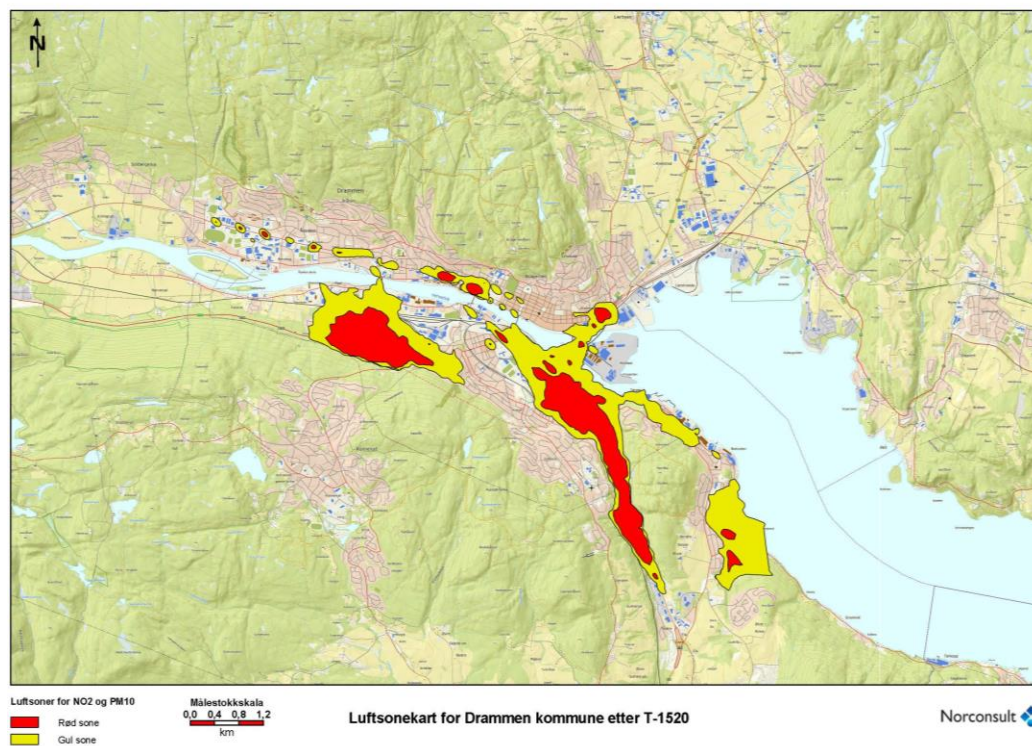
Figur 43: Drammen kommunes bystrategi (til venstre) (Skjermdump fra Drammen kommune 2013). Planbeskrivelse til kommuneplanens arealdel (til høyre) (Skjermdump fra Drammen kommune 2015).

Kommuneplanen for Drammen kommune som ble vedtatt i 2013 kalles *Bystrategien: Drammen 2036* (Drammen kommune 2013). Den har en samlet samfunnsdel og planstrategi (bystrategien, figur 43, venstre) og en tilhørende arealdel med bestemmelser, planbeskrivelse og en rekke temakart (figur 43, høyre). Bystrategien er det overordnede styringsdokumentet i kommunen og legger føringer for alt annet planarbeid (Drammen kommune 2013). Planen bygger videre på kommuneplanen fra 2003, med visjonen *Naturbania* og en bred medvirkningsprosess. Til medvirkningsprosessen ble det utarbeidet tre scenarier og den endelige planen inneholder elementer fra alle tre (Drammen kommune 2013). Byvekst med kvalitet er visjonen for den nye kommuneplanen og dette innebærer i grove trekk å legge til rette for befolkningsvekst og bruke dette som drivkraft for å etablere næring, tjenester, effektive kollektivløsninger og et mangfoldig boligtilbud. Kommuneplanen er gjeldende frem til 2036. Dette er begrunnet med at en langsiktig plan muliggjør en mer helhetlig og overordnet planlegging (Drammen kommune 2015, s. 15). Dette vises også av planens oppbygging. Kommuneplanen er det overordnede strategidokumentet og er tenkt å være et fleksibelt og forutsigbart styringsdokument over tid. Dette oppnås ved hjelp av strategier for videreutvikling av grønnstrukturen, utvikling av et bymiljøvennlig transportsystem, supplering av boligtilbud og videreutvikling av næringsstruktur (Drammen kommune 2015). Disse strategiene sammen med kommuneplankartet danner rammer for videre plan- og byggesaksbehandling i kommunen.





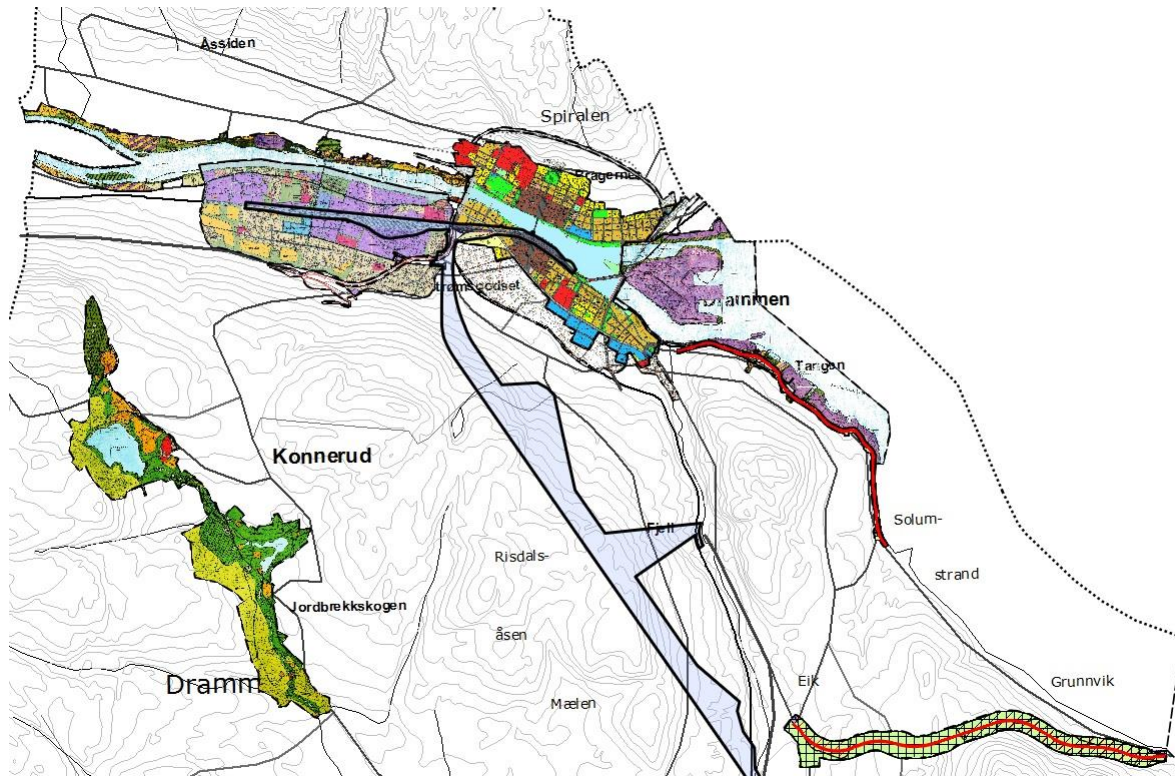
Figur 45: Temakart for overvannshåndtering, vedlegg til Drammen kommunes arealdel (hentet fra Drammen kommune u.å.-d)



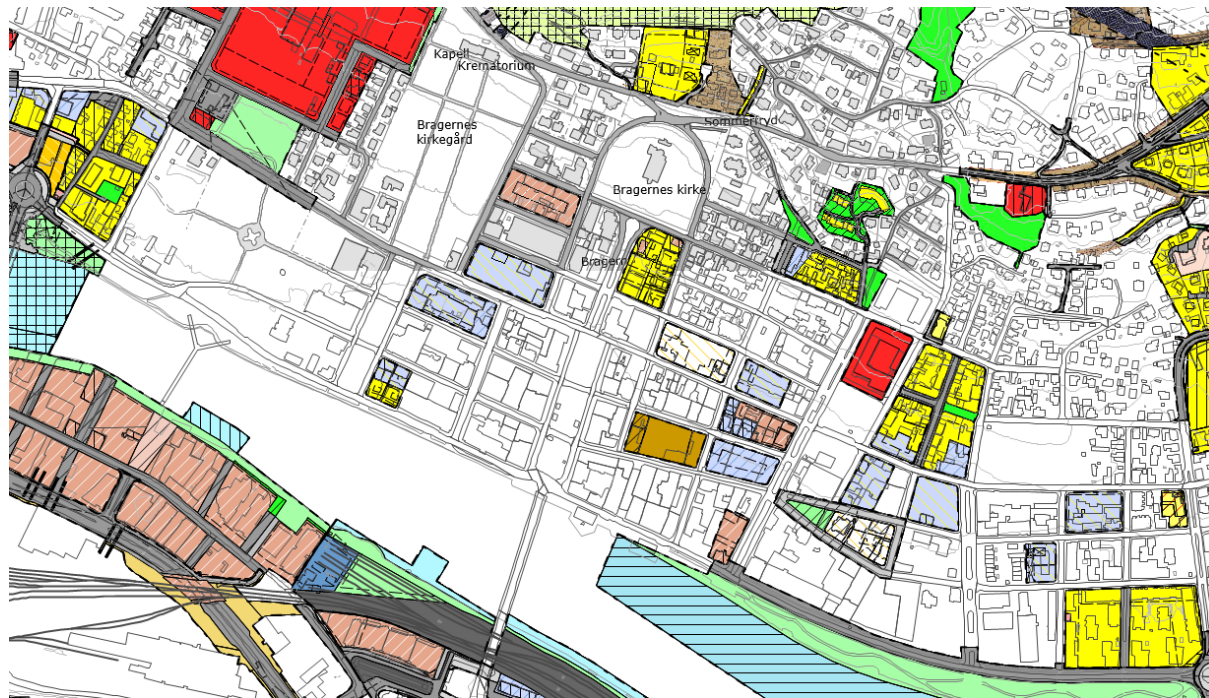
Figur 46: Aktsomhetskart for luftforurensning, vedlegg til Drammen kommunes arealdel (hentet fra Drammen kommune u.å.-d)



Samtidig benytter kommunen seg av kommunedelplaner og reguleringsplaner med regulerte kartsymboler for forvalte arealene med rettslig bindende virkning. Kartene under er fra Drammen kommunes kartportal og viser de mange gjeldende kommunedelplanene og reguleringsplanene i kommunen (Drammen kommune u.å.-a).



Figur 47: Kartet viser de ulike kommunedelplanene i Drammen kommune (Skjermdump fra Drammen kommune u.å.-a)



Figur 48: Kartet viser et utsnitt av Drammen sentrum med gjeldende reguleringsplaner inntegnet (Skjermdump fra Drammen kommune u.å.-a)

Blant annet ser vi reguleringsplanen for Union Brygge til venstre i kartet på sørsiden av elva. I tillegg ser vi hvordan reguleringsplaner har blitt brukt for å styre utviklingen av de mange kilometerne med elvepromenade i byen.



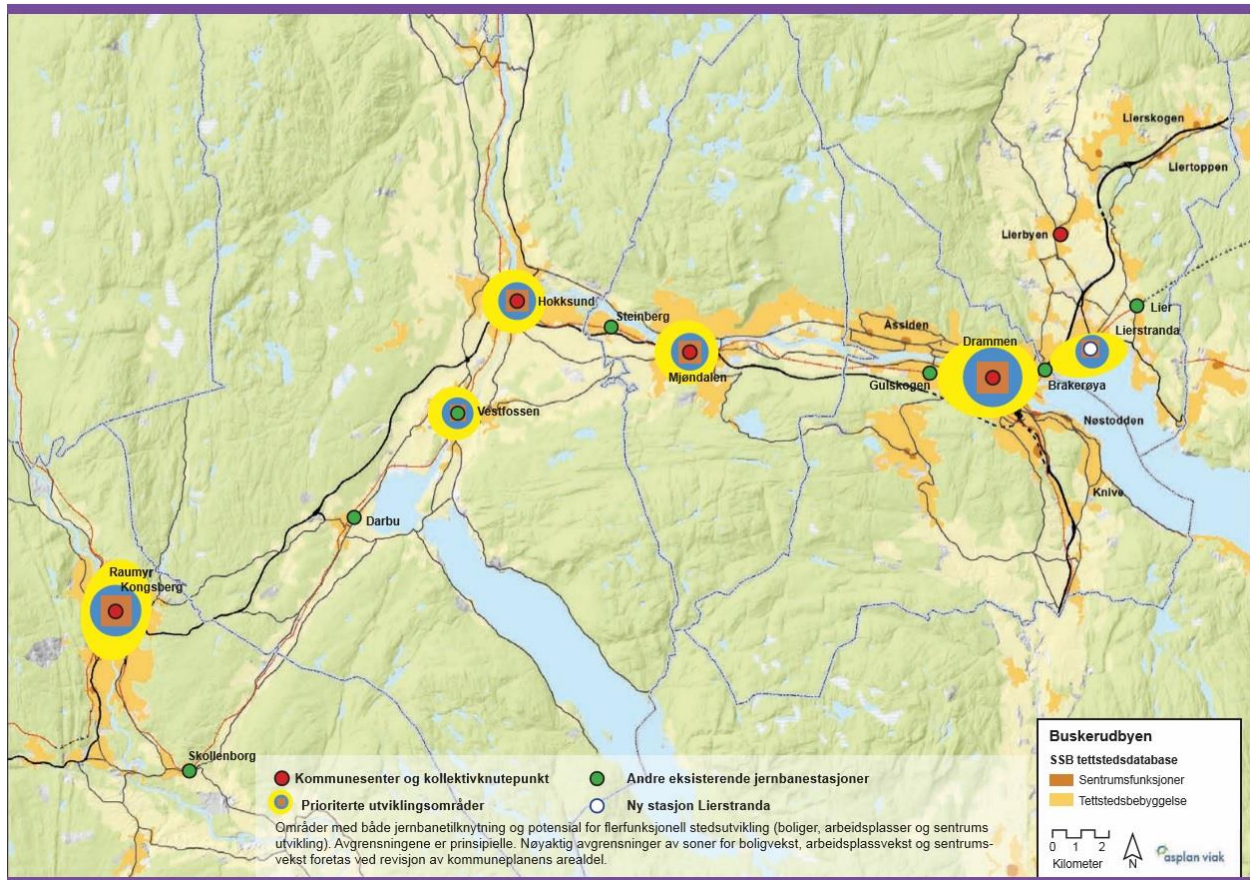
En reguleringsplan for området på Sundland (se figur 49) som har blitt frigjort til byutvikling på grunn av avviklingen av de jernbanerelaterte aktivitetene på området viser hvordan reguleringsplaner benyttes for å detaljere og videreføre retningslinjer fra overordnet plan. Planforslaget er utarbeidet med fokus på visjonen for kommuneplanen *bærekraftig byutvikling* (ROM Eiendom & Drammen kommune 2015). Forslaget viser også hvordan man forholder seg til de områdene som er avsatt i kommuneplankartet som kombinert formål byutvikling med hvit og gul skravur. Denne reguleringsplanen har konkretisert deler av kommunedelplanen for tilfartsveg fra Konnerud som ble presentert tidligere (figur 38 side 67). Vi kan også se hvordan man benytter alternative illustrasjonsmåter i planbeskrivelsen for å vise en tiltenkt utvikling utover det som kan vises gjennom de regulerte tegnereglene. På samme måte viser figuren under hvordan 3D illustrasjoner også kan benyttes til det samme. Illustrasjonen er hentet fra forslag til planprogram for transformasjonsområdet ved travbanen i Åssiden (Åssiden utvikling AS 2014). Illustrasjonen viser hvordan man også kan benytte seg av planprogrammet for grafiske beskrivelser på et tidlig stadium i planprosessen.

Figur 49: Illustrasjonsplan fra planbeskrivelsen til områdereguleringsplan for Sundland i Drammen (Skjermdump fra ROM Eiendom & Drammen kommune 2015)

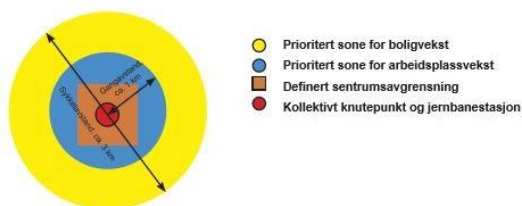


Figur 50: 3D illustrasjon for området avsatt til transformasjonsområde byutvikling rundt travbanen i Åssiden bydel i Drammen (Skjermdump fra Åssiden Utvikling AS 2014)

## Buskerudbyen – 2013



Figur 51: Buskerudbyens areal- og transportplan (Skjermdump fra Buskerudbyen 2013).



Figur 52: Tegnforklaring til kart i figur 51 (Skjermdump fra Buskerudbyen 2013).

Buskerudbyen er et plansamarbeid mellom kommunene Drammen, Lier, Øvre og Nedre Eiker og Kongsberg i samarbeid med Buskerud fylkeskommune, fylkesmannen i Buskerud, Statens Vegvesen, Kystverket og Bane NOR (Buskerudbyen u.å.). Formålet med samarbeidet er å utarbeide en felles strategi for areal og transport i Drammensregionen. En areal- og transportplan kom i 2013 og har som visjon å legge til rette for en bærekraftig og konkurransekraftig byregion av betydelig nasjonal interesse (Buskerudbyen 2013, s. 15) (se figur 51). Planen skal legge opp til en samordnet og helhetlig areal- og transportplanlegging som sørger for mindre bilbruk og mer bruk av kollektivtransport, gange og sykkel som et ledd i å utvikle et konkurransekraftig boligmarked og næringsliv i regionen. Dette bygger på en definert avgrensning av sentrumsområder rundt kollektivknutepunkter (Buskerudbyen 2013). Utenfor disse skal det defineres en prioritert sone for boligvekst og en prioritert sone for arbeidsplassvekst mellom disse (se figur 52). Det strategiske kartet i figur 51 illustrerer hvor disse prioriterte områdene befinner seg og en grov avgrensning av de ulike prioriterte sonene innenfor hvert område. Areal- og transportplanen er ikke rettslig bindende, men et strategisk plansamarbeid. Derfor har det ikke vært nødvendig eller hensiktsmessig å forholde seg til de regulerte kartframstillingene. Planen

forutsetter en oppfølging og konkretisering gjennom lokale kommuneplanprosesser i de ulike kommunene (Buskerudbyen 2011).

## Oppsummering

Caseanalysen av Drammen har belyst hvordan plankart og andre framstillingsmåter blir benyttet i kommunens planarbeid. I Drammens transformasjonsprosess har man ikke alltid benyttet seg av lovregulerte framstillingsmåter eller planprosesser.

Omstillingen kan karakteriseres som en strategisk prosess der man først laget en visjon for byen som var felles for kommunen, befolkningen og næringslivet. Rensingen av elva i tillegg til denne visjonsbyggende innsatsen satte i gang en endringsprosess og en vilje til å transformere byen. I mange av tiltakene ble det i første omgang gjort utstrakt bruk av illustrasjoner og tegninger som synliggjorde utfordringer, mål og strategier. Dette dannet grunnlag for omfattende medvirkningsprosesser der befolkningen og interesserte grupper ble involvert. Samtidig var denne typen uregulerte framstillinger en viktig del av en samordning og et samarbeid mellom forskjellige aktører i forvaltningssystemet. Plankart ble så dannet som resultat av disse prosessene og ble benyttet for å fastsette med juridisk virkning de tiltak og grep som skulle gjennomføres. Til de ulike plankartene, for eksempel de til sentrumsplanen og arealdelen, ser vi at kommunen i stor grad utvikler temakart som ikke er juridisk bindende, men som likevel legger føringer for utarbeidelsen av de juridiske kartene. Kartene har også en tilleggsfunksjon som informasjonskilde til involverte aktører og interesserte for å synliggjøre beslutninger knyttet til mål, utfordringer og begrensninger som behandles i bestemmelser og planbeskrivelser.

I de ulike plankartene har man ikke alltid begrenset seg til de regulerte kartsymbolene. I sentrumsplanen ser vi for eksempel bruk av siktlinjier som ved hjelp av bestemmelser får juridisk virkning ved å fastsette områder hvor det ikke skal bebygges. I kommuneplanens plankart fra 2015 har man også benyttet arealformål som ikke hjemles i loven. Planbeskrivelsen forsvaret bruken av disse med plankartet overordnede karakter og bestemmelser til disse områdene krever reguleringsplan for videre konkretisering av arealformål. Eksemplene på reguleringsplaner for disse områdene viser også hvordan man gjør utstrakt bruk av illustrasjoner og kart for å beskrive og synliggjøre mulige løsninger som plankartet så tar utgangspunkt i. Også i juridisk bindende kommunedelplaner har man benyttet seg av kartsymboler som ikke er regulert i lov eller forskrift. Kommunedelplanen for gatebruk for Strømsø er et eksempel på en juridisk bindende plan som fastsetter gatebruk og utforming ved hjelp av uregulerte kartsymboler. I tillegg til eget planarbeid har kommunene i Drammensregionen inngått i et plansamarbeid med regionale myndigheter og nasjonale sektormyndigheter for å samordne arealplanleggingen etter overordnede strategier med mål om å oppnå en bærekraftig utvikling i regionen. I denne sammenhengen har man benyttet seg av strategiske framstillinger med vage og uavgrensede «arealformål» som må konkretiseres videre i kommunenes egne planprosesser.

Plankartet ble altså ikke i stor grad benyttet som et styringsverktøy i transformasjonsprosessene i Drammen og heller ikke i dagens planlegging. Det er planbeskrivelsen og kommuneplanens samfunnsdel som er de avgjørende styringsverktøyene. Bruk av illustrasjoner og temakart i, og som vedlegg til disse dokumentene er avgjørende for å vise hvorfor plankartet er framstilt som det er. De utfyller og utdyper plankartet.

## Kapittel 8 - Avslutning

I dette kapittelet vil jeg sette sammen og oppsummere funnene fra den historiske gjennomgangen av planlovgivningen og caseanalysen. Jeg vil drøfte funnene i lys av det teoretiske betraktningsspektivet for å presentere det jeg mener er viktig å belyse i videre forskning knyttet til den pågående evalueringen av plan- og bygningsloven.

### Diskusjon

Plan- og bygningsloven har til hensikt å fremme bærekraftig utvikling og en samordnet og helhetlig arealforvaltning. Det er vanskelig å bedømme om planlegging etter loven bidrar til bærekraftig utvikling eller ikke og dette ligger utenfor oppgavens problemstilling, men det jeg kan si noe om er hvorvidt tegnereglene bidrar med de andre virkemidlene i plan- og bygningsloven til å sikre samordnet og helhetlig planlegging og slik fremmer lovgivers intensjon om planlegging som et institusjonelt tyngdepunkt i styringsverket. For å oppnå dette kreves det som Mazza kaller strukturering og programmering av beslutningsprosessen. Særlig to nye virkemiddel i loven fra 2008 bidrar til dette. Planprogrammet og planstrategien. Planstrategi har til hovedhensikt å gi kommunene et verktøy for å gjennomgå planbehovet i valgperioden. I tillegg skal planstrategien brukes til å beskrive de strategiske valg kommunen tar knyttet til arealbruk og sektorenes virksomhet. På denne måten kan man danne retningslinjer og føringer for videre planarbeid. En annen viktig hensikt med planstrategien kommer av kravene til bred medvirkning fra nabokommuner, sektormyndigheter, næringslivet og sivilsamfunnet. På denne måten danner planstrategien en tidlig arena for diskusjon og meningsutveksling.

Planprogrammet er det første dokumentet som utarbeides som er knyttet til en spesifikk plan.

Planprogrammet skal legge grunnlaget og føringene for utarbeidelsen av planen og skal sette opp et program for hvordan prosessen skal gjennomføres, særlig knyttet til medvirkning med tanke på hvem som skal involveres og når. Det gjelder også her strenge regler for medvirkning knyttet til høring og offentlig ettersyn og også planprogrammet kan sies å bidra til at planlegging utgjør en sentral arena for avklaring av interesser i arealforvaltningen.

Plan- og bygningsloven har også innført krav om kommunalt planregister for å styrke informasjonstilgangen for offentligheten i planprosesser. Digitalisering av plankart på denne måten krever en standard som alle kommuner må følge slik at plankartene følger de samme utformingsreglene over hele landet, og dermed kan benyttes til å samordne interesser over kommune- og fylkesgrenser. Det er et virkemiddel for å sikre helhetlig planlegging og medvirkning i planprosesser. En annen hensikt bak innføringen av tegnereglene er at plankartet først og fremst har en rolle som juridisk bindende styringsinstrument. Den juridiske arealkontrollen krever en entydig framstilling der det ikke er rom for skjønn for å kunne prøve plankartet i rettssystemet som et juridisk dokument. Planlegging er en viktig, men til tider kontroversiell samfunnsoppgave. Plankartet representerer en form for myndighetsutøvelse som i det minste legger begrensninger i eiendomsretten, mens det i ytterste konsekvens kan gi grunnlag for ekspropriasjon. Det er derfor viktig for rettsikkerheten til personer som berøres at plankartet kan vurderes i retten.

I de senere lovene har det blitt sterkere fokus på kartets rolle som informasjonskilde og reguleringen av kartframstillingene har også intensjoner om å skape et forståelig informasjonsbilde for allmennheten og aktører i det skal være strategiske planprosesser. Strategiske prosesser krever en helt annen type framstilling en juridiske prosesser. Strategiske kart må utformes på en måte som åpner prosessen for nye

idéer, innspill og tolkninger. Tegnereglene i dag er først og fremst fokusert på plankartets juridiske rolle og ikke tilpasset bruk i strategiske planprosesser. Innføringen av hensynssoner og forskjellige informasjonslinjer tilfører plankartene en ny dimensjon og en ny måte å virke på. Informasjonslinjer uten juridisk virkning er et kartsymbol som søker å ivareta plankartets rolle som instrument for diskusjon og avklaring, mens hensynssonene først og fremst benyttes for å utøve ytterligere kontroll med utviklingen utover og uavhengig av arealformålene og styrker dermed kartets juridiske rolle. Denne blandingen av symboler med og uten rettsvirkning, samt mengden informasjon kan gjøre plankartene vanskelige å forstå for aktører uten bakgrunn i planlegging.

Løsningen er at mange kommuner og forslagsstillere tar i bruk framstillinger i form av uregulerte kartframstillinger, modeller, tabeller og bilder for å illustrere mål, utfordringer og mulige løsninger. Her kommer planprogrammet og særlig planbeskrivelsen inn som viktige virkemidler. I disse er det tillatt og oppfordret til å benytte andre framstillinger for å utdype hensikten bak og avklaringene gjort i plankartet.

Fokuset på medvirkning og strategisk oversiktsplanlegging i lovverket kan tyde på en bevissthet om den relasjonelle kompleksiteten i planlegging slik Healey beskriver. Drammen kan defineres som et senter i en sub-region innenfor Osloregionen. Dette betyr at det er finnes mangfoldige relasjonelle nettverk med tilknytning til Drammen. Planlegging skal i hovedsak skje på kommunalt nivå, men dette representerer en utfordring for en by som Drammen. Særlig tydelig er dette når man ser på hvordan byen ble oversvømt av gjennomgangstrafikk til og fra andre steder i regionen. Det finnes flere forsøk på å drive interkommunal planlegging med en strategisk karakter, der Buskerudbyen er et godt eksempel. I denne sammenhengen er man avhengig av strategiske kart som åpner for tolkning og diskusjon. De regulerte kartframstillingene er ikke egnet for planlegging på dette nivået. Til slutt er man likevel avhengig av at den enkelte kommune følger opp i sine juridiske planer ved bruk av en slik regulert framstilling. I denne prosessen er det viktig at strategiene og visjonene i den strategiske planen har oppnådd det Healey kaller transformativt potensial slik at de juridisk bindende planene faktisk bygger opp under den strategiske planen.

Som Albrechts og Balducci også sier, kan ikke strategiske planprosesser og kart erstatte juridiske planer og de regulerte kartframstillingene, men kan fungere som en arena som danner utgangspunktet for slike planer. Utarbeidelse av planstrategi og planprogram kan være utgangspunktet for å danne en slik arena, men det krever at planleggingsaktørene går inn for å skape en slik arena. Jeg mener at å regulere disse prosessene ytterligere ikke er en god løsning, fordi det kan gå på bekostning av intensjonene bak en slik prosess.

Det er viktig å huske på i utarbeidelsen av plankart at ikke alt som har relevans for arealplanlegging er mulig å vise i slike framstillinger. Det er allerede bruk av ikke-juridiske symboler for å vise ulike ting i slike kart, men det er ikke hensiktsmessig etter min mening å utfylle tegnereglene med enda flere symboler siden kartene allerede inneholder en mengde informasjon og det vil gå på bekostning av lesbarheten og svekke kartets rolle som informasjonskilde.

Det er tydelig at tegnereglene ivaretar kartets juridiske rolle først og fremst og at for å sikre den nødvendige informasjonsflyten trengs det utdypende informasjon i form av bilder, tekst, strategiske og tematiske kart og andre framstillinger. Planbeskrivelsen har fått en sentral rolle i denne sammenhengen. Dersom planbeskrivelsen benyttes til sitt fulle potensial vil informasjonsflyten fungere så godt som mulig. Planbeskrivelsen er ikke utfyllende regulert i lovverket, og det finnes ingen veiledere med inngående retningslinjer om innholdet i denne. Som nevnt tidligere mener jeg at strengere regulering av

planbeskrivelsen i lov kan begrense potensialet i dette virkemiddelet som en sentral informasjonskilde i plansystemet. Å utarbeide egne veiledere som omhandler planbeskrivelsen spesifikt der man utdyper mulighetene i dette virkemidlet kan være hensiktsmessig for å synliggjøre viktigheten av dokumentet og i den forbindelse beskrive hvordan man kan benytte seg av alternative framstillinger i beskrivelsen av planer.

## Avsluttende refleksjoner

Det er etter min oppfatning viktig å innse begrensningene plankartet har i dagens planlegging i forhold til informasjonsformidling og representasjon av forhold med relevans for arealforvaltningen. Tegnereglene er hensiktsmessige og nødvendige for å sikre plankartets juridiske rolle. De vanskeliggjør imidlertid informasjonsformidling, strategiske planprosesser og medvirkning som alle er sentrale elementer for at planlegging skal bygge opp under formålene om bærekraftig utvikling, samordning og helhetlig arealforvaltning, samt planleggingens rolle som institusjonelt tyngdepunkt.

Derfor er det viktig å synliggjøre hvordan andre virkemidler og framstillingsmåter kan benyttes for å opprettholde den nødvendige informasjonsflyten. Til dette kan planprogram, planbeskrivelse og til en viss grad planstrategi bidra.

Plankartet vil alltid ha en rolle som informasjonsformidler knyttet til hvilke regler og prosesser som gjelder hvor. For å utfylle plankartet og synliggjøre muligheter, utfordringer og løsninger må planbeskrivelsen og planprogram ha en sentral rolle. Noe som kan sørge for tilstrekkelig forståelse og reell deltakelse i strategiske prosesser og medvirkningsprosesser. Dette innebærer en rendyrkning av plankartets rolle som juridisk styringsinstrument og planbeskrivelsens rolle som informasjonsformidlingsinstrument.

For å oppnå formålene med loven kreves det aktiv medvirkning og samarbeid mellom myndigheter, næringsliv og sivilsamfunnet i strategiske planprosesser slik Healey og Albrechts og Balducci beskriver. Drammens transformasjon var i stor grad et resultat av slike prosesser. Planstrategien kan ha en sentral rolle i denne sammenhengen, hvor man kan benytte strategiske kart, bilder, diagrammer og andre illustrasjoner for å bidra til en diskusjon rundt mål og visjoner. Noe som igjen kan danne grunnlag for utarbeidelser av juridiske plankart.

Det har ikke vært min hensikt i denne oppgaven å vurdere i hvilken grad plankartet fungerer eller ikke, men jeg har avdekket ulike spørsmål som bør utforskes nærmere og som jeg mener kan bidra i den pågående diskusjonen i forbindelse med evalueringen av plan- og bygningsloven. Spesielt viktig er det at plankartets rolle som informasjonsformidler vurderes videre. I den forbindelse må man synliggjøre mulighetene som ligger i alternative beskrivelser knyttet til andre virkemidler i plan- og bygningsloven. Dette kan styrke medvirkning og samordning i planprosesser med strategisk karakter for å håndtere de utfordringene norsk planlegging står overfor i dag.

# Referanseliste

- Albrechts, L. & Balducci, A. (2013). Practicing Strategig Planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans. *disP - The planning review*, 49 (3): 16-27.
- Asmervik, S. (1986). *Forståelig planpresentasjon*. Trondheim: Sintef rapport.
- Booth, P. (1996). *Controlling Development: Certainty and Discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. London and New York: Routledge.
- Bratberg, T. (1995). *Bygningsloven 150 år, 1845-1995: Lovens opprinnelse og utvikling*. Steinkjer: Kommunal- og Arbeidsdepartementet, Forvaltningsmuseet i Steinkjer.
- BULL. (2014). *Hvordan Drammen reiste seg - Hva seks byplansjefer forteller om byutviklingen 1980-2011*. Oslo.
- Buskerudbyen. (2011). Planprogram Felles areal- og transportplan Buskerudbyen 2013-2023.
- Buskerudbyen. (2013). Areal- og transportplan Buskerudbyen 2013-23.
- Buskerudbyen. (u.å.). *Om samarbeidet*. Tilgjengelig fra: <http://www.buskerudbyen.no/Om-Buskerudbysamarbeidet/om-samarbeidet> (lest 27. april).
- By- og regionforskningsinstituttet NIBR. (2016). *Evaluering av plan- og bygningsloven (EVAPLAN 2008)*. Tilgjengelig fra: <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Prosjekter/Prosjekter-norsk/Evaluering-av-plan-og-bygningsloven-EVAPLAN-2008> (lest 08.12).
- Byggeforskrift. (1969). *Byggeforskrifter av 1. august 1969*.
- Byggeforskrift. (1985). *Byggeforskrifter av 15. november 1984*.
- Byggeforskrift. (1987). *Byggeforskrifter av 27. mai 1987*.
- Bygningsloven. (1924). *Lov 22. februar om bygningsvesenet*.
- Bygningsloven. (1965). *Bygningslov av 18. juni 1965*.
- Corboz, A. (1983). The Land as Palimpsest. *Diogenes*, 31 (121): 12-34.
- Drammen kommune. (1991a). Kommunedelplan Drammenselva, Plankart.
- Drammen kommune. (1991b). Saksutredning - Kommunedelplan Drammenselva, Vedtaksdokument.
- Drammen kommune. (1995b). Kommunedelplan sentrumsring, parsell Bragernes, Vedtaksdokument.
- Drammen kommune. (2002b). Kommunedelplan Tilfartsveg vest/Tilfartsveg Konnerud, Vedtaksdokument.
- Drammen kommune. (2004b). Kommunedelplan Stømsø gatebruk - planbeskrivelse.
- Drammen kommune. (2006a). Kommunedelplan for Drammen sentrum - planbeskrivelse.
- Drammen kommune. (2006b). Kommunedelplan sentrum, Plankart.
- Drammen kommune. (2006c). Sentrumsplanen - Temakart til planbeskrivelsen.
- Drammen kommune. (2013). Byvekst med kvalitet, Kommuneplan 2013-2036.
- Drammen kommune. (2015). Kommuneplanens arealdel - Planbeskrivelse.
- Drammen kommune. (u.å.-a). *Drammenskart enkel*. Tilgjengelig fra: <https://kart.d-ikt.no/geoinnsyn/?zoom=14&lat=6623504.00541&lon=567941.68941&srs=EPSG:32632> (lest 25. mars).
- Drammen kommune. (u.å.-b). *Fakta om Drammen*. Tilgjengelig fra: <https://www.drammen.kommune.no/om-drammen-kommune/organisasjon-og-administrasjon/fakta-om-drammen/> (lest 25. april).
- Drammen kommune. (u.å.-c). *Kommuneplanens arealdel*. Tilgjengelig fra: <https://www.drammen.kommune.no/no/Budsjettportal-Drammen-kommune/arealplan-drammen/Plankart-beskrivelse-veiledere-og-strategier/> (lest 27. april).



- Drammen kommune. (u.å.-d). *Kommuneplanens arealdel - Temakart*. Tilgjengelig fra: <https://www.drammen.kommune.no/no/Budsjettportal-Drammen-kommune/arealplan-drammen/Temakart/> (lest 10. april).
- Fiskaa, H. (2014). Med land skal lov byggast. *Kart og Plan*, 74: 32-45.
- Fleischer, C. A. (1992). *Plan- og bygningsretten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønning, M. (2015). *Whole in One! et slag for helheten*. Narvik: Forum for kommunal planlegging (FKP).
- Hagemann, K. (2009a). *Diakron forskning*. Store norske leksikon (lest 29. april).
- Hagemann, K. (2009b). *Synkron forskning*: Store norske leksikon (lest 29. april).
- Hagerup, V. (1979). *Byplanlovgivning i Norge 1845-1924*. Trondheim: Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.
- Hansen, T. O. (2016). *Bybrannen - fra tragedie til moderne byutvikling i 1866*. Tilgjengelig fra: <https://toreopdalhansen.no/2016/07/11/bybrannen-fra-tragedie-til-moderne-byutvikling-i-1866/> (lest 25. april).
- Healey, P. & Graham, S. (1999). Relational Concepts of Space and Place: Issues for planning theory and practice. *European planning studies*, 7 (5): 623-646.
- Healey, P. (2006). Relational Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning. *European planning studies*, 14 (4): 525-546.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2 utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannesen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3 utg. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, L. (2009). Kvinnen som tvang fram kloakkrammeplanen i Drammen. *Drammens Tidende*. Jubileumsutstillingen. (2011). *Elvebyen (1980-2011)*: Drammens museum. Tilgjengelig fra: <http://www.drammens.museum.no/nettutstilling/index.php/artikler/detalj/elvebyen> (lest 26. april).
- Kart- og planforskriften. (2009). *Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister*.
- Kartforskrift. (2004). *Forskrift om kart og stedfestet informasjon i plan- og byggesaksbehandlingen*.
- Kartnormen. (1979). Norm for kart i målestokken 1:250, 1:500, 1:1000 og 1:2000 og kommunale oppmålingsarbeider.
- Kartverket. (2017a). *Det offentlige kartgrunnlaget*. Tilgjengelig fra: <http://www.kartverket.no/geodataarbeid/temadata/det-offentlige-kartgrunnlaget/> (lest 21. mars).
- Kartverket. (2017b). *Standarder for geografisk informasjon*. Tilgjengelig fra: <http://www.kartverket.no/geodataarbeid/Standarder/Standarder-for-geografisk-informasjon/> (lest 20. april).
- Kartverket. (u.å.). *SOSI*. Tilgjengelig fra: <http://www.kartverket.no/geodataarbeid/standarder/sosi/> (lest 29. april).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). Veiledning til forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og digitalt planregister.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). Det offentlige kartgrunnlaget (DOK) per januar 2017.
- Kommunalkomiteén. (1965). Innstilling fra kommunalkomiteén om ny bygningslov, Innst. O. XVI. (1964-65).
- Mazza, L. (1996). Funzioni e sistemi di pianificazione degli usi del suolo. *Urbanistica* (106): 104-107 [gjengitt i Grønning, M. (2015)].
- Miljøverndepartementet. (1998a). Kommuneplanens arealdel, T-1225/T1227.
- Miljøverndepartementet. (1998b). Reguleringsplan Bebyggelsesplan, T-1226/T-1228.

Miljøverndepartementet. (2000). Kartgrunnlag for plan- og byggesaksbehandlingen.

Miljøverndepartementet. (2007). Byutviklingsprosessene i Drammen, Rapport.

Miljøverndepartementet. (2009). *Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov.*

Miljøverndepartementet. (2012a). Kommuneplanens arealdel: utarbeiding og innhold.

Miljøverndepartementet. (2012b). Kommuneplanprosessen - samfunnsdelen - handlingsdelen.

Norsk Lovtidende. (1896). *Lov 27. juli 1896 om Bygningsvæsenet for Landets Byer udenfor Kristiania, Bergen og Trondhjem.* Kristiania: Grøndahl.

Notaker, H. (2017). *Høyrebølgen*: Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/H%C3%B8yreb%C3%B8lgen> (lest 14. april).

NOU 1977: 1. Ny planleggingslov.

NOU 1983:15. Planlov.

NOU 2001:7. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven - Planlovutvalgets første delutredning.

NOU 2003:14. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II - Planlovutvalgets utredning med lovforslag.

NVE. (2017a). *Faresoner*. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/flaum-og-skred/kartlegging/faresonekart-kommuner/> (lest 2. mai).

Oslo Kommune. (1978). Bygningskontrollen, byplankontoret, oppmålingsvesenet gjennom 150 år: 1828-1978.

Ot. prp. nr. 22 (1980-81). Om lov om lokal og regional planlegging.

Ot. prp. nr. 24 (1994-95). Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77. Bestemmelser om konsekvensutredninger. Tilpasning til EUs Rådskonklusjon 85/337 av 27. juni 1985 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirninger.

Ot. prp. nr. 69. (1989-90). Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77. Bestemmelser om konsekvensutredninger.

Ot. prp. nr. 75 (1988-89). Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77. Bestemmelser om konsekvensutredninger.

Ot.prp. nr. 30 1923. Om utferdigelse av en lov om bygningsvesenet og en lov om bygningskommuner.

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

Ot.prp. nr. 56 (1984-1985). Plan- og bygningslov.

Ot.prp. nr. 113 (2001-2002). Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon).

Ot.prp.nr.1 (1964-1965). Om ny bygningslov.

Plan- og bygningsloven. (1985). *Lov 14. juni 1985 om planlegging og byggesaksbehandling.*

Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling.*

Riksarkivet. (2011). *Reguleringskart*. Tilgjengelig fra: <http://www.arkivverket.no/arkivverket/Tema/Kart-og-tegninger/Riksarkivets-kart-og-tegningssamling/Reguleringskart>.

ROM Eiendom & Drammen kommune. (2015). Planbeskrivelse Sundlandsområdet, Drammen kommune, Reguleringsforslag med tilhørende konsekvensutredning.

Spigseth, T. (1990). Kloakkrammeplanen i Drammen Bakgrunn - utfordringer. Vannforeningen.no.

Svendsen, L. F. H. (2011). *Symbol - tegn*: Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: [https://snl.no/symbol\\_-\\_tegn](https://snl.no/symbol_-_tegn) (lest 29. april).

Sørensen, E. (2011). *Drammen: Den nye byen etter brannen i 1866*: Terra Buskerud - Historieboka.no. Tilgjengelig fra: [http://www.historieboka.no/Modules/historiebok\\_tidsepoke\\_emne\\_artikkel.aspx?ObjectType=Article&Article.ID=2081&Category.ID=1158](http://www.historieboka.no/Modules/historiebok_tidsepoke_emne_artikkel.aspx?ObjectType=Article&Article.ID=2081&Category.ID=1158) (lest 25. april).

- Thorsnæs, G. (2017). *Drammen*. Store Norske Leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Drammen> (lest 4. april).
- Vogt, P. (1847). *Love, Anordninger, Kundgjørelser, aabne Breve, Resolutioner m.m., der vedkomme Kongeriget Norges Lovgivning og offentlige Bestyrelse*. Christiania: Grøndahl.
- Wikipedia. (2017). *Liste over bybranner i Norge*. Tilgjengelig fra: [https://no.wikipedia.org/wiki/Liste\\_over\\_bybranner\\_i\\_Norge](https://no.wikipedia.org/wiki/Liste_over_bybranner_i_Norge) (lest 06. april).
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*.
- Åssiden utvikling AS. (2014). *Planprogram for Travbanen og Berskaug - Områderegulering med konsekvensutredning, Forslag til planprogram*.

## Figurliste

Nr.	Kilde	Side
1	Mazza, L. (1996). Funzioni e sistemi di pianificazione degli usi del suolo. <i>Urbanistica</i> (106): 104-107 [gjengitt i Grønning, M. (2015)] (Egen framstilling).	11
2	Grønning, M. (2015). <i>Whole in One! et slag for helheten</i> . Narvik: Forum for kommunal planlegging (FKP) (Egen framstilling).	25
3	Trondheim kommune. (u.å). <i>Torvet i Trondheim</i> . Tilgjengelig fra: <a href="http://torvetitrondheim.no/tema/historie/#">http://torvetitrondheim.no/tema/historie/#</a> (lest 29. mars). Wikipedia. (2017). <i>Kvadraturen</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://no.wikipedia.org/wiki/Kvadraturen_(Oslo)">https://no.wikipedia.org/wiki/Kvadraturen_(Oslo)</a> (lest 29. mars).	27
4	Gjenreisningsbyer.no. (2010). Eit nasjonalt senter for gjenreisningsbyane våre.	28
5	Hagerup, V. (1979). <i>Byplanlovgivning i Norge 1845-1924</i> . Trondheim: Institutt for by- og regionplanlegging, NTH.	28
6	Grønning, M. (2016). <i>Tegnereglene i norsk planlegging - hvorfor har vi dem og hvordan virker de?</i> Jeløya: ILP/Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).	29
7	Grønning, M. (2016). <i>Tegnereglene i norsk planlegging - hvorfor har vi dem og hvordan virker de?</i> Jeløya: ILP/Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)	30
8	Grønning, M. (2016). <i>Tegnereglene i norsk planlegging - hvorfor har vi dem og hvordan virker de?</i> Jeløya: ILP/Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)	31
9	Bærum kommune. (1949). Reguleringsplan Eiksmarka område A, Plankart	31
10	Grønning, M. (2016). <i>Tegnereglene i norsk planlegging - hvorfor har vi dem og hvordan virker de?</i> Jeløya: ILP/Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)	32
11	Drammen kommune. (1982). Reguleringsplan for Gulskogen Cellulose, Plankart.	33
12	Drammen kommune. (1991a). Kommunedelplan Drammenselva, Plankart.	35
13	Drammen kommune. (2006a). Kommunedelplan sentrum, plankart.	35
14	Kartgrunnlag: FKB-data og Matrikkeldata i UTM32 Euref89, Norgedigitalt.no, lastet ned 2016 (Egen framstilling).	37
15	Miljøverndepartementet. (2010). Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister - Kommuneplanens arealdel - Spesifikasjon for tegneregler.	38
16	Miljøverndepartementet. (2010). Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister - Kommuneplanens arealdel - Spesifikasjon for tegneregler.	39
17	Miljøverndepartementet. (2010). Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister - Kommuneplanens arealdel - Spesifikasjon for tegneregler.	39
18	Miljøverndepartementet. (2010). Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister - Kommuneplanens arealdel - Spesifikasjon for tegneregler.	40
19	Miljøverndepartementet. (2010). Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister - Kommuneplanens arealdel - Spesifikasjon for tegneregler.	40
20	Miljøverndepartementet. (2010). Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister - Kommuneplanens arealdel - Spesifikasjon for tegneregler.	41
21	Miljøverndepartementet. (2010). Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister - Kommuneplanens arealdel - Spesifikasjon for tegneregler.	42
22	Miljøverndepartementet. (2010). Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister - Kommuneplanens arealdel - Spesifikasjon for tegneregler.	43
23	Miljøverndepartementet. (2010). Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister - Kommuneplanens arealdel - Spesifikasjon for tegneregler.	43

24	Miljøverndepartementet. (2010). Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister - Kommuneplanens arealdel - Spesifikasjon for tegneregler.	44
25	Miljøverndepartementet. (2010). Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister - Kommuneplanens arealdel - Spesifikasjon for tegneregler.	44
26	Miljøverndepartementet. (2012b). Kommuneplanprosessen - samfunnsdelen - handlingsdelen.	51
27	NVE. (2017b). Flomsonekart Delprosjekt Drammenselva.	54
28	Miljøverndepartementet. (2009). Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister. Del 1 - Veileder for framstilling av arealplaner.	55
29	Karverket. (2017). <i>Kartkatalogen</i> : Geonorge. Tilgjengelig fra: <a href="https://kartkatalog.geonorge.no/search?Facets%5B0%5D.name=dataaccess&amp;Facets%5B0%5D.value=%C3%85pne%20data&amp;Facets%5B1%5D.name=theme&amp;Facets%5B2%5D.name=type&amp;Facets%5B3%5D.name=organization&amp;Facets%5B4%5D.name=nationalinitiative&amp;Facets%5B5%5D.name=placegroups&amp;Facets%5B6%5D.name=license&amp;Facets%5B7%5D.name=DistributionProtocols&amp;Facets%5B8%5D.name=area&amp;text=illustrasjonskart">https://kartkatalog.geonorge.no/search?Facets%5B0%5D.name=dataaccess&amp;Facets%5B0%5D.value=%C3%85pne%20data&amp;Facets%5B1%5D.name=theme&amp;Facets%5B2%5D.name=type&amp;Facets%5B3%5D.name=organization&amp;Facets%5B4%5D.name=nationalinitiative&amp;Facets%5B5%5D.name=placegroups&amp;Facets%5B6%5D.name=license&amp;Facets%5B7%5D.name=DistributionProtocols&amp;Facets%5B8%5D.name=area&amp;text=illustrasjonskart</a> (lest 25. april). (Egen framstilling).	59
30	Drammen kommune. (1991a). Kommunedelplan Drammenselva, Plankart.	61
31	Greni, B. (u.å.). Velkommen til Elvebyen, presentasjon.	62
32	Norske arkitektkonkurranser nr. 283, 1988, skjermdump fra Grønning, M. (2017). <i>Beskrivelse i arealplaner - plankart og planbeskrivelse</i> . Ås: NMBU	62
33	BULL. (2014). <i>Hvordan Drammen reiste seg - Hva seks byplansjefer forteller om byutviklingen 1980-2011</i> . Oslo	63
34	BULL. (2014). <i>Hvordan Drammen reiste seg - Hva seks byplansjefer forteller om byutviklingen 1980-2011</i> . Oslo	64
35	Drammen kommune. (1995a). Kommunedelplan for sentrumsring, parsell Bragernes, plankart.	65
36	Drammen kommune. (1995b). Kommunedelplan sentrumsring, parsell Bragernes, vedtaksdokument.	65
37	Drammen kommune. (2004). Kommunedelplan Strømsø, gatebruk, plankart.	66
38	Drammen kommune. (2002a). Kommunedelplan Tifartsveg vest/Tilfartsveg Konnerud, plankart.	67
39	Greni, B. (u.å.). Velkommen til Elvebyen, presentasjon.	68
40	Miljøverndepartementet. (2007). Byutviklingsprosessene i Drammen, Rapport.	68
41	Drammen kommune. (2006a). Kommunedelplan sentrum, plankart.	69
42	Drammen kommune. (2006c). Sentrumsplanen – Temakart til planbeskrivelsen	69
43	Drammen kommune. (2013). Byvekst med kvalitet, Kommuneplan 2013-2036. Drammen kommune. (2015). Kommuneplanens arealdel 2014-2036: Planbeskrivelse.	70
44	Drammen kommune. (2014). Kommuneplanens arealdel 2014-2036: Plankart.	71
45	Drammen kommune. (u.å.-d). <i>Kommuneplanens arealdel - Temakart</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.drammen.kommune.no/no/Budsjettportal-Drammen-kommune/arealplan-drammen/Temakart/">https://www.drammen.kommune.no/no/Budsjettportal-Drammen-kommune/arealplan-drammen/Temakart/</a> (lest 10. april).	72
46	Drammen kommune. (u.å.-d). <i>Kommuneplanens arealdel - Temakart</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://www.drammen.kommune.no/no/Budsjettportal-Drammen-kommune/arealplan-drammen/Temakart/">https://www.drammen.kommune.no/no/Budsjettportal-Drammen-kommune/arealplan-drammen/Temakart/</a> (lest 10. april).	72
47	Drammen kommune. (u.å.-a). <i>Drammenskart enkel</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://kart.d-ikt.no/geoinnsyn/?zoom=14&amp;lat=6623504.00541&amp;lon=567941.68941&amp;srs=EPSG:32632">https://kart.d-ikt.no/geoinnsyn/?zoom=14&amp;lat=6623504.00541&amp;lon=567941.68941&amp;srs=EPSG:32632</a> (lest 25. mars).	73

<b>48</b>	Drammen kommune. (u.å.-a). <i>Drammenskart enkel</i> . Tilgjengelig fra: <a href="https://kart.dikt.no/geoinnsyn/?zoom=14&amp;lat=6623504.00541&amp;lon=567941.68941&amp;srs=EPSG:32632">https://kart.dikt.no/geoinnsyn/?zoom=14&amp;lat=6623504.00541&amp;lon=567941.68941&amp;srs=EPSG:32632</a> (lest 25. mars).	73
<b>49</b>	ROM Eiendom & Drammen kommune. (2015). Planbeskrivelse Sundlandsområdet, Drammen kommune, Reguleringsforslag med tilhørende konsekvensutredning.	74
<b>50</b>	Åssiden utvikling AS. (2014). Planprogram for Travbanen og Berskaug - Områderegulering med konsekvensutredning, Forslag til planprogram.	74
<b>51</b>	Buskerudbyen. (2013). Areal- og transportplan Buskerudbyen 2013-23.	75
<b>52</b>	Buskerudbyen. (2013). Areal- og transportplan Buskerudbyen 2013-23.	75





Norges miljø- og biovitenskapelig universitet  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway