



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp
Fakultetet for Landskap og samfunn

Vis hensyn!

**Hensynssoner i norske plankart – symbolet,
prosessen, resultatet**

*Hensynssoner as symbol, as process, as result – A
new zoning device in Norwegian land-use planning*

David Sebastian Belalcazar Calderon
Master i By- og regionplanlegging

Masteroppgave 2017 30 stp
Fakultetet for Landskap og samfunn

Sone

Vis hensyn!

Hensynssoner i norske plankart – symbolet, prosessen, resultatet



30

Hensynssoner as symbol, as process, as result –
A new zoning device in Norwegian land-use planning

David Sebastian Belalcazar Calderon
Master i By- og regionplanlegging

Sammendrag

Hensynssoner er et nytt kommunalt planleggingsverktøy og kartsymbol som ble innført med plan- og bygningsloven av 2008. Hensynssoner fremvises hovedsakelig i kommuneplanens arealdel, men kan også anvendes i områderegulering og detaljregulering. Formålet med denne oppgaven er å identifisere og forstå hensikten bak innføringen av hensynssoner, vurdere sterke og svake sider av dette planleggingsverktøyet, og vise noen prinsipper for en riktig implementering av det. På denne måten kan oppgaven være en del av utforskningen av det norske plansystemet, og utfylle eksisterende retningslinjer om bruk av dette verktøyet.

Å utforske på hensikten bak innføringen av hensynssoner, samt praktiseringen av dette verktøyet, innebærer flere rammer for forståelse. Først av alt snakker vi om et kartsymbol, og må regnes som sådan blant andre kartelementer. Videre, gjennom dokumentstudier av plan- og bygningsloven og tidligere planlover, samt forarbeidene til disse, klargjør en historisk analyse nye funksjoner som hensynssoner tilbyr det norske planleggingsystemet. Til slutt, gjennom en kvalitativ analyse basert på intervjuer og dagens kommuneplaner, viser oppgaven en komparativ eksempelstudie av Bærum og Tromsø kommune. Studien gir et innblikk i anvendelsen av hensynssoner i kommuneplanens arealdel.

Den teoretiske rammen for denne oppgaven består av en rekke temaer som går ut på forståelse av kart og kartsymbol i planlegging, formalisering av juridisk bindende dokumenter, funksjoner og virkemidler i planlegging, og institusjonalisering.

Oppgaven viser at hensynssoner er et planleggingsverktøy som har flere antecedente i tidligere lover i form av bestemmelser, areal- eller reguleringsformål. Samtidig viser oppgaven at hensynssoner ikke har en bestemt funksjon, men en rekke funksjoner i det norske plansystemet: De fungerer som et kommunikativ middel mellom kommunen, sektorer og andre planaktører, og gir kontroll over resultater og planleggingsprosesser. Vi snakker om et nyttig verktøy, men som må anvendes på en riktig måte, da en aktiv bruk av hensynssoner vil medføre til kompliserte og uleselige plankart.

Abstract

Hensynssoner is a new zoning instrument in Norwegian land-use planning, introduced through the Norwegian *Planning and Building Act* of 2008. It is mainly used for the land-use component of the municipal development plan (*kommuneplanens arealdel*), but can also be used for more detailed plans such as area regulation (*områderegulering*) or detailed regulation (*detaljregulering*). The aim of this study is to identify and understand the intentions and arguments that lead to the new instrument, to assess some strengths and weaknesses, and indicate some principles of good practice. In this sense, it can be part of a general research basis for the Norwegian planning system, and maybe complement existing instruction guidelines for planners.

Addressing the intention behind the introduction of *hensynssoner*, as well as the practice of this new tool, involves several frames of understanding. First of all, it is a map symbol, and must be accounted for as such, among other cartographic elements. Furthermore, through document studies of successive planning laws and their preparatory reports, an historical analysis clarifies new functions that the new zoning instrument is offering the Norwegian planning system. Finally, through qualitative analysis based on interviews and present day plans, a comparative example study of the municipalities of Bærum and Tromsø is carried out. Altogether these operations provide an insight to the early experiences with applying the new planning tool in the field of municipal land-use plans.

The thesis builds its theoretical framework on a number of themes, such as the understanding of maps and map symbols in planning, functions and tools in spatial planning, and processes of institutionalization, and, not the least, the role of legally binding documents as well as their formalizing effect on graphical language.

The study shows that the new zoning instrument has precedents in earlier planning legislation, in the form of statutory provision, land-use components of the municipal development plan, or land-use categories in regulation plans. It also shows, interestingly, that the new tool does not have one unique function, but a number of planning functions: it acts as a means of communication between the sectors, stakeholders, and the municipal land-use authority, it provides different forms of control over planning process and also over the substantial content of the plan. Hence, it is a useful tool, but an ambiguous one which can create confusion. An active use of it may therefore lead to complicated, unreadable, even unreliable land-use plans. With this risk in mind, the use of *hensynssoner* requires a degree of consciousness that basic instructions alone do not provide.

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	5
ABSTRACT	6
FIGURLISTE	9
FORORD	11
FORKORTELSER	13
DEL I – INTRODUKSJON	15
KAPITTEL 1 – INTRODUKSJON TIL OPPGAVEN	17
1.1 <i>Bakgrunn og problemstilling</i>	17
1.2 <i>En introduksjon til teori</i>	21
1.3 <i>Metode</i>	22
1.4 <i>Avgrensninger</i>	26
1.5 <i>Oppgavens oppbygning</i>	27
KAPITTEL 2 – DEN TEORETISKE RAMMEN FOR HENSYNSSONER	29
2.1 <i>Hva er kart og dets forhold til territorium</i>	29
2.2 <i>Kontroll og virkemidler i planlegging</i>	31
2.3 <i>Plankultur, symbolutvikling og soneringsteknikker</i>	34
2.4 <i>Institusjonalisering og formalisering</i>	40
KAPITTEL 3 – HENSYNSSONER I LYS AV PLAN- OG BYGNINGSLOVEN AV 2008	45
3.1 <i>Hensynssoner ifølge lovverket</i>	47
3.1.1 a) <i>Sikrings-, støy og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko</i>	51
3.1.2 b) <i>Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur</i>	51
3.1.3 c) <i>Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse</i>	52
3.1.4 d) <i>Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet</i>	53
3.1.5 e) <i>Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse</i>	55
3.1.6 f) <i>Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret</i>	55
KAPITTEL 4 – HENSYNSSONER BLANT ANDRE KARTSYMBOL	57
4.1 <i>Basiskart</i>	59
4.2 <i>Arealformål</i>	60
4.3 <i>Informasjonslinjer og punktsymbol</i>	62

4.4 Hensynssoner.....	64
DEL II – EN HISTORISK GJENNOMGANG AV DET NORSKE PLANLOVVERKET.....	65
KAPITTEL 5 – HENSYNSSONER FRAMVEKST I LOVENS UTVIKLING	67
5.1 Hensynssoner som resultatmål.....	69
5.2 Hensynssoner som kartsymbol og informasjonsmiddel.....	82
5.3 Hensynssoner som prosessmål	91
KAPITTEL 6 – HISTORISK OG PLANTEORETISK ANALYSE AV DANNELSEN AV HENSYNSSONER	95
DEL III – PRAKTISERING AV HENSYNSSONER.....	107
KAPITTEL 7 – UTØVERENS PERSPEKTIV AV HENSYNSSONER	109
7.1 Eksempelstudier.....	110
7.1.1 Tromsø kommune.....	111
7.1.2 Bærum kommune	113
7.2 funn av intervjuene	115
DEL IV – HENSYNSSONER I ET PLANTEORETISK PERSPEKTIV	121
KAPITTEL 8 – EN SAMLET ANALYSE	123
KAPITTEL 9 – KONKLUSJON OG DISKUSJON	136
LITTERATURLISTE.....	146
VEDLEGG.....	150

Figurliste

Figur 1: Hensynssoner ut ifra 3 forskjellige vinkler: Intensjon, evolusjon og praksis	20
Figur 2: Modell av Luigi Mazza - planlegging i et dobbelt kretsløp (Grønning 2015:75).....	34
Figur 3: Ikonisk kart og konvensjonelt kart (Bjørge 2014 i Grønning 2016)	35
Figur 4: Enkelbruks-sonering i Frankfurt, Tyskland, 1981 (Talen 2012:30).....	36
Figur 5: Forskjellen mellom enkelbruks-sonering, enkelbruks-sonering med retningslinjer og form-basert sonedeling (FBCI 2017).....	37
Figur 6: Utsnitt av kommuneplanens arealdel til Tromsø, som viser de fire kartelementene i et plankart	58
Figur 7: Eksempel på et basiskart (Norgedigitalt 2016).....	60
Figur 8: Utsnitt av vedlegg I til kart- og planforskriften (Kart- og planforskriften 2009).....	61
Figur 9: Utsnitt av koder og presentasjonsregler for arealformål i kommuneplanens arealdel (Spesifikasjon for tegneregler 2015:4).....	62
Figur 10: Utsnitt av koder og presentasjonsregler for arealformål i reguleringsplan (Spesifikasjon for tegneregler 2015:14).....	62
Figur 11: Utsnitt av koder og presentasjonsregler for informasjonslinjer (Spesifikasjon for tegneregler 2015:25)	63
Figur 12: Utsnitt av koder og presentasjonsregler for punktsymbol (Spesifikasjon for tegneregler 2015:27)	63
Figur 13: Utsnitt av vedlegg II til kart- og planforskriften (Kart- og planforskriften 2009).....	64
Figur 14: Koder og presentasjonsregler for hensynssoner i kommuneplan (Spesifikasjon for tegneregler 2015).....	64
Figur 15: Hensynssoner framvekst i lovens utvikling	68
Figur 16: Tromsø byplan fra 1963 vedtatt i henhold til § 27 i lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924 (Tromsø kommune 2017f).....	83
Figur 17: Fylkes- og generalplan av Oslo 1976-85 (Grønning 2017).....	84
Figur 18: Tegnforklaring til to reguleringsplaner i Tromsø kommune (Tromsø kommune 2017d,e)...	85
Figur 19: Reguleringsplan for Branntomta i Trømso kommune (Tromsø kommune 2017c)	86
Figur 20: Utforming av båndlagte områder etter § 20-4 nr. 4 (T-1382 2001:101)	88
Figur 21: Spesifikasjoner for framstilling av fareområder (T-1381 2001:131).....	89
Figur 22: Spesifikasjoner for framstilling av noen kategorier under reguleringsformålet spesialområder (T-1381 2001:135)	89
Figur 23: Spesifikasjoner for framstilling av fornyelsesområder (T-1381 2001:137).....	89

Figur 24: Kart over Norge som viser eksempelstudiene: Tromsø og Bærum kommune. Datasett (Geonorge 2017).....	110
Figur 25: Kommuneplanens arealdel til Tromsø – ytre og indre område med hensynssoner (Tromsø kommune 2017a)	111
Figur 26: Kommuneplanens arealdel til Tromsø - indre område med hensynssoner (Tromsø kommune 2017a).....	111
Figur 27: Kystsoneplan for Tromsø (Tromsø kommune 2017b).....	112
Figur 28: Utsnitt av tegnforklaring til kommuneplanens arealdel til Tromsø indre område (Tromsø kommune 2017a)	112
Figur 29: Kart over hensynssonen for brannsikkerhet i tett trehusbebyggelse. Planbestemmelser (Tromsø kommune 2017a)	113
Figur 30: Kommuneplanens arealdel til Bærum 2015-2030 (Bærum kommune 2017b)	114
Figur 31: Utsnitt av tegnforklaring til kommuneplanens arealdel til Bærum (Bærum kommune 2017b).....	114
Figur 32: Utsnitt av tegnforklaring til kommuneplanens arealdel, digital versjon (Bærum kommune 2017a).....	115
Figur 33: utsnitt av tegnforklaring til fremtidig kommuneplanens arealdel til Bærum (ennå ikke vedtatt) (Bærum kommune 2017b).....	115
Figur 34: Hensynssoner som substansiell kontroll og sine antecedente	129
Figur 35: Hensynssoner som prosedural kontroll og sine antecedente.....	133

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten av et 5 års studie i by- og regionplanlegging, ved Fakultet for landskap og samfunn ved NMBU (Norges Miljø- og Biovitenskapelige Universitet) på Ås. Oppgaven er utviklet i sammenheng med den pågående evalueringen av plan- og bygningsloven, plandelen, NFR-prosjektet EVAPLAN 2008.

Tema for masteroppgaven er hensynssoner, et planleggingsverktøy innført med plan- og bygningsloven av 2008. Arbeidet med denne oppgaven har vært en spennende og veldig lærerik prosess, som har gitt meg en bredere forståelse av hensynssoner og det norske plansystemet.

Jeg vil gjerne takke alle som har hjulpet meg i arbeidsprosessen. Spesielt stor takk til min veileder Marius Grønning for gode råd, inspirasjon, støtte og stort faglig engasjement underveis i denne prosessen. Mine informanter takkes for at de stilte opp og for den informasjonen de bidro med.

Jeg vil også takke familien og venner for god støtte og oppmuntring i innspurten med denne oppgaven.

Ås, mai 2017

David Sebastian Belalcazar Calderon

Forkortelser

Lover

- | | |
|--------------------|---|
| 1924-lov, bgl-1924 | - Lov om bygningsvesenet, av 22. februar 1924 (opphevet). |
| 1965-lov, bgl-1965 | - Bygningsloven, av 18. juni 1965 (opphevet). |
| 1981-lov | - Lov om lokal og regional planlegging, av 5. juni 1981 (opphevet). |
| 1985-lov, pbl-1985 | - Plan- og bygningsloven, av 14. juni 1985 (opphevet). |
| 2008-lov, pbl | - Lov om planlegging og byggesaksbehandling, av 27. juni 2008. |

Del I – Introduksjon

Kapittel 1 – Introduksjon til oppgaven

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven 2008) er et sentralt rammeverk for norsk samfunnsplanlegging. Gjeldende plan- og bygningslov ble satt i kraft den 1. juli 2009 og erstattet den tidligere plan- og bygningslov av 1985. Den nye loven innførte flere nye elementer i planlegging, slik som hensynssoner, kommunal planstrategi og et gjennomgående system av arealformål, hensynssoner og planbestemmelser i plantypene kommuneplan, områderegulering og detaljregulering.

Som student i by- og regionplanlegging ser jeg behov for å ha best mulig innsikt i de forskjellige rammene for samfunnsplanlegging som lovverket gir. Spesielt viktig er det for meg å forstå hva hensynssonene går ut på, delvis fordi jeg manglet kunnskap om dette verktøyet. Ettersom jeg har satt meg inn i dette virkemiddelet ser jeg at det er lite utforsket. Jeg har valgt å skrive denne oppgaven for å bidra til mer innsikt i hva man har ønsket å styre med dette virkemiddelet, og hva innføringen av hensynssoner gjør med måten vi planlegger på.

Hensynssoner er et kartelement som kommer fram i kommuneplaner og reguleringsplaner. Det viser soner med særlige hensyn og restriksjoner som har betydning for hvordan arealene kan brukes (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):9). Loven skiller mellom seks forskjellige hensynssoner jf. pbl. § 11-8, noe som gjør at dette virkemiddelet kan brukes for å oppnå forskjellige mål. Det vekket min interesse da vi snakker om et virkemiddel som ikke har en entydig funksjon. Med andre ord er det vanskelig å snakke om hensynssoner som én ting. Da oppstår behovet for å utvide kunnskapen om dette planleggingsverktøyet.

På den ene siden ønsker jeg å belyse hva intensjonen bak det nye virkemiddelet har vært. På den annen side er det viktig å redegjøre for hensynssoner og hvordan dette verktøyet forstås og tas i bruk i praktisk planlegging. På denne måten kan masteroppgaven bidra til å bedre forstå hensynssoner spesielt, men også mer generelt hvordan det norske plansystemet er bygget opp. Oppgaven er utviklet i sammenheng med den pågående evalueringen av plan- og bygningsloven, plandelen, dvs. NFR-prosjektet EVAPLAN 2008. NMBU er en viktig partner i et stort samarbeid av evalueringen, ledet av NIBR. Prosjektet har som formål å studere

spenninger mellom loven og praksis, særlig med tanke på om planlegging etter loven fungerer etter intensjonene. I tillegg til et bredt forskningsgrunnlag skal prosjektet identifisere forbedringspunkter. Masteroppgaven er veiledet som en del av forskningsgrunnlaget for evalueringen. Jeg har derfor hatt fokus på å belyse bakgrunnen og praktiseringen av hensynssoner, og slik bidra i EVAPLAN-prosjektet.

Tatt dette i betraktning ønsker jeg med denne oppgaven å gi en komplett redegjørelse for hensynssoner. Derfor her jeg i denne oppgaven valgt å stille følgende hovedspørsmål:

Hvorfor ble hensynssoner innført i plan- og bygningsloven og hvordan kan de brukes?

For å få svar på hovedspørsmålet må jeg først forstå hva dette kartsymbolet går ut på. Av den grunn, det første delspørsmål som jeg stiller er: **Hva er hensynssoner sin spesifikke rolle blant andre kartsymbol?**

Videre ønsker jeg å utforske på hensynssoner som virkemiddel, for hensynssoner er ikke bare et kartsymbol, men har også en rekke funksjoner som varierer ut ifra hvilken hensynssone som benyttes. Derfor vil jeg se på hvilke funksjoner blir innført i norsk planlegging gjennom hensynssoner.

Allikevel tar jeg utgangspunkt i teorien om *institusjonell avleiring* av Jeroen Van der Heijden, som kort sagt går ut på at institusjoner endrer seg over tid og hvor nye elementer blir koblet til eksisterende institusjoner for å fylle «hull» som oppstår når resultater ikke er etter institusjonens hensikt (Campbell 2009 i Van der Heijden 2011).

Med andre ord ser jeg på det norske planlovverket som institusjon, og ser på hensynssoner som et nytt element som blir koblet til denne institusjonen. Da oppstår spørsmålet om hensynssoner er noe helt nytt i norsk planlegging, eller om man hadde liknende virkemidler som ivaretok funksjonene som hensynssonene har i dag. Av den grunn er mitt andre delspørsmål: **Hvilke nye funksjoner innføres i norsk planlegging gjennom hensynssoner?**

For å besvare på dette delspørsmålet er det nødvendig å se på historien til norsk planlovgivning.

Hvis jeg klarer å besvare på delspørsmålet nevnt ovenfor er det fortsatt en del ting som jeg lurer på angående hensynssoner. André Corboz (1983) snakker om forholdet mellom territorium og samfunn, og hva det innebærer å representere territoriet gjennom kart. Blant

annet nevner Corboz at et kart er en reduksjon av virkeligheten i sine dimensjoner og komponenter som fortsatt bevarer de opprinnelige relasjonene mellom elementer som er inkludert i kartet (1983:22). Siden hensynssoner er et nytt element i plankartet lurer jeg på hva dette gjør med relasjonen mellom virkeligheten og kartet. Derfor er mitt tredje delspørsmål: **Hvilke nye relasjoner oppstår mellom kartet og virkeligheten med hensynssoner?**

Ved å jobbe med de tre nevnte delspørsmålene vil jeg få som resultat en omfangsrik studie av hensynssoner. Imidlertid ser jeg også behov for å se på hvordan dette verktøyet fungerer i praksis. Det er ikke alltid at ting fungerer etter sin hensikt, slik som Van der Heijden (2011) forklarer. Som følge av dette ønsker jeg også å utforske på sammenhengen mellom intensjonen bak hensynssoner og hvordan dette praktiseres. Jeg velger å avgrense subjektet ved å se på hvordan hensynssoner tas i bruk av kommuneplanleggere. Jeg stiller derfor følgende delspørsmål: **Hvordan er sammenhengen mellom intensjonen bak innføringen av hensynssoner og praktiseringen av dette verktøyet hos kommuneplanleggere?**

For å oppsummere dette kan jeg si at denne oppgaven tar for seg en grundig studie av hensynssoner; et norsk planleggingsverktøy som ble innført med plan- og bygningsloven av 2008. Oppgaven innebærer for det første en beskrivelse av rollen til hensynssoner som kartsymbol. På samme måte utforsker jeg relasjonene som oppstår mellom kartet med hensynssoner og virkeligheten. Videre ønsker jeg å utforske hvilke nye funksjoner som innføres i norsk planlegging gjennom hensynssoner. Til slutt vil jeg redegjøre for sammenhengen mellom lovgivers intensjon bak innføringen av hensynssoner og måten disse tas i bruk på av kommuneplanleggere.

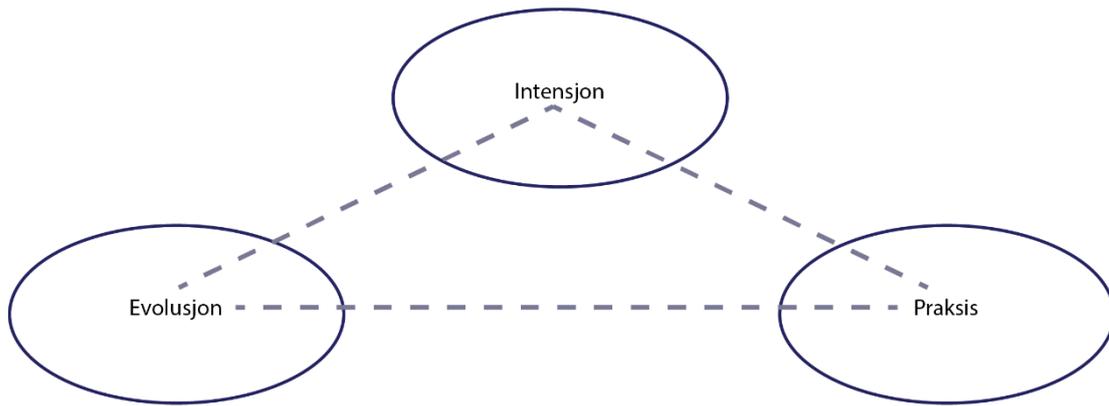
Hovedproblemstilling:

Hvorfor ble hensynssoner innført i plan- og bygningsloven og hvordan kan de brukes?

Underproblemstillinger:

1. Hva er hensynssoner sin spesifikke rolle blant andre kartsymbol?
2. Hvilke nye funksjoner innføres i norsk planlegging gjennom hensynssoner?
3. Hvilke nye relasjoner oppstår mellom kartet og virkeligheten med hensynssoner?
4. Hvordan er sammenhengen mellom intensjonen bak innføringen av hensynssoner og praktiseringen av dette verktøyet hos kommuneplanleggere?

Med denne oppgaven gjør jeg en utforskning av hensynssoner ut ifra tre forskjellige vinkler: en teoretisk, en evolutiv og en praksis. Her velger jeg å legge like mye vekt på de tre vinklene for å besvare hovedproblemstillingen.



Figur 1: Hensynssoner ut ifra 3 forskjellige vinkler: Intensjon, evolusjon og praksis

1.2 En introduksjon til teori

Teorien som tas i bruk i denne oppgaven går ut på forskjellige temaer. Det kan tas som utgangspunkt at hensynssoner er et juridisk bindende kartsymbol i det norske plansystemet. André Corboz (1983) bidrar til å danne en bedre forståelse av kart i planlegging og hvordan dette kan vise ikke-eksisterende areal på samme måte som om det var eksisterende. Corboz viser til et forhold mellom territoriet og kartet.

Videre bidrar Philip Booth (1996) til å klargjøre hvilke former for territoriell kontroll som finnes ut ifra et planleggingsperspektiv. Dette kan være med på å identifisere hvilke former for kontroll som hensynssoner er opptatt av.

Imidlertid er det også viktig å se på de forskjellige funksjoner som et plansystem kan ha, og hvilke virkemidler som finnes for å sette i verk disse funksjonene. Dette er noe som Luigi Mazza (Mazza 1996 i Grønning 2015:74-75) er opptatt av. Ved hjelp av Mazza kan vi se hensynssoner som et virkemiddel i det norske plansystemet.

Sonering er et begrep som brukes for å beskrive kontrollen som en myndighet har til å fastsette juridiske arealer som tillater og forbyr ulike former for arealbruk (Talen 2012). Hensynssoner kan forstås som en soneringsteknikk og er derfor viktig å se på noen soneringsteknikker som anvendes rundt i verden. På denne måten kan det gis en bedre kategorisering av hensynssoner som kartsymbol.

Det kan sies at hensynssoner er med på å kartlegge forskjellige former for risiko. Derfor er det av stor betydning å se på risiko som en soneringsteknikk. For å gjøre det er det nødvendig å forstå begrepet risiko. Ulrich Beck (2014) tar for seg dette når han snakker om risikosamfunnet.

Jeg ser også på teorien om institusjonell avleiring (Van der Heijden 2011) og formalisering (Stinchcombe 2001). Lagvis avleiringsteori støtter en historisk studie av norsk planlovgivning. En slik studie kan være med på å forklare hensikten med hensynssoner. Det er mulig at dette verktøyet er et resultat av et gap mellom institusjonens hensikt og resultater (Campbell 2009 i Van der Heijden 2011). Formalisering derimot kan være med på å forklare utviklingen av plankart som juridisk bindende dokument. Hensynssoner kan være et resultat av utviklingen av kartsymbolene som et formalisert dokument.

1.3 Metode

Formålet med dette kapitlet er å vise den metodiske tilnærmingen og metodens relevans i forhold til oppgavens problemstilling. Jeg vil også redegjøre for hvordan jeg har gått frem i undersøkelsene som bygger på den valgte metoden og hvordan jeg har analysert dataene.

I Johannessen et al. (2011:36) nevnes det at det er særlig hensiktsmessig å benytte kvalitative metoder hvis man skal undersøke fenomener som en ikke kjenner særlig godt, og som det er forsket lite på, og når vi undersøker fenomener vi ønsker å forstå mer grundig. Problemstillingen i denne oppgaven handler om hensynssoner, et planleggingsverktøy som ble innført i plan- og bygningsloven av 2008 og som har vært praktisert siden 2009. Jeg har ikke funnet litteratur som viser hvor ideen om hensynssoner kommer fra, eller hvordan dette fungerer i praksis. Samtidig er det et mål med denne oppgaven å gjøre en grundig studie av dette norske planleggingsverktøyet. Den manglende litteraturen om dette feltet og oppgavens mål førte til at jeg benyttet en kvalitativ tilnærming for å besvare oppgavens problemstilling.

Et lite utforsket tema innebærer at en kan se på en rekke fenomener som omhandler temaet. Derfor trengte jeg å legge om en utforskende prosess med fleksibilitet, åpenhet og rom for endringer underveis i oppgaven. En metode for analyse av kvalitative data som oppfyller disse kriteriene er *grounded theory*. Det er en metode som ble utviklet på 1960-tallet av sosiologene Barney Glaser og Anselm Strauss (Johannessen et al. 2011:201).

Med *grounded theory* betrakter man teori på linje med andre typer data, med andre ord blir ikke teori styrende for hva forskeren ser etter. Det er derfor vanlig at teori trekkes inn i senere stadier av forskingsprosessen (Johannessen et al. 2011:201). Jeg startet denne oppgaven med et ganske åpent sinn om hva jeg ville finne ut om hensynssoner.

Hovedgrunnen til det var at jeg hadde begrenset kunnskap om dette planleggingsverktøyet.

Ettersom jeg begynte å samle inn data om hensynssoner, begynte jeg å trekke konklusjoner og sette spørsmålsteget ved forskjellige aspekter ved hensynssoner. De spørsmålene som jeg stilte for meg selv dannet grunnlaget for teorien som jeg ville se nærmere på.

Det kan sies at jeg gjorde en datainnsamling parallelt med analyse. Dette er noe som kjennetegner *grounded theory*-metoden (Johannessen et al. 2011:202).

Grounded theory-metoden består av fem faser: undersøkelsesdesign, datainnsamling, organisering av data, data-analyse og sammenlikning med eksisterende litteratur (Johannessen et al. 2011).

Undersøkelsesdesign innebærer en avgrensning av fenomener som skal studeres. Det er vanlig at man bruker annen litteratur på området som danner grunnlaget for videre studie (Johannessen et al. 2011:204). I dette tilfellet har jeg valgt å se på offentlige dokumenter som snakker om hensynssoner. Særlig nyttig var det å se på forarbeidene til plan- og bygningsloven av 2008.

Ut ifra underproblemstillingene i denne oppgaven kan det sies at jeg utforsker på to forskjellige aspekter ved hensynssoner. Det ene går ut på funksjonen til hensynssoner, mens det andre går ut på praktisering av dette verktøyet. Slik har det vært under hele forskningsprosessen, selv om utformingen av selve problemstillingen har endret seg underveis.

Det var særlig viktig å foreta noen intervjuer for å få svar på hvordan hensynssoner tas i bruk. Under undersøkelsesdesignfasen skal man velge informanter eller caser som kan gi svar på problemstillingen. Det var i utgangspunktet tenkt å se på 3 eksempelstudier for å få svar på denne delen av oppgaven. Siden hensynssoner er et verktøy som primært brukes på kommuneplannivå var subjektet norske kommuner. Valg av kommuner var knyttet til bruk av dette verktøyet; det var altså av stor interesse å se nærmere på kommuner som bruker hensynssoner aktivt. Her er det viktig å nevne at det var vanskelig å komme i kontakt med en tredje kommune og valgte derfor å forholde meg til en komparativ eksempelstudie av to kommuner, Tromsø og Bærum, for å besvare problemstillingen.

De neste fasene i *grounded theory*-metoden er datainnsamling, organisering og analyse av data. Som sagt tidligere er det en forutsetning med denne metoden at datainnsamlingen foregår parallelt med organisering og analyse av data (Johannessen et al. 2011:207).

Når det gjelder datainnsamling har jeg i første omgang gjort dokumentstudier som styrket mine kunnskaper om hensynssoner og om norsk planlegging generelt. Som sagt tidligere var det spesielt nyttig å se på forarbeidene til plan- og bygningsloven av 2008. De fenomenene som jeg ønsket å utforske videre var funksjonen til hensynssoner og praktisering av det.

For å få en komplett redegjørelse av funksjonen til hensynssoner var det ikke nok med å se på funksjonen det har i dag, men også hvilke virkemidler kunne ivareta en slik funksjon før hensynssonene kom. Med andre ord ville jeg se på hvilke nye funksjoner som innføres i norsk planlegging gjennom hensynssoner. Av den grunn var det også viktig å se på forarbeidene til de forskjellige planleggingslovene fra 1924 til 2008.

Diakron og synkron forskning

Innholdet i oppgaven førte til at den består av både diakron og synkron forskning. Med diakron forskning tar man hensyn til *tidsdimensjonen ved det fenomen som studeres, gjennom hensyntagen til historie, evolusjon eller prosess* (Store norske leksikon 2009a). I denne oppgaven har jeg gjort en studie av evolusjonshistorien til norsk planlegging for å oppdage hendelser og fenomener som kan gi svar på hvilke nye funksjoner som hensynssoner fører med seg.

Med synkron forskning menes det derimot en studie som tar utgangspunkt i en bestemt tid (Store norske leksikon 2009b). Det er en studie av et fenomen slik det forekommer i ulike varianter. I denne oppgaven ser jeg på dagens situasjon, hva er hensynssoner sin rolle, samt hvordan de benyttes i kommuneplaner.

Kodingsprosess

Kodingsprosessen, dvs. *prosessen der data analyseres, konseptualiseres (tolkes ut fra underliggende begreper), kategoriseres og bygges opp til en beskrivelse* (Johannessen et al. 2011:207), var ganske krevende og teorien var til stor hjelp for å kunne kategorisere datamaterialet. Jeg kunne da skille mellom tre forskjellige kategorier; *hensynssoner som resultatmål, hensynssoner som kartsymbol og informasjonsmiddel, og hensynssoner som prosessmål*. Jeg har sett på sammenhenger mellom disse kategoriene og kommet frem til den avsluttende analysedelen, nemlig å beskrive fenomenene som jeg har studert.

Kvalitativt intervju

Som sagt tidligere gjør jeg en komparativ eksempelstudie av to kommuner, Tromsø og Bærum, for å svare på problemstillingen. Jeg benytter meg av kvalitative intervjuer for å samle inn data av de to eksempelstudiene. Intervjuer er ifølge Johannessen et al. (2011:143) den mest brukte måten å samle inn kvalitative data på.

Det er mulig å skille mellom tre former for kvalitative intervjuer: *ustrukturert*, *semistrukturert* og *strukturert intervju* (Johannessen et al. 2011:145). I denne oppgaven har jeg valgt å gå for et semistrukturert eller delvis strukturert intervju som innebærer bruk av en intervjuguide. En intervjuguide er en liste over temaer og generelle spørsmål som presenteres for informanten. Denne formen for intervju gir fleksibilitet og åpenhet, men samtidig forsøker å dekke opp temaer som bidrar til å besvare problemstillingen (Johannessen et al. 2011:147).

Jeg valgte å begrense utvalget av informanter til kommuneplanleggere som har hatt en del erfaring med hensynssoner. Med andre ord ønsket jeg å intervju informanter med kompetanse, ansvar og erfaring med hensynssoner i kommuneplaner. Intervjuobjektene i denne oppgaven består av to kommuneplanleggere, én for Bærum og én for Tromsø.

Ett intervju ble tatt personlig, mens det andre ble tatt gjennom en telefonsamtale. Begge intervjuene ble tatt opp som lydopptak etter tillatelse fra informantene og senere transkribert. Jeg har også anonymisert dataene som jeg hentet inn av informantene for å bevare intervjuobjektens personvern.

Validitet og reliabilitet

Med validitet menes det hvor gode representasjoner av virkeligheten er de dataene som er blitt hentet inn i oppgaven (Johannessen et al. 2011:73). På den annen side knyttes reliabilitet til nøyaktigheten av undersøkelsens data, hvilke data som brukes, måten de samles inn på, og hvordan de bearbeides (Johannessen et al. 2011:44). Med andre ord kan det sies at reliabilitet innebærer hvor pålitelige dataene er; er de pålitelige betyr det at en annen forsker kan gjøre samme studie og ende opp med samme resultat.

For denne oppgaven har det vært viktig under hele prosessen å benytte solide kilder. Dokumentstudiene gjort i denne oppgaven består i stor grad av offentlige dokumenter og lover som gir et riktig innhold om temaet jeg utforsker på. På samme måte er intervjuinformantene fagpersoner med god erfaring og kunnskap om hensynssoner og praktisering av det.

Imidlertid er det viktig å nevne at hensynssoner er et virkemiddel som kan gi varierende praksis og resultater i forskjellige kommuner. Dette gjenspeiles i dataene som ble hentet inn av Tromsø og Bærum. Vi snakker om et virkemiddel som kan brukes for å nå forskjellige mål,

samtidig som det er et lokalt valg etter skjønnsmessige vurderinger å implementere et slikt virkemiddel. Dog kan eksempelstudiene utført i denne oppgaven danne et grunnlag for å kartlegge dagens bruk av hensynssoner. Det vil altså være et godt utgangspunkt for andre forskere som vil se nærmere på bruk av hensynssoner i norsk planlegging.

1.4 Avgrensninger

Det er viktig å peke på at det har vært vanskelig for meg å finne litteraturstudier som handler om hensynssoner. Dokumentstudier, som forarbeidene til de forskjellige planleggingslovene har derfor vært en viktig kilde for å gjøre denne oppgaven. Satt dette vil jeg med denne oppgaven danne et godt grunnlag for videre forskning av hensynssoner, særlig rettet mot praktisering av dette verktøyet.

Selv om oppgaven tar for seg sammenhengen mellom intensjonen bak innføringen av hensynssoner og måten den tas i bruk på, er dette avgrenset til bruk av dette verktøyet av kommuneplanleggere. Videre er det slik at studien rettet mot praktisering er avgrenset til to eksempelstudier, dvs. to forskjellige kommuner: Bærum og Tromsø kommune.

Hensynssoner er et verktøy hvor hver kommune i utgangspunktet står fritt til å bruke og graden av det. Samtidig snakker vi om en demokratisk styring av planlegging på kommunenivå. Derfor vil jeg påstå at det kan være forskjellige erfaringer med hensynssoner. Målet med eksempelstudiene er derfor å gi et innblikk over praktiseringen av verktøyet. Det kan være til hjelp for videre studier av praktisering av hensynssoner.

1.5 Oppgavens oppbygning

Oppgaven er delt inn i fire deler med ni hovedkapitler.

Del I gir en introduksjon til oppgaven og til hensynssoner. I oppgavens neste kapittel, kapittel 2, redegjør jeg for teorien som benyttes i denne oppgaven. Videre er det i kapittel 3 gjort en introduksjon til plan- og bygningsloven av 2008 og til hensynssoner. Her finner du en oversikt over de forskjellige hensynssonene som finnes i lovens § 11-8.

Kapittel 4 tar for seg de kartelementene som kommer fram i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Det gir en oversikt over framstillingen av kartelementene basiskart, arealformål, informasjonlinjer og punktsymbol, og hensynssoner.

Del II er en empirisk del som består av to hovedkapitler. I kapittel 5 redegjør jeg for historien til norsk planlovgivning og på den måten forklart framveksten av hensynssoner. I kapittel 6 gjør jeg en analyse av framveksten av hensynssoner i lys av det teoretiske grunnlaget for denne oppgaven.

Del III tar for seg en kvalitativ studie av praktiseringen av hensynssoner. Her gir jeg en introduksjon til eksempelstudiene, Bærum og Tromsø kommune, og redegjør for de viktigste funnene av de foretatte intervjuene.

Del IV er den avsluttende delen for denne oppgaven og består av to hovedkapitler. I kapittel 8 gjør jeg en samlet analyse som ser både på framveksten av hensynssoner og praktiseringen av dette planleggingsverktøyet. Kapittel 9 gir en konklusjon av oppgaven; et oppsummerende svar på hovedproblemstillingen og underproblemstillingene, og en kort diskusjon av resultatene i denne oppgaven.

Det er mulig å finne litteraturliste, samt aktuelle dokumenter som vedlegg på slutten av oppgaven.

Kapittel 2 – Den teoretiske rammen for hensynssoner

Jeg har undersøkt relevante tema i forhold til problemstillingen. Formålet med dette kapitlet er å gjøre rede for ulike teori fra forskjellige fag som bidrar til å belyse problemstillingen.

Den teoretiske rammen består av en rekke temaer som går ut på forståelse av kart og kartsymbol i planlegging, formalisering av juridisk bindende dokumenter, funksjoner og virkemidler i planlegging, og institusjonalisering.

2.1 Hva er kart og dets forhold til territorium

Denne oppgaven handler om et kartsymbol som brukes i planleggingsfeltet. Av den grunn er det først viktig å stille spørsmålet: Hvordan kan vi forstå kart?

Den sveitsiske historiker i kunst, arkitektur og urbanisme André Corboz (1983) omtaler i artikkelen *The land as palimpsest* forholdet mellom samfunn og territorium, og hva det vil si å representere territoriet gjennom kart.

Corboz forklarer at det er mange definisjoner på territorium som avhenger i stor grad av fagområdene som tolker dette. Det kan sies at territorium er et resultat av forskjellige prosesser. Disse kan deles i to kategorier. På den ene siden er det Corboz kaller for *spontan omforming*, som kan forstås som endringer i terrenget av naturlige årsaker. Det er snakk om for eksempel framrykking og tilbaketrekking av skog og isdekke, utfylling av innsjøer og munninger av elver som danner deltaer, vulkanutbrudd osv. På den annen side er det *menneskelig aktivitet* som ombygger areal; slik som veg- og brubygging, graving av kanaler og tunneler, planering, skogplanting osv. (Corboz 1983:16).

Samtidig nevner Corboz at så snart en gruppe mennesker okkuperer territoriet så etablerer de en form av utviklings- eller planleggingsforhold til området. Sagt med andre ord blir territoriet gjenstand for utbygging; territoriet blir et produkt. Det innebærer at en rekke mytologiske eller politiske intensjoner blir knyttet til territoriet (1983:17).

Corboz nevner to mulige forhold mellom samfunnet og territoriet. På den ene siden er det et forhold mellom *territoriet og kartet*, mens på den annen side er det et forhold mellom

territoriet og naturlig landskap som et betrakningsobjekt.

Forholdet mellom *territoriet og kartet* innebærer en utvikling av vitenskap som betrakter natur som en felles gode, tilgjengelig til menneskeheten som kan, og til og med må, utnytte for sin egen fortjeneste. Det vil si at natur betraktes som et objekt. Tendensen til å ha et slikt forhold var sterkest på 1800-tallet (Corboz 1983:22).

Det andre forholdet, *territoriet og naturlig landskap som et betrakningsobjekt*, tolket samme natur som et subjekt. Det vil si at naturen ble sett som et mystisk vesen som hadde en uendelig dialog med mennesker. Det var altså to motsatte forhold som utviklet seg: fornuft mot sentimentalitet (Corboz 1983:22).

Hvordan kan vi forstå kart?

Corboz beskriver kart som en reduksjon av virkeligheten i sine dimensjoner og komponenter; et kart bevarer fortsatt de opprinnelige forholdene mellom elementer som er inkludert i kartet (1983:22). Videre nevner Corboz at kart har blitt utviklet på en måte som ved første øyekast kan sees som skalamodeller. Det er altså en hyperrealisme som allikevel ikke klarer å vise alle elementer av et territorium. Kart er tross alt en abstraksjon av virkeligheten. Corboz kaller kart også et filter som ikke kan gjøre noe annet enn å generalisere. Det utelukker ting som årstider, tar ikke i betraktning myter eller erfaringer m.m. (1983:24).

Corboz nevner også at man må forstå territoriet før man kan representere dette gjennom kart. Videre sier Corboz at man må være forsiktig med kart da det åpner for å vise ikke-eksisterende areal på samme måte som om det var eksisterende. Denne muligheten har gjort at det under bestemte politiske institusjoner – stater – har oppstått en ny form for kart, nemlig kart for planlegging. For en planlegger handler ikke dette bare om å forstå verden, men også om å transformere den. Kartet forutser endringer ved å foreskrive dem. Det er et kart som prosjekterer framtiden (1983:25).

2.2 Kontroll og virkemidler i planlegging

Nå som det er avklart hva kart er og måten vi kan forstå det på ut ifra et planleggingsperspektiv, er det viktig å se på former for hvordan territoriet kan kontrolleres. Slik som Corboz (1983:17) sier: Territoriet blir gjenstand for utbygging så snart en gruppe mennesker okkuperer det. Det innebærer at en rekke politiske intensjoner blir knyttet til territoriet. Samfunnet prøver altså å kontrollere utviklingen på en bestemt måte.

Den britiske økonomen Philip Booth gjør rede i sin bok *controlling development – Certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong (1996)* for begrepet *utviklingskontroll* eller *utbyggingskontroll* (oversatt fra det engelske *development control*). Det er et begrep som brukes i Storbritannia for å definere et system som gir tillatelser for utvikling av arealbruk. Booth nevner at det er vanskelig å sammenlikne systemer for å lage planer og for å kontrollere utviklingen, da disse er kulturelt betinget. Det vil si at intensjoner og forventninger knyttet til planer og utvikling varierer fra land til land (Booth 1996:2).

Allikevel klarer Booth å identifisere noen felles trekk i alle systemene. På den ene siden avleder utbyggingskontroll (som regulerer bygningsform) til prosessen av å lage planer. På den annen side er det slik at utbyggingskontroll tjener forskjellige hensikter, hvorav alle innebærer strategi av en eller annen form (Booth 1996:3). Disse hensiktene kan deles opp i 5 forskjellige former for kontroll.

Former for utviklingskontroll

Den første formen er en *estetisk kontroll*. Dette systemet kan kobles med søket etter den ideelle byen. Selv om det alltid har vært forsøkt å få til perfekte byer så ser man at i renessansen fikk dette stor betydning. Under denne epoken skjedde det en utvikling av administrative former for å sikre at en slik visjon om den utopiske byen kunne bli til en virkelighet (Booth 1996:3).

Den andre formen for utbyggingskontroll er en *sosial kontroll*. Det kan sies at det stammer fra samme tidsepoke. Booth forklarer dette med et eksempel fra London fra 1600-tallet. Her skjedde det en filtreringsprosess hvor adelen og aristokrati ble oppfordret til å flytte til London og hvor bare de fattige skulle ekskluderes. Man ville altså ikke ha fattige mennesker eller vise fattigdom i byer (Booth 1996:4).

Den tredje utviklingskontroll har til hensikt å kontrollere sykdom og fremme god helse. Det er en *hygienisk kontroll*. Booth mener at frykten av å ha et samfunn full av sykdommer har oppmuntret til å ha denne formen for kontroll (Booth 1996:4). På samme måte har andre menneskeskapte- og naturfenomener truet utviklingen, slik som brann, krig og naturkatastrofer. Hensynet til sikkerhet kommer da også frem i denne formen for kontroll. Vi kan si at det ikke handler bare om en hygienisk kontroll, men også om sikkerhet (Grønning 2015:64).

De tre nevnte former for kontroll tar utgangspunkt i allerede bestemte utviklingsstrategier. Det vil si at etter å ha bestemt at et sted skal bygges ut og utvikles på en bestemt måte, intervensjoner offentlige etater for å sikre at estetiske, helsemessige eller sosiale forhold kommer på plass i utviklingen. Disse kontrollinteresser bygger på en strategi, som å få til sunnere, tryggere og finere byer. Dog er disse strategiene ganske svake, som innebar enkelte tiltak for å kontrollere den fysiske utviklingen av byer. Det handler om å kontrollere utviklingen som skjer i byer (Booth 1996:4). Grønning (2015:64) kategoriserer disse kontrollfunksjoner som *tradisjonelle former for kontroll*, noe som er typisk for statiske, tradisjonelle samfunn, med en hierarkisk orden.

De to siste formene for kontroll som Booth (1996) nevner i sin bok, kan kategoriseres som *moderne former for kontroll* (Grønning 2015:65). Det fjerde utviklingskontroll etter Booth (1996) handler om å tilrettelegge for endring i henhold til en strategi. Denne kontrollen kan kalles for *endring i henhold til en strategi*. Denne formen for kontroll kommer tydelig fram fra midten av 1800-tallet. Da begynte man å se en utvikling i europeiske land og USA hvor gamle planer som satt restriksjoner på utbygging (og på den måten kontrollerte utviklingen), ble koblet til et system av arealbruksplaner. Hensikten med arealbruksplaner var å sikre en ønsket langsiktig utvikling som ikke handlet bare om fysisk utforming, men også om på hvilke arealer denne utviklingen skulle foregå. Det åpnet muligheten til å fremme utvikling med en strategi (Booth 1996:4).

Den siste kontrollformen som Booth (1996) nevner i sin bok handler om utviklingskontroll som en måte å løse konflikter på. På grunn av mangfoldet av forhold som må tas i betraktning for å muliggjøre endring i henhold til en strategi, har utviklingskontroll også blitt et verktøy for å løse konflikter. Booth sier at utvikling innebærer at forskjellige interesser; slike som vern og utbygging, særinteresser og allmenhetens interesser, tas i betraktning.

Planlegging skal da være et verktøy for å balansere interessene og på den måten løse konflikter (Booth 1996:4-5).

Sagt dette skiller Booth mellom fem forskjellige former for utbyggingskontroll. Dette er med på å beskrive hvordan et planleggingssystem fungerer. Imidlertid er det også viktig å se på de forskjellige funksjoner som et plansystem kan ha, og hvilke virkemidler som finnes for å sette i verk disse funksjonene. På denne måten kan vi kategorisere hensynssoner i forhold til form av kontroll, men også i forhold til hensikt. Det vil si at teorien kan være med på å identifisere hvilke funksjoner som hensynssoner har.

Funksjoner og virkemidler i planlegging

Den italienske planleggingsprofessoren Luigi Mazza har utviklet en modell for å forstå de forskjellige funksjoner og virkemidler som planlegging har. Mazza skiller mellom tre hovedfunksjoner; *programmering og strukturering*, *prosjektering* og *regulering* (Mazza 1996 i Grønning 2015:74).

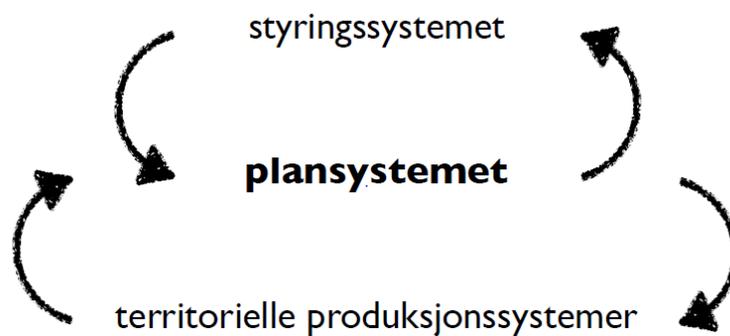
Programmering og strukturering innebærer bruk av planlegging som strategisk visjonsbygging. Denne planleggingsfunksjonen legger til rette for kommunikasjon, argumentasjon og forhandling mellom de ansvarlige aktørene for utviklingen av stedet. Det avklares interesser med transformativ hensikt. Etter å ha gjort dette brukes det strategier som virkemiddel for å oppnå den ønskede utviklingen. Denne planleggingsfunksjonen har i stor grad et politisk innhold, særlig i demokratiske land som Norge (Grønning 2015:74).

En annen funksjon som et plansystem har, er *prosjektering*. Ifølge Mazza (Mazza 1996 i Grønning 2015:74) innebærer prosjektering at man lager prosjekter og opparbeider politikker som har til hensikt å oppnå ønskede utviklingsmål. Det er en blanding av teknisk og politisk prosess hvor gjennom forhandling og argumenter avklares arealbruk og funksjoner til de planlagte områdene. I dette stadiet av en planprosess utføres det strukturelle avklaringer som planavgrensninger og målestokker, fysiske strukturer og endringer, og ser på tidshorisonter.

Regulering er den tredje hovedfunksjonen som et plansystem har. I dette tilfellet bruker man planer som virkemiddel for å oppnå utviklingsmålene og transformere stedet. Det er en teknisk oppgave med juridisk bindende virkning. Det vil si at planer baserer seg på lovenes

rammer for å regulere arealet og kan håndheves av myndigheter og domstoler (Grønning 2015:74).

Det er verdt å nevne at plansystemet ikke fungerer alene, men i samordning med styringssystemet og territorielle produksjonssystemer i et land. Plansystemet fungerer da som en bro som kobler styringsverket og territoriet. Det er altså et dobbelt kretsløp mellom styringssystemet og plansystemet på den ene siden, og plansystemet og territorielle produksjonssystemer på den annen side (Grønning 2015:75). Denne koblingen er et resultat av de funksjonelle kontinuitetene av plansystemet beskrevet ovenfor.



Figur 2: Modell av Luigi Mazza - planlegging i et dobbelt kretsløp (Grønning 2015:75)

2.3 Plankultur, symbolutvikling og soneringsteknikker

Nå som vi har sett på begrepet kart ut ifra et planperspektiv, sett på hvilke former for kontroll som finnes i planlegging og hvilke funksjoner som et plansystem kan ha, er det fortsatt behov for å avklare hvordan kartet kan benyttes som et planleggingsverktøy. For det er slik at kartet kan ha forskjellige roller ut ifra plankulturen og symbolene som benyttes i det. Det kan være at kart blir benyttet for å vise strategier, egenskaper ved området eller framtidig arealbruk. Samtidig er det mulig å se en utvikling i norsk plankultur hvor kart går fra å være ikonisk til å til å være konvensjonelt.

Ikoniske og konvensjonelle kart

Med *ikoniske kart* menes det kart som prøver å framstille virkeligheten slik den er, mens *konvensjonelle kart* bruker symbol og farger som framstiller egenskaper ved et område, og hvor man trenger en tegnforklaring for å kunne tolke kartet. Pr. i dag er det konvensjonelle kart som dominerer i norsk planlegging, men det er også mulig å se en blanding mellom ikoniske og konvensjonelle kart. Da benytter man ikoniske framstillinger av terrenget for å gi kartleseren mulighet til å gjenkjenne stedet, mens konvensjonelle framstillinger viser gjerne strategier eller egenskaper ved området (Grønning 2016).



Figur 3: Ikonisk kart til venstre og konvensjonelt kart til høyre (Bjørge 2014 i Grønning 2016)

Det å lage konvensjonelle kart henger nok sammen med muligheten til å lage kart som projaserer fremtiden, slik som Corboz (1983:25) beskriver i artikkelen sin: Det oppstår en ny form for kart som handler ikke bare om å forstå verden, men også om å transformere den.

Sonering

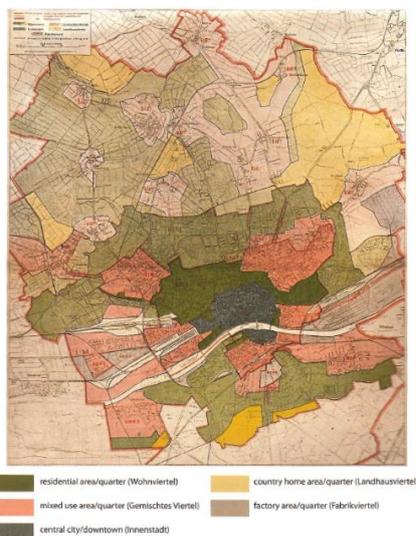
Et sentralt begrep når vi snakker om plankart og prosjektering er *sonering* eller *sonedeling*. Sonering brukes for å beskrive kontrollen som en myndighet har til å fastsette juridiske arealer i en kommune for å tillate og forby ulike former for arealbruk. Sonedeling kan spesifisere en rekke regler og betingelser for arealbruk. Det kan også gi informasjon om størrelse og dimensjoner av areal samt formen og målestokken av bygninger (Talen 2012). Det finnes en rekke soneringstyper rundt i verden, noen som tar sikte på forholdet mellom bygninger til gaten, og andre som deler arealbruk i forskjellige soner.

Sonedeling kan tenkes å stamme fra antikken da gamle bymurer delte byer og klassifiserte areal basert på bruk i Hellas og Roma. Utenfor bymurene var det sted for uønskede funksjoner som man ikke ville ha inni byen (Talen 2012:22). Dette kan sammenliknes med en form for estetisk og sosial utbyggingskontroll, tidligere beskrevet i kapittel 2.2 om kontroll og virkemidler i planlegging. Imidlertid er det relevant for denne oppgaven å se på soneringsteknikker som brukes pr. i dag rundt i verden og se om det er noen fellestrekk med norske hensynssoner.

Det er mange soneringsteknikker som har oppstått rundt i verden, noe som kan begrunnes med at plansystemer er kulturelt betinget (Booth 1996:2). Som sagt tidligere vil dette si at intensjoner og forventninger knyttet til planer og utbygging varierer fra land til land. Imidlertid er det mulig å nevne noen soneringsteknikker som har funnet sted i land som USA, Tyskland og Storbritannia.

Den første soneringstypen jeg vil snakke om i denne oppgaven er *enkelbruks-sonering* (oversatt fra det engelske *single-use zoning*). Det handler kort sagt om å skille mellom enkelte soner i en kommune ut ifra ønsket bruk i sonen. Da lager man regler som fremmer og kontrollerer den ønskede bruken i sonen, og forbyr andre former for bruk (Talen 2012).

Den tyske ingeniøren Reinhard Baumeister sammen med Franz Adickes introduser for første gang en formell teori om sonering i 1874. De sporte røttene til enkelbruks-sonering til en resolusjon av Napoleon i 1810, som delte industri i tre forskjellige kategorier og satt grenser på en «beskyttet kommune» (Talen 2012:22).

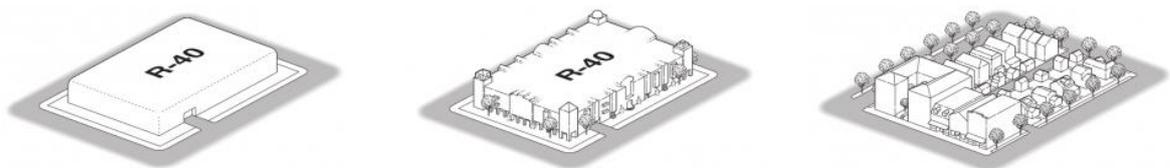


Figur 4: Enkelbruks-sonering i Frankfurt, Tyskland, 1881 (Talen 2012:30)

Denne soneringsteknikken er kjent i USA også som Euclid-sonering. Det er den mest utbredt i USA og er oppkalt slik etter byen Euclid i Ohio delstat. Her ble det i 1926 vedtatt i USAs høyesterett muligheten til å dele stedet i seksjoner og gi spesifiserte bruk i hver seksjon (Ellickson et al. 2013 i Lemar 2015:1528). Enkelbruks-sonering i USA skiller gjerne mellom bolig-, kommersielle og industrielle områder.

Enkelbruks-sonering kan sammenliknes med norske arealformål som benyttes i kommuneplaner. Det som varierer da er kategoriene som kan brukes for å skille mellom bruk i kommunen. Mens USA skiller gjerne mellom 3 hovedkategorier, bolig-, kommersielle og industrielle områder, så åpner plan- og bygningsloven for 6 ulike hovedformål i kommuneplanens arealdel jf. § 11-7.

En annen soneringstype som brukes i land som USA er *form-based zoning* eller formbasert sonedeling. Det er en form for utviklingsregulering som har dukket opp i de siste tiårene og som fremmer forutsigbare resultater i den forstand at det regulerer ikke bare arealbruk i området, men også selve bygningen og gaten, og forholdet mellom dem (Talen 2012:184-185). For å få til dette etableres det standarder i form av formbaserte-koder som gis i form av ord og diagrammer og illustrasjoner. Reguleringsstandarder blir knyttet til en reguleringsplan, som ikke bare angir arealbruk, men også bestemmer formen og skala av utviklingen (FBCI 2017).



Figur 5: Forskjellen mellom enkelbruks-sonering (til venstre), enkelbruks-sonering med retningslinjer om f.eks. åpningstider og arkitektur (i midten) og form-basert sonedeling som regulerer gaten og bygninger (til høyre) (FBCI 2017)

Det kan sies at formbasert sonedeling regulerer arealet i mye større grad enn vanlig enkelbruks-sonering. Hvis vi ser dette ut ifra et norsk planperspektiv kan vi si at formbasert sonedeling og enkelbruks-sonering, tilsvarer henholdsvis detaljreguleringsplaner og kommuneplaner. Graden av regulering av kommuneplaner er ganske åpen og legger til rette for flere muligheter for utvikling i området. Man snakker ofte om flateregulering når det er

et slikt tilfelle; mens detaljregulering kan forstås som volumregulering i den forstand at planen setter strenge og klare krav og vilkår for at utbygging skal finne sted.

Til slutt vil jeg snakke om en tredje soneringsteknikk kalt for *performance zoning* eller *ytelsesbasert sonedeling*, også kjent som *effektbasert planlegging*. Denne soneringstypen tar utgangspunkt i antakelsen om at ringvirkninger av arealbruk er et resultat av intensitet, eller av fysiske egenskaper og funksjoner, og ikke et resultat av et bestemt arealbruk som sådan, som f.eks. boligområde eller industriellområde (Baker et al. 2006:396). Det innebærer at utvikling av et område blir vurdert etter forutbestemte standarder som setter kvantitative utnyttelsesgrenser for området.

Baker et al. (2006) mener derfor at ytelsesbasert sonedeling består av to deler; for det første, kriterier som beskriver ønskede resultater, og for det andre, metoder for å definere standarder som brukes for å måle og sette grenser på ringvirkninger av arealbruken (2006:396). Et eksempel på en definert standard er støygrenser i et boligområde.

Ytelsesbasert sonedeling har blitt benyttet i land som USA, Australia og New Zealand. Selv om effektbasert planlegging er et lite utforsket tema, viser Baker et. al (2006) at en styrke ved denne tilnærmingen ligger i kapasiteten til å gå fra planmål til resultat. Det vil si at målene som blir satt i planen lar seg overføre til utbyggingstiltak. Imidlertid er svakheten ved en slik soneringsteknikk at det kan være vanskelig og tidkrevende å utvikle standarder som måler og setter grenser på ringvirkninger av arealbruken (Baker et al. 2006:398).

Hovedforskjellen mellom enkelbruks-sonering og ytelsesbasert sonedeling ligger i at den førstnevnte deler arealbruk på en hierarkisk måte ved å skille mellom foreskrevne områder, måtte det være bolig-, kommersielle eller industrielle områder. Det har blitt kritisert for å være en uflexibelt, smalt fokusert og svak tilnærming på arealbruk.

Imidlertid er ytelsesbasert sonedeling en fleksibel form for arealbruk som setter færre reguleringsvilkår, fremmer raskere planleggingsprosesser og oppmuntrer til en bedre dialog blant aktørene (Baker et al. 2006:396). Baker et al. viser at med tiden har det blitt vanlig å benytte en hybrid soneringsteknikk mellom enkelbruks-sonering og ytelsesbasert sonedeling. Det kan sies at det er et resultat av styrkene og svakhetene som hver soneringsteknikk har (2006:399).

Det kan sies at utvikling av soneringsteknikker er et resultat av et stadig og voksende behov for å kontrollere utbyggingen. Dette gjenspeiles i utviklingen fra tradisjonelle former for kontroll til moderne former for kontroll (Booth 1996; Grønning 2015). Den førstnevnte innebærer en statisk kontroll i den forstand at de kun setter vilkår for en allerede bestemt utvikling, mens moderne former for kontroll innebærer en dynamisk kontroll som tar utgangspunkt i strategier og bidrar til å løse konflikter som kan oppstå blant aktørene i planlegging.

Noe som kan være med på å forklare dette fenomenet av et stadig og voksende kontrollbehov i planlegging er en økende bevissthet om selvpåført risiko. En person som har studert dette temaet grundig er samfunnsviteren Ulrich Beck.

Risikosamfunn

Ulrich Beck har utviklet en teoretisk ramme for bl.a. begrepet *risk society* eller *risikosamfunn*. Beck (2014) sier at for å forstå hva risikosamfunn betyr er det først viktig å kunne skille mellom *risiko* og *katastrofe*. For Beck eksisterer risiko i en permanent form av en virtuell virkelighet, dvs. at risiko ikke er reell, men kan bli til en virkelighet. I det øyeblikket risiko blir til en virkelighet, slutter det å være risiko for å bli til en katastrofe (Beck 2014:81). Kort sagt kan man si at risiko er en forhåpning av katastrofe (Beck 2014:180).

Risikoer er alltid hendelser som ikke er virkelige. Man trenger teknikker for visualisering, symbolske former, massemedier m.m. (Beck 2014:81). Sagt på en annen måte trenger risikoer et middel for å kunne vises. Særlig viktig er det for denne oppgaven å se nærmere på teknikker for visualisering og symbolske former for å vise risiko.

Beck skiller også mellom begrepene *trussel*, *risiko* og *produserte usikkerheter*. Beck gjør dette for å forsvare sin teori og forklare at risiko er noe som kjennetegner det moderne samfunnet. Med trussel menes det forskjellige farer som menneskene har vært utsatt for. Måtte det være sykdommer, krig, epidemier m.m. (Beck 2014:81). Risiko derimot innebærer en forutsetning til menneskets handling. Det vil si at mennesker lager framtider ved hjelp av den moderne teknologien for å forutsette katastrofer (Beck 2014:81). Til slutt er det produserte usikkerheter som kan forstås som risikoer som er avhengige av menneskelige avgjørelser, som har liten eller ingen historisk referanse og er derfor uberegnelige,

ukontrollerbare og uforutsigbare (Beck 2014:82). Et eksempel på produserte usikkerheter er klimaendringer.

Med *risikosamfunn* menes det da et moderne samfunn med en akkumulering av risikoer; *økologiske, terror, militære, finansielle, biomedisinsk og informasjon, som har en overveldende tilstedeværelse i vår verden i dag* (Beck 2014:180). Dagens politikk har en økende bevissthet om selvpåført risiko. Det er med på å forklare vernebehovet i politikken siden det gir en refleksjon over konsekvensene av forskjellige tiltak. Denne refleksjonen er nå også blitt en del av planleggingen. Beck mener at hvis et samfunn kan forutsi katastrofer så kan dette bli et samfunnsmessig og politisk kraft, som transformerer verden (Beck 2014:81).

Risikoer er en del av dagens samfunn og Beck mener at det er bare tre mulige reaksjoner: fornektelse, likegyldighet og transformasjon (Beck 2014:180). Det er den sistnevnte som er relevant i denne oppgaven. Slik som Corboz (1983:25) sier: for en planlegger handler ikke dette bare om å forstå verden, men også om å transformere den.

2.4 Institusjonalisering og formalisering

Ut ifra teorien redegjort så langt kan det sies at planlegging omhandler flere og flere temaer og aktører. Det er altså nye hensikter som knyttes til planleggingsinstitusjonen, men som nødvendigvis ikke innebærer en erstatning av de opprinnelige formål med planlegging. Det er noe som kan forklares med teorien om institusjonell avleiring.

Institusjonell avleiring

Den nederlandske professor Jeroen van der Heijden gjør rede i artikkelen *Institutional layering: A review of the use of the concept* (2011), for begrepet *institutional layering* eller institusjonell lagvis avleiring. Van der Heijden forklarer at begrepet kan ha forskjellige tolkninger, men fokuserer i teksten på begrepets forståelse som professoren Kathleen Thelen har utviklet.

Kort sagt tar man utgangspunkt i at institusjoner endrer seg over tid, selv om disse fremstår som stabile. Det har ført til at forskere prøver å identifisere og utforske mekanismer som forklarer institusjonelle endringer. En av disse mekanismene er institusjonell lagvis utvikling (Van der Heijden 2011:9).

Thelen bruker dette begrepet for å forklare en gradvis institusjonell endring som skjer gjennom en prosess hvor nye elementer er koblet til eksisterende institusjoner. På denne måten skjer en gradvis endring i institusjonens posisjon og struktur. Det som kjennetegner denne endringen er at nye elementer ikke erstatter gamle i institusjonen, men blir koblet til allerede eksisterende elementer (Van der Heijden 2011:9).

Lagvis avleiring kan omtales som et resultat av et gap mellom institusjonens hensikt og resultater (Campbell 2009 i Van der Heijden 2011). Noen aktører vil prøve å tette dette gapet, mens andre vil prøve å dra nytte av og beholde gapet da dette tjener aktørenes interesser. Lagvis avleiring innebærer at en eksisterende institusjon ikke blir erstattet, men nye institusjonelle lag, som regler, politiske prosesser eller aktører blir en del av institusjonen (Van der Heijden 2011:11).

Tatt dette i betraktning kan man si at hensynssoner er et nytt «lag» i den norske planleggingsinstitusjonen. Spesielt viktig er det for denne oppgaven å avklare hvilke nye funksjoner som innføres i norsk planlegging gjennom hensynssoner. På samme måte spør jeg i oppgaven om hvilke nye relasjoner oppstår mellom kartet og virkeligheten med hensynssoner. Teorien om lagvis avleiring kan være med på å besvare disse spørsmålene ved å se på den historiske siden av norsk planlovgivning, spesielt rettet mot utviklingen av soneteknikker og kartsymbol.

Et viktig moment i norsk planleggingshistorie er når plankart får juridisk virkning. Det vil si at plankartet får en annen funksjon, nemlig å vise juridisk bindende informasjon. Det kan også være med på å danne en bedre forståelse av hensynssoner. Når man snakker om juridisk bindende dokumenter er det vanlig å snakke om formalisering.

Kart og juss

Den nordamerikanske professoren i sosiologi Arthur L. Stinchcombe har skrevet en bok om begrepet formalisering (2001). En egenskap til formalismen i juridisk forstand, er ifølge Stinchcombe antakelsen om at det er en enkel og klar mening i en gruppe ord og andre

dokumenter i en avtale eller andre juridiske tekster; og at denne enkle og klare meningen håndheves i domstolene (2001:55). Samtidig er det i et formalisert samfunn institusjoner som reduserer tvetydighet i disse dokumentene. Jo mindre variasjon i forståelsen av dokumentene jo bedre formalisering er det.

Ut ifra det kan vi si at juridisk bindende dokumenter må ha en enkel og klar mening for å redusere tvetydigheter i dokumentene. Ser vi på kart som juridisk bindende dokument vil det si at det må bestå av enkle og klare kartsymbol for at kartet ikke skal være tvetydig. Selv om alle plankart skal ha en tegnforklaring (Kart- og planforskriften 2009) for å forstå innholdet i kartet, er det utarbeidet en forskrift som viser i detalj hvilke symbol som kan benyttes i et plankart, samt utformingen av disse. Dermed kan det sies at formalisering er til stede i norske plankart.

Stinchcombe snakker også om de såkalte *blueprints* eller blåkopi; som forstås i boka som *plandokumenter for bygninger, maskiner eller andre strukturer som gjør om hensikter til formelle dokumenter, og utformer løsninger for å nå disse hensiktene* (2001:56 min oversettelse). Blåkopier er abstraksjoner i den forstand at de forenkler et fenomen og beholder kun de viktigste eller ønskelige egenskapene. Blåkopier innebærer å lage grafiske representasjoner av planene, som igjen knyttes til flere detaljer og spesifikasjoner på hva som ønskes oppnådd.

Disse blåkopier og spesifikasjoner blir vanligvis produsert av tekniske fagfolk som har lært seg å lage slike tegninger og design. Siden vi snakker om abstraksjon i blåkopier er det behov for å lære seg det grafiske språket som brukes i tegningene for å kunne lage og forstå dem (Stinchcombe 2001:57).

Stinchcombe snakker også om at det må være koordinasjon mellom den som lager blåkopien og de som skal ta seg av jobben. Dette fordi blåkopiene er abstraksjoner av bygninger, maskiner eller andre strukturer. Det innebærer at hvis tradisjonen til de som tar seg av jobben endrer seg, må blåkopiene endres også. Et eksempel som kan forklare dette bedre er når standarder endres, som f.eks. tjukkelsen på veggene, da må blåkopiene oppdateres (Stinchcombe 2001:57).

Ifølge Stinchcombe så viser dette at håndverkets aktiviteter er semantiker av abstraksjoner; at abstraksjoner må endre seg ettersom semantikken endrer seg. Det er altså aktivitetene

som håndverkerne utfører som forklarer abstraksjonene. Med andre ord sier Stinchcombe at den uformelle kompetansen til håndverkere er en del av det semantiske systemet som forklarer meningen i blåkopiene (2001:58).

Ifølge Stinchcombe gir formalisering ikke noe hensikt hvis systemet av håndverkets kunnskap ikke sier oss (eller folk som gjør disse aktivitetene) meningen med det. Det uformelle systemet er semantikken av det formelle systemet, som er grunnen til at det formelle systemet fungerer (Stinchcombe 2001:61).

Kapittel 3 – Hensynssoner i lys av plan- og bygningsloven av 2008

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 2008 er et resultat av to lovproposisjoner; en som tok sikte på å forbedre plandelen av loven, og en på å samordne byggesaksdelen med plandelen. Med stortingsmelding om regional planlegging og politikk (St.meld. nr. 29 (1996-97)) ble det gitt uttrykk for at det var behov for en gjennomgang av planleggingsbestemmelsene og tilstøtende lovverk med betydning for samfunnsplanlegging og arealdisponering. Av den grunn ble det varslet i samme dokument at det skulle opprettes et lovutvalg som skulle ta seg av dette. Planlovutvalget ble oppnevnt av Kongen i statsråd 23. oktober 1998 (NOU 2001:7 :11).

Planlovutvalget avga sin første delutredning i 2001 (NOU 2001:7). To år senere avga utvalget en ny utredning kalt for *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*, denne gangen med lovforslag (NOU 2003:14). Det var grunnlaget for Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) som førte frem til plandelen i Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71.

Når det gjelder byggesaksdelen ble byggesaksbestemmelsene utarbeidet i to utredninger. For å få til en bedre samordning mellom byggesaksdelen og plandelen ble det i 2002 oppnevnt et utvalg kalt for Bygningslovutvalg. Utvalget avga den 21. oktober 2003 sin første delutredning (NOU 2003:24) *Mer effektiv bygningslovgivning*. To år senere avga utvalget en ny utredning kalt for *Mer effektiv bygningslovgivning II* (NOU 2005:12), som inneholdt forslag til en ny lovstruktur. Dette sammen med høringsuttalelsene dannet grunnlaget for odelstingsproposisjonen (Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)) som videreførte til byggesaksdelen av gjeldende lov. Loven ble vedtatt i 2009 som en endring av loven av 27. juni 2008, slik at den nye loven betegnes 2008-loven (Pedersen et al. 2010:74).

Plan- og bygningsloven av 2008 viser i § 1-1 lovens hovedformål som er å *fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*. Dette innebærer en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for fremtidige generasjoner (Pedersen et al. 2010:82).

Formålet i pbl. følger opp prinsippet i Grunnloven § 110 b om bærekraftig utvikling. Grunnlovsbestemmelsen tar sikte på vern av natur og miljø, og ble vedtatt av Stortinget i

1992. Den pålegger lovgiver plikter og gir borgerne rettigheter, som materiell rettighet til et godt miljø for alle og som prosessuell rettighet til kunnskap om naturmiljø og om virkninger av inngrep i naturen (Pedersen et al. 2010:82). Prinsippet om bærekraftig utvikling er blitt innført i en rekke lover som fiskeoppdrettsloven, kommuneloven, jordloven, naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven.

Formålet med plan- og bygningsloven er nærmere presisert i § 3-1:

§ 3-1. Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

- a) sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses*
- b) sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer*
- c) sikre naturgrunnet for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv*
- d) legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling*
- e) legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet*
- f) fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet*
- g) ta klimahensyn, herunder gjennom løsninger for energiforsyning og areal og transport*
- h) fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.*

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde.

Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet.

Som sagt tidligere baserer plandelen av Plan- og bygningsloven av 2008 på bl.a. NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Her ble det foreslått at kommuneplanens arealdel opprettholdes som et sentralt planredskap i den nye plan- og bygningsloven. Arealdelen ville på denne måten gi kommunene grunnlag for å styre arealbruken gjennom arealformål, bestemmelser og retningslinjer. For å styrke arealdelen som et planredskap ble det foreslått for første gang innføringen av hensynssoner i norsk planlegging.

Plan- og bygningsloven av 2008 har utviklet et gjennomgående system av arealformål, hensynssoner og bestemmelser og retningslinjer for de tre plannivåene (kommuneplan, områderegulering og detaljregulering). Det vil si at man vil finne samme arealformål i kommuneplanens arealdel som i reguleringsplaner. Forskjellen ligger i at reguleringsplaner kan angi flere underformål jf. § 12-5, dette fordi vi snakker om mer detaljerte planer.

3.1 Hensynssoner ifølge lovverket

Hensynssoner er et nytt element i planlegging som kom med plan- og bygningsloven av 2008. Hensikten med hensynssoner er å kunne angi *særlige hensyn eller restriksjoner, og naturgitte forhold*, som har betydning for arealbruken i kommunen uavhengig av bruksformålet (NOU 2003:14 :22).

Det skilles mellom 6 forskjellige hensynssoner jf. § 11-8. De viser bl.a. områder med særlig hensyn til landbruk, natur eller friluftsliv, fareområder, områder med særlige krav til teknisk infrastruktur, eller områder med særlige krav på grunnlag av særlovgivning. Hensynssoner markeres i kartet som et kartsymbol, og kan legges bestemmelser og retningslinjer knyttet til disse sonene. Hensynssoner brukes i kombinasjon, og kan gå på tvers av arealformålene i kartet, samtidig som det kan angis flere hensynssoner for samme areal.

Som sagt tidligere har loven utviklet et gjennomgående system av arealformål, hensynssoner og bestemmelser og retningslinjer. Det vil si at hensynssonene som uttrykkes i arealdelen av kommuneplanen skal også komme til uttrykk i reguleringsplaner. Allikevel er det mulig å fastsette flere underformål og reguleringsbestemmelser om forskjellige forhold i

reguleringsplaner. Dette gjør at behovet for bruk av hensynssoner i kombinasjon med arealformål på dette plannivået reduseres (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) :130). Av den grunn og for å få til en reguleringsplan som ikke blir unødig komplisert og detaljert, kan hensynssoner videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen jf. § 12-6 i pbl.

Innføringen av hensynssoner i plan- og bygningsloven medfører at det knyttes to «lag» med bestemmelser til et område (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) :126). Det ene laget består av bestemmelser knyttet til de tradisjonelle arealbruksformålene, som forteller hvilket formål arealet kan brukes til. Det andre laget består av bestemmelser knyttet til hensynssonene, som tar utgangspunkt i egenskaper ved et område, enten naturgitte eller funksjonelle, og som vil innebære en begrensning eller et vilkår for å bruken av sonen. Bestemmelser til hensynssoner gir rettslig bindende begrensninger på bruken av areal, både for private og det offentlige. Retningslinjer til hensynssoner har som oppgave å gi et bedre og mer helhetlig bilde av formålet bak hensynssonen, men de vil ikke binde opp avgjørelser som offentlige myndigheter foretar (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) :217-221).

Det er ingen tidsbegrensning på virkningen av hensynssonene. Slik som arealformål vil de gjelde inntil de er endret eller fjernet i revidert kommuneplan, eller inntil hensynssonene blir innarbeidet i arealformål og bestemmelser i en reguleringsplan. Imidlertid er det et unntak med hensynssonen for båndlegging i påvente av vedtak jf. § 11-8 tredje ledd bokstav d. Hensynssonen er tidsbegrenset til fire år, men kan forlenges med fire nye år etter søknad til departementet (For mer se kapittel 3.1.4).

§ 11-8 i loven om hensynssoner består av tre ledd. Første ledd klargjør at kommuneplanens arealdel i nødvendig utstrekning skal vise hensyn og restriksjoner som legger rettslige eller faktiske premisser for arealbruken. Det vil si at hensynssoner skal avgrenses til de interesser som kan ha vesentlig betydning for framtidige beslutninger i sonen. Annen informasjon av betydning kan inngå i planbeskrivelsen etter § 4-2. Første ledd siste punktum klargjør at det kan vises flere hensynssoner for samme areal.

Andre ledd i § 11-8 fastlegger at de hensyn og restriksjoner som bør tillegges vekt ved beslutninger om bruken av areal innenfor hensynssonen(e), angis i tilknytning til den enkelte hensynssone som framgår av paragrafens tredje ledd bokstav a til f. En kartfestet

hensynssone gir kun informasjon om hensyn og forhold som bør hensyntas når det skal treffes enkeltvedtak (Pedersen et al. 2010:239). Restriksjoner som gjelder i sonen for å ivareta det hensyn sonen viser, skal framgå av egne bestemmelser og retningslinjer knyttet til sonen. Er det slik at arealrestriksjoner hjemles i særlov, skal det vises til denne. I et slikt tilfelle er det vedkommende sektormyndighet som må bestemme om det skal gis tillatelse til tiltak innenfor sonen (Pedersen et al. 2010:239). Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel etter § 11-9 kan også knyttes til hensynssoner sammen med bestemmelser til det underliggende arealformål (T-1491 2012:97).

Tredje ledd i § 11-8 angir hvilke soner som kan inngå i plankartet. Hensynene er delt opp i hovedkategoriene i bokstav a til f. Ordet *angivelse* i bokstav a til d, innebærer at hensynssonen ikke skal omfatte alle hensynene innenfor hovedkategorien, men at det skal spesifiseres hvilke hensyn sonen gjelder (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):217-219).

§ 11-8 Hensynssoner

Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Hensyn og forhold som inngår i andre ledd bokstav a til f, kan markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser. Det kan angis flere soner for samme areal.

Til hensynssone skal det i nødvendig utstrekning angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder eller skal gjelde i medhold av loven eller andre lover for å ivareta det hensynet sonen viser.

Det kan fastsettes følgende hensynssoner:

- a) Sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko. Det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter, jf. § 1-6, innenfor sonen.*
- b) Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur. Det kan gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde, både som forbud eller påbud med hjemmel i § 11-9 nr. 3 og nr. 4.*
- c) Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse. For randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan det, samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder, fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet. Det kan gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen. Det kan gis retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov.*
- d) Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet. Båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover er tidsbegrenset til fire år, men kan etter søknad til departementet forlenges med fire år.*
- e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse. Bestemmelser til denne sonen kan fastsette at flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging og at det skal brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler. Det kan også gis bestemmelser med hjemmel i § 11-9 nr. 3.*
- f) Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret. Ved bruk av denne hensynssonen skal kommunen vurdere om reguleringsplanene er i samsvar med nasjonale og regionale interesser.*

3.1.1 a) Sikrings-, støy og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko

Denne sonen dekker områder utsatt for støy, skred, ras, flom, radon, militær virksomhet, flyplasser, kraftlinjer, akutt forurensing, vannforsyning, herunder drikkevann, m.v.

Hensynssonen har som formål å sikre mot fare eller ulykke og hindre miljøulempe eller forurensning. Det kan gis bestemmelser med krav eller forbud for å sikre arealer mot bruk og former for tiltak som ikke godtas ut fra en risikovurdering for området. Landbrukstiltak kan også begrenses for å avverge fare (T-1491 2012:99-100).

3.1.2 b) Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur

§ 11-8 tredje ledd bokstav b, kan bare brukes i områder som skal utbygges. Her kan det gis bestemmelser om krav til infrastruktur, både som forbud eller påbud med hjemmel i lovens § 11-9 nr. 3 og nr. 4. Formålet med en slik hensynssone er å få til gode miljø- og samfunnsmessige helhetsløsninger ved å sikre eller begrense etablering av teknisk infrastruktur (T-1491 2012:105). Av den grunn er sonen særlig aktuell for utbyggingsområder med sammensatte arealbruksformål hvor utbygging av deler av området må sees i sammenheng med hvordan infrastrukturen, som veg, vann, avløp eller energiforsyning m.m., løses for resten av området.

Etter § 11-9 nr. 3 kan det bestemmes med hensynssonen hvorledes infrastrukturen innenfor sonen skal legges til rette for bebyggelsen. Det er mulig å gi forbud mot eller påbud om bestemte løsninger. For infrastruktur for energi er det bare mulig å bestemme at det skal tilrettelegges for at ny bebyggelse kan forsynes med vannbåren varme. I et slikt tilfelle kan det bestemmes at det skal være tilknytningsplikt jf. § 27-5.

Med hjemmel i § 11-9 nr. 4 kan det bestemmes med hensynssonen at utbygging skjer i en bestemt rekkefølge. Det skal bare brukes når det er nødvendig med rekkefølgekrav, som f.eks. når utbygging ikke kan skje før fjernvarmekonsesjon er gitt.

3.1.3 c) Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse

§ 11-8 tredje ledd bokstav c, omfatter flere hensyn, særlig knyttet til LNF(R)-områder. Med denne hensynssonen kan det kun knyttes retningslinjer til sonene på kommuneplannivå (T-1491 2012:108). Allikevel hvis det er snakk om randområder til nasjonalparker og landskapsvernområder er det mulig å gi også bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet jf. § 11-8 tredje ledd bokstav c annet ledd. Bestemmelsene må være innenfor rammen av hjemlene i § 11-9 (T-1491 2012:50).

Det kan gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen. Det kan bl.a. omfatte landbruk i sonen, reindrift, grønnstruktur, landskap, naturmiljø, kulturmiljø, kulturminner og randområder til nasjonalparker og landskapsvernområder. Det kan også gis retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov jf. § 11-9 tredje ledd bokstav c siste ledd. Hvilke interesser som skal beskyttes i sonen må angis nærmere.

Siden LNF(R) områder i kommuneplanens arealdel må legges ut i tvunget kombinasjon, åpner denne hensynssonen for å skille ut mellom de forskjellige bruk arealet kan ha og prioritere visse interesser. Det kan for eksempel gis retningslinjer om at i verdifull dyrka jord ikke bygges eller utvikles virksomheter som må påregnes å bidra til omdisponering av landbruksjord eller begrense ordinær landbruksdrift.

For å styrke friluftslivet i området kan det for eksempel gis retningslinjer om at det ikke bør tillates tiltak som hindrer tilgang og bruk av området til friluftsliv med sikte på å sikre viktige friluftslivskvaliteter. Omriss av hensynssoner som søker å bevare viktige friluftsområder kan danne utgangspunkt for inntegning av en langsiktig «markagrense» i kommuneplanen. Selv om en slik inntegning av markagrense i kommuneplanen ikke vil ha direkte juridisk virkning, er det mulig å gi retningslinjer for hvordan et slikt område er ment å brukes (T-1491 2012:109).

Når det gjelder reindriften er det reindriftsloven og etablerte rettigheter som setter rammer for hva som kan bestemmes i kommuneplanen. Allikevel kan det med denne hensynssonen markeres arealer av spesiell viktighet for reindriften som for eksempel samlingsplasser og

liknende. Det kan knyttes retningslinjer til disse som ivaretar hensynet til reindriften (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):217-221).

Hensynssoner for grønnstruktur, landskap og naturmiljø vil være særlig aktuelle når det vil gis retningslinjer for skog- og jordbruksdrift, annen utmarksnæring, kanalisering av ferdsel i forhold til sårbare landskapsområder og naturmiljø samt skjøtselstiltak (T-1491 2012:109). Grønnstruktur som hensynssone er en alternativ måte å vise grønnstrukturen på i en kommuneplan i tillegg til arealformålet nr. 3 i § 11-7. Grønnstruktur som hensynssone brukes da som hensyn knyttet til et underliggende arealformål i plankartet, som f.eks. areal for bebyggelse og anlegg. Slik er det mulig å vise sammenhengen i grønnstrukturen på kommuneplannivå og samtidig ha et underliggende arealformål. Her kan det gis retningslinjer om at deler av et område holdes ubebygget, at vegetasjon, landskapskvaliteter eller vegetasjonsskjermer beholdes m.m. Slike hensyn kan ivaretas på rettslig bindende måte ved å benytte grønnstruktur som reguleringsformål i reguleringsplaner.

Som sagt tidligere er det også mulig med hensynssone bokstav c, å ivareta kulturminner og kulturmiljøer. Her er det mulig å koble bestemmelser etter § 11-9 nr. 7, som sikrer hensyn til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø, til samme geografiske område som hensynssonen.

Når det gjelder bestemmelser som kan fastsettes med denne hensynssonen for randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder, åpner dette for at det kan gis bestemmelser i buffersoner rundt verneområder og slik bidra til at verneverdier i verneområdene ikke blir vesentlig forringet. Denne kompetansen kan bare brukes samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder (Pedersen et al. 2010:242).

3.1.4 d) Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet

§ 11-8 tredje ledd bokstav d, inneholder to forskjellige rettslige og praktiske funksjoner. Den første måten å bruke sonen på er å vise sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller særlover. Den andre måten går ut på å vise sone som allerede er båndlagt etter særlover eller etter annet rettsgrunnlag.

Når man tar i bruk hensynssonen for båndlegging i påvente av vedtak innebærer dette at en sikrer et område mot tiltak som kan vanskeliggjøre fremtidig planlagt regulering eller vern etter pbl. eller særlov. Med andre ord forutsetter en slik båndlegging en videre oppfølging med reguleringsplan eller evt. vedtak etter særlov for å gjennomføre arealbruk og tiltak. Midlertidig båndlegging er tidsbegrenset til fire år, men kan etter søknad til departementet forlenges med nye fire år. Departementets ansvar er delegert til fylkesmannen (T-1491 2012:115).

Etter at båndleggingsperioden utløper, vil det underliggende arealformålet, eller tidligere vedtatt kommuneplan og evt. ikke opphevet reguleringsplan gjelde. Hvis båndleggingsperioden utgår uten at det blir vedtatt reguleringsplan eller fattet vedtak etter særlov som lå til grunn for innføringen av slik båndlegging, må området dekket av hensynssonen i utgangspunktet tas opp til ny planlegging for å få styring på arealbruken. I dette tilfellet kan området ikke umiddelbart bli dekket av samme hensynssone for båndlegging. Er det behov for båndlegging i samme området, må formålet for båndleggingen være forskjellig fra forrige gang (T-1491 2012:116).

Er det slik at det fattes vedtak etter særlov som forutsatt da båndleggingen ble vedtatt, vil vedtak etter særlov gjelde foran andre generelle bestemmelser knyttet til det arealformålet hensynssonen dekker. Dette skjer bare når vedtak etter annen lov er et arealstyringsvedtak som fastsetter hvilke tiltak og hvilken virksomhet eller bruk som er tillatt, som f.eks. vedtak om arealvern etter naturmangfoldloven. Er det tiltak eller virksomheter som ikke reguleres av særlovsvedtaket, er det arealformålet og hensynssonen og eventuelle tilknyttede bestemmelser i området som gjelder (T-1491 2012:116).

Hensynssonen nyttes også til å angi områder som allerede er båndlagt etter særlover eller etter annet rettsgrunnlag. Disse områder som har rådighetsinnskrenkninger etter andre lover vises på kartet ved hjelp av hensynssonen, men det vil som regel ikke innebære noe nytt eller ytterligere båndleggingsvedtak. I motsetning til sone for båndlegging i påvente av vedtak, har denne formen for båndlegging ikke tidsfrist.

Soner som er båndlagt etter særlover eller etter annet rettsgrunnlag kan ha vernebestemmelser. Disse bestemmelsene kan gå lenger enn bestemmelser til kommuneplanens arealdel, for eksempel for regulering av virksomhet, ferdsel og skjøtsel.

Skal det utføres tiltak i områder med en slik båndlegging, må disse avklares med vedkommende sektormyndighet først. Store kraftledninger kan bare vises som båndlagte områder etter § 11-8 tredje ledd bokstav d (T-1491 2012:117).

3.1.5 e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse

Etter § 11-8 tredje ledd bokstav e, kan det fastsettes krav i kommuneplanens arealdel om at flere eiendommer skal undergis felles planlegging. Det vil si at adgang for private til å fremme privat reguleringsplan bare for sin egen eiendom forsvinner med hensynssonen. Bestemmelsen er et redskap for å markere områder og eiendommer som må planlegges under ett, ut ifra kommunens egen tolkning. Et slikt krav om felles planlegging medfører at framtidig planforslag i området, enten det er private eller offentlige forslagsstillere som står bak, må gå sammen og samarbeide om planutarbeidingen (T-1491 2012:117). Det kan gis bestemmelser som framgår av paragrafen, eller etter §§ 11-9 og 11-10. Hjemmelen til å stille krav om reguleringsplan finnes i lovens § 11-9 nr. 1.

Hensynssonen inneholder også områder for omforming og fornyelse. Det kan brukes for å angi områder hvor det skal skje en målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omdanne, fornye eller videreutvikle et område. Et slikt virkemiddel ble innført i loven for å motvirke videre spredning av bebyggelsen, særlig i tettstedsområder. Da kan bebygde områder ha en annen bruk som gir en bedre utnytting enn tidligere. Som eksempel kan det nevnes byområder med tidligere industribebyggelse som utvikles til f.eks. boliger. Det kan også være aktuelt å bruke hensynssonen når kommunen vil omforme og fornye andre typer arealer, som f.eks. fortetting i eksisterende hytteområder (T-1491 2012:118).

3.1.6 f) Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret

Plan- og bygningslovens § 1-5 klargjør at ny plan går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre noe annet er bestemt. Det vil si at eldre planer fortrenses i den utstrekning det skjer motstrid mellom planene. Hensynssonen i § 11-8 tredje ledd bokstav f, kan brukes for å vise soner der reguleringsplanen fortsatt skal gjelde uendret. Det innebærer at kommunen ikke kan gi bestemmelser i kommuneplanens arealdel for arealet som omfattes av hensynssonen som endrer innholdet av gjeldende

reguleringsplan. Hensynssonen kan bare ha bestemmelser om hvilke planer som fortsatt skal gjelde innenfor sonen (T-1491 2012:118).

Er det slik at kommunen ønsker å innføre nye kommuneplanbestemmelser for det regulerte området, og disse er i motstrid med reguleringsplan, vil ny bestemmelse gå foran selv om området er innenfor hensynssonen. I dette tilfellet bør det vurderes om reguleringsplanen bør endres.

Innføringen av hensynssoner i plan- og bygningsloven medfører at det knyttes to «lag» med bestemmelser til et område (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) :126).

Kapittel 4 – Hensynssoner blant andre kartsymbol

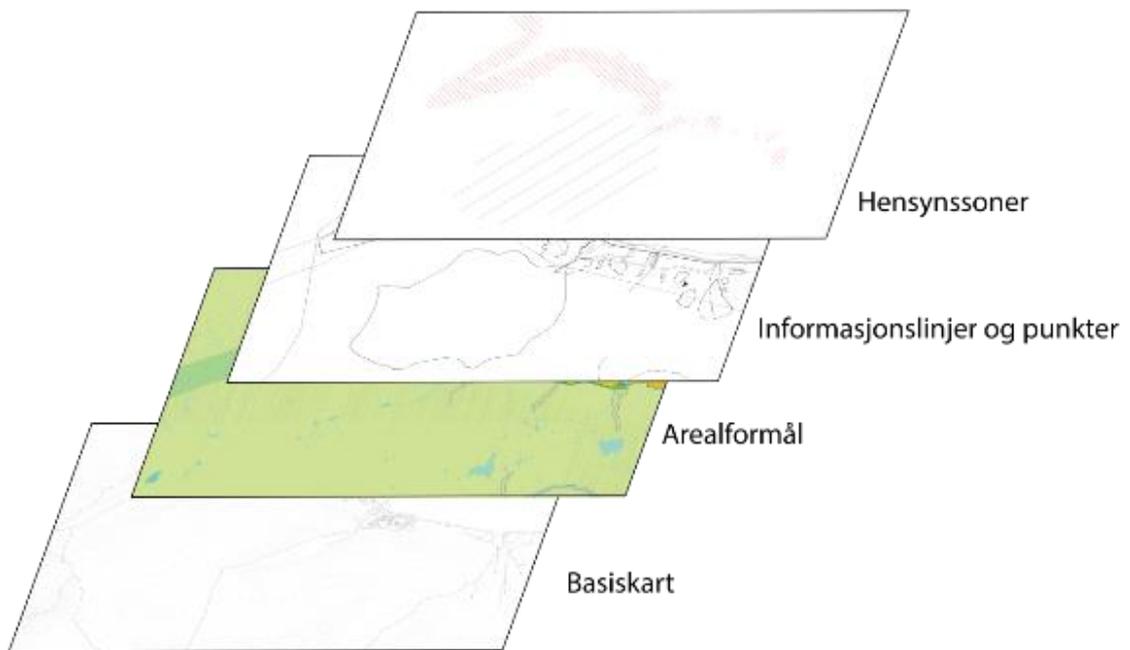
I henhold til den nye plan- og bygningsloven av 2008 § 11-1 skal alle kommuner i Norge ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel og arealdel. Kommuneplanens arealdel *skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene* jf. § 11-5.

Miljøverndepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet) utarbeidet en forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (Kart- og planforskriften 2009). Forskriften har som formål å legge til rette for enkel tilgang til pålitelig stedfestet informasjon. I forskriften er det bl.a. krav om utforming til kommuneplanens arealdel jf. forskriftens § 9. Arealdelen består av et plankart, planbestemmelser og en planbeskrivelse.

Er det slik at arealplanen omfatter flere vertikalnivåer, som under grunnen, på grunnen/overflaten, over grunnen, på bunnen og/eller i vannsøylen, skal det, ifølge § 9 i forskriften, lages separate kartutsnitt for hvert nivå når dette viser seg nødvendig for å sikre en god forståelse av kart. Samtidig skal arealplan framstilles med arealbruksformål og hensynssoner slik det framgår av vedlegg I og II til forskriften.

Kart- og planforskriften § 9 sier også at annen symbolbruk i plankartet, fargelegging og skravur skal være i samsvar med nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister. Produktspesifikasjonen utarbeidet av kommunal- og moderniseringsdepartementet inneholder bl.a. spesifikasjoner for plankart og tegneregler samt informasjon om SOSI kodeverk (Samordnet Opplegg for Stedfestet Informasjon).

Det framgår av veileder for framstilling av arealplaner i produktspesifikasjonen at plankartet skal vise innhold og rettslige virkninger *på en klar og entydig måte, og med tilstrekkelig nøyaktig stedfesting tilpasset formålet med planen (Veileder for framstilling av arealplaner 2015:1-6)*. Det er mulig å skille mellom fire forskjellige elementer som skal være med i et plankart. Disse er basiskart eller kartgrunnlag, arealformål, informasjonslinjer og hensynssoner.



Figur 6: Utsnitt av kommuneplanens arealdel til Tromsø, som viser de fire kartelementene i et plankart

4.1 Basiskart

Plankartet skal skille på en tydelig måte mellom plandata og basiskart jf. kart- og planforskriften § 9 femte ledd. Her forstås basiskart som bakgrunnskartet som danner underlag for plandataene, m.a.o. *kartet som planen tegnes på*.

Basiskartet skal fremstilles i gråtone (RGB 153-153-153) og skal utformes som et strek-kart, dvs. et kart uten fylte eller skraverete flater. Det kan ikke benyttes ortofoto som basiskart i kommuneplanens arealdel, men kan f.eks. brukes som illustrasjon som er retningsgivende. Hva som skal være en del av basiskartet beror på målestokken og mengden av informasjonen som vises på kartet. Det viktige er at plankartet har god lesbarhet. Derfor kan det i noen tilfeller være nødvendig å utelate uvesentlig informasjon fra kartgrunnlaget.

Det er vanlig at mange objekttyper av et norsk datasett kalt for FKB (Felles KartdataBase) utgjør basiskartet. De elementene som absolutt skal være med i et basiskart er høydeinformasjon, stedsnavn og eiendomsgrenser fra matrikkelen. Med høydeinformasjon menes det f.eks. høydekurver og forsenkningskurver (*Veileder for framstilling av arealplaner 2015:1-13*). Ekvidistansen må tilpasses målestokken på kartet, men det er vanlig å benytte høydekurver med ekvidistanse 1 eller 5 meter for målestokker ned til 1: 10 000.

Høydekurver og tekst (som stedsnavn) inngår som en del av basiskartet. Elementer som kan inngå i basiskartet er bygninger, veger, bekker, stier, gårds- og bruksnummer og automatisk fredet kulturminne. Når planer må utarbeides i mindre målestokker kan bygninger og annen informasjon av basiskartet fort bli en grå masse som kan skape vansker ved tolkning av plankartet (*Veileder for framstilling av arealplaner 2015:1-12*). I det tilfellet har bygninger liten informasjonsverdi og kan derfor utelukkes. Det viktigste er som sagt at plankartet har god lesbarhet og at innholdet tilpasses målestokken.



Figur 7: Eksempel på et basiskart (Norgedigitalt 2016)

4.2 Arealformål

Med arealformål menes det arealbrukskategorier som binder opp hovedtrekkene i arealbruken, både i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Hjemmelen til arealformål i kommuneplanens arealdel finnes i plan- og bygningsloven § 11-7, mens til reguleringsplan finnes i § 12-5.

Pbl. har utviklet et gjennomgående system av arealformål, hensynssoner og bestemmelser og retningslinjer for kommuneplaner, områderegulering og detaljregulering. Imidlertid er det slik at arealformålene i en reguleringsplan kan underdeles i større utstrekning enn i arealdel, m.a.o. er det mulig å gi en mer detaljert oppdeling av arealformålene (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):130).

Ifølge plan- og bygningsloven § 11-5 skal kommunen ha en arealplan for hele kommunen. Hele arealet skal være dekket med arealformål, med bare to unntak. Det ene er der det foreligger innsigelse til plan. Det andre er der reguleringsplan skal videreføres uendret, hvor området kan tegnes hvitt, men med hensynssonen i § 11-8 bokstav f tegnet over (*Veileder for framstilling av arealplaner* 2015:1-7).

Vedlegg I til kart- og planforskriften viser hvilke arealbruksformål og underformål som kan benyttes i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner, samt koder for disse både på kommuneplannivå og reguleringsplannivå. Er det underformål som har kun koder for reguleringsplaner innebærer dette at de bare kan benyttes på det plannivået.

Formål	Kode kp	Kode rp
<i>Nr. 1 - Bebyggelse og anlegg</i>		
Bebyggelse og anlegg	1001	1001
Boligbebyggelse	1110	1110
boligbebyggelse-frittliggende-småhusbebyggelse		1111
boligbebyggelse-konsentrert-småhusbebyggelse		1112
boligbebyggelse-blokkbebyggelse		1113
garasjeanlegg for bolig-/fritidsbebyggelse		1119
Fritidsbebyggelse	1120	1120
fritidsbebyggelse-frittliggende		1121
fritidsbebyggelse-konsentrert		1122
fritidsbebyggelse-blokk		1123
kolonihage		1124

Figur 8: Utsnitt av vedlegg I til kart- og planforskriften (Kart- og planforskriften 2009)

Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister viser i del 2 nærmere informasjon om bruk av arealformål, informasjonslinjer og hensynssoner (*Spesifikasjon for tegneregler* 2015).

Når det gjelder farge av arealformål skilles det mellom *eksisterende arealformål* og *nytt arealformål*. Fargene som skal benyttes for de ulike arealformålene er web-sikre farger. Det betyr at det er mulig å skille mellom fargetonene uansett hvilken nettleser som benyttes og hvilke utsyr eller programvare det fremvises på. Denne løsningen er et resultat av kravet om digitalisering av plankart (*Spesifikasjon for tegneregler* 2015:3).

Produktspesifikasjonen skiller også mellom arealformål på kommuneplannivå og reguleringsplannivå:

Formål	SOSI-kode	Eksisterende arealformål			Nytt arealformål		
		Fargekode			Fargekode		
		Hex	RGB	CMYK	Hex	RGB	CMYK
1. Bebyggelse og anlegg	(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	AC6668	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

Figur 9: Utsnitt av koder og presentasjonsregler for arealformål i kommuneplanens arealdel (Spesifikasjon for tegneregler 2015:4)

Formål	SOSI-kode	Kortform	Fargekode Hex	Fargekode RGB	Fargekode CMYK
1. Bebyggelse og anlegg	(1000)				
Bebyggelse og anlegg	1001		FFCC00	255-204-0	0-20-100-0
Boligbebyggelse	1110		FFFF33	255-255-51	0-0-80-0
Boligbebyggelse-frittliggende småhusbebyggelse	1111		FFFF99	255-255-153	0-0-40-0
Boligbebyggelse-konsentrert småhusbebyggelse	1112		FFFF33	255-255-51	0-0-80-0
Boligbebyggelse-blokkbebyggelse	1113				
Garasjeanlegg for bolig-/fritidsbebyggelse	1119				
Fritidsbebyggelse	1120		FFCC66	255-204-102	0-0-0-100
Fritidsbebyggelse-frittliggende	1121		FF7EAE	255-231-174	0-9-32-0
Fritidsbebyggelse-konsentrert	1122		FFCC66	255-204-102	0-0-0-100
Fritidsbebyggelse-blokk	1123				
Kolonihage	1124				
Sentrumsformål	1130	Sentrumsformål	CC9900	204-153-0	0-20-80-20
Kjøpesenter	1140	Kjøpesenter	CC99CC	204-153-204	0-20-0-20
Forretninger	1150	Forretninger	CCCCFF	204-204-255	20-20-0-0
Offentlig eller privat tjenesteyting	1160	Tjenesteyting	FF9999	255-153-153	0-40-40-0

Figur 10: Utsnitt av koder og presentasjonsregler for arealformål i reguleringsplan (Spesifikasjon for tegneregler 2015:14)

4.3 Informasjonslinjer og punktsymbol

Informasjonslinjer og punktsymbol er også en del av plankartet. I likhet med arealformål er informasjonslinjer og punktsymbolene juridisk bindende. Produktspesifikasjonen har også utviklet tegneregler for disse (*Spesifikasjon for tegneregler 2015*). Her er det mulig å skille mellom linjer og punkter for kommuneplaner og reguleringsplaner. Reguleringsplan har flere informasjonslinjer og punktsymbol enn kommuneplan siden den førstnevnte skal være mer detaljert og utfyllende. Eksempler på linjer er linjen til planavgrensning (KpGrense for kommuneplaner og RpGrense for reguleringsplaner), grense til arealformål og hensynssoner,

hovedveg, sykkelveg og jernbane. Eksempler på punktsymbol er vegkryss, kollektivknutepunkt i kommuneplaner og avkjørsel, tunnelåpning, brukar og regulert nytt tre i reguleringsplaner.

Linjesymbol	SOSI-kode	Beskrivelse symboler			Symbol	Farge	Merknader
		Tykkelse (mm)	Stipling				
			Lengde (mm)	Mellom (mm)			
RpGrense		1,0	5,0	2,0		RGB 0-0-0	
RpFormålGrense		0,35				RGB 0-0-0	
RpSikringGrense, RpStøyGrense, RpFareGrense, RpInfrastrukturGrense, RpAngittHensynGrense, RpBåndleggingGrense, RpGjennomføringGrense, RpDetaljeringGrense,		0,6	4,0	1,5		RGB 0-0-0	
RpBestemmelseGrense		0,5	2,0	2,0		RGB 0-0-0	Område gitt bestemmelser avgrenses med en linje. Ingen flatesignatur. Tidligere avgrensningslinje for formylseområder.

Figur 11: Utsnitt av koder og presentasjonsregler for informasjonslinjer (Spesifikasjon for tegneregler 2015:25)

Punktsymbol							
RpJuridiskPunkt/ ..RPJURPUNKT							Tillatt geometri; .SYMBOL for å ta vare på symbolets retning.
Vegstengning/fysisk kjøresperre	1231					RGB 0-0-0	
Stenging av avkjørsel	1241					RGB 0-0-0	
Avkjørsel	1242					RGB 0-0-0	
Innkjøring	1243					RGB 0-0-0	
Utkjøring	1244					RGB 0-0-0	
Brukar	1251					RGB 0-0-0	
Tunnelåpning	1253					RGB 0-0-0	Benyttes for planer i mindre målestokker.
Eksisterende tre som bevares	1271					RGB 0-0-0	Ca. 5 meters diameter på sirkel rundt tre
Regulert nytt tre	1272					RGB 0-0-0	
Regulert manerretning	1273					RGB 0-0-0	

Figur 12: Utsnitt av koder og presentasjonsregler for punktsymbol (Spesifikasjon for tegneregler 2015:27)

4.4 Hensynssoner

Vedlegg II til kart- og planforskriften viser hvilke hensynssoner som kan benyttes i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, samt koder for disse. I dette tilfellet skilles det ikke mellom plannivåene.

Soner	Kode	Tekst
§ 11-8 a, jf. § 12-6		
sikringssone		
		a.1) sikringssoner
	110	nedslagsfelt drikkevann
	120	område for grunnvannsforsyning
	130	sikringssone transport (= byggeforbud rundt veg, bane og flyplass)
	140	frisikt
	190	andre sikringssoner
støysone		
		a.2) støysoner
	210	rød sone iht. T-1442

Figur 13: Utsnitt av vedlegg II til kart- og planforskriften (Kart- og planforskriften 2009)

Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister viser i del 2 tegneregler for hensynssonene (*Spesifikasjon for tegneregler 2015*). Hensynssoner skal vises på kart med forskjellige former for skravur over området dekket med sonen, og skal alltid benyttes sammen med arealformål. Som sagt tidligere er unntaket når det benyttes hensynssonen *sone hvor gjeldende reguleringsplan skal fortsatt gjelde*, hvor det ikke skal angis arealformål (*Veileder for framstilling av arealplaner 2015*).

Flater	SOSI-kode	Flatesignatur, nåværende	Flatesignatur, fremtidig	Anmerking
KpFareSone	310, 320, 330, 360, 380,370, 380, 390			FF0000, Rød fet strek. Vinkel 50 gon, avstand 8. linjetykkelse 0,5. Bakgrunn: Formålsfarge(r). Tekst på hensynssone spesifiseres i tegnforklaring
KpSikringSone	110, 120, 130, 190			
KpStøySone	210, 220, 230, 290			000000, svart. Vinkel 350 gon, avstand 10, linjetykkelse 0,15. Bakgrunn: Formålsfarge(r). Tekst på hensynssone spesifiseres i tegnforklaring
KpInfrastrukturSone	410, 430, 440, 450			
KpGjennomføringSone	810, 820, 830			
KpAngittHensynSone	510, 520, 530, 540, 550, 560, 570, 580			000000/FF0000, svart. Vinkel 50 gon, avstand 10, linjetykkelse 0,15. Tekst på hensynssone spesifiseres i tegnforklaring
KpBåndleggingSone (Arealst 1 og 2)	710, 720, 730, 735, 740, 750			000000/FF0000, svart/rød. Vinkel 100/200 gon, avstand 12, linjetykkelse 0,15. Bakgrunn: Formålsfarge(r). Tekst på hensynssoner spesifiseres i tegnforklaring
KpDetaljeringsSone (Videreføring av reg.plan)	910	(PlanId)		000000, svart. Vinkel 100 gon, avstand 10, linjetykkelse 0,15. Bakgrunn: Hvit. Tekst på hensynssoner spesifiseres i tegnforklaring
Små flater, alle hensynssoner				Bruk farge, skravurtype og vinkel som angitt på hensynssonene, men reduser avstand mellom linjene til det halve.

Figur 14: Koder og presentasjonsregler for hensynssoner i kommuneplan (*Spesifikasjon for tegneregler 2015:8*)

Del II – En historisk gjennomgang av det norske planloverket

Kapittel 5 – Hensynssoner framvekst i lovens utvikling

Å ha ordninger, normer og regler som hjelper til å regulere forholdet mellom medlemmene i et samfunn er nødvendig, og et samlenavn på dette er institusjoner (Sevatdal & Sky 2003). I denne oppgaven har jeg valgt å se norsk planlegging som institusjon, og tar utgangspunkt i teorien om institusjonell lagvis avleiring (Van der Heijden 2011). Det vil si at jeg tar utgangspunkt i at nye regler, politiske prosesser, aktører m.m. som kommer etter hver lovendring legges til den eksisterende institusjonen. En studie av evolusjonshistorien til norsk planlegging som institusjon kan være med på å forklare bakgrunnen og hensikten til hensynssoner.

Ved å se på historien til norsk planlovgivning er det mulig å peke på flere antecedente til interessene som hensynssonene ivaretar med gjeldende plan- og bygningslov. Dette kapitlet baserer seg i stor grad på forarbeidene til de forskjellige planleggingslovene i Norge. Det er viktig å huske at plan- og bygningsloven av 2008 er et resultat av en rekke lover og regler som har blitt satt i kraft i Norge gjennom årene som tok sikte på en bedre og prosjektert utvikling.

For å gi et klart bilde av lovens utvikling har jeg valgt å redegjøre for historien til plan- og bygningsloven med 3 forskjellige synsvinkler, hver koblet til en egenskap ved hensynssoner. Disse synsvinklene er *hensynssoner som resultatmål*, *hensynssoner som kartsymbol og informasjonsmiddel*, og *hensynssoner som prosessmål*.

Jeg vil redegjøre for hva som har vært hensikten med de forskjellige planleggingslovene i Norge. Dette fordi ved å se på historien til planleggingslovene er det mulig å se at loven har hatt en utvikling i sine mål. På denne måten er det mulig å gjøre en sammenlikning mellom lovens hensikt og oppgavene til hensynssonene har i dag.

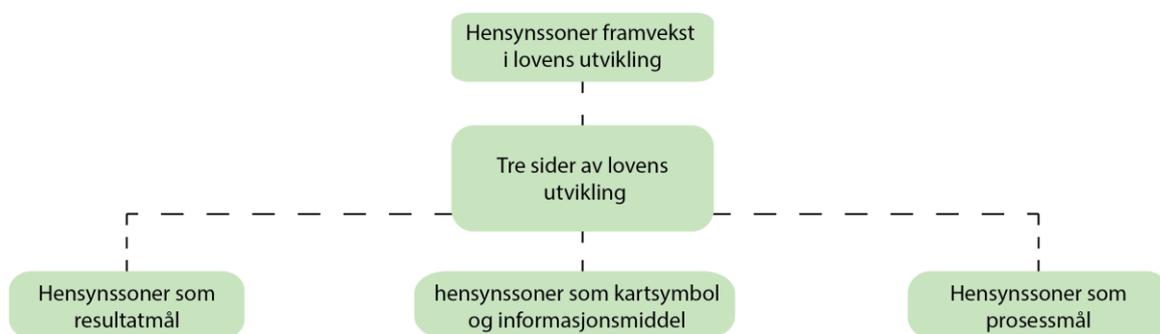
Videre vil jeg redegjøre for hvordan plankart har utviklet seg i Norge. Ved å gjøre dette vil det være mulig å se hvordan kartsymbolene har oppstått gjennom årene. Det er interessant å se hva man ønsket å vise på plankartet tidligere, og hvordan dette ble framstilt. Slik vil det være mulig å sammenlikne mellom tidligere kartsymbol og dagens hensynssoner.

Avslutningsvis vil jeg redegjøre for hvordan plansystemet har fungert med de tidligere lovene. Pr. i dag skal planleggingen etter pbl. § 3-1 annet ledd *fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmenheten*. Hensynssoner hjelper til dette ved å fungere som prosedyre for å ivareta sektorinteresser i planlegging.

På den annen side skal kommuneplanens arealdel *angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk* jf. § 11-5. Sagt på en annen måte skal kommuneplanens arealdel (arealformål, hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer) fungere som et grunnlag for videre prosesser i planlegging, slike som f.eks. reguleringsplaner. Hensynssoner innebærer altså en prosedyre i form av samordning mellom planlegging og sektorinteresser, men også i form av videre planlegging.

Tatt dette i betraktning består vertikalanalysen av 3 underkapitler; hensynssoner som *resultatmål, kartsymbol og informasjonsmiddel og prosedyre*.

Hensynssoner som resultatmål går ut på hva som ønskes å oppnå med dette verktøyet og hvordan dette ble løst før hensynssonene kom. Underkapittelet *hensynssoner som kartsymbol og informasjonsmiddel* gjør rede for kartets evolusjon i de forskjellige planleggingslovene. Til slutt er det *hensynssoner som prosedyre* som innebærer en studie av plan- og bygningslovens rolle som et samordningsinstrument og som en sektorovergripende lov.



Figur 15: Hensynssoner framvekst i lovens utvikling

5.1 Hensynssoner som resultatmål

Hensynssoner er et virkemiddel som kan ivareta forskjellige interesser. Det kan gå ut på å oppnå en mer sikker planlegging ved å kartlegge sikrings-, støy og faresoner. Det kan også gå ut på å få til gode miljø- og samfunnsmessige helhetsløsninger ved å angi særlige krav til infrastruktur. Natur- og vern-interessen kommer tydelig fram med sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø. En annen interesse som ivaretas gjennom hensynssoner er å skape gode og helhetlige løsninger under regulering av areal ved å angi sone med krav om felles planlegging. Samtidig skal hensynssoner bidra til å rette opp juridiske vanskeligheter som kan oppstå med plan- og bygningsloven og særlover. Sone for båndlegging i påvente av vedtak og sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde er to gode eksempler på dette.

Ser vi på hensynssoner som én ting, kan vi si at det er et virkemiddel som skal være med på å oppnå lovens formål, nemlig *fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner* jf. pbl. § 1-1. Dette innebærer en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for fremtidige generasjoner (Pedersen et al. 2010:82).

Ved å se på historien til norsk planlovgivning er det mulig å peke på flere antecedente til interessene som hensynssonene ivaretar med gjeldende plan- og bygningslov. Går vi tilbake til senmiddelalderen kan vi se at under denne tidsepoken skjedde det en del branner i byer som Oslo, som førte til innføringer av regler som forsøkte å hindre brannfaren. To viktige branner i Oslo som er verdt å nevne i denne sammenhengen skjedde i 1523 og i 1567, sistnevnt under Den nordiske sjuårskrigen. Brannen ble forårsaket dels av svenske tropper, dels av norske innbyggere for at svenskene ikke skulle sette seg fast der (Helle et al. 2006:180-181).

I 1624 ble størstedelen av Oslo brent og lagt i aske. Som følge av dette bestemte kongen av Danmark og Norge, Christian IV, å gjenreise byen i nærheten på vestsiden av Bjørvika, nær Akershus slott og festning. Den gjenreisende byen fikk navnet av Christiania. Christiania fikk en regelmessig byplan, med et rettvinklet gatenett og rektangulære kvartaler. Byen ble også utstyrt med en bymur eller snarere en voll på nord- og vest-siden (Helle et al. 2006:182-183).

At byen hadde blitt lagt inn til Akershus beskyttende murer ble opplevd som betryggende. Christiania ble etter Kongens vilje regulert, selv om det regulerte byområdet var bare omtrent 500x700 meter. Gatene skulle i teorien være like brede, nemlig 24 alen (tilsvarende 15 meter), og ligge vinkelrett på hverandre. I praksis var det noe annet, avstanden mellom parallellgatene varierte, bl.a. på grunn av det vanskelige terrenget, og dermed varierte kvartalene sterkt i størrelse og form (Helle et al. 2006:185; Sprauten 2014:12).

Brannen i København i 1795 hadde stor betydning for utviklingen av den norske bygningslovgivningen. Brannen førte til strengt regime for hvor og hvorledes det kunne føres opp bygninger.

I følge Bratberg (1995:8) tar den første bygningsloven utgangspunkt i samfunnets behov for å sikre seg mot de store omkostningene som stadige bybranner var. Bybranner oppstod ganske ofte som medførte katastrofer. I tillegg til dette har lovgivningen forsøkt å trygge folk, både med tanke på å sikre dem mot samvittighetsløse entreprenører, og på å sikre mot ulykker som en følge av uhensiktsmessige bygninger.

I 1818 fremmet departementet forslag til en felles bygningslov for byene i Norge som baserte seg på anordningen for København. Allikevel ble lovforslaget ikke vedtatt i Stortinget. Argumentene for å gå imot forslaget var at klima, terrengforhold og næringsveier var så forskjellige i landet at det ikke var mulig å lage en felles lov. Derfor ble det senere vedtatt bygningslover for de tre største byer og en felleslov for de andre byene (Pedersen et al. 2010:40). Her er det viktig å påpeke at selv om lovforslaget fra 1818 aldri ble vedtatt, ble prinsippene brukt til å danne mønster for de bygningslover som kom på senere tidspunkter.

Den første norske bygningsloven ble sanksjonert av Kongen 24. juli 1827 og omtales som Christianialoven. Loven skulle fremme fem formål som gikk ut på å forebygge ildsvåde, forebygge bygningsmåter som fremmet sykdom, forebygge at feil som stred mot solid konstruksjon begikk, bygge slik at man ikke fornærmet publikums estetiske sans i mest mulig grad, og rydde bort hindringer for fri ferdsel på gater og fortauer (Pedersen et al. 2010:40).

Loven inneholdt regler om byggemåten som murtvengen, som i 1624 ble innført for første gang og som måtte oppgis av økonomiske årsaker året etter (Helle et al. 2006:197). Loven hadde også regler om regulering og ekspropriasjon av grunn til gater og plasser. For at Christianialoven skulle følges opp ble det opprettet bygningsmyndigheter. Christianialoven

ble endret 23. juli 1833 og 8. september 1842. Loven av 1842 hadde mer fokus på bl.a. å forebygge brann og bygge gater som var rette i mest mulig grad.

13. september 1830 fikk Bergen sin første bygningslov, mens Trondheim fikk den 20. september 1845. Den 6. september 1845 kom det en bygningslov som gjaldt for alle kjøps- og ladesteder i landet. Loven gjaldt også for et byggebelte utenfor bygrensen (Pedersen et al. 2010:41).

Videre i 1896 ble det vedtatt en alminnelig bygningslov for byene i Norge utenfor Kristiania. Med denne loven ble det mulig å presisere reguleringsformål. Da var det en alminnelig adgang til å bestemme «tettbebyggelse» og «villabebyggelse». På grunn av økningen i folketallet i Kristiania, som Oslo da het, ble Kristianialoven endret og vedtatt 26. mai 1899. Bergen og Trondheim fikk nye bygningslover samme året (Pedersen et al. 2010:42).

I 1913 ble det opprettet en komité som skulle revidere bygningslovgivningen. Etter 10 år fremmet Regjeringen et lovforslag til Odelstinget, som førte til Lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924. Denne loven innebar et systemskifte da det var for første gang en felleslov for byene med et byggebelte utenfor (Bratberg 1995:26). Samtidig hadde departementet mulighet til å bestemme at loven skulle gjelde for større samlinger av hus på landet. Selv om det var snakk om en felleslov, hadde den enkelte by mulighet til å lage egne vedtekter for å tillemppe lovens regler til de stedlige forhold (Pedersen et al. 2010:44). Bygningsloven av 1924 skulle blant annet regulere utformingen av gater, bebyggelsens karakter, bygningens avstand til nabogrense, høyde til bygninger m.m. (Kaas 1935).

1924-loven fikk en bestemmelse om at grunn som bebygges skulle sikres slik at bygninger ikke utsettes for fare ved synking, kollaps, jordras, være fri for sunnhetsskadelige stoffer m.m. jf. § 60. Her var det m.a.o. mulighet til å sette vilkår for å bebygge grunnen for å avverge fare ved utbygging (Kaas 1935).

I ettertidskrigen oppstod det behov for å endre bygningsloven. I 1954 ble det oppnevnt en komité, nemlig Bygningslovkomité, for å utarbeide forslag til ny lov. I 1960 avgav komiteén innstilling, som førte til Ot.prp. nr. 1 for 1964-1965. I odelstingsproposisjonen påpekes det at bygningsloven som har vært praktisert mer enn 30 år, hadde svakheter som måtte rettes. Komiteen la spesiell vekt på *den enorme utvikling av byggevirksomheten, særlig i årene etter den annen verdenskrig* (Ot.prp. nr. 1 (1964-1965):3). Derfor var det ønskelig med en ny

bygningslov som kunne utvide sitt virkeområde og få byggevirkomheten, som gjaldt for hele landet, under kontroll. Bare 4 av de daværende 460 kommunene ble midlertidig unntatt fra 1965-loven (NOU 1977:1:9).

1965-loven fikk ikke en særskilt formålsparagraf, det samme gjelder de tidligere lovene. Allikevel stod det i forarbeidene at formålet med loven var å gi myndighetene *herredømme over utformingen av den fysiske ramme innenfor hvilken urbaniseringen og den bygningsmessige utvikling skal foregå, og gi dem lovhjemmel til å gjennomføre sine intensjoner, slik som de ytrer seg i de planer som blir vedtatt* (NOU 1977:1:26).

Bygningsloven av 1965 innførte de såkalte oversiktsplaner. Det kan skilles mellom fylkesplan, regionplan og generalplan (Bygningsloven (Opph) 1965). Kommunal- og moderniseringsdepartementet utalte i en odelstingsproposisjon (Ot.prp. nr. 1 (1964-1965)) behovet for innføring av oversiktsplaner i bygningsloven. Departementet pekte på at *tilfeldig og spredt byggevirkomhet fører erfaringsmessig med seg ulemper og på lenge sikt økonomiske skadevirkninger både for private og for det offentlige*. Samtidig pekte departementet på at de lover og metoder som beskyttet jord- og skogbruksarealer mot ødelegging pga. byggetiltak ikke lenger var tilstrekkelige (NOU 1977:1:61). Departementet utalte også at:

Under det press som følger av den store byggevirkomheten i landet vårt er det ikke mulig å vareta disse interesser bare gjennom kontroll med de enkelte byggetiltak og eventuelt særinngrep når tiltaket støter an mot bestemmelser på et særskilt fagområde. Gjennom planlegging må alle disse interesser vurderes i sammenheng for større områder (Ot.prp. nr. 1 (1964-1965):44)

Innføringen av slike oversiktsplaner medførte at store områder utenfor byene ble regulert, til og med areal som hverken skulle bebygges eller brukes som gate, noe som var nytt i norsk planlegging (Pedersen et al. 2010:51). Bygningsloven handlet ikke lenger om bare utbygging på lokalt nivå ved hjelp av reguleringsplaner. Det var på tide å se reguleringsplaner (tidligere kalt for byplaner) i sammenheng, m.a.o. ble det forsøkt å få til en bedre samordning og helhet inni kommunen gjennom generalplanen, og innen regionen gjennom fylkesplan og regionplan.

Reguleringsplaner av 1965-loven kunne bestå av 6 forskjellige formål, alle med underkategorier, og disse kom fra i lovens § 25. Formålene var *byggeområder*, *landbruksområder*, *friområder*, *trafikkområder*, *spesialområder* og *fareområder*. Selv om dette underkapittelet ikke handler om kartsymbolene som ble brukt i de forskjellige plantypene, er det viktig å se på reguleringsformålene for å forstå hvilke resultater som loven ville oppnå.

Formålet byggeområder regulerte hva slags bygninger som skulle oppføres. Det betydde at f.eks. i et boligområde var det forbudt å oppføre bygninger av en annen type, som sportshytter.

Reguleringsformålet *landbruksområder* omfattet områder for jord- eller skogbruk og gartnerier. Et slikt reguleringsformål, sammen med jordloven av 1955 forsøkte å begrense tapet av dyrket eller dyrkbar jord i landet. Bygningsmyndighetene kunne da bestemme at eiendommer som ble drevet som jord- eller skogbruk, fortsatt skulle drives etter sitt formål. Samtidig kunne eiendommer som drev skog- eller jordbruk ikke utparselleres til bebyggelse før bygningsrådets godkjenning (Pedersen et al. 2010:50).

Reguleringsformålet *friområder* hadde som hensikt å angi områder som parker, leirplasser, turveger og anlegg for lek, idrett og sport, mens *trafikkområder* ble brukt for å angi områder som veier, gater med fortau, plasser, bruer, jernbaner, parkeringsplasser osv.

Et annet reguleringsformål var *spesialområder*. Formålet omfattet forskjelligartede kategorier som fiskebruk, områder for anlegg og drift av kommunalteknisk virksomhet, vann- og avløpsanlegg, steinbrudd, grustak m.m. To andre kategorier under *spesialområder* som er verdt å bemerke seg er *friluftsområder* som ikke gikk under formålet *friområder*, og *anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi bør søkes bevart* jf. § 25 nr. 6. Ifølge Pedersen et al. (2010:54) var friluftsområder, i motsetning til friområder-formålet, områder som ikke forutsattes ekspropriert av kommunen der målet var å bevare naturen og slik sikre naturopplevelsen.

Det kan sies at spesialområder var et formål som gikk både på bruk, som fiskebruk, områder for anlegg og drift av kommunalteknisk virksomhet m.m., men også på sikkerhet og vern, slik som steinbrudd, friluftsområder og anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi bør søkes bevart.

Siste reguleringsformål som kom med 1965-loven var *fareområder*. Ifølge loven var det områder for *høyspenningsanlegg, skytebaner, ildsfarlige opplag og andre innretninger som kan være farlige for allmennheten, og områder som på grunn av ras- og flomfare eller annen særlig fare ikke tillates bebygd* jf. § 25 nr. 5. Ifølge Pedersen et al. (2010:54) korresponderte formålet med at det var mulighet til å angi områder som av særlige grunner ikke kunne bebygges.

Det er viktig å nevne i denne sammenheng at man kan se tidligere trekk av dette reguleringsformålet i den tidligere loven. 1924-loven hadde i § 60 bestemmelse om at grunn som bebygges, *skal yde fornøden sikkerhet for at ikke bygningen utsettes for fare ved synkning, sammenstyrting, jordras, vannsig eller lignende, være fri for sundhetsskadelige stoffer, og omhyggelig dreneres i den utstrekning og på den måte som det av bygningsrådet finnes påkrevet*. Det var altså mulighet for bygningsrådet å sette vilkår for å bebygge grunnen slik at den var tilstrekkelig sikret mot flom, jordras og liknende. Med 1965-loven ble slike områder kartlagt med reguleringsformålet *fareområder*, som et av de seks reguleringsformålene.

Etter 3-4 år med bygningsloven av 1965 ble det igangsatt en ny større lovrevisjon. Målet med den nye loven var å lage en mer overordnet og sentral planlegging som bygget på et system med kommuneplaner, fylkesplaner og en landsplan, og som samtidig tok hånd om de forskjellige sektorinteresser (NOU 1977:1:10).

Miljøverndepartementet tok seg ansvaret av å lage en ny felles planleggingslov.

Departementet foretok utredningen *NOU 1977:1 Ny planleggingslov*. Utredningen viser bl.a. at i 1976 var det 45 lover som hadde bestemmelser om planlegging o.l., og at disse omfatter sammen 60 ulike plantyper eller former for planlegging (NOU 1977:1). Videre viser utredninger noen hovedpunkter i lovutkastet.

For det første foreslås det at lovens stedlige virkeområde omfatter hele landet.

Departementet ser altså ikke behov for å ta med regler om at kommuner skal kunne unntas fra loven. Det er verdt å merke seg at de legger ganske mye vekt på både *bruk* og *vern* av naturressursene i lovutkastet: *Det saklige virkeområdet for loven bør omfatte planlegging for bruk og vern av naturressursene, utbygging og utforming av bebyggelse og det ytre miljø innenfor bestemte geografiske områder.* "... Etter dette vil ressursutnyttning, vernetiltak og

utbygging som virker inn på grunn, vann og luft gå inn under loven." (NOU 1977:1:26 min understrek).

Videre foreslår departementet i utredningen at den nye loven får en særskilt formålsparagraf, noe som 1965-loven ikke hadde. Departementet foreslo i NOU 1977:1 at hovedformålet med den nye loven bør være å sikre at avgjørelser om ressursdisponering, vernetiltak og utbygging blir tatt med utgangspunkt i planene som de folkevalgte organer har ansvaret for. Videre nevnes det at visse hovedhensyn bør framheves, som f.eks. at i planleggingsvirksomheten legges særlig vekt på å forvalte naturressurser slik at de ikke forringes eller går tapt pga. menneskenes utvikling, eller sørge for et effektivt jordvern. Dog er det viktig å si at under dette tidspunkt var det uenighet om hvilke særlige hensyn som burde framheves i formålsparagrafen til den nye loven (NOU 1977:1: 27).

Som sagt tidligere ville Miljøverndepartementet få til en lov som bl.a. omfattet planlegging for bruk og vern av naturressursene. I utredningen NOU 1977:1 er det mulig å se at vernehensynet kommer tydelig fram ved å foreslå innføringen av konsekvensanalyser i planleggingsloven. Bestemmelsen handlet om at påregnelige og vesentlige følger for natur og omgivelser av planer og nye tiltak skulle klarlegges og gjøres kjent tidlig i planleggingsprosessen. Denne bestemmelsen var ment for planer og større enkelttiltak som kunne medføre vesentlige endringer av natur eller omgivelser innenfor et område. Innføringen av prinsippet om konsekvensanalyser ville ifølge Departementet bli et viktig hjelpemiddel i planleggingen av naturressursdisponering, vernetiltak og utbygging (NOU 1977:1:30-33).

Bestemmelsen ble basert på erfaringer av andre utviklede land som De forente stater og landene i Vest-Europa. Det var et resultat av en periode hvor natur, vern og miljø stod mye sterkere enn før. Av den grunn ble det foreslått å integrere miljøinteressene, spesielt vedrørende naturvern i planlegging. Så viktig var miljøspørsmålene at det ble foreslått av departementet at kriteriene for miljømessig vern burde veie like tungt som andre kriterier (NOU 1977:1:32).

Utredningen 1977:1 endte opp i planloven - lov om lokal og regional planlegging som ble vedtatt 5. juni 1981. Allikevel ble loven opphevet etter stortingsvalget samme år. Hovedgrunnen til det var at de borgerlige partier mente at speilvendingsprinsippet innført

med 1981-loven gjorde for store inngrep i den private råderett. I 1982 ble det nedsatt et utvalg som skulle lage en ny lov med utgangspunkt i byggerettsprinsippet. Prinsippet går ut på at eier kan bebygge sin eiendom med mindre bygningsmyndighetene påviser et avslagsgrunnlag (Pedersen et al. 2010:61).

Etter at Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet gikk imot det generelle plankrav (speilvendingsprinsippet) i planleggingsloven ble det foreslått i Innst. S. nr. 366 for 1980-1981 å fortsette med utredningsarbeidet om ny planleggingslov med sikte på en reell forenkling og klargjøring. Planleggingsloven av 1981 skulle legges til grunn for den nye loven, med sikte på forenklinger som kunne føre til en smidigere lov. Utvalget skulle ikke utarbeide forslag til bestemmelser om konsekvensutredning innført med 1981-loven, men det ble oppnevnt en interdepartemental arbeidsgruppe som hadde som oppgave å utarbeide forslag til forskrifter og faglige retningslinjer for konsekvensutredninger (NOU 1983:15 :8).

Utvalget ble bedt om å vurdere om det var mest hensiktsmessig å samle planleggingsbestemmelsene i egen lov, eller om planleggingslovgivningen bør kombineres med byggesakslovgivningen i en felles plan- og bygningslov. Utvalgets forslag kom i NOU 1983:15 og førte frem til Ot.prp. nr. 56 for 1984-1985. Det endte opp med ny planleggingslov, nemlig plan- og bygningsloven av 14. juni 1985.

Plan- og bygningsloven av 1985 gjaldt for hele landet, herunder vassdrag. Loven gjaldt også for sjøområder ut til grunnlinjene, med mulighet til å fastsette virkeområdet lengre inn enn grunnlinjene jf. pbl-1985 § 1. I likhet med 1981-loven forsøkte plan- og bygningsloven av 1985 å forbedre forholdet til den administrative funksjonsdeling mellom stat, fylke og kommune. Med en formålsparagraf som fremhevet vern av ressurser, bidro loven til å ta vare på naturressursene i landet.

Hovedsystemet i den nye loven ble i stor grad opprettholdt i samsvar med 1965-loven. Det vil si at man kunne skille mellom plantypene fylkesplaner, kommuneplaner (tidligere kalt for generalplaner) og reguleringsplaner. Det nye var at det mulighet for departementet å gi bindende pålegg til kommunene om å utarbeide vedtekter og reguleringsplaner om det var behov for det. Samtidig var det mulig for Kongen å stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for planlegging i fylker og kommuner jf. § pbl-1985 17-1.

Fylkesplaner i 1985-loven bestod av mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket samt et samordnet handlingsprogram. I planen skulle det også fastlegges retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket når det gjaldt spørsmål som fikk vesentlige virkninger ut over kommunegrensene.

Kommuneplanlegging handlet ikke lenger bare om fysisk og økonomisk utvikling, men også sosiale, estetiske og kulturelle utvikling. Det skulle utarbeides en kommuneplan som hadde to deler, en langsiktig og en kortsiktig del. Den kortsiktige delen bestod av et samordnet handlingsprogram for virksomheten i de enkelte sektorer *de nærmeste år* jf. § 20-1. Den langsiktige delen bestod av mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel. Arealdelen skulle forvalte arealer og andre naturressurser. Det kunne også gis bestemmelser om forhold som det ikke var mulig eller naturlig å fastlegge på plankartet. Planbestemmelser erstattet 1965-lovens bestemmelser om oversiktsplanvedtekter og systemet med spesielle hyttevedtekter jf. § 82.

Det kunne skilles mellom 6 hovedformål i arealdelen til kommuneplanen jf. § 20-4. For det første kunne det avsettes *byggeområder*, som omfattet bl.a. boligområder, industriområder, områder for fritidsbebyggelse og områder for tettstedutvikling.

Landbruks-, natur- og friluftsområder var ett formål og omfattet skog, dyrket mark og annen utmark. Her var det en prioritering av landbruksinteressene da det ikke kunne legges restriksjoner på landbruksdriften av hensyn til natur- og friluftinteressene (Pedersen et al. 2010:63). Loven tok i betraktning departementets forslag i odelstingsproposisjonen (Ot.prp. nr. 56 (1984-1985):113) om at forholdet mellom interessene innenfor det kombinerte området skulle reguleres gjennom spesiallovgivningen som skogbruksloven, jordloven, friluftloven og naturvernloven.

§ 20-4 punkt 3 omfattet *områder for råstoffutvinning* som stein, grus og sand.

§ 20-4 punkt 4 omfattet hovedformålet *andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover og områder for Forsvaret*. Det var områder som var båndlagt med hjemmel i særlov eller pbl-1985, som nedbørsfelt rundt vannkilder, områder regulert til bevaring og områder vernet i medhold av naturvernloven, viltloven og kulturminneloven. Rettsvirkningen av planen for disse

områdene ble begrenset til 4 år, med mulighet for å forlenge virkningen med inntil 2 år jf. § 20-6.

Femte hovedformål var *områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier* jf. § 20-4 punkt 5. Det åpnet rom for vannbruksplanlegging, dvs. at det kunne bestemmes hvordan vassdrag og sjøområdene skulle disponeres. Samtidig kunne det spesifiseres om området skulle brukes som f.eks. aquakultur, område for kastevåger og område for sport og idrett (Ot.prp. nr. 56 (1984-1985):113).

Etter § 20-4 punkt 6 skulle *viktige ledd i kommunikasjonssystemet* også vises i arealdelen, slike som vegsystemer, havner, overføringsanlegg for teletjenester, overføringsanlegg for elektrisk kraft m.m.

Når det gjelder reguleringsplaner i plan- og bygningsloven av 1985 ble arealbrukskategoriene i hovedsak videreført fra 1965-loven. Det var to nye reguleringsformål med 1985-loven: fellesområder og fornyelsesområder. I pbl-1985 § 25 stod alle 8 reguleringsformålene som kunne brukes i en reguleringsplan. Nummer 3; *offentlige trafikkområder* ble tilføyd gangveger, sykkelveger og gatetun, og på den måten kunne det spesifiseres hva slags ferdsel det skulle foregå i området. Kategorien *friområder* kunne også reguleres i sjøen. Det samme gjaldt *spesialområder*-kategori.

Pbl-1985 § 25 nr. 5 inneholdte kategorien *fareområder*. Det var samme kategori som man fant i 1965-loven, men med en viktig endring. Selv om fareområder-kategorien i 1965- og 1985-loven skulle vise områder for høyspenningsanlegg, skytebaner, ildsfarlig opplag og andre innretninger som kunne være farlige for allmennheten, samt områder med ras- og flomfare eller annen særlig fare, så kunne fareområder i 1965-loven ikke tillates bebygde. I pbl-1985 derimot var det mulig for kommunen å velge mellom å ikke tillate utbygging i området, eller at utbygging bare skjedde på nærmere vilkår av hensyn til sikkerheten.

Pbl-1985 § 25 nr. 6 inneholdte kategorien *spesialområder*. Her var det, i likhet med 1965-loven mulig å regulere til naturvernområder. Hjemmelen til å regulere til naturvernområder var ment for mindre områder med lokale verneinteresser. Var det nasjonale verneinteresser skulle det vernes i medhold av naturvernlovens bestemmelser. Områder som var vernet i

medhold av naturvernloven skulle vises i reguleringsplaner som naturvernområde i medhold av § 25 nr. 6 (Ot.prp. nr. 56 (1984-1985):119-120).

Som sagt tidligere inneholdte plan- og bygningsloven av 1985 to flere reguleringsformål enn 1965-loven. Disse var *fellesområder* jf. § 25 nr. 7 og *fornyelsesområder* jf. §25 nr. 8.

Fellesområder omfattet felles avkjørsel og felles områder for parkering, felles lekeareal for barn, gårdsplass m.m., mens fornyelsesområder var tettstedsområder som skulle totalfornyes eller utbedres.

Etter plan- og bygningsloven av 1985 kom plan- og bygningsloven av 2008. Som sagt tidligere ble hensynssoner innført med 2008-loven. Forslaget om innføringen av dette verktøyet framgår av NOU 2003:14. Forslaget ble endret i noen grad før den ble vedtatt. Hensikten med hensynssoner er fortsatt den samme, nemlig angi spesielle forhold uavhengig av arealformålene. Disse forholdene skal vektlegges for å planlegge videre et område eller avgjøre om en bestemt bruk er i samsvar med planen. Planlovutvalgets forslag var § 9-8 om hensynssoner i arealdelen og § 11-4 om hensynssoner i områdeplan. I plan- og bygningsloven av 2008 ble det endret til § 11-8 om hensynssoner i arealdelen og § 12-6 om hensynssoner i reguleringsplan. Planlovutvalgets forslag om innføring av områdeplan i norsk planlegging ble forkastet.

Det var et mål med den nye plan- og bygningsloven å gjøre det mulig å knytte mer forpliktende bestemmelser til visse områder. Hensynssonene gjør dette mulig ved å knytte bestemmelser med hjemmel i andre paragrafer i loven som § 11-9. Et annet mål med hensynssoner er å få til bedre tilkobling mellom ulike myndigheter og forvaltningsregimer, som kan omfatte samme areal og derfor må ses i sammenheng (NOU 2003:14:101).

Det første lovutkastet som inneholdte begrepet *hensynssoner*, altså den som framgår i NOU 2003:14 hadde bare 4 av de 6 nåværende hensynssoner. Disse var:

- 1. Sikrings-, støy- og faresoner, herunder blant annet sone utsatt for skred, ras, flom, akutt forurensning, støysone, sone for militær virksomhet, sone rundt flyplass, sone for sikring av vannforsyning m.v.*
- 2. Sone med særlige krav til infrastruktur, herunder blant annet sone med forbud mot eller påbud om nærmere angitte vann-, avløps-, energi-, transport- eller vegløsninger,*
- 3. Sone for nærmere angitt bruk eller vern, herunder blant annet jordvernsoner, sone med viktig biologisk mangfold, differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner, sone med særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv, sone med ferdselsbegrensninger og restriksjoner på bobil- og campingvogner m.v.*
- 4. Sone for særlige samarbeids- eller eierformer, herunder blant annet sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer.*

Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover jf. dagens pbl § 11-8 bokstav d); og sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret jf. dagens pbl § 11-8 bokstav f) var ikke med i lovutkastet til Planlovutvalget i NOU 2003:14 som hensynssoner.

I NOU 2003:14 pekes det på at plan- og bygningsloven av 1985 inneholdte arealformål som gikk ut på å båndlegge områder gjennom regulering eller i kraft i særlover. Videre står det at båndleggingsbegrepet ble bl.a. innført for å sikre at kommunene fulgte opp kommuneplanens arealdel med reguleringsplaner, og tilsvarende at sektorene fulgte opp med vedtak etter respektive sektorplaner. Av den grunn ble båndleggingen av arealet begrenset på fire år med mulighet for to års forlengelse. Erfaringene med båndleggingen viste at i noen tilfeller ble båndleggingen ikke oppfulgt med reguleringsplaner eller sektorvedtak (NOU 2003:14:99-100).

For å løse dette i den nye plan- og bygningsloven ble det foreslått av Planlovutvalget en mer direkte og varig hjemmel i kommuneplanens arealdel til å sikre ulike funksjoner, hensyn og restriksjoner som falt inn under båndleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven av

1985. Utvalget valgte å løse dette problemet med to hovedgrep. For det første ble det innført et system med gjennomgående arealformål på alle plannivåer. For det andre ble det samlet ulike typer hensyn og restriksjoner i egne soner. Disse sonene kalles nå for hensynssoner (NOU 2003:14:100).

Med andre ord kan det sies at utvalget velger å ikke videreføre båndleggingssystemet av plan- og bygningsloven av 1985, og har derfor i stedet innført verktøyet hensynssoner som går igjen i alle plannivåer (NOU 2003:14:305). Imidlertid innføres hensynssonen for båndlegging i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) som dannet grunnlaget for dagens plan- og bygningslov.

Hensynssonen bokstav f, var opprinnelig tenkt som et arealbruksformål for kommuneplanens arealdel jf. lovutkastet til ny plan- og bygningslov i NOU 2003:14 § 9-7 pkt. 6. I utredningen var de klar over at det ikke var et funksjonelt arealformål, men de ønsket muligheten til å markere entydig i kommuneplanen hvilke områder gjeldende områdeplan og detaljplan fortsatt skulle gjelde. Gjennom markeringen kunne kommunen vise at arealformålene som er regulert er i samsvar med kommuneplanens arealdel (NOU 2003:14:303).

Samtidig er det mulig å se at hensynssonen nr. 4 ovenfor, tilsvarende hensynssone bokstav e i gjeldende lov, ble også endret. Områder for omforming og fornyelse ble tilføyd i hensynssonen bokstav e, slik at det nå kalles for *sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse*. Områder for omforming og fornyelse ble opprinnelig foreslått av Planlovutvalget som et arealformål i kommuneplanens arealdel jf. lovutkastet i NOU 2003:14 § 9-7 pkt. 2; og som et arealformål i områdeplan jf. § 11-3 pkt. 2, som også var gjeldende for detaljplan jf. § 12-3 i lovutkastet.

Med Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) ble arealformålet for *områder hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret* gjort om til en hensynssone. Grunnen til det er den samme som gjorde at *areal for omforming og fornyelse* ble flyttet til hensynssoner; nemlig at disse ikke var et arealformål i seg selv, men en betingelse som kan gjelde flere formål (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):125-126).

5.2 Hensynssoner som kartsymbol og informasjonsmiddel

Hensynssoner er et element som skal framstilles på kart jf. plan- og bygningsloven §§ 11-5, 11-8 og 12-6. Dog er det slik at det kan fastsettes flere underformål og reguleringsbestemmelser om forskjellige forhold i reguleringsplaner. Dette gjør at behovet for bruk av hensynssoner i kombinasjon med arealformål på dette plannivået reduseres (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):130). Av den grunn og for å få til en reguleringsplan som ikke blir unødig komplisert og detaljert, kan hensynssoner videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen jf. § 12-6 i loven.

Ved å se på historien til norsk planlovgivning kan man danne et bedre bilde av hensikten med å framstille hensynssoner som et kartelement.

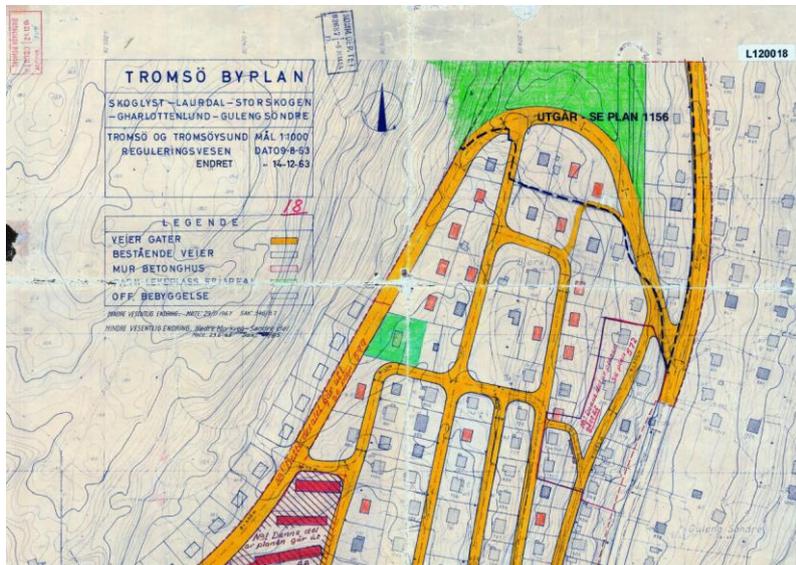
Kartets rolle i norsk planlovgivning har utviklet seg. Med Christianialoven for eksempel, ble det opprettet en bygningskommisjon og en reguleringskommisjon. Bygningskommisjonens oppgave var å kontrollere at endringer i bygninger eller strukturer som stred mot loven ikke fant sted. Reguleringskommisjonen hadde som oppgave å utarbeide en fullstendig reguleringsplan for byen som måtte godkjennes av Kongen (Pedersen et al. 2010:41). Siden kommunen hadde rett til ekspropriasjon for å kunne realisere reguleringsplanene, ble prinsippet om reguleringsens bindende kraft fastslått gjennom rettspraksis, og i 1870-årene ble det lovfestet ved lovendringene (Pedersen et al. 2010:41-42).

Med 1924-loven ble reguleringsplanene utarbeidet under bygningsrådets ledelse.

Bygningsrådet kunne utarbeide et eller flere alternativer til reguleringsplanen. Utkast av reguleringsplanene ble lagt ut til offentlig ettersyn, mens kommunestyret kunne vedta eller forkaste planen (Pedersen et al. 2010:45).

Bygningsloven av 1924 ga bare avisning på én plantype, nemlig byplan for byer og tettgrender. Utgangspunktet var at det skulle utarbeides fullstendige byplaner for alle steder hvor loven gjaldt. Allikevel ble dette ikke fulgt opp i praksis (NOU 1977:1). Utformingen av planen ble tilpasset med 1924-loven. Ifølge bgl-1924 § 24 skulle planen bestå av nødvendige plantegninger med høydeangivelser. Samtidig skulle planen ha de særskilte vedtekter, det vi i dag kjenner som reguleringsbestemmelser, som gjaldt for området (Pedersen et al. 2010:46).

Bgl-1924 § 25 ga spesifikasjoner på bl.a. målestokken som skulle benyttes i byplaner. Plankartet skulle som regel være utført i målestokken 1 : 1000 med *høideangivelse for hver 1 m*.



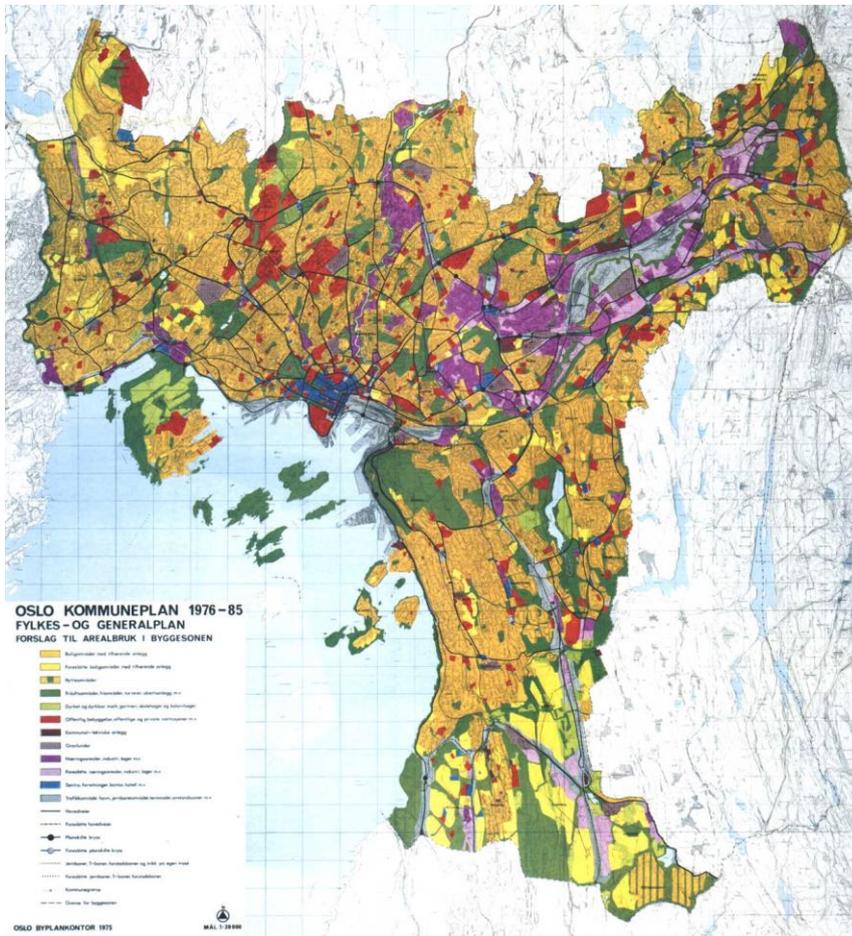
Figur 16: Tromsø byplan fra 1963 vedtatt i henhold til § 27 i lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924 (Tromsø kommune 2017f)

Som sagt tidligere innførte Bygningsloven av 1965 de såkalte oversiktsplaner.

Oversiktsplaner var til hjelp for å se enkeltplanene i sammenheng, og kan skilles mellom fylkesplan, regionplan og generalplan (Bygningsloven (Opph) 1965). Fylkesplan jf. § 17 a, var en oversiktsplan for *samordning av statens, fylkeskommunenes og kommunes planlegging når det gjelder utnytting av naturressursene i et fylke og andre spørsmål av felles interesse til fremme av økonomisk vekst og trivsel i fylket*. Regionplan jf. § 18, var en oversiktsplan for *samordning av utnytting av grunn og for felles løsning av spørsmål om anlegg og innretninger til dekning av allmenne behov i 2 eller flere kommuner*. Generalplanen jf. § 20, i likhet med regionplanen var en oversiktsplan for *samordning av utnytting av grunn (...) og for løsning av spørsmål om anlegg og innretninger til dekning av allmenne behov*, men som gjaldt for én kommune eller deler av den.

Generalplanen var altså det vi i dag kaller for kommuneplan. I odelstingsproposisjonen (Ot.prp. nr. 1 (1964-1965)) nevnes det at loven ikke hadde eksempler på arealformål som generalplanen kunne omfatte, men viktige planformål er nevnt i lovens § 20 nr.2. Det var altså opp til hver enkel kommune å bestemme hva slags informasjon som kunne vises på kartet, så lenge det oppfylte kravet i § 20 nr. 2.

§ 20 nr. 2: Kommunen skal sørge for at det blir utarbeidd generalplaner som angir hovedtrekkene i utnyttningen av grunnen, så som til byggeområder, jord- eller skogbruksområder, naturområder, trafikklinjer og andre kommunikasjonsanlegg, og for løsningen av vann- og kloakkspørsmål eller andre spørsmål om tiltak til dekning av allmenne behov innenfor kommunens område.

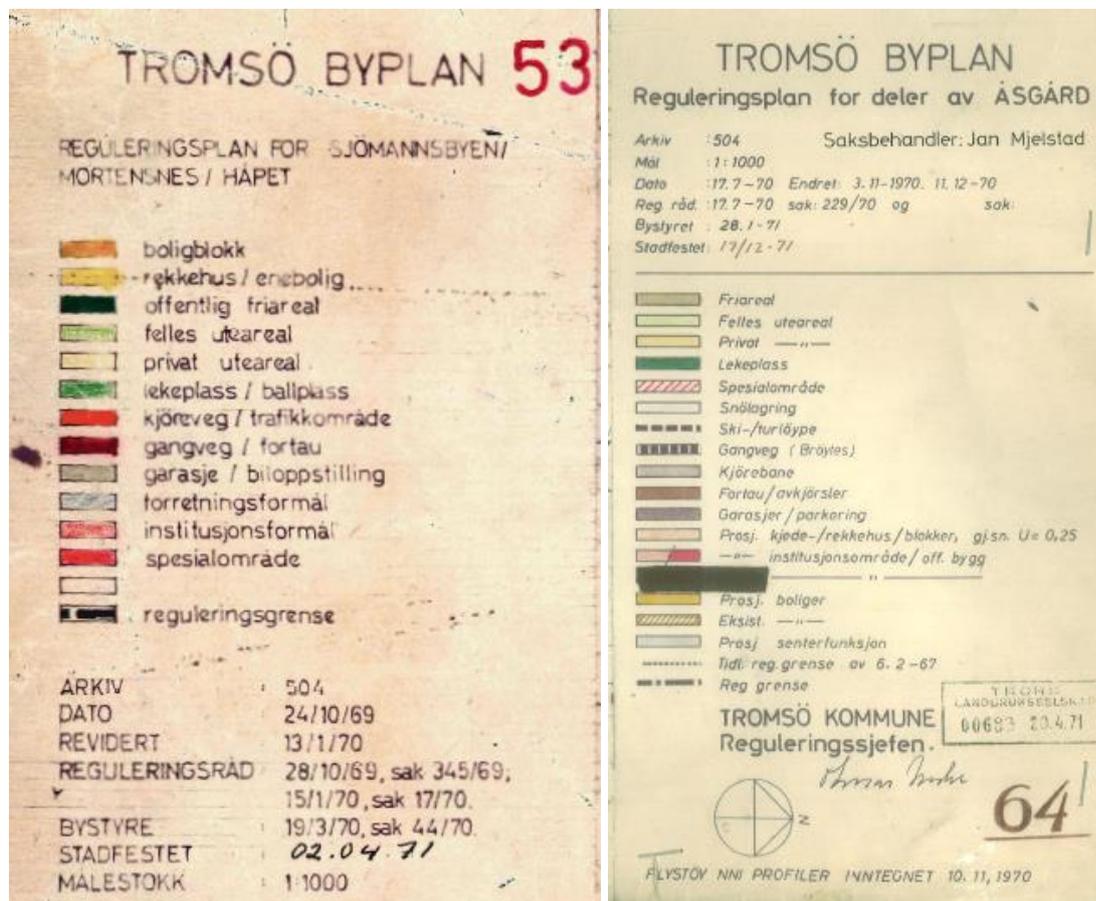


Figur 17: Fylkes- og generalplan av Oslo 1976-85 (Grønning 2017)

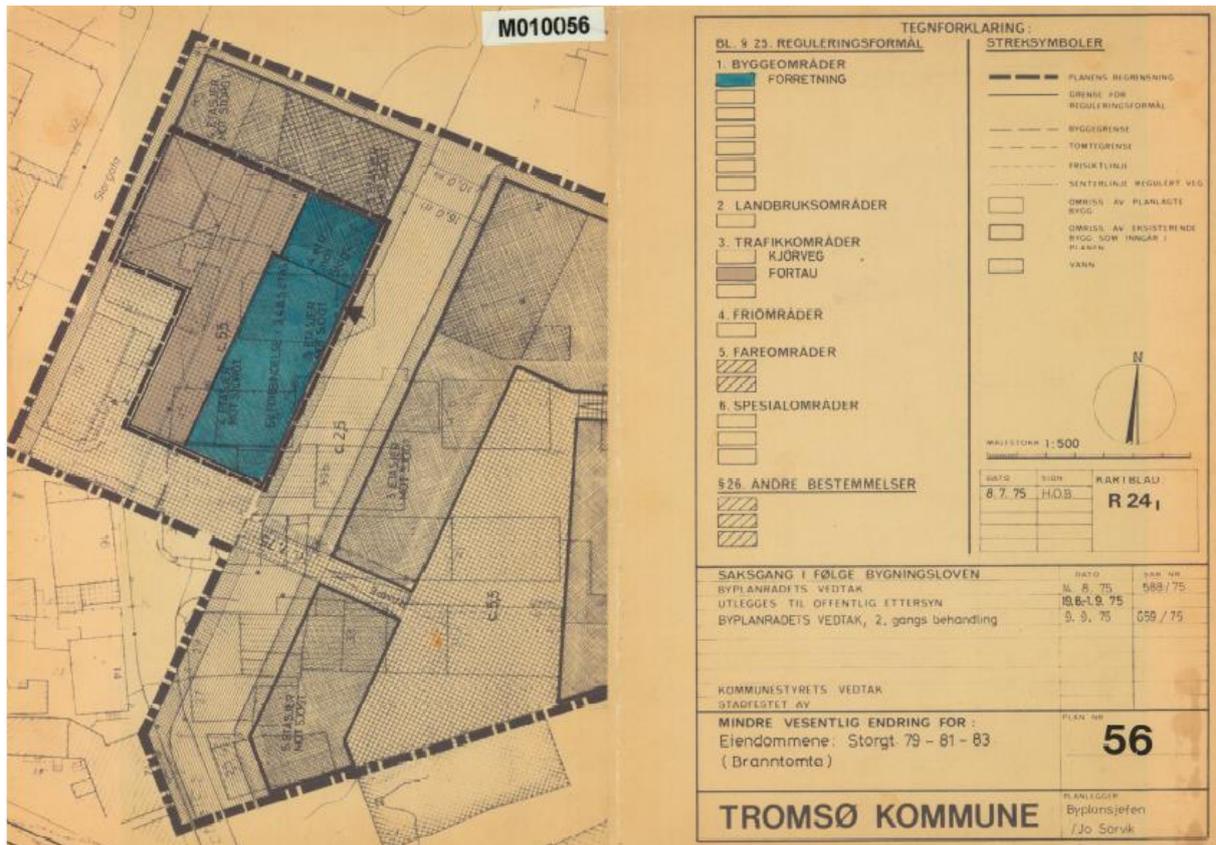
Utrykket *byplan* som kun dekket områder for tettbebyggelse i bgl-1924, ble erstattet med *reguleringsplan* med denne loven. Reguleringsformålene i 1965-loven kom fram i § 25. De ble delt opp i 6 formål, alle med underkategorier. Reguleringsformålene var *byggeområder*, *landbruksområder*, *trafikkområder*, *friområder*, *fareområder* og *spesialområder*.

Det var ikke mulig å finne offentlige dokumenter som handlet om framstillingen av reguleringsformålene. Ved å se på gamle reguleringsplaner som ble vedtatt i henhold til 1965-loven har jeg oppdaget at bruk av farger og symbol varierer. Her er det viktig å se på de to sistnevnte formålene; fareområder og spesialområder, da disse har noen fellestrekk med hensynssoner.

I noen tilfeller ble spesialområder kartlagt med en rød farge, mens i andre områder ble dette kartlagt med et skraveringsmønster. Når det gjelder fareområder har jeg funnet en reguleringsplan som viser dette arealet med et skraveringsmønster:



Figur 18: Tegnforklaring til to reguleringsplaner i Tromsø kommune
Til venstre: Reguleringsplan for Sjømannsbyen/Mørtensnes/Håpet (Tromsø kommune 2017e)
Til høyre reguleringsplan for deler av Åsgård (Tromsø kommune 2017d)



Figur 19: Reguleringsplan for Branntomta i Trømsø kommune. Kartet viser bruk av spesialområder og fareområder (Tromsø kommune 2017c)

Loven som fulgte etter bygningsloven av 1965 var planleggingsloven av 1981. Selv om 1981-loven ble opphevet samme år den ble vedtatt, er det verdt å nevne utredningen som utvalget for kartografi la fram den 26. mai 1975 (NOU 1975:53). Utredningen hadde til hensikt å utvikle kartet som et mer aktivt informasjons- og kommunikasjonsmedium for allmennheten. Den omfattet både tekniske og administrative tiltak, undervisning og forskning i kartografi og utdanning og veiledning om kart.

Utvalget viste i utredningen et metodeopplegg for samfunnsplanlegging og pekte på at alle angitte elementer i planleggingen kunne illustreres ved hjelp av kart. Et slikt verktøy kunne ifølge utvalget gi en stor informasjonsmengde i konsentrert, oversiktlig og eksakt form. Videre pekte utvalget på at kart gjør det mulig å planlegge areal- og annen ressursdisponering på en måte der mange forhold samtidig kan bli tatt hensyn til (NOU 1977:1 :38).

Kartet ble også sett som et verktøy for å forbedre mulighetene for politisk og allmenn deltakelse i samfunnsplanlegging. I St.meld. nr. 27 for 1975-76 om norsk kart- og

oppmålingsvirksomhet pekes på at kart ofte gir en mer lettere fattbar fremstilling av forhold som ellers kan være vanskelig å fremstille i verbal form. Av den grunn vil gode kart spille en rolle bl.a. når planer og prosjekter presenteres for politiske organer og andre (NOU 1977:1:39).

Rollen til kart som planleggingsverktøy vokset. Plan- og bygningsloven av 1985 framhevet kommuneplanlegging, noe som resulterte i at kommuneplanens arealdel ble sett med nye øyne. Fra og med pbl-1985 fikk arealdelen direkte rettsvirkninger. Bgl-1965 hadde generelle vedtekter til generalplaner og generelle lov- og forskriftsbestemmelser, og det var disse som hadde direkte rettsvirkninger (Ot.prp. nr. 56 (1984-1985):9).

Med pbl-1985 ble det også bestemt at kommuneplanens arealdel kunne ha 6 forskjellige hovedformål jf. § 20-4. Arealdelen kunne kun angi en av arealbrukskategoriene innenfor det samme området, m.a.o. var det ikke mulig å kombinere kategoriene. Områder i sjø var unntak (T-1382 2001).

Hovedformål jf. plan- og bygningsloven av 1985 § 20-4:

1. *Byggeområder.*
2. *Landbruks-, natur- og friluftsområder.*
3. *Områder for råstoffutvinning.*
4. *Andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover og områder for Forsvaret.*
5. *Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier.*
6. *Viktige ledd i kommunikasjonssystemet.*

Miljøverndepartementet tok seg ansvaret av å lage veiledere for utarbeiding av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. De ga spesifikasjoner på hvordan disse planene skulle utformes. Med veileder T-1382 *Kommuneplanens arealdel* av 2001 er det mulig å se hvordan arealformålene ble framstilt på kart med 1985-loven. For denne oppgaven er det viktig å se hvordan båndlagte områder etter § 20-4 nr. 4 ble framstilt:

AREALBRUK - BÅNDEGGING	SOSI OPLAREAL (FTEMA 1102)	SKRAVUR STREKTYKKELSE = 0,18mm		NÅVÆRENDE (SOSI AREALST=1) FARGE: CMYK 0-0-0-100 RGB 0-0-0 PMS E 325-1	SKRAVUR STREKTYKKELSE = 0,18mm		FRAMTIDIG (SOSI AREALST=2) FARGE: CMYK 0-100-100-0 RGB 255-0-0 PMS E 73-1
		AVSTAND (mm)	VINKEL (grader)		AVSTAND (mm)	VINKEL (mm)	
OMRÅDER SOM ER BÅNDLAGT ELLER SKAL BÅNDEGGES (§ 20-4, 1. LEDD NR. 4)	(400)*						
Båndlegging etter lov om naturvern	410	1	135		1	135	
Båndlegging etter lov om kulturminner	420	1	90		1	90	
Båndlegging for forsvar	460	4	120		4	120	
Områder som skal reguleres etter PBL	470	2	0/90		2	0/90	
Båndlegging etter annet lovverk ²⁾	490	4	30/150		4	30/150	
Båndlegging etter flere lovverk ³⁾	499	2	30/150		2	30/150	

*) Koder i () brukes ved generalisering.
 1) Bestemmelsene må angi maks antall enheter for de enkelte områder
 2) Kan spesifiseres nærmere som "OPLAREALUTDYPP"
 3) Brukes på områder som er båndlagt etter flere lover (f. eks. kulturminneloven og naturvernloven). Kan spesifiseres nærmere som OPLAREALUTDYPP

Figur 20: Utforming av båndlagte områder etter § 20-4 nr. 4 (T-1382 2001:101)

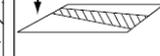
Som vi ser ble båndlagte områder kartlagt med skraverte flater, noe man kan sammenlikne med dagens hensynssoner. Imidlertid var det slik at båndlagte områder var et av de seks formålene i 1985-loven, noe som innebar at det ikke var mulig å benytte andre formål på samme areal.

Når det gjelder reguleringsplaner med plan- og bygningsloven av 1985, kunne det skilles mellom 8 reguleringsformål jf. § 25. Disse var:

1. Byggeområder
2. Landbruksområder
3. Offentlige trafikkområder
4. Friområder
5. Fareområder
6. Spesialområder
7. Fellesområder
8. Fornyelsesområder

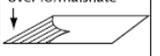
1985-loven kunne det fastsettes flere reguleringsformål innenfor samme område eller i samme bygning jf. § 25 siste ledd. Imidlertid var det ikke mulig å kombinere friluftsområde og naturvernområde med reguleringsformålet landbruksområde. Det var også mulig å fastsette at et område eller bygning etter en angitt periode eller etter at angitte vilkår var oppfylt, kunne gå fra ett reguleringsformål til et annet.

I denne oppgaven er det av interesse å se på hvordan reguleringsformålene 5, 6 og 8 ble framstilt på kartet:

PLANINNHOLD	SOSI REGFORM	FARGE			SKRAVUR			EKSEMPEL	MERKNADER
		CMYK	RGB	PMS	TYKKELSE mm	AVSTAND mm	VINKEL grader		
FAREOMRÅDER (PBL § 25, 1.ledd nr.5)	(500) *								
Høyspenningsanlegg (høyspentlinje, transformatorstasjon, koblingsstasjon)	510				0,35	5	135	Høyspenningsanlegg	Fareområde vises med sort skravur over formålsflate  ↓ Formål (bruk)
Skytebane	520				0,35	5	135	Skytebane	
Ildsfarlig opplag og andre innretninger som kan være farlige for allmenheten	530				0,35	5	135	Farlig opplag	
Område med rasfare	540				0,35	5	135	Rasfare	
Område med flomfare	550				0,35	5	135	Flomfare	
Område med annen særskilt angitt fare	590				0,35	5	135	Annegfare	

*) Koder i () brukes ved generalisering.

Figur 21: Spesifikasjoner for framstilling av fareområder (T-1381 2001:131)

PLANINNHOLD	SOSI REGFORM	FARGE			SKRAVUR			EKSEMPEL	MERKNADER
		CMYK	RGB	PMS	TYKKELSE mm	AVSTAND mm	VINKEL grader		
Frisiktsone ved veg	640				0,18	1,5	0	Frisiktsone	Restriksjon vises med sort skravur over formålsflate  ↓ Formål (bruk)
Restriksjonsområde rundt flyplass	641				0,25	5	0	Restriksjon	
Grunnvannsmagasin	645				0,18	2,5	0	Grunnvann	↑ Formål (bruk)
Nedslagsfelt for drikkevann	646				0,18	2,5	0	Drikkevann	
Naturvernområde (på land)	650	10-0-35-0	229-255-165	E 302-7	0,35	5	0	Naturvernområde	↑ Formål (bruk)
Naturvernområde i sjø og vassdrag	651	30-5-0-0	178-242-255	E 232-7	0,35	5	0	Naturvernområde sjø/vassdrag	
Klimavermsone	652	85-0-85-0	38-255-38	E 274-2	0,18	5	0	Klimavermsone	Bevaring vises med sort skravur over formålsflate  ↓ Formål (bruk)
Bevaring av bygninger og anlegg	660				0,35	5	90	Kulturlært bevaringsområde	
Bevaring av bygninger	661				0,35	5	90	Bevaring av bygninger	
Bevaring av anlegg	662				0,35	5	90	Bevaring av anlegg	
Bevaring av landskap og vegetasjon	663				0,35	5	90	Bevaring av landskap og vegetasjon	
Område for steinbrudd og masseuttak	670	10-50-20-25	172-95-153	E 140-5				Steinbrudd	
Andre områder for vesentlige terrenginngrep	671	5-15-5-20	193-173-193	E 140-8				Andre vesentlige terrenginngrep	↑ Formål (bruk)
Område for reindrift	680	10-0-35-0	229-255-165	E 302-7				Reindrift	

Figur 22: Spesifikasjoner for framstilling av noen kategorier under reguleringsformålet spesialområder (T-1381 2001:135)

PLANINNHOLD	SOSI REGFORM	FARGE			SKRAVUR			EKSEMPEL	MERKNADER
		CMYK	RGB	PMS	TYKKELSE mm	AVSTAND mm	VINKEL grader		
FORNYELSESMÅRÅDER (PBL § 25, 1. ledd nr. 8)	(800) *				0,35	5,0	45/135		Fornyelse vises med sort skravur over formålsflate  ↓ Formål (bruk)

Figur 23: Spesifikasjoner for framstilling av fornyelsesområder (T-1381 2001:137)

Etter plan- og bygningsloven av 1985 kom plan- og bygningsloven av 2008. Her er det, i likhet med 1985-loven utarbeidet spesifikasjoner for tegneregler i kommuneplaner og reguleringsplaner. Som sagt tidligere har Miljøverndepartementet utarbeidet forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (Kart- og planforskriften 2009).

Forskriften referer til nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister. Det er produktspesifikasjonen som inneholder spesifikasjoner for plankart, tegneregler og SOSI-koder (*Spesifikasjon for tegneregler* 2015). Tegnespesifikasjoner for gjeldende lov er allerede redegjort i kapittel 4 om hensynssoner blant andre kartsymbol.

Når det gjelder pbl-2008 kan det understrekes for det første den viktige rollen som kommuneplanens arealdel spiller. Dette er fordi den nye plan- og bygningsloven bygger på prinsippene om lokal folkevalgt styring, medvirkning fra befolkningen, samarbeid med berørte fagorganer og desentralisering av myndighet (T-1491 2012:7).

For å ivareta alle prinsippene som plan- og bygningsloven bygger på, skal arealdelen til kommuneplanen vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Den skal gi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for nye tiltak og arealbruk, samt hvilke hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene jf. lovens § 11-5. Samtidig er det et generelt krav om å legge til rette for medvirkning når det blir fremmet planforslag jf. § 5-1.

Det er også viktig å nevne at plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer jf. § 11-5 (min understrek). Det er med andre ord et lokalt valg etter skjønnsmessige vurderinger å ta i bruk hensynssoner og graden av det. Dette gjør at praktiseringen av hensynssoner vil variere fra kommune til kommune.

5.3 Hensynssoner som prosessmål

Plan- og bygningsloven av 2008 skal fremme helhet jf. § 3-1. Det innebærer at sektormyndigheter, statlige, regionale og kommunale organer, private m.m. må samarbeide for å få til en helhetlig planlegging. Hensynssoner er et virkemiddel som bidrar til dette, nemlig å få til en bedre samordning og samarbeid mellom aktørene. På den annen side skal kommuneplanen gi rammer og betingelser for videre planlegging og regulering jf. § 11-5. Bruk av hensynssoner i kommuneplanen involverer at bestemte hensyn må tas hvis man ønsker å gjøre endringer i området dekket av hensynssonen. Hensynssoner innebærer altså en prosedyre i form av samordning mellom planlegging og sektorinteresser, men også i form av videre planlegging.

Ut ifra et historisk perspektiv er det mulig å se at planleggingslovene har forsøkt å skape bedre samordning og samarbeid mellom de forskjellige aktørene i planleggingsprosessene. Imidlertid, det som har endret seg er at gjennom årene har det vært flere og flere aktører som blir involvert i disse prosessene.

Bygningsloven av 1924 for eksempel, tok sikte på å skape et samarbeid mellom stat og kommune. Av den grunn ble det opprettet bygningsrådene i kommunene; et lokalt statlig organ. Ansvar for byggesaker i kommunene lå i bygningsrådene, og ikke hos kommunestyret. Samtidig ble det øverste organet Innenriksdepartementet, senere Kommunaldepartementet og nå kommunal- og moderniseringsdepartementet (Pedersen et al. 2010:44).

Med 1924-loven ble reguleringsplanene utarbeidet under bygningsrådets ledelse. Bygningsrådet kunne utarbeide et eller flere alternativer til reguleringsplanen, men det var kommunestyret som skulle vedta planen. Kommunestyret hadde muligheten til å endre bygningsrådets forslag for et annet alternativ som bygningsrådet hadde lagt ut til offentlig ettersyn. Etter kommunestyrets vedtak skulle planen sendes til departementet som avgjorde om den skulle stadfestes. Planen var bindende for arealdisponeringen etter kommunestyrets vedtak, men stadfestingen ga kommunen ekspropriasjonsrett (Pedersen et al. 2010:45).

Senere utvidet planleggingsvirksomheten sitt virkefelt, og 1965-loven engasjerte politikere, nye grupper av fagfolk og andre interesserte i naturressursdisponering, utbygging og vernetiltak (NOU 1977:1:9). En annen viktig endring med bgl-1965 er at det blir innført de

såkalte oversiktsplaner. Målet til disse var å se enkeltplanene i sammenheng. Her kan vi framheve generalplanen som var en oversiktsplan *for utnytting av grunn i en kommune og for løsning av spørsmål om anlegg og innretninger til dekning av allmenne behov i kommunen* jf. bygningsloven av 1965 § 20.

Utrykket *byplan* som kun dekket områder for tettbebyggelse i 1924-loven, ble erstattet med *reguleringsplan* med denne loven. Regler for utarbeidelse av planen hadde mange likheter med tidligere regler i bygningsloven av 1924. Det som var nytt i bgl-1965 var kommunens ledende rolle innen kommunen. Under § 27 nr. 1 stod det at *Kommunestyret skal sørge for at bygningsrådet lar utarbeide forslag til de reguleringsplaner som er påbudt i denne loven (...). Kommunestyret kan i dette øyemed gi bygningsrådet de pålegg og generelle retningslinjer for arbeidet som trengs. Planene skal utarbeides av fagkyndige. Var kommunestyret uenig med bygningsrådets forslag av reguleringsplan, kunne saken sendes tilbake til bygningsrådet til ny behandling jf. § 27 nr. 4.*

Reguleringsplaner som var vedtatt av kommunestyret måtte fremdeles sendes til departementet for stadfestelse jf. § 27 nr. 5. Formålet var som før, nemlig å gi kommunen ekspropriasjonsrett. Allikevel med bgl-1965, stod hensynet til regionen sterkere. Før kommunen kunne vedta planen, skulle den ha vært lagt frem for regionplanområdet. Berørte planen regionale interesser, skulle regionplanrådets uttalelse følge saken til departementet (Pedersen et al. 2010:52).

Bygningsrådet beholdte sin posisjon med 1965-loven. Oppgaven til bygningsrådet var å føre tilsyn med at bygningslovgivningen ble overholdt i kommunen. På denne måten kunne det sikres at byggverket ble oppført i samsvar med gjeldende reguleringsplan og krav ellers av hensyn til omgivelsene (Pedersen et al. 2010:57).

Etter 3-4 år med bygningsloven av 1965 ble det igangsatt en ny større lovrevisjon. Det ble påpekt av Regjeringen i St. meld. 27 for 1971-72, at det ved siden av bygningsloven fantes en rekke lover som hadde betydning for kommunens arealplanlegging. Vegloven, strandloven, jordloven, friluftloven og naturvernloven er eksempler på dette (Pedersen et al. 2010:61). Det var forskjellige sektorinteresser som medførte koordineringsproblemer for kommunene, samtidig som håndhevingen av disse lover foregikk også på forskjellige nivå i stat, fylke og kommune. Regjeringen pekte også på at samarbeidet og samordningen ikke var

tilfredsstillende under denne perioden, *noe som bl.a. skyldes de spredte i noen grad lite koordinerte lovbestemmelser* (NOU 1977:1 :9-10).

Det var altså et problem å planlegge etter datidens bygningsloven da kommunene manglet kontakt med tilsvarende planlegging på høyere nivå i fylke og stat; tverrfaglig planlegging på disse nivåer ofte ikke eksisterte eller var mangelfullt utbygget (NOU 1977:1 :10). Det var derfor et mål å lage en ny lov som sikret en mer overordnet og sentral planlegging som bygget på et system med kommuneplaner, fylkesplaner og en landsplan, og som samtidig tok hånd om de forskjellige sektorinteresser.

Regjeringen anbefalte derfor gjennom stortingsmeldingen å samle planleggingsbestemmelser som finnes i forskjellige lover i én lov. Ikke bare Regjeringen anbefalte dette, men også Stortingets kommunal- og miljøvernkomitéen. Komitéen uttalte i Innst.S. nr. 229 for 1972-1973 at *det er ønskeleg å få samle alle reglane som blir nytta i dag, i ei lov*. Allikevel understreket komitéen at det var mange sektorlover og forhold som trengte tilpassing, og at det derfor ville ta tid å komme fram til et samlet lovverk (NOU 1977:1 :11).

Komitéen la også vekt på en demokratisk styring av planleggings- og utbyggingsarbeidet. Det vil si at arbeidet måtte bli lagt til de folkevalgte, politiske organ på statlig-, fylke- og kommunenivå. Slik kunne det sikres en effektiv gjennomføring av arbeidet siden disse organene *disponerer både dei økonomiske og dei administrative virkemidlane på vedkomande plannivå* (NOU 1977:1 :11).

Departementet foreslo at politikerne ledet planleggingsvirksomheten og ha vedtaksmyndigheten i plansaker. Det ble foreslått at når det var enighet mellom kommunen og fylkeskommunen, burde kommunale planer som ikke stred mot overordnede planer kunne vedtas og settes i verk uten særskilt godkjenning fra staten. Kommuneplaner og reguleringsplaner burde derfor kunne vedtas endelig av kommunestyret når visse vilkår var oppfylt (NOU 1977:1 :43-44).

For å få til en mer samordnet planlegging som forbedret forholdet til den administrative funksjonsdeling mellom stat, fylke og kommune foreslo komitéen en samlet landsplan. Det var med andre ord ikke lenger tilstrekkelig med region- og generalplaner.

Selv om 1981-loven ble opphevet samme år den ble vedtatt, viser loven behovet for å skape bedre samordning og samarbeid mellom de forskjellige aktørene i planleggingen. På samme

måte stod behovet for å forbedre forholdet til den administrative funksjonsdeling mellom stat, fylke og kommune ganske sterkt.

Plan- og bygningsloven av 1985 bygget i stor grad på 1981-loven. Allikevel klarte plan- og bygningsloven av 1985 ikke å avklare, samordne og forenkle de mange bestemmelser om planlegging som var spredt rundt i lovverket. For mange betydde dette et uoversiktlig regelverk som gjorde det vanskelig å få til en helhetlig planlegging. Av den grunn ble i 1987 fremmet en odelstingsproposisjon som tok utgangspunkt i NOU 1987:21. Ot.prp. nr. 51 for 1987-1988 inneholdte forslag om endringer i 10 lover, inkludert plan- og bygningsloven. For eksempel ble det foreslått at veglovens § 12 skulle endres, slik at all vegplanlegging i Norge skulle inngå i planleggingen etter plan- og bygningsloven (Ot.prp. nr. 51 (1987-1988):4).

Dagens plan- og bygningslov er et resultat av søket etter bedre samarbeid og samordning mellom de forskjellige aktørene i planlegging. Samtidig handlet Kommuneplanlegging ikke lenger bare om fysisk og økonomisk utvikling, men også sosiale, estetiske og kulturelle utvikling. Arealdelen til kommuneplanen er nå et sentralt planredskap som gir grunnlag for å styre arealbruken gjennom arealformål, bestemmelser og retningslinjer og hensynssoner.

Det er nemlig en av intensjonene med hensynssonene å få til bedre kobling mellom ulike myndigheter og forvaltningsregimer som kan omfatte samme areal og derfor må ses i sammenheng. Da fungerer kommuneplanen som verktøy for å gi oversikt over de ulike arealbindinger og bestemmelser som gjelder, og som innbyggerne må forholde seg til (NOU 2003:14 :101).

Kapittel 6 – Historisk og planteoretisk analyse av dannelsen av hensynssoner

Jeroen van der Heijden nevner i sin artikkel (2011) at institusjoner endrer seg over tid, selv om disse fremstår som stabile. Institusjonell lagvis avleiring er et begrep som tar utgangspunkt i at det skjer en gradvis institusjonell endring gjennom en prosess hvor nye elementer blir koblet til eksisterende institusjoner uten å erstatte de gamle elementene.

Det som fører til at nye elementer blir koblet til allerede eksisterende elementer er de gapene som kan oppstå mellom institusjonens hensikt og resultater. Som et forsøk av å tette disse gapene blir nye elementer (som regler, politiske prosesser eller aktører) koblet til den eksisterende institusjonen (Van der Heijden 2011:9).

Med utgangspunkt i teorien om institusjonell lagvis avleiring har jeg sett på historien til de forskjellige planleggingslovene og på den måten oppdaget hvilke «gap» som har ført til dannelsen av hensynssoner. Det betyr at jeg ser på norsk planlovgivning som institusjon og hensynssoner som et nytt element i denne institusjonen.

Etter å ha sett på den historiske siden av norsk planlovgivning er det mulig å trekke flere konklusjoner. Vi kan starte med å si at de første planleggingslovene i Norge hadde som hovedformål å hindre brannkatastrofer og fremme god helse. Branner i norske byer var et hyppig fenomen som medførte store økonomiske tap og samfunnsmessige konsekvenser. Tidlig på 1600-tallet ble for eksempel Oslo brent og lagt i aske. Kongen Christian IV bestemte å gjenreise byen med en regelmessig byplan med et rettvinklet gatenett og rektangulære kvartaler. På denne måten ble det forsøkt å redusere brannfaren (Helle et al. 2006:185; Sprauten 2014:12).

Senere på 1800-tallet ble det sanksjonert den første bygningsloven; Christianialoven av 1827, som hadde fem hovedformål. To formål som er verdt å understreke var å forebygge brannfare og forebygge bygningsmåter som fremmet sykdom (Pedersen et al. 2010:40). Booth (1996) snakker om en hygienisk kontroll når utviklingskontrollen har til hensikt å kontrollere sykdom og fremme god helse, men sikkerhetshensynet faller inn i samme kategori (Grønning 2015:64). Derfor kan vi si at den første bygningsloven i Norge baserer seg på en utbyggingskontroll som Booth kaller for hygienisk og sikkerhetskontroll (Booth

1996; Grønning 2015). Imidlertid har Christianialoven også en estetisk kontroll da ett av formålene med loven var å bygge slik at man ikke fornærmet publikums estetiske sans i mest mulig grad (Pedersen et al. 2010:40).

Allerede med Christianialoven kan vi snakke om begrepet *risiko*. For det er slik at formålet med loven bl.a. var å hindre katastrofer, måtte det være som følge av branner eller sykdom. Som Beck (2014) beskriver dette, er risiko er en forhåpning av katastrofe. Loven foregriper katastrofer ved å fastsette tiltak for å hindre at farer blir til en katastrofe.

Imidlertid er risiko, ifølge Beck, noe som kjennetegner det moderne samfunnet. Dette fordi man tar i bruk moderne teknologi for å forutsette katastrofer (Beck 2014:81). Vi kan si at Christianialoven prøver å hindre at samme hendelser som har ført til katastrofer gjentas. Med andre ord bruker man fortiden for å forutsi framtiden.

Med 1896-loven er det mulig å se dannelsen av en ny form for kontroll i norsk planlovgivning, nemlig styringskontroll i henhold til en strategi (Booth 1996). Med denne loven ble det mulig å velge mellom to ulike reguleringsformål; tettbebyggelse og villabebyggelse (Pedersen et al. 2010:42). Det åpnet muligheten til å tenke strategisk og bestemme hvor utviklingen skulle foregå.

Senere med bygningsloven av 1924 utvides virkeområdet for loven. Det er en felleslov for byer, men også med et byggebelte utenfor (Bratberg 1995:26). Det kan forklares med at regulering inni byen førte til at folk brukte mer tid og penger for å bygge, noe du kunne slippe ved å bygge utenfor byen. Dette kan forstås som et forsøk på å fremme samordning inni kommunen.

1924-loven hadde ikke som prioritet å fremme samordning mellom stat, fylke og kommune. Allikevel kan vi se at loven tok sikte på å skape et planleggingssamarbeid mellom stat og kommune. Av den grunn ble det opprettet et bygningsråd i kommunen; et lokalt statlig organ som hadde ansvar for bl.a. å utarbeide forslag til reguleringsplan (Pedersen et al. 2010:44).

Som følge av en lov som i hovedsak tok sikte på bedre kommuneplanlegging, hadde den kun bestemmelser om byplan for byer og tettgrender. Byplanen bestod av et kart og særskilte vedtekter (NOU 1977:1 ; Pedersen et al. 2010:46). Kartet var konvensjonell og skulle bestå av nødvendige plantegninger med høydeangivelser.

Her kan det stilles spørsmål om disse planene førte til tvetydigheter. Det var visse spesifikasjoner på grunnkartet til planen, men ingen indikasjoner på hvilke farger eller symbol som kunne brukes for å fremstille planen. Derfor kan det sies at formaliseringen av plankartet ikke var tilfredsstillende på flere områder. Allikevel er det slik at det var de særskilte vedtektene som hadde juridisk kraft, og ikke kartet i seg selv (Pedersen et al. 2010:46). Det kan forklare mangelen av tekniske spesifikasjoner for plankartet.

Selv om byplanene i bgl-1924 ikke inneholdte et kartelement som kan sammenliknes med dagens hensynssoner, var det slik at denne loven hadde bestemmelser som tok sikte på å ivareta visse hensyn. Ifølge § 60 i denne loven skulle grunn som bebygges sikres slik at bygninger ikke utsettes for fare ved synking, kollaps, jordras, være fri for sunnhetsskadelige stoffer m.m.

Pr. i dag er det et generelt krav om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyse ved utarbeidelse av planer for utbygging jf. pbl § 4-3. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for utbyggingstiltakene som er tenkt i planen. Her nevnes det at områder med fare, risiko eller sårbarhet skal avmerkes i planen som hensynssone.

Hensyn som bgl-1924 § 60 tok for seg, kan sammenliknes med sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko i pbl § 11-8 tredje ledd bokstav a.

Hovedforskjellen ligger i at 1924-loven ikke hadde bestemmelser som påla kommunen å framstille slike hensyn på kartet.

Senere med bygningsloven av 1965 skjer det viktige endringer som kan kobles opp med dagens hensynssoner. For det første må norsk planlegging også påse at det skapes helhet og samordning i landet. Riktignok har 1924-loven forsøkt å utvide sitt virkeområde, men den gjaldt kun i byer med et byggebelte utenfor. 1965-loven derimot gjaldt for hele landet (NOU 1977:1:9).

Det var ikke bare en landsdekkende lov, men det la også til rette for planlegging på kommunalt-, interkommunalt- og fylkesnivå ved hjelp av oversiktsplaner. Bgl-1965 fikk en mer definert styringskontroll i henhold til en strategi, men begynner også å få noen kjennetegn til en utviklingskontroll som håndterer konflikter (Booth 1996), slike som

utbygging og vern. Det skyldes i stor grad av fremveksten av jord- og skogverninteresser i Norge og Europa generelt (Pedersen et al. 2010:50).

Planleggingsforholdet til den administrative funksjonsdeling mellom stat, fylke og kommune forbedres betraktelig ved hjelp av oversiktsplanene. På samme måte er det mulig å se bedre samordning inni kommunen da store områder utenfor byene ble regulert med generalplanen, til og med areal som hverken skulle bebygges eller brukes som gate (Pedersen et al. 2010:51).

Selv om bgl-1965 ikke hadde bestemmelser om hvilke arealformål som kunne benyttes på oversiktsplaner, så hadde loven i § 25 en liste over reguleringsformål som skulle benyttes på reguleringsplaner. To reguleringsformål, fareområder og spesialområder, er viktige å framheve i denne oppgaven, da de har likheter med dagens hensynssoner.

Reguleringsformålet fareområder har fellestrekk med hensynssonen i § 11-8 tredje ledd bokstav a) *sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko* (min understrek). Et viktig skille mellom hensynssonen og reguleringsformålet i bgl-1965 er at formålet omfattet områder som av særlige grunner ikke kunne bebygges, mens hensynssonen kun viser at bestemte hensyn må tas for å sikre området. Om arealet skal bebygges eller ikke beror på arealformålet som benyttes i dette området.

Reguleringsformålet spesialområder i bgl-1965 gikk både på bruk og vern. Det kunne bl.a. vise friluftsområder og anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi bør søkes bevart. Det har fellestrekk med hensynssonen i § 11-8 tredje ledd bokstav c) *sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø*.

Det var mulig å finne reguleringsplaner som ble vedtatt i henhold til 1965-loven og som tok i bruk reguleringsformålene fareområder og spesialområder (se figur 18 og 19). Det kommer fram at kartsymbolene for disse formålene varierte. Allikevel begynte man allerede på dette stadiet å bruke et skraveringsmønster som kartsymbol for å vise slike formål. Det kan forklares med at spesialområder og fareområder ofte bruktes i kombinasjon med andre reguleringsformål, og et skraveringsmønster over et allerede tegnet reguleringsformål var en grei løsning for å vise to formål i samme området.

Reguleringsformålene brukt i bygningsloven av 1965 kan betraktes som enkelbruks-sonering (Talen 2012) da disse skiller mellom forskjellige bruk området skal ha, slik som byggeområder eller landbruksområder. Jeg ser imidlertid to unntak; spesialområder og fareområder.

Selv om fareområder og spesialområder ble betraktet som reguleringsformål har disse egenskaper av en effektbasert planlegging (Baker et al. 2006:396). Det vil si at de to nevnte reguleringsformålene ikke innebar et ønsket arealbruk som sådan, men det gikk heller på et resultat av intensitet, eller på fysiske egenskaper og funksjoner av området.

Tatt dette i betraktning kan det sies at reguleringsformålene som bgl-1965 åpnet for, er en hybrid med elementer fra enkelbruks-sonering og effektbasert planlegging. Baker et al. (2006:399) viser i sin artikkel at denne blandingen av sonedeling er et resultat av styrkene og svakhetene som hver sonedeling har. Enkel sonedeling gir sikkerhet og forutsigbarhet, men har blitt kritisert for å være ufleksibel. På den annen side gir effektbasert planlegging fleksibilitet og fremmer bedre dialog blant aktørene i planleggingen (2006:396). Imidlertid vil bruk av effektbasert planlegging alene føre til uforutsigbarhet i den forstand at det åpner rom for at utviklingen i området kan gå i forskjellige retninger (2006:399-408).

Ut ifra reguleringsformålene i bygningsloven av 1965 kan det også konkluderes at de to forholdene til territoriet som Corboz (1983) snakker om i sin artikkel er til stede. Det ene forholdet, *territoriet og kartet*, som innebærer å se natur som en felles gode, kommer tydelig fram gjennom f.eks. reguleringsformålene byggeområder og trafikkområder. Det andre forholdet, *terrenget og naturlig landskap*, som tolket natur som et subjekt, har en vern-tilnærming. Det var indirekte naturvern da det ble kartlagt fareområder, på denne måten holdtes slike områder ubebygde. På den annen side var det direkte menneske-vern ved å forebygge katastrofer gjennom bruk av fareområder. Samtidig hadde spesialområder direkte naturvern da formålet gikk ut på bl.a. bevare naturen og sikre naturopplevelsen.

Til slutt kan det sies at bygningsloven av 1965 har bedre formalisering i sine kart, særlig i reguleringsplaner. Dette er fordi reguleringsplaner kunne skille mellom seks formål. Med andre ord kunne det ikke benyttes andre formål enn de som var gitt i bgl-1965 § 25. Samtidig hadde reguleringsformålene spesifikasjoner på hva formålet kunne brukes til. På denne måten kunne man redusere tvetydigheter. Allikevel viste det seg at reguleringsformålene

ikke hadde tegnespesifikasjoner. Det gjør at kartet måtte tolkes nødvendigvis med en tegnforklaring ved siden av.

Senere med lov 5. juni 1981 nr. 49 om lokal og regional planlegging (Planleggingsloven) skjer det en rekke endringer som danner grunnlaget for dagens hensynssoner. For det første ble det foreslått en særskilt formålsparagraf, noe som de tidligere lovene ikke hadde. Videre kommer det fram av utredningen NOU 1977:1 at hovedhensyn bør framheves med planleggingsloven. Spesielt var hensynet til natur og forvaltning av naturressurser slik at de ikke forringes eller går tapt pga. menneskenes utvikling.

Vi ser altså en utvikling av planlegging hvor miljømessig vern veide like tungt som andre kriterier, som f.eks. utbygging. Planlegging handlet ikke lenger bare om fysisk og økonomisk utvikling. Det ble forsøkt å få til en bedre forvaltning av arealene ved å innføre speilvendingsprinsippet. Det innebar at *intet areal skal kunne bebygges eller undergis irreversibel omdisponering uten godkjent plan eller særskilt tillatelse* (NOU 1977:1:27). Innføring av et slikt prinsipp ville bety en *speilvendning* av datidens bygningslov.

Vi ser altså en økende bevissthet om konsekvenser av menneskenes handling i planlegging. Man ville ha utbygging på den ene siden, men samtidig var det ikke ønskelig at naturressurser gikk tapt pga. menneskenes handling. En rask utbygging i byer og tettsteder medførte at vern ble til en viktig bit i puslespillet.

Det er vanskelig å vite når vi kan begynne å kalle slike tiltak, som tar sikte på å hindre fare, for risiko. Den økende bevissthet om selvpåført risiko er et viktig kjennetegn til risikosamfunnet. Imidlertid innebærer risiko at man har teknikker for visualisering for å «spå» fremtiden. Beck peker på at i mange tilfeller er det vanskelig å kunne skille mellom risiko, trussel og produserte usikkerheter, da de krysser og diffunderes (Beck 2014:82). Det kan påstås at dette er starten av et *risikosamfunn*, dvs. et moderne samfunn med en akkumulering av risikoer. Det er ikke bare risikoer knyttet til menneskene og utbygging, men også økologiske risikoer som man prøver å kontrollere med planleggingsloven.

På den annen side ble det forsøkt med 1981-loven å ordne opp to forhold; forholdet til den administrative funksjonsdeling mellom stat, fylke og kommune; og forholdet til de forskjellige sektorinteresser og planleggingen. Det er spesielt viktig å se på sistnevnte forholdet med tanke på hensynssoner.

Det var slik at før 1981-loven ble satt ut i kraft, var det en rekke lover som hadde betydning for kommunens arealplanlegging. Forskjellige interesser i planlegging medførte koordineringsproblemer for kommunene. Derfor ble det forsøkt å få til en lov som kunne ta hensyn til alle sektorinteressene og samle alle disse sektorlovene i én lov (NOU 1977:1 :11).

Ut ifra modellen om funksjoner og virkemidler i planlegging som Luigi Mazza (Mazza 1996 i Grønning 2015:74) har utviklet, kan vi si at denne perioden var preget av problemer innenfor programmering og strukturering i plansystemet. Det var et juridisk rotete system, hvor de forskjellige aktørene i planleggingen ville dekke sine interesser med grunnlag i sektorlover. Dette problemet gjorde at koblingen mellom styringssystemet og plansystemet hadde en del svakheter som måtte rettes opp med en ny lov.

Med 1981-loven kommer tydelig fram søket etter en form for kontroll som Booth (1996) kaller for utviklingskontroll som konfliktløser. Planlegging fungerer som et verktøy som prøver å balansere interessene og på den måten løse konflikter. Allikevel ble det i utredningen (NOU 1977:1 :11) understreket at det var mange sektorlover og forhold som trengte tilpassing, og det derfor ville ta tid å komme fram til et samlet lovverk.

Denne utviklingen har ført til plan- og bygningsloven av 2008, en sentral lov i planlegging som ivaretar mange hensyn og sektorinteresser. Da brukes det kommuneplanen som megler mellom lokal folkevalgt styring og myndigheter og forvaltningsregimer som har forskjellige interesser for arealbruken. Hensynssoner er et viktig virkemiddel som rydder opp plansystemet og som gir oversikt over arealbindinger til sektorlover og andre interesser på plankartet.

Går vi tilbake til forarbeidene til 1981-loven, er det mulig å understreke en utredning gjort av utvalget for kartografi den 26. mai 1975. Utredningen har stor betydning for utviklingen av dagens kartbruk i planlegging. NOU 1975:53 pekte på at alle angitte elementer i planleggingen kunne illustreres ved hjelp av kart. Målet var derfor å utvikle kartet som et mer aktivt informasjons- og kommunikasjonsmedium for allmenheten, og som verktøy for å forbedre mulighetene for politisk og allmenn deltakelse i samfunnsplanlegging. Det kan sies at en utvikling som tar utgangspunkt i å kartlegge alle elementer i planlegging har bidratt til dannelsen av flere kartsymbol som hensynssoner, arealformål, punktsymbol osv.

På grunn av at 1981-loven ble opphevet samme år den ble vedtatt, var det ikke mulig å finne eksempler av kart som ble vedtatt i henhold til denne loven. Allikevel tar plan- og bygningsloven av 1985 utgangspunkt i 1981-loven. Derfor er det mulig å se hvordan kart spiller en viktigere rolle i planlegging enn med de tidligere lovene.

Plan- og bygningsloven av 1985 er en lov som gir oss en bedre forståelse av innføringen av hensynssoner i norsk planlegging. For det første kan det sies at denne loven, i likhet med 1981-loven hadde som mål å forbedre forholdet til den administrative funksjonsdeling mellom stat, fylke og kommune. Det er altså et ønske som å forbedre koblingen mellom styringssystemet og plansystemet gjennom plan- og bygningsloven.

Som resultat av dette ble det bl.a. foreslått å ha et plansystem hvor man kunne skille mellom plantypene fylkesplaner, kommuneplaner og reguleringsplaner. I denne delen av oppgaven er det av særlig interesse å se på kommuneplanene. For det var slik at det ble i pbl-1985 § 20-4 bestemt at kommuneplanen kunne bestå av seks forskjellige hovedformål i arealdelen. Et annet viktig moment som er verdt å understreke er at fra og med pbl-1985 får arealdelen til kommuneplanen direkte rettsvirkninger (Ot.prp. nr. 56 (1984-1985):9).

Det betyr at arealdelen til kommuneplanen blir til et juridisk bindende dokument. Det fører med seg bl.a. at en god formalisering av kartet er nødvendig for å tilby et dokument som har rettsvirkninger og som ikke leder til tvetydigheter. Sagt dette kan vi se på egenskapene til formalitet som Stinchcombe (2001) omhandler i sin bok.

Stinchcombe bruker blåkopier som eksempel for å vise egenskapene til formalitet. Ser vi på plankartet slik Stinchcombe ser på blåkopier, kan vi si for det første at for å lage og forstå plankart er det behov for å lære seg det grafiske språket som brukes i kartet, m.a.o. symbolene.

Stinchcombe nevner at jo mindre variasjon i forståelsen av dokumentene jo bedre formalisering er det (2001:55). Miljøverndepartementet opprettet veiledere for utarbeiding av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Veileder T-1382 om kommuneplanens arealdel avga spesifikasjoner på hvordan plankartet skulle utformes. Det var altså statlige dokumenter som tok sikte på å lage felles «regler» for hvordan plankart skulle utarbeides. Med dette oppnådde staten at tvetydigheter i tolkningen av kart kunne reduseres.

For å oppsummere det så langt kan det sies at plan- og bygningsloven av 1985 innfører kommuneplanens arealdel med direkte rettsvirkninger. To viktige ting ble gjort med plankartet for å redusere tvetydigheter. For det første kategoriseres arealformålene som kunne brukes på kartet jf. pbl-1985 § 20-4. For det andre settes det krav til utformingen og gis spesifikasjoner for bruk av kartsymbol.

Når det gjelder arealformål i kommuneplanens arealdel ble det innført et arealformål som omfattet *andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover og områder for Forsvaret* jf. pbl-1985 § 20-4 punkt 4. Dette arealformålet ble brukt for å vise områder som var båndlagt med hjemmel i særlov eller i selve plan- og bygningsloven, og kan sammenliknes med hensynssonen i pbl § 11-8 tredje ledd bokstav d. I likhet med hensynssonen hadde formålet en begrenset rettsvirkning med 4 år, med mulighet for forlengelse. Hovedformålet i pbl-1985 kunne forlenges med inntil 2 år jf. § 20-6, mens hensynssonen for båndlegging kan forlenges med fire år jf. pbl § 11-8 tredje ledd bokstav d).

Arealformålet for båndlegging i 1985-loven kan tenkes å være et resultat av behovet for samordning mellom sektorlover og plan- og bygningsloven. Imidlertid ble dette formålet også brukt for å vise områder for Forsvaret, noe som ble til eget arealformål i dagens lov jf. § 11-7 nr. 4.

Her er det viktig å peke på at kategoriene i kommuneplanens arealdel ikke kunne brukes i kombinasjon, med områder i sjø som unntak. Når det gjelder dagens lov er det slik at hovedformål i utgangspunktet ikke kan kombineres i kommuneplaner. Imidlertid er det mulig å ha visse kombinasjoner innenfor underformålene under hvert hovedformål (Kart- og planforskriften 2009). Dette innebærer at arealformålet for båndlegging i pbl-1985 ikke kunne brukes i kombinasjon med f.eks. landbruks-, natur- og friluftsområder.

Når det gjelder kartsymbol for båndleggingsformålet er det verdt å understreke at formålet ble vist med skraverte flater, noe som også kan sammenliknes med dagens hensynssoner. Da kan det stilles spørsmål om hvorfor det ble brukt skraverte flater hvis båndleggingsformålet ikke skulle brukes i kombinasjon med andre arealformål. Det kan påstås at allerede på dette stadiet begynte man å se at båndlagte områder ikke er et formål i seg selv, men en betingelse som kan gjelde flere formål.

Selv om denne oppgaven tar for seg bruk av hensynssoner, noe som i hovedsak brukes på kommuneplannivå, er det interessant å se på formålene som kunne vises i reguleringsplaner med pbl-1985. Dette fordi man kan se flere likheter mellom tre reguleringsformål i pbl-1985 og dagens hensynssoner.

Vi kan starte med reguleringsformålet *fareområder* jf. pbl-1985 § 25 nr. 5. Det er så å si samme reguleringsformål som vi finner i bgl-1965 og som kan sammenliknes med hensynssonen bokstav a) sikrings-, støy og faresoner. Forskjellen mellom reguleringsformålene fareområder i bgl-1965 og pbl-1985 er at bruken av dette formålet i 1965-loven innebar et utbyggingsforbud, mens 1985-loven åpnet for utbygging i fareområder på visse vilkår av hensyn til sikkerheten jf. pbl-1985 § 25 nr. 5.

Videre kan vi snakke om reguleringsformålet *spesialområder* jf. pbl-1985 § 25 nr. 6. Selv om det er samme formål som vi kan finne i bgl-1965, kunne det med 1985-loven anvendes spesialområder til flere underformål. Det kunne også brukes til å vise områder for reindrift, naturvernområder, klimavernsoner, vannforsyningskilder med nedslagsfelt m.m. Som sagt tidligere har dette reguleringsformålet likheter med hensynssonen i bokstav c) *sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø*.

Det tredje reguleringsformålet i pbl-1985 som kan sammenliknes med dagens hensynssoner er *fornyelsesområder* jf. § 25 nr. 8. Reguleringsformålet skulle brukes for å angi områder med tettbebyggelse som skulle totalfornyes eller utbedres. Pr. i dag har vi hensynssonen bokstav e, som omfatter sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse.

Ser man på lovutkastet til plan- og bygningsloven av 2008 utført av Planlovutvalget (NOU 2003:14), var områder for omforming og fornyelse ikke en del av hensynssoner.

Hensynssonen ble opprinnelig foreslått som sone for særlige samarbeids- eller eierformer, herunder blant annet sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer. Områder for omforming og fornyelse ble foreslått av Planlovutvalget som et arealformål i kommuneplanens arealdel jf. lovutkastet i NOU 2003:14 § 9-7 pkt. 2; og som et arealformål i områdeplan jf. § 11-3 pkt. 2, som også var gjeldende for detaljplan jf. § 12-3 i lovutkastet.

Grunnen til å innføre sone for omforming og fornyelse som en hensynssone og ikke som et arealformål kommer fram i Ot.prp. nr.32 (2007-2008). Her står følgende: *Areal for omforming og fornyelse er flyttet til hensynssoner fordi dette ikke er et arealformål i seg selv, men en betingelse som kan gjelde flere formål* (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):112).

De tre nevnte reguleringsformålene, fareområder, spesialområder og fornyelsesområder, kan også sammenliknes med hensynssonene hvis man ser på framstillingen av disse på kartet. Ser vi på figur 21, 22 og 23(2001:55), kommer det tydelig fram at det også ble brukt skraverte flater for å vise slike arealer.

Det er vanskelig å si med sikkerhet hva som førte til at kartsymbolene for disse formål ble framstilt som skraverte flater. Det henger nok med at reguleringsplaner åpnet for å bruke reguleringsformål i kombinasjon, og skravur var en grei løsning for å framstille dette på en lesbar måte. Imidlertid, hvis vi ser på Stinchcombe (2001) kan vi trekke noen konklusjoner basert på teori.

Stinchcombe hevder at håndverkets aktiviteter er semantiker av abstraksjoner i blåkopiene og at abstraksjoner må endre seg ettersom semantikken endrer seg (2001:58). Hvis vi ser dette ut ifra et planleggingsperspektiv betyr dette at planleggers aktiviteter er semantiker av abstraksjoner i kartet. Med andre ord kan vi si at det som er på å bestemme utformingen av kartsymbolene er planleggers aktiviteter.

Går vi tilbake til bgl-1965 så var det ikke tegnespesifikasjoner for kartsymbol. Da brukte planleggere fra bl.a. Tromsø skraverte flater for å vise fareområder og spesialområder (se figur 18 og 19). Da kan det sies at planleggers aktiviteter har medført at slike reguleringsformål ble formalisert med et kartsymbol bestående av skraverte flater.

Oppsummeringsvis kan det ut ifra den historiske gjennomgangen av de forskjellige planleggingslovene sies at hensynssoner ikke er et helt nytt element i planlegging. Riktig nok var det ikke noe som het hensynssoner før 2008-loven, men det er mulig å finne flere antecedente til dette verktøyet i form av bestemmelser eller areal- og reguleringsformål i tidligere lover.

Del III – Praktisering av hensynssoner

Kapittel 7 – Utøverens perspektiv av hensynssoner

Etter å ha gjort rede for den historiske delen av norsk planlegging og hensynssoner, er det viktig å se på hvordan hensynssoner fungerer i praksis. Det er ikke alltid at ting fungerer etter sin hensikt, slik som Van der Heijden (2011) forklarer. I dette kapitlet redegjør jeg for dagens bruk av hensynssoner ved hjelp av to eksempelstudier: Tromsø og Bærum kommune.

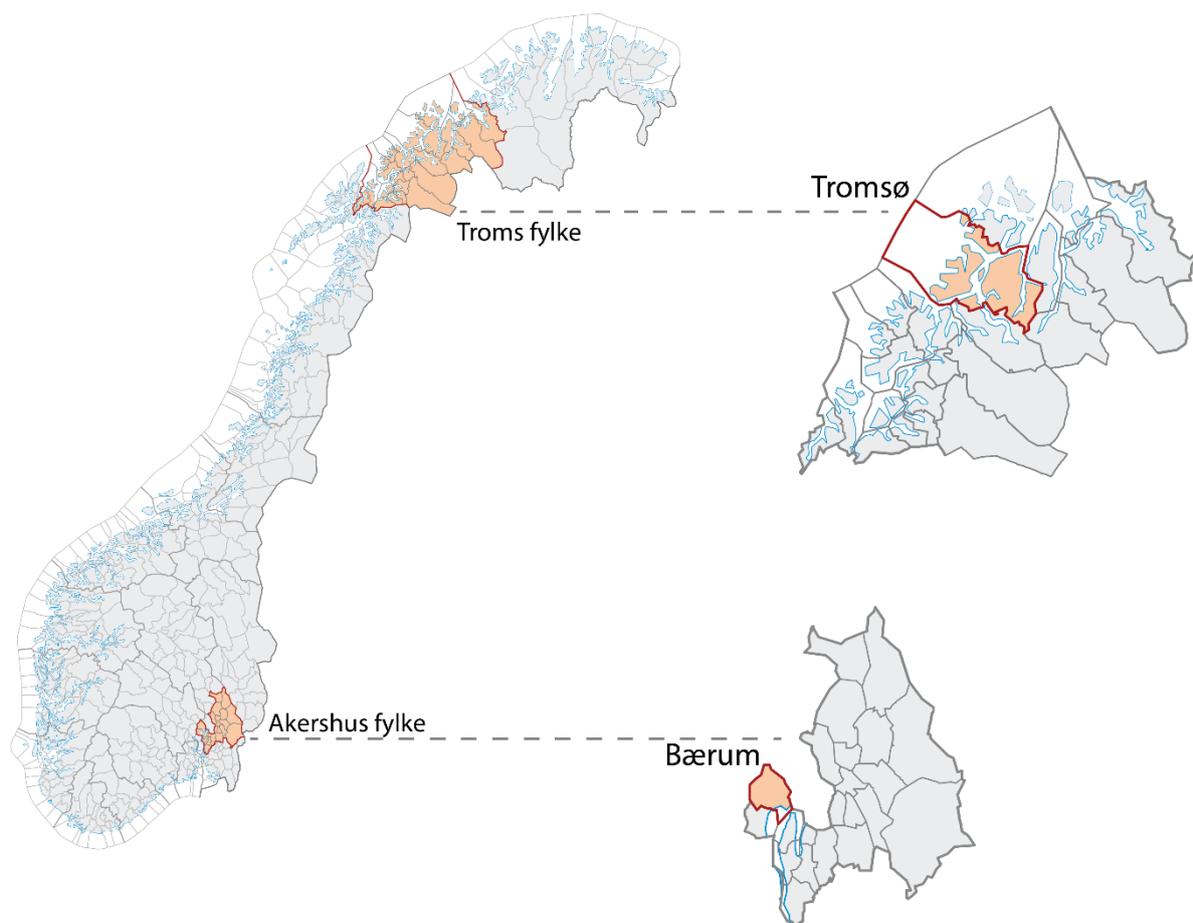
Målet med dette kapitlet er å gi et innblikk over praktisering av hensynssoner. Som sagt tidligere i denne oppgaven er det vanskelig å gi en komplett oversikt av praktiseringen av dette verktøyet i Norge. Vi snakker om seks forskjellige hensynssoner, noe som gjør at interessen i å bruke dette verktøyet vil variere fra hensynssone til hensynssone. Samtidig snakker vi om et planleggingsverktøy på kommunenivå, et folkevalgt styringsorgan, som skal bruke hensynssoner etter skjønnsmessige vurderinger.

7.1 Eksempelstudier

For å gjøre rede for utøverens perspektiv av hensynssoner velger jeg å se på to kommuner: Bærum og Tromsø. Valg av kommuner var knyttet til bruk av dette verktøyet; det var altså av stor interesse å se nærmere på kommuner som tar i bruk hensynssoner aktivt. Samtidig snakker vi om to kommuner som har høyt innbyggertall og dermed stor aktivitet og utbyggingspress.

For å samle informasjon om bruk av hensynssoner har jeg intervjuet to kommuneplanleggere, en for hver kommune. De er fagpersoner med lang erfaring med sine kommuner og med praktiseringen av dette verktøyet.

Jeg benyttet semistrukturerte intervjuer for å undersøke bruken av hensynssoner, noe som gir fleksibilitet og åpenhet. Jeg vil først gi en kort beskrivelse av hver kommune nedenfor. Videre i kapittel 7.2 gjør jeg rede for funnene som jeg har gjort ved hjelp av intervjuene.



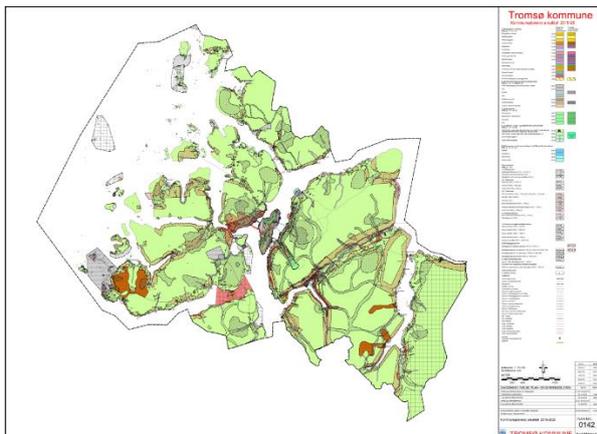
Figur 24: Kart over Norge som viser eksempelstudiene: Tromsø og Bærum kommune. Datasett (Geonorge 2017)

7.1.1 Tromsø kommune

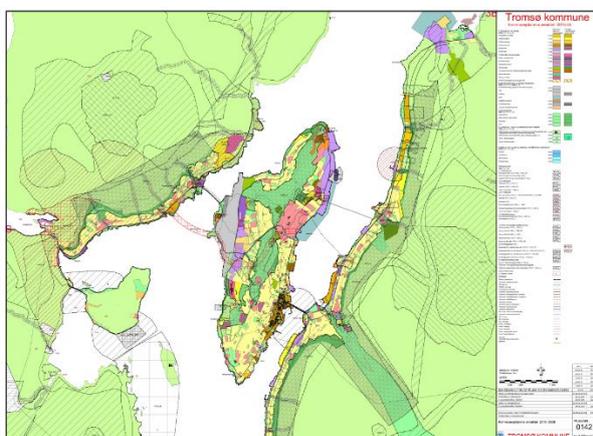
Tromsø er en bykommune i Troms fylke. Det er den tredje største bykommunen i Norge med hele 2.524 km² (hvorav land 2 480 km² og vann 44 km²) og den niende etter folketall med 74.541 innbyggere (SSB 2017).

Kommuneplanen til Tromsø ble nylig vedtatt; samfunnsdelen gjelder for perioden 2015-2026, mens arealdelen gjelder for perioden 2017-2026. Kommuneplanens arealdel er tilgjengelig på kartportalen deres, men de har også utarbeidet tre nedlastbare kart som viser arealdelen til kommuneplanen. Disse plankart er *plankart indre del med hensynssoner*, *plankart indre del uten hensynssoner* og *plankart ytre del med hensynssoner*.

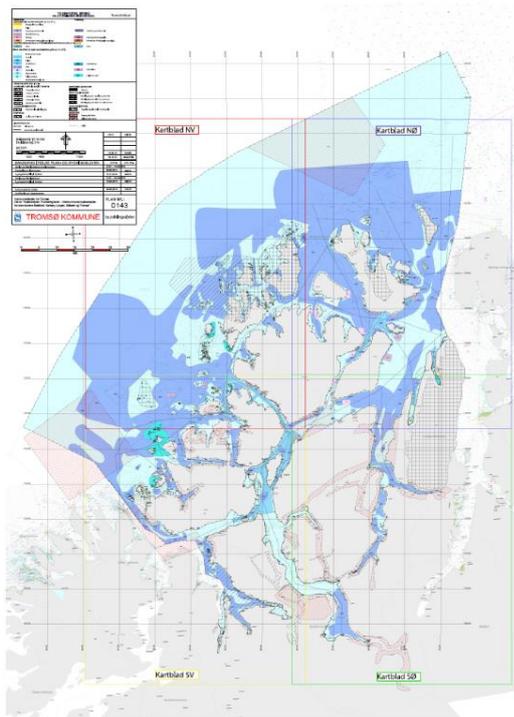
Kommunen har valgt å lage nedlastbare plankart som kan brukes som papirutgave på grunn av etterspørselen av disse (Belalcazar 2017b). Da det er mye informasjon som kommer fram i kommuneplanens arealdel blir det vist med to forskjellige utsnitt, og med mulighet til å se plankartet med og uten hensynssoner.



Figur 25: Kommuneplanens arealdel til Tromsø – ytre og indre område med hensynssoner (Tromsø kommune 2017a)

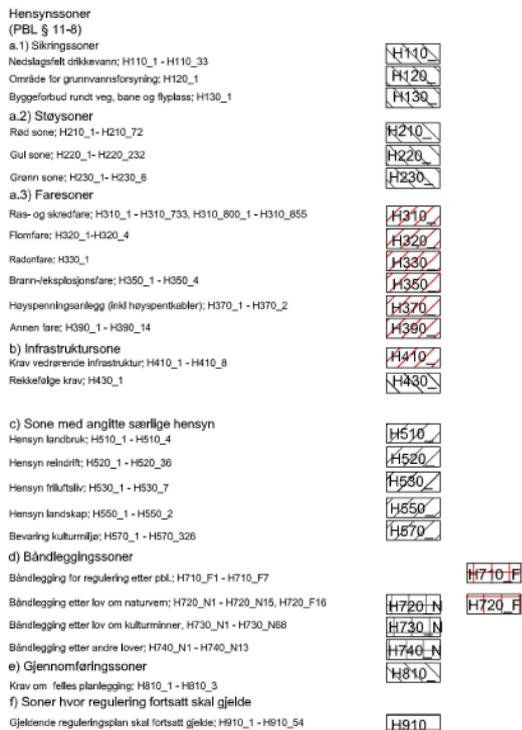


Figur 26: Kommuneplanens arealdel til Tromsø - indre område med hensynssoner (Tromsø kommune 2017a)



Figur 27: Kystzoneplan for Tromsø. Kartet gir oversikt over 4 utsnittene til planen; sørøst, sørvest, nordvest og nordøst (Tromsø kommune 2017b)

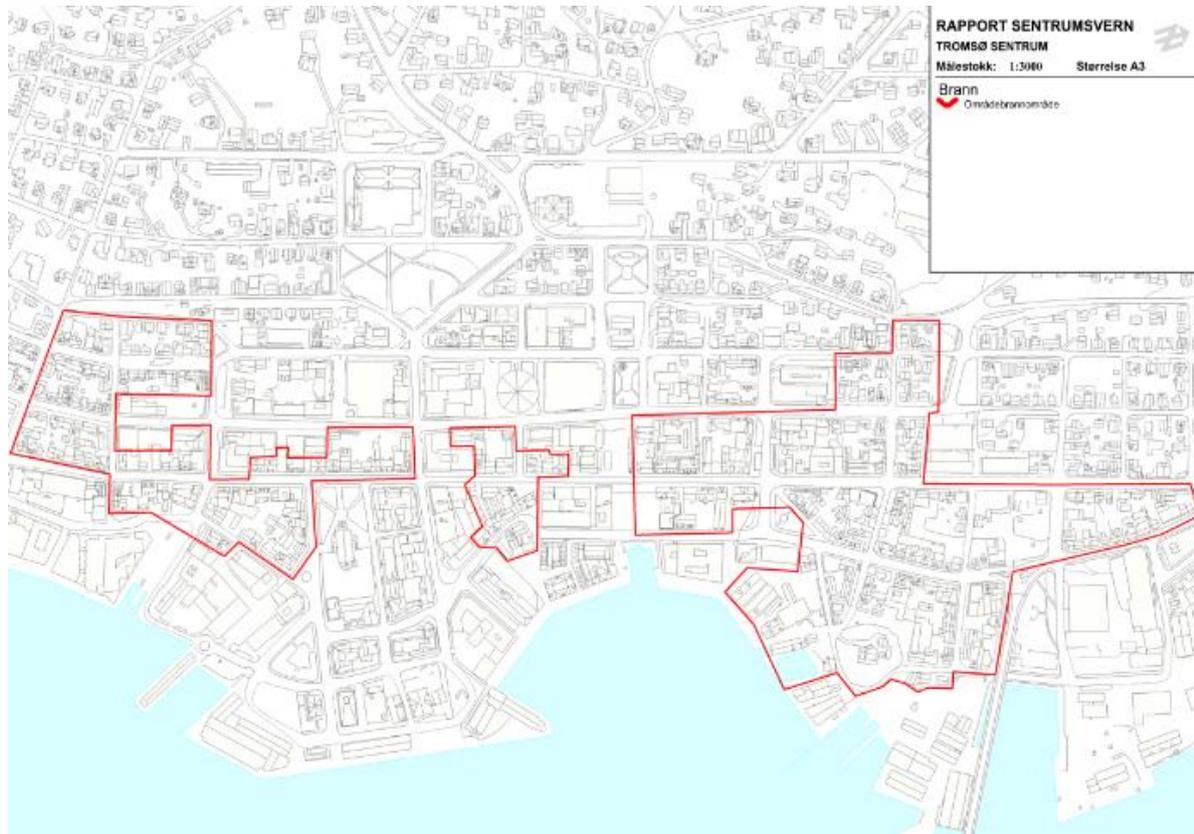
Kommunen velger å ikke vise sjøområdene i allerede nevnte plankart da de også har utarbeidet en kommunedelplan som viser kystzoneplanen for Tromsøregionen. Det er en interkommunal kystzoneplan for kommunene Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Målselv og Tromsø som ble vedtatt i 2015. I likhet med kommuneplanens arealdel har Tromsø valgt å lage flere plankart som viser kystzoneplanen med forskjellige utsnitt og målestokk for å gi bedre lesbarhet.



Når det gjelder bruk av hensynssoner i kommuneplanen har de benyttet alle de 6 variantene for hensynssoner i pbl § 11-8 tredje ledd.

Figur 28: Utsnitt av tegnforklaring til kommuneplanens arealdel til Tromsø indre område (Tromsø kommune 2017a)

Det spesielle med planbestemmelsene til hensynssonene i kommuneplanens arealdel til Tromsø, er at de benytter seg av temakart for å fremvise visse hensyn på en mer forståelig måte. Disse temakartene kommer fram i planbestemmelsene til kommuneplanens arealdel. Et eksempel på dette er temakartet som viser hensynssoner for brannsikkerhet i tett trehusbebyggelse:



Figur 29: Kart over hensynssonen for brannsikkerhet i tett trehusbebyggelse. Planbestemmelser (Tromsø kommune 2017a)

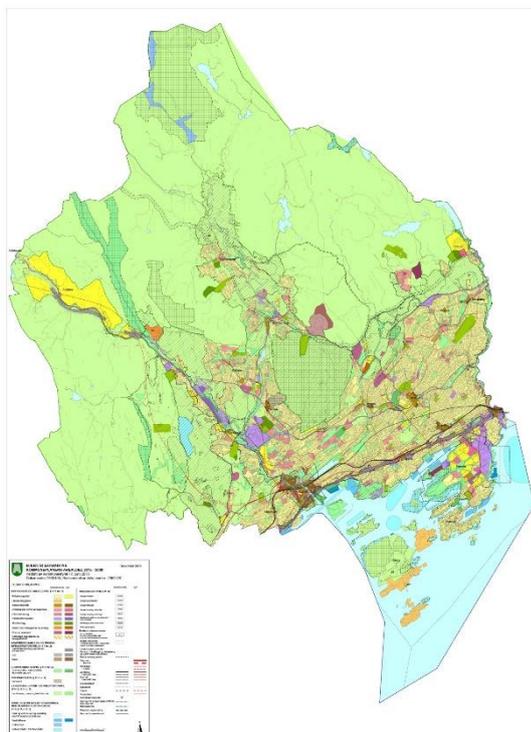
7.1.2 Bærum kommune

Bærum er en kommune i vestdelen Akershus fylkeskommune. Bærum er Norges femte største kommune etter folketall med 122.348 innbyggere (SSB 2017). Bærum grenser i sørvest til Asker og Lier, i nordvest til Hole og Ringerike, i nordøst til Oslo. I tillegg har Bærum sjøgrenser mot Nesodden i sørøst.

Når det gjelder kommuneplanen til Bærum kommune ble samfunnsdelen vedtatt av kommunestyret den 25.01.2017 og er gyldig for perioden 2017-2035. Gjeldende

kommuneplanens arealdel er for perioden 2015-2030, men det har blitt utarbeidet en ny arealdel for perioden 2017-2035 som var ute på høring til 03.04.17.

Ut ifra gjeldende kommuneplanens arealdel og bestemmelser kommer det fram at de tar i bruk 4 av de 6 variantene for hensynssoner som plan- og bygningsloven § 11-8 legger til rette for. Disse er sikringssone for drikkevannskilde med tilhørende nedbørsfelt i bokstav a, soner med særlige hensyn til kulturmiljø, landskap og grønnstruktur i bokstav c, sone for båndlegging etter lov om naturvern/naturmangfold og andre lover i bokstav d, og sone med krav om felles planlegging i bokstav e.



Figur 30: Kommuneplanens arealdel til Bærum 2015-2030 (Bærum kommune 2017b)

	eksisterende	nytt
Hensynssoner (PBL § 11-8)		
Hensyn friluftsliv		
Hensyn grønnstruktur		
Hensyn landskap		
Hensyn bevaring naturmiljø		
Hensyn bevaring kulturmiljø		
Båndlegging etter lov om naturvern/ naturmangfold		
Båndlegging etter andre lover		
Felles planlegging		

Figur 31: Utsnitt av tegnforklaring til kommuneplanens arealdel til Bærum som viser hensynssoner i planen (Bærum kommune 2017b)

Den nye kommuneplanens arealdel som ennå ikke er vedtatt, viser at de også tar i bruk hensynssoner for å vise særlig hensyn til naturmiljø med hensynssonen i bokstav c, og sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret i bokstav f. Samtidig kommer det fram av den digitale versjonen av kommuneplanen (Bærum kommune 2017a), at de tar i bruk hensynssoner for å vise faresoner for flom og ras- og skredfare.



Figur 32: Utsnitt av tegnforklaring til kommuneplanens arealdel, digital versjon (Bærum kommune 2017a)

Figur 33: utsnitt av tegnforklaring til fremtidig kommuneplanens arealdel til Bærum som viser hensynssoner i planen (ennå ikke vedtatt) (Bærum kommune 2017b)

7.2 funn av intervjuene

Etter å ha snakket med fagpersoner fra Bærum og Tromsø kommune om hensynssoner, har jeg fått informasjon som er nyttig for å gi en oversikt over praktisering av dette verktøyet. Under kaller jeg informanten fra Tromsø kommune for **informant 1**, og informanten fra Bærum kommune for **informant 2**.

Et av de første spørsmålene som jeg stilte til informantene var hvor lenge de har jobbet med hensynssoner. Tromsø har tatt i bruk hensynssoner helt fra de kom, mens Bærum innførte hensynssoner med kommuneplanens arealdel fra 2015. Bærum forklarte at den forrige planen ble vedtatt i 2010, men den var i henhold til 1985-loven.

Her er det viktig å vise til at selv om Bærum vedtok kommuneplanens arealdel fra 2010 med hjemmel i gammel lov, brukte de kartsymbol som viste særlige egenskaper til LNF-områdene. Eksempler på dette er *LNF der landbruk er dominerende*, eller *LNF med kulturvern og kulturlandskapsinteresse*. Disse kartsymbolene ble fremstilt med skraverte områder, noe som kan sammenliknes med hensynssoner. Riktignok var dette spesialtilpasset hos dem, men informant 2 mente at var det viktig å vise det på planen.

Videre forklarer informant 2 at planen som kom etter den, det vil si arealdelen for perioden

2015-2030, ble vedtatt etter plan- og bygningsloven av 2008. Her var de konsekvente og viste de særlige egenskapene i LNF-områdene med hensynssoner.

Videre var det interessant å høre om de så fordeler og/eller ulemper ved bruk av hensynssoner. Tromsø kommune så både positive og negative sider ved hensynssoner, mens Bærum kommune holdte en positiv tilnærming til dette verktøyet.

Positive sider ved hensynssoner

For å starte med det positive så mente informant 1 at hensynssoner fungerer fint i noen felt, som for eksempel ved siden av byggeformål i kommuneplanens arealdel. Her tar Tromsø kommune i bruk hensynssoner for å vise f.eks. særlig hensyn til brannsikkerhet, eller for å vise fare for radon. Informant 1 mente at slike hensyn er vanskelige å fremstille på en annen måte i plankartet og er derfor positive til det.

Informant 2 hadde en positiv holdning til hensynssoner og hvordan det brukes i Bærum. Informanten understreket rollen til hensynssoner både på kommuneplannivå og reguleringsplannivå. Informant 2 forklarte at med 1985-loven kunne man ta i bruk spesialområder som reguleringsformål, men at det egentlig var hensyn som skulle ivaretas og ikke et formål i seg selv. Informanten mente altså at hensynssoner er en mye mer fornuftig måte å vise disse egenskapene ved arealet i kommuneplaner og reguleringsplaner. Videre peker informant 2 på at hensynssoner gir kommunen muligheten til å velge. Det er med andre ord mulig med hensynssoner å legge til flere og særlige restriksjoner til arealbruken.

Svake sider ved hensynssoner

Informanten fra Bærum kommune hadde som sagt tidligere en positiv holdning til hensynssoner. Imidlertid peker informanten på noen svakheter som dette verktøyet kan ha, spesielt knyttet til hensynssonen bokstav c, om soner med særlig hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø.

Informanten fra Bærum kommune mente at hensynssoner som viser særlig hensyn til LNF-områdene er på mange måter en form for visualisering, mer enn at de har veldig stor betydning rent praktisk. Videre nevner informanten at det er synd at man, på kommuneplannivå, ikke kan ha juridisk bindende bestemmelser knyttet til hensynssoner i LNF-områdene; man kan bare knytte retningslinjer til denne sonen. Det er et problem ifølge

informanten, fordi vanligvis regulerer man ikke LNF-områdene. Informant 2 forklarer at straks man setter i gang en regulering av et område dukker det opp interesser.

Når kommunen da velger å regulere LNF-områder til for eksempel bevaring eller særlige landskapshensyn, kommer gjerne utbyggingsinteressene også fram. Dermed forklarer informant 2 at man av og til kan oppnå akkurat det motsatte av det man er ute etter med reguleringen. Grunneiere ser reguleringen som en mulighet til å få regulert inn et utbyggingsformål, når utgangspunktet egentlig var å bevare. Derfor konkluderer informant 2 med at sterkere restriksjoner til LNF-områdene på kommuneplannivå ville endret reguleringsbehovet for å bevare området.

På den annen side peker informanten fra Tromsø kommune på andre svake sider ved hensynssoner. For det første nevner informanten at i noen tilfeller kan hensynssoner legge unødvendige restriksjoner på arealbruken. Informant 1 velger å sammenlikne dette med uttrykket *smør på flesk* og bruker LNF(R)-områder som eksempel. Informanten forklarer at LNF(R)-områder er ubebygde områder, måtte det være jord, skog eller naturområde, og er dermed ikke truet av nedbygging. Av den grunn ser informant 1 ikke behov for å bruke hensynssoner som tar sikte på å bevare området. Det kan sies at det er en motsatt oppfatning av informanten fra Bærum kommune.

Videre peker informant 1 på en utfordring knyttet til en av oppgavene til hensynssonene, nemlig å få til bedre samordning rundt planleggingsaktørene. Hensynssoner skal bidra til at sektorinteresser blir tatt i betraktning i planprosessene. Informant 1 mener at det er mange sektorer som ønsker seg hensynssone for å ivareta sitt arbeidsfelt og sitt ansvar.

Informanten forklarer dette med en hensynssone som de bruker for å vise særlig hensyn til brannsikkerhet i tett trehusbebyggelse. Informanten mente at det er vanskelig å si nei til forslaget om innføringen av en slik hensynssone. Dette fordi hvis det oppstår en bybrann så ville kommunen få *en slags beskyldning for at vi tok for lett på det problemet* (Belalcazar 2017b).

Det er ikke bare det at kommunen kan få beskyldninger, men at det kan oppstå trussel av sektorer om innsigelse til planen hvis det ikke innføres hensynssoner som ivaretar deres interesser. Slik forklarer informant 1 og sier at grunnen til at de har hensynssoner oppå LNF(R)-områder er fordi landbruksmyndighetene har krevet det. Informanten fra Tromsø

kommune forklarer videre at for å spare tid og bli ferdig med en plan legger de ofte på en hensynssone for å tilfredsstille den enkeltes interesse.

Ifølge informant 1 viderefører det til et annet problem, nemlig at planer kan bli veldig kompliserte. Informanten forklarer at et område kan ramles av en rekke hensyn og restriksjoner, noe som gjør at kommuneplaner blir mer og mer kompliserte og som politisk sett kan være vanskelig å vedta en plan med så mye restriksjoner i.

Til slutt kan det sies at en annen negativ side ved hensynssoner kan være lesbarheten av plankart. Dette er noe som både informant 1 og informant 2 er enige i.

For å starte med Bærum sier informant 2 at bruken av hensynssoner kan svekke lesbarheten av kommuneplaner. Av den grunn velger Bærum å vise soner med særlige hensyn gjennom bl.a. temakart, og ikke i selve plankartet. Eksempler på dette er faresoner som brukes ganske aktivt i reguleringsplaner og som ikke framgår av kommuneplanens arealdel.

Informant 2 mener at dette har med detaljeringsgraden å gjøre. Informanten forklarer videre at hvis en kartlegger alle disse egenskapene av et område i kommuneplanen vil den bli altfor detaljert. Samtidig vil en ikke få gjort en grundig nok vurdering av for eksempel faregraden.

Derfor velger Bærum å sortere informasjonen og knytter hensynssoner til plankart stort sett når det gjelder vernehensyn. Eksempler på dette er hensynssoner som viser viktige kulturminner og bevaring av naturmiljø. Informanten forklarer at dette henger sammen med at Bærum er en kommune hvor det skjer veldig mye og er derfor viktig å sette restriksjoner på arealbruken. Bærum har altså en rekke temakart som går ut på fare, risiko og sårbarhet, som flomsonekart, men disse brukes som kartlag ved behandling av enkeltsaker.

Informanten fra Bærum ser ikke behov for å vise slike egenskaper av et område i kommuneplanens arealdel. Dette fordi man har et generelt plankrav; m.a.o. er det veldig lite man kan gjøre uten at man må regulere området på nytt. Ifølge informanten, når det kommer et planinitiativ har de et internt oppstartsmøte. Her samler de alle rammene som grunneiere eller private må ta hensyn til, som delvis ligger i kommuneplanen, men også som egne temakart, slik som flom, ras, grunnforhold, radon, støy, luftforurensning m.m. På denne måten kan de ivareta de forskjellige hensynene i reguleringsplaner.

Når det gjelder Tromsø kommune forklarer informant 1 at med hjelp av digitale systemer kan vi legge på flere lag med informasjon i et kart, på samme måte som vi kan fjerne dem. Det hjelper til at kart blir mer lesbare, men samtidig innebærer dette også at papirutgaven blir umulig å forholde seg til hvis all den informasjonen kommer fram i kartet.

Videre forklarer informanten at kommuneplanen skal også være et verktøy for å vise strategier og en langsiktig utvikling. Informant 1 mener at strategier er vanskelige å fremstille på et vanlig juridisk kart. For et juridisk kart skal vise viktig informasjon mtp. den ønskede utviklingen, men når man har flere lag med informasjon svekker dette lesbarheten. Informanten forklarer videre at politikere opplever vanskeligheter for å se strategiene i kommuneplanen med arealformål og hensynssoner. Derfor tar de i bruk PowerPoint-presentasjoner og temakart som viser strategiene i kommuneplanen.

Informant 1 peker på at det er mulig å vise strategien i planen hvis man bare har en hensynssone i et område, men i det øyeblikket en legger på 3 eller 4 hensynssoner på samme området er det lett gjort å gå seg vill i bestemmelser og hensyn. Samtidig nevner informant 1 at hvis en sektor får medhold i at kommunen legger en hensynssone på et areal, vil dette oppmuntre andre etater til å ha egne hensynssoner som ivaretar deres interesser.

Temakart

Både informant 1 og informant 2 understreker rollen som temakart spiller for å vise soner med særlige hensyn.

Som sagt tidligere bruker Tromsø kommune temakart i planbestemmelsene til kommuneplanenes arealdel for å fremvise visse hensyn på en mer forståelig måte. Da jeg spurte informant 1 om rollen til disse temakartene fikk jeg som svar at det henger sammen med at planbestemmelser skal være med på å supplere kartet. Informanten forklarte videre at det man ikke kan fremstille juridisk på kartet, skal fremgå av de såkalte utfyllende bestemmelser. Imidlertid opplevde kommunen at disse bestemmelsene ble lengre og lengre og da var det vanskelig å knytte det til plankartet. For å gjøre da bestemmelsene mer lesbare tar de i bruk temakart som kommer fram i samme dokument.

På den annen side velger Bærum kommune å sortere informasjonen som skal framgå av kommuneplanen og informasjon som skal framgå av temakart. Temakart kan sees på nettsiden til kommunen under kartportalen (Bærum kommune 2017a), men de vises ikke på

planbestemmelsene til kommuneplanens arealdel. Av den grunn er temakartene teknisk sett ikke juridisk bindende. Da jeg spurte om dette var et problem så svarte informant 2 at det generelle plankravet åpner for at kommunen kan sette krav til forskjellige forhold. På denne måten kan de da ivareta særlige hensyn i senere regulering.

Del IV – Hensynssoner i et planteoretisk perspektiv

Kapittel 8 – En samlet analyse

Det er vanskelig å snakke om hensynssoner som én ting. Dette er fordi vi snakker om seks forskjellige varianter av hensynssoner. Noen går ut på sikkerhet og risiko, andre går ut på naturvern, mens andre går ut på diverse prosesser i planlegging. I dette kapitlet gjør jeg en samlet analyse av hensynssoner.

Hensynssoner som kartsymbol

Det kan sies for det første at hensynssoner er et kartsymbol. Corboz (1983) forklarer at det er to mulige forhold til territoriet: *territoriet og kartet*, som innebærer en betraktning av natur som en felles gode som kan, og til og med må utnyttes for sin egen fortjeneste; og *naturlig landskap som et betrakningsobjekt*, som innebærer et forhold til natur som subjekt. Det kan henholdsvis kobles med utbygging og vern.

Hensynssoner innebærer forskjellige former for vern. Det kan være snakk om menneskevern ved f.eks. å sikre områder for menneskelig utnyttelse og forebygge katastrofer, og naturvern ved f.eks. å forby tiltak som ødelegger naturopplevelsen. Før var det enkelte paragrafer som tok seg av dette, senere reguleringsformål og arealformål, og nå er det en av oppgavene til hensynssoner. I noen tilfeller er det selve hensynssonen som setter krav til området gjennom bestemmelser og retningslinjer, mens i andre tilfeller er det sektorlover som setter begrensninger i arealbruken og benytter seg av hensynssoner som informasjonsmiddel for å vise dette på plankartet.

Videre kan vi si at hensynssoner er en norsk soneringsteknikk som har egenskaper av en ytelsesbasert sonedeling, også kjent som effektbasert planlegging. Som sagt tidligere tar denne soneringsteknikken utgangspunkt i antakelsen om at ringvirkninger av arealbruk er et resultat av intensitet, eller av fysiske egenskaper og funksjoner, og ikke et resultat av et bestemt arealbruk som sådan, som f.eks. boligområde eller industriellområde (Baker et al. 2006:396). Det innebærer at utvikling av et område blir vurdert etter forutbestemte standarder som setter kvantitative utnyttelsesgrenser for området. Et godt eksempel på det er å sette støygrenser i et område. Imidlertid fungerer ikke hensynssoner alene, men sammen med arealformål.

Ved å se på utviklingen av soneringsteknikkene i Norge kan vi si at ytelsesbasert sonedeling allerede var til stede i norsk planlegging før hensynssonene kom. Det er mulig å se enkelbruks-sonering i planer fra f.eks. 1970-tallet (se figur 17).

Fra og med bgl-1965 og innføringen av reguleringsformål dannes det et hybrid mellom enkelbruks-sonering og effektbasert planlegging. Slik var det også med pbl-1985 ved bruk av fareområder og spesialområder som reguleringsformål, men fra og med plan- og bygningsloven av 2008 skilles det mellom enkelbruks-sonering (arealformål) og ytelsesbasert sonedeling (hensynssoner).

Imidlertid er det også viktig å se på den tredje soneringsteknikken redegjort i denne oppgaven, nemlig *formbasert sonedeling* (FBCI 2017; Talen 2012:184-185). Denne teknikken kan sammenliknes med detaljreguleringsplaner siden disse regulerer arealet i mye større grad. Dette er fordi det er mulig å fastsette flere underformål og reguleringsbestemmelser om forskjellige forhold.

Denne soneringsteknikken gjør at behovet for bruk av effektbasert planlegging reduseres, med andre ord er hensynssoner ikke lenger nødvendige å vises på reguleringskartet i de fleste tilfeller.

Det er også interessant å se hvordan risikosamfunnet har bidratt til dannelsen av en soneringsteknikk. Slik som Beck (2014) sier trenger risiko teknikker for visualisering, symbolske former m.m.

Risiko er nå blitt en viktig del av planlegging. Den skal framstilles på kart gjennom hensynssoner, en soneringsteknikk som bl.a. viser egenskaper av et område og som er viktige å ta hensyn til for å hindre at katastrofer finner sted.

Det kan også sies at dette kartsymbolet viser ikke eksisterende areal på kartet. For Beck er risikoer hendelser som ikke er virkelige (2014:81). Risiko eksisterer i en permanent form av en virtuell virkelighet, dvs. at risiko ikke er reell, men kan bli til en virkelighet. I det øyeblikket risiko blir til en virkelighet, slutter det å være risiko for å bli til en katastrofe (Beck 2014:81).

Dette kan sammenliknes med rollen til kart som et planleggingsverktøy. Corboz (1983) peker på at planleggingskart viser ikke-eksisterende areal på samme måte som om det var eksisterende. Kartet forutser endringer ved å foreskrive dem. Planleggingskart er derfor et

virkemiddel som prosjekterer framtiden (1983:25). Jeg vil påstå at risiko har en naturlig kobling til planlegging og plankart da begge er opptatt av å prosjektere fremtiden.

Imidlertid må vi ikke glemme at kommuneplanens arealdel er et juridisk bindende dokument og at hensynssoner er en del av det. Sagt med andre ord er hensynssoner et juridisk bindende kartsymbol. Det kan fastslås at formalisering har spilt en viktig rolle for dannelsen av hensynssoner som kartsymbol. Som sagt tidligere ble noen av disse hensynene ivaretatt gjennom reguleringsformål i plan- og bygningsloven av 1985. Som følge av den juridiske virkningen av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, og for å få til bedre formalisering og forståelse av planene, kan det nå skilles mellom formål og hensynssoner.

Vi kan si at hensynssoner er et kartelement i kommuneplaner og reguleringsplaner med juridisk kraft som fungerer som et kommunikativ middel for de forskjellige planleggingsaktørene. Hensynssoner innebærer også en eller annen form for betingelse for videre planlegging, som er uavhengig av arealformål. Deretter er det vanskelig å snakke om hensynssoner som én ting. Dette er fordi vi snakker om seks forskjellige varianter av hensynssoner. Derfor er det viktig å se på hvilke funksjoner som hver enkel hensynssone har.

Funksjoner til hensynssoner

Som sagt tidligere er det vanskelig å snakke om hensynssoner som én ting. Noen går ut på sikkerhet og risiko, andre går ut på naturvern, mens andre går ut på planleggingsprosesser. Det innebærer at hensynssoner er opptatt av forskjellige former for utbyggingskontroll i det norske plansystemet. Det kan være at hensynssoner viser en form for estetisk kontroll (Booth 1996), som f.eks. gjennom hensynssonen for omforming og fornyelse. Hensynssoner har også en hygienisk- og sikkerhetskontroll (Booth 1996; Grønning 2015:64), noe som kommer tydelig fram med hensynssonen bokstav a) sikrings-, støy- og faresoner.

Samtidig har hensynssoner moderne former for kontroll (Grønning 2015:64) som endring i henhold til en strategi (Booth 1996). Det går ut på å sikre en langsiktig utvikling og kunne bestemme retningen til utviklingen. Kommuneplanens samfunnsdel og arealdel er viktige verktøy for å tenke strategisk og bestemme den ønskede utviklingen. Hensynssoner er da et virkemiddel i arealdelen som kan legge restriksjoner på arealbruken og slik være med på å oppnå utviklingsmålene.

Til slutt skiller Booth (1996) en form for kontroll som kan kalles for utbyggingskontroll som en måte å løse konflikter på. Det kan sies at denne formen for kontroll er tilstede i norsk planlovgivning allerede på midten av 1960-tallet. Da begynte konflikter mellom utbygging og vern å få stor betydning i planlegging. Imidlertid er det ikke bare konflikten mellom utbygging og vern som hensynssonene tar for seg i dag, men også konflikter som følge av det juridisk rotete plansystemet.

Som sagt tidligere forsøkte planleggingsaktørene på 1980-tallet å dekke sine interesser med grunnlag i sektorlover. Dette henger sammen med utviklingen av norsk planlovgivning som institusjon. Van der Heijden (2011) forklarer at institusjonelle endringer skjer gjennom en prosess hvor nye elementer blir koblet til eksisterende institusjoner uten å erstatte de gamle elementene. I dette tilfellet er det snakk om nye aktører som har interesse i planleggingen og som inkluderes i planleggingsinstitusjonen. Pr. i dag hjelper hensynssoner til å rydde opp det juridiske plansystemet ved f.eks. å ivareta hensyn av sektorer i planlegging, og ved å vise områder som er bundet til sektorlover.

På den annen side hjelper hensynssoner også til å sette orden i plantypene kommuneplan, områderegulering og detaljregulering. Plan- og bygningsloven av 2008 har utviklet en kontinuerlig planleggingsprosess hvor kommuneplanen gir grunnlag for videre planlegging. Da er det viktig å vise hensyn som ønskes å ivaretas i senere planlegging, allerede på kommuneplannivå.

For å gjøre dette mer forståelig har jeg valgt å dele hensynssoner i to kategorier: *hensynssoner som substansiell kontroll* og *hensynssoner som prosedural kontroll*.

Hensynssoner som substansiell kontroll

Med hensynssoner som substansiell kontroll mener jeg da hensynssoner som tar sikte på å oppnå bestemte resultater. For å gjøre dette legger hensynssoner forskjellige former for restriksjoner i arealbruken, uavhengig av arealformålet. I denne kategorien kan for det første nevnes hensynssonen bokstav a) **sikrings-, støy og faresoner**. Hensikten med denne hensynssonen er å vise utsatte områder for bl.a. støy, skred, ras og brann, som skal tas hensyn til ved videre planlegging. Vi så ved hjelp av den historiske analysen at det er mulig å finne spor av denne hensynssonen i tidligere lover.

For eksempel inneholdte lov om bygningsvesenet av 1924 en paragraf (§ 60) som satt restriksjoner på arealbruken for å forhindre økonomiske og samfunnsmessige tap som følge av katastrofer. Her stod det at grunn som bebygges, *skal yde fornøden sikkerhet for at ikke bygningen utsettes for fare ved synkning, sammenstyrting, jordras, vannsig eller lignende, være fri for sundhetsskadelige stoffer, og omhyggelig dreneres i den utstrekning og på den måte som det av bygningsrådet finnes påkrevet.*

Senere med bygningsloven av 1965 ble det mulig å benytte reguleringsformålet *fareområder* for områder som av særlige grunner ikke kunne bebygges. Reguleringsformålet ble videreført i plan- og bygningsloven av 1985, men med en viktig endring. fareområder i bgl-1965 kunne ikke tillates bebygde. I pbl-1985 derimot, var det mulig for kommunen å velge mellom å ikke tillate utbygging i området, eller at utbygging bare skjedde på nærmere vilkår av hensyn til sikkerheten.

Videre faller hensynssonen bokstav b) **soner med særlige krav til infrastruktur** under denne kategorien. Hensikten med denne hensynssonen er å få til gode miljø- og samfunnsmessige helhetsløsninger ved å sikre eller begrense etablering av teknisk infrastruktur. Det kan bl.a. gi forbud eller påbud om bestemte løsninger for infrastruktur i sonen.

Gjennom den historiske analysen kunne jeg ikke finne arealformål, reguleringsformål eller bestemmelser i tidligere planleggingslover, som kan sammenliknes med denne hensynssonen. Imidlertid kan det sies at hensynssonen er et resultat av en lov som tar sikte på en bærekraftig utvikling jf. § 1-1. Ifølge veileder om kommuneplanens arealdel (T-1491 2012:105) gir denne hensynssonen flere nye virkemidler for planleggingen.

Hensynssonen bokstav c) **sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø**, faller også under denne kategorien. Selv om det ikke er mulig å sette bestemmelser knyttet til denne hensynssonen, er det mulig å gi retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen. Det kan sies at denne hensynssonen representerer et ønske om å verne naturen og kulturmiljø, eller beskytte naturen og kulturmiljø mot fremtidig menneskelig aktivitet.

Den historiske analysen viser at allerede med bygningsloven av 1965 var det et tydelig ønske om å bevare visse områder og beskytte dem mot utbygging. Paragraf 25 nr. 6 i denne loven inneholdte reguleringsformålet *spesialområder*. Det kunne brukes bl.a. til å vise friluftsområder som ikke forutsattes ekspropriert av kommunen der målet var å bevare naturen og sikre naturopplevelsen. Samtidig kunne det brukes til å vise anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi bør søkes bevart.

Med plan- og bygningsloven av 1985 ble reguleringsformålet *spesialområder* videreført, men med noen endringer knyttet til bruken av det. Det framgår av veileder av reguleringsplan og bebyggelsesplan til denne loven (T-1381 2001:43) at reguleringsformålet omfattet en rekke forskjelligartede formål og tiltak av privat eller offentlig art, og at det kunne betraktes som en samlekategori for tiltak som ikke naturlig falt inn under andre reguleringsformål.

Underformål i spesialområder som kan sammenliknes med hensynssonen bokstav c, er *områder med bygninger og anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi skal bevares, områder for reindrift, friluftsområder, naturvernområder og vannforsyningskilder med nedslagsfelt*.

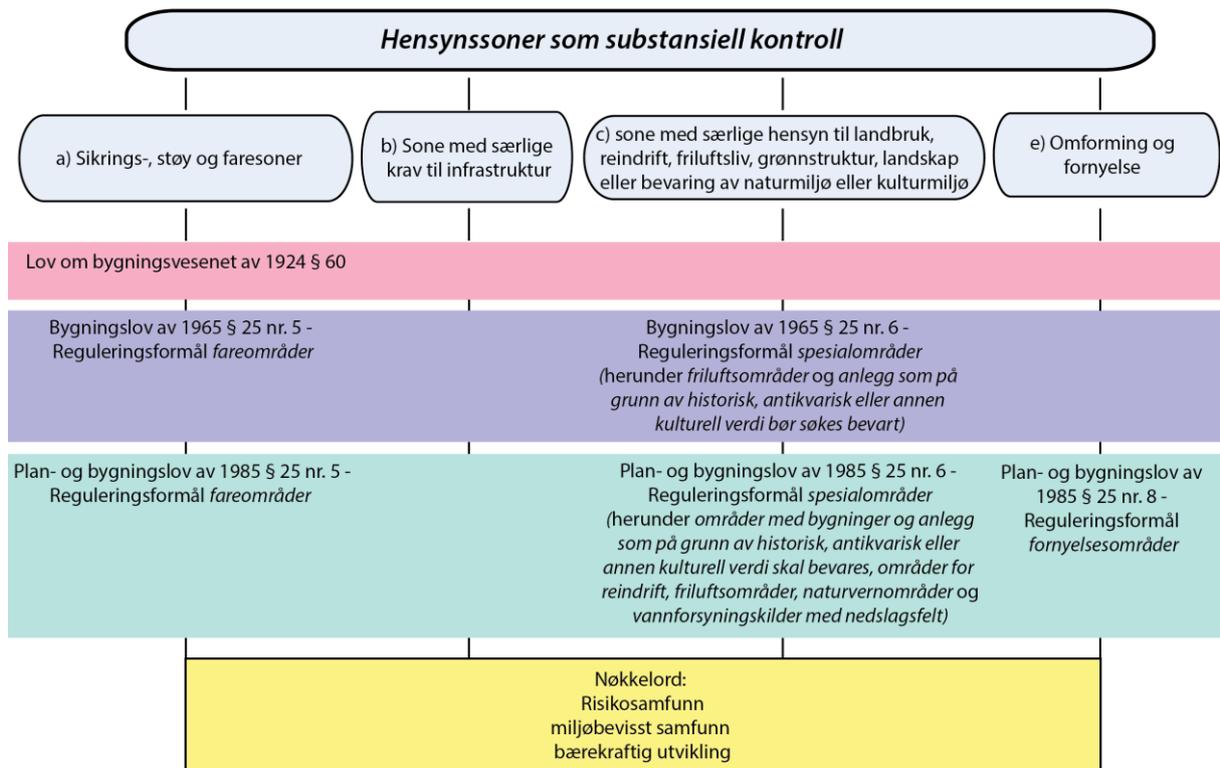
Til slutt kan vi snakke om hensynssonen bokstav e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, **samt omforming og fornyelse**. Det er en hensynssone som er vanskelig å kategorisere siden vi snakker om to forskjellige hensikter som sonen kan ha.

For det første kan hensynssonen brukes til å fastsette krav om at flere eiendommer skal undergis felles planlegging. Det vil si at det er en ren prosedural kontroll som fjerner adgang for private til å fremme reguleringsplan bare for sin egen eiendom. Imidlertid kan hensynssonen også brukes til å kreve at angitte områder omformes eller fornyes. Det er et

virkemiddel som ble innført i loven for å motvirke videre spredning av bebyggelsen. Av den grunn kan det sies at omforming og fornyelse er en del av hensynssoner som substansiell kontroll.

Det framgår av den historiske analysen at plan- og bygningsloven av 1985 inneholdte et reguleringsformål som kan sammenliknes med denne hensynssonen, nemlig *fornyelsesområder* jf. § 25 nr. 8. Fornyelsesområder ble brukt for å angi tettstedsområder som skulle totalfornyes eller utbedres.

Senere ble det i den første lovproposisjonen til plan- og bygningsloven av 2008 (NOU 2003:14) foreslått at områder for omforming og fornyelse skulle være et arealformål i kommuneplanens arealdel og arealformål i områdeplan. Det ble bestemt i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) at dette ikke var et arealformål i seg selv, men en betingelse som kan gjelde flere formål og er derfor en hensynssone i gjeldende lov.



Figur 34: Hensynssoner som substansiell kontroll og sine antecedente

Hensynssoner som prosedural kontroll

Hensynssoner som prosedural kontroll er den andre kategorien som jeg bruker for å dele inn hensynssonene. I dette tilfellet snakker jeg om hensynssoner som tar sikte på å legge til rette for videre prosesser i planlegging. Riktignok er alle hensynssoner en anvisning til videre planprosess, men det som skiller denne kategorien fra hensynssoner som substansiell kontroll, er at disse hensynssoner har som mål å rydde opp det juridiske plansystemet.

Dannelsen av disse hensynssonene henger sammen med at gjennom historien har de forskjellige planleggingslovene forsøkt å skape bedre samordning og samarbeid mellom de forskjellige aktørene i planleggingsprosessene. Først, med bgl-1924 var det et mål å skape et samarbeid mellom stat og kommune. Senere, med bygningsloven av 1965 ble nye aktører involvert i norsk planlegging. Loven engasjerte politikere, nye grupper fagfolk og andre interesserte i naturressursdisponering, utbygging og vern.

Bygningsloven av 1965 innførte også de såkalte oversiktsplaner, som hjalp til å se enkeltplanene i sammenheng. Det var altså et forsøk på å skape bedre samordning inni kommunen og blant kommunene også. Etter 3-4 år med denne loven ble det igangsatt en ny større lovrevisjon, bl.a. fordi det var, ved siden av bygningsloven, en rekke lover som hadde betydning for kommunens arealplanlegging. Det kommer fram av den historiske analysen at dette er et forsøk på å samordne de forskjellige planleggingslovene i én lov. Imidlertid ville det ta tid å samle disse lovene til et samlet lovverk (NOU 1977:1 :11).

Plan- og bygningsloven av 1985 klarte ikke å avklare, samordne og forenkle de mange bestemmelser om planlegging som var spredt rundt i lovverket, noe som fører oss til plan- og bygningsloven av 2008. For å rydde opp plansystemet ble det innført et gjennomgående system av arealformål, hensynssoner og bestemmelser og retningslinjer for plannivåene kommuneplan, områderegulering og detaljregulering. Kommuneplanens arealdel brukes da som et sentralt planredskap som gir grunnlag for å styre arealbruken i kommunen, m.a.o. må reguleringsplaner ta utgangspunkt i gjeldende kommuneplan.

Ikke nok med det ble det med pbl framhevet oppgaver og hensyn i planlegging jf. § 3-1. Her pekes det på at planlegging *skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private*

organisasjoner og institusjoner, og allmenheten. Et virkemiddel som tar for seg denne oppgaven i planleggingen er hensynssoner.

Sagt dette vil jeg nå redegjøre for hensynssonene som faller under denne kategorien. For det første kan det sies at hensynssonen bokstav d) **soner for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag**, innebærer en form for prosedural kontroll. Dette er fordi hensynssonen båndlegger kartlagt område i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller særlover. Samtidig kan det vise soner som allerede er båndlagt etter særlover eller annet rettsgrunnlag. Det er altså en hensynssone som kobler særlover til plan- og bygningsloven og til plankartet. På denne måten styrkes rollen til kommuneplanens arealdel som et sentralt planredskap.

Ved hjelp av den historiske gjennomgangen er det mulig å se at plan- og bygningsloven av 1985 inneholdte et arealformål i kommuneplanens arealdel som har likheter med denne hensynssonen. Arealformålet var hjemlet i § 20-4 punkt 4 og ble omtalt som *områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover og områder for Forsvaret.*

Det er viktig å nevne at hensynssonen for båndlegging ikke ble opprinnelig foreslått av Planlovutvalget i NOU 2003:14. Dette fordi båndleggingssystemet fra 1985-loven hadde problemer med å sikre at kommuneplanens arealdel og sektorer skulle følges opp med reguleringsplaner og sektorplaner. Mange områder ble stående i en rettslig uklar situasjon fordi båndleggingen, som var begrenset til 4 år med mulighet for 2 års forlengelse, utløp uten at nødvendig planoppfølging hadde skjedd.

Utvalget valgte å løse dette problemet med to hovedgrep. For det første ble det innført et system med gjennomgående arealformål på alle plannivåer. For det andre ble det samlet ulike typer hensyn og restriksjoner i hensynssoner. Da så Planlovutvalget i NOU 2003:14 ikke behov for å ha en hensynssone som gikk på båndlegging lenger. Imidlertid innføres hensynssonen for båndlegging i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) som dannet grunnlaget for dagens plan- og bygningslov.

En annen hensynssone som har en prosedural kontroll er hensynssonen bokstav e) **soner med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids-**

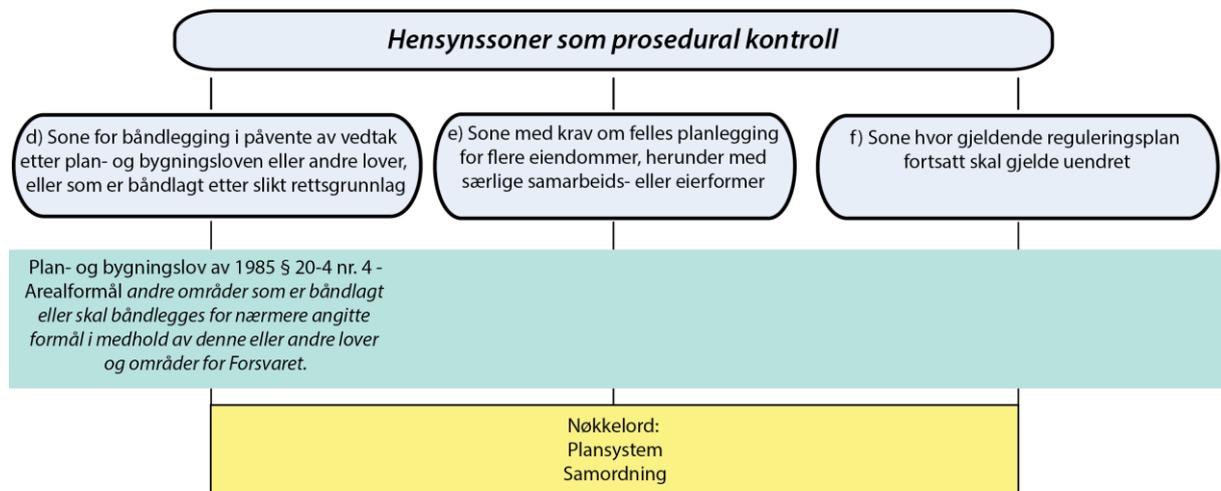
eller eierformer, samt omforming og fornyelse. Som sagt tidligere er denne hensynssonen vanskelig å kategorisere siden den har to forskjellige oppgaver. Nå er det viktig å se på den prosedurale kontrollen som hensynssonen kan gi.

Sonen kan brukes til å fastsette krav om at flere eiendommer skal undergis felles planlegging. Det er et viktig virkemiddel som setter betingelser for videre planlegging i sonen. Da må grunneiere i sonen samarbeide, evt. sammen med offentlige etater, hvis de ønsker å fremme reguleringsplan. På denne måten kan kommunen sikre helhetlige løsninger i området.

Med den historiske gjennomgangen var det ikke mulig å finne tidligere arealformål eller bestemmelser som tok seg av denne jobben før hensynssonen kom. Imidlertid framgår det av veileder for kommuneplanens arealdel (T-1491 2012:117) at kommunen har også tidligere hatt hjemmel for å si nei til planlegging og planforslag for deler av et samlet område med begrunnelse i at planområdet er for lite. Med hensynssonen er det nå en eksplisitt hjemmel for dette.

Til slutt faller hensynssonen f) **sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret** under denne formen for kontroll. Plan- og bygningsloven av 2008 fastslår i § 1-5 at ny plan går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelser for samme areal med mindre noe annet er bestemt. Det er altså en generell bestemmelse som sier at ved eventuell motstrid skal den nye planen gjelde foran eldre planer. Med hensynssonen er det da mulig å kartlegge områder i arealdelen som beholdes slik de allerede er regulert.

Det kan sies at hensynssonen viser i plankartet områder som, i prinsippet, ikke trenger flere planleggingsprosesser. Man tar utgangspunkt i allerede vedtatte reguleringsplaner uten å ta hensyn til kommuneplanens arealdel. Imidlertid framgår det av veileder for kommuneplanens arealdel (T-1491 2012:118) at kommunen kan innføre nye kommuneplanbestemmelser for det regulerte området, og at disse skal gjelde foran reguleringsplan ved motstrid, selv om området er innenfor denne hensynssonen. Det nevnes også at i et slikt tilfelle skal man vurdere om reguleringsplanen bør endres.



Figur 35: Hensynssoner som prosedural kontroll og sine antecedente

Loggivers intensjon vs. praktisering av verktøyet

Denne utviklingen som plankart har hatt, kan kobles med utredningen gjort av utvalget for kartografi den 26. mai 1975. Som sagt tidligere ble i denne utredningen pekt på at alle angitte elementer i planlegging kunne illustreres ved hjelp av kart. Målet var da å utvikle kart som et mer aktivt informasjons- og kommunikasjonsmedium for allmenheten, og som verktøy for å forbedre mulighetene for politisk og allmenn deltakelse i samfunnsplanlegging.

Det kan sies at kommuneplanens arealdel i plan- og bygningsloven av 2008 har nådd disse målene i mer eller mindre grad. Imidlertid er det også viktig å peke på noen utfordringer som kommuneplanleggere i Tromsø og Bærum ser ved bruk av hensynssoner i kommuneplanens arealdel.

Til å begynne med peker informanten fra Tromsø kommune at kommuneplanene har blitt kompliserte, og som politisk sett kan være vanskelig å vedta en plan med så mye restriksjoner i. Det vil si at denne utviklingen av kart har ført til at det er mange elementer som skal vises på kartet, noe som gjør dem kompliserte å forstå i noen tilfeller.

Det er viktig å huske at kart er tross alt en abstraksjon av virkeligheten. Corboz kaller kart også et filter som ikke kan gjøre noe annet enn å generalisere (1983:24). Imidlertid har utviklingen av norsk planlegging ført til at plankartet også skal være et juridisk bindende

dokument. Da er det mulig å snakke om abstraksjon i den forstand at det ikke viser alle egenskapene til et territorium, men samtidig skal det være presis og ha god formalisering.

Stinchcombe (2001) forklarer at blåkopier er abstraksjoner i den forstand at de forenkler et fenomen og beholder kun de viktigste eller ønskelige egenskapene. Hvis vi ser plankartet på samme måte som Stinchcombe ser blåkopier på, skal plankartet bare vise de viktigste eller ønskelige egenskapene. Imidlertid ser vi med hensynssoner at det begynner å bli en rekke viktige ting (hensyn) som skal komme fram i plankartet. Utviklingen av plankart som et juridisk bindende dokument har ført til at det knyttes mer og mer informasjon til kartet, og dermed kan det sies at kart mister sin essens. Med andre ord er kart ikke en abstraksjon lenger.

Det kan sies at både Tromsø og Bærum er klare over dette problemet. Informanten fra Tromsø kommune nevner at de blir i mer eller mindre grad tvunget til å bruke visse hensynssoner på kartet, selv om dette vil medføre at lesbarheten av kartet reduseres (Belalcazar 2017b).

Bærum derimot har ikke opplevd disse vanskeligheter (Belalcazar 2017a). Derfor velger Bærum å sortere informasjonen og knytter hensynssoner til plankart stort sett når det gjelder vernehensyn.

Det framgår av plan- og bygningsloven § 11-8 første ledd at *kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal*.

Her er det verdt å understreke «**i nødvendig utstrekning**». Det er med andre ord ikke ønskelig av lovgiveren at hensynssoner benyttes mer enn det som er behov for.

Informantene fra Bærum og Tromsø peker på at en aktiv bruk av hensynssoner kan redusere lesbarheten av plankartet:

- (Intervjuer) *Dere bruker temakart for mange av de hensyn som egentlig skal ivaretas med hensynssoner. Hva ville ha skjedd hvis dere hadde kartlagt disse hensynene i plankartet?*

- (Informant) *Jeg tror at det ville ikke blitt lesbart, rett og slett. Så vi sorterer vel ut, der hvor vi knytter det til vern egentlig, altså spesielt viktige kulturminner, noe i forhold til landskap og natur* (Belalcazar 2017a).

Du kan si at hvis du har én hensynssone over et arealformål så får du fram det også som en type strategi, så det er greit, men i det øyeblikket du legger på 3 eller 4 hensynssoner over samme areal så kan du fort gå deg vill i bestemmelser og hensyn (Belalcazar 2017b).

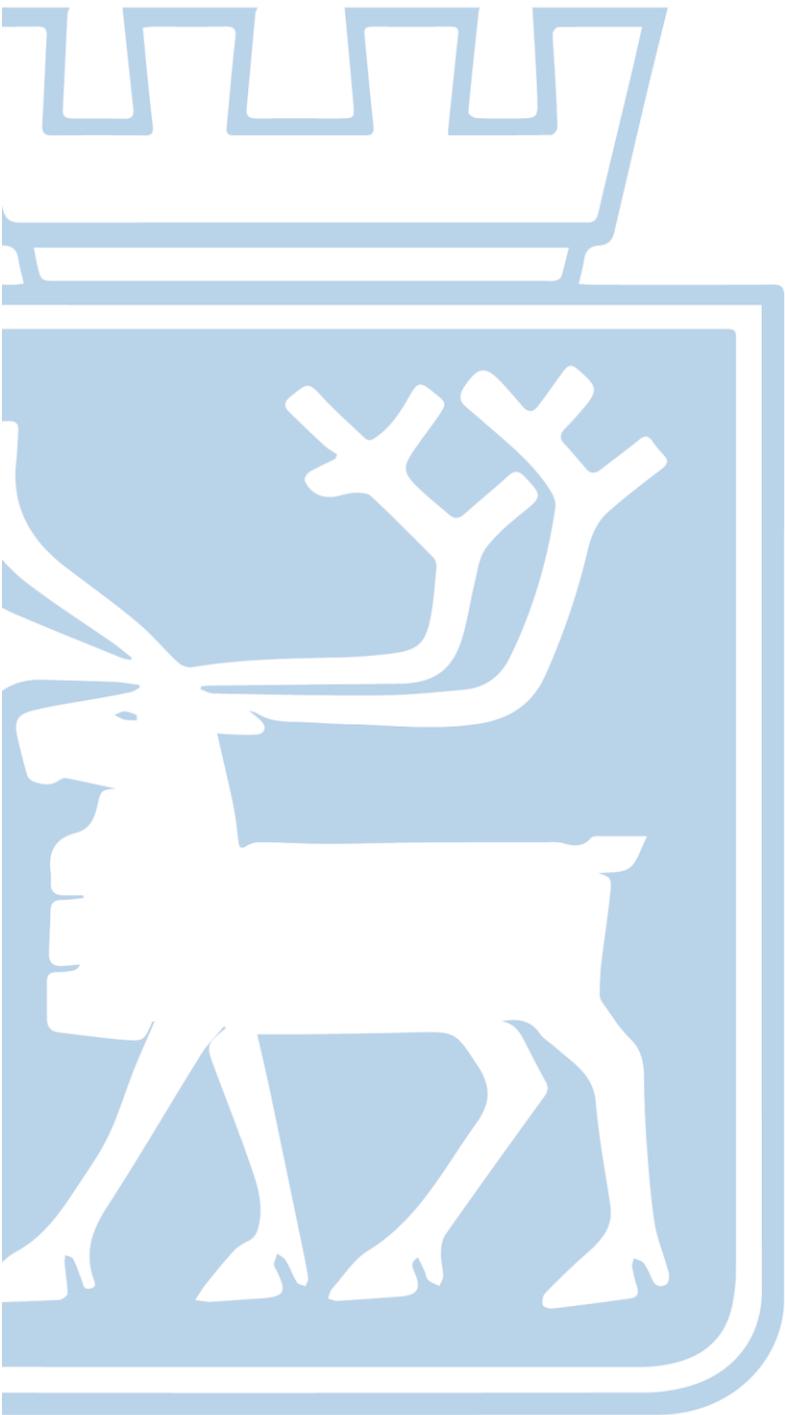
Derfor kan det konkluderes med at målet om å utvikle kart som et mer aktivt informasjons- og kommunikasjonsmedium for allmenheten, og som verktøy for å forbedre mulighetene for politisk og allmenn deltakelse i samfunnsplanlegging, gjør at plankartet blir ganske komplisert i noen tilfeller, særlig når man benytter flere hensynssoner for samme området:

Vi har jo digitale systemer som gjør at vi kan legge på lag på lag og hensynssone på hensynssone og vi kan fjerne dem, og da gjøre dette mer lesbar, men det gjør jo også at papirutgaven av kartet blir jo på en måte umulig å forholde seg til (Belalcazar 2017b).

Informanten fra Tromsø kommune nevner at de har opplevd vanskeligheter med å sortere informasjonen som framgår av plankartet. Informanten peker på at *mange sektorer ønsker seg hensynssone for å ivareta sitt arbeidsfelt og sitt ansvar* (Belalcazar 2017b). Samtidig er det slik at det kan oppstå trussel av sektorer om innsigelse til planen hvis det ikke innføres hensynssoner som ivaretar deres interesser.

Det kan derfor sies at lovgiveres intensjon om å tilby et verktøy som skal brukes i nødvendig utstrekning, kan i noen tilfeller være et problem. Dette fordi sektorer kan presse innføringen av slike hensyn i plankartet, som ville medføre til mer og mer kompliserte kart med mindre og mindre lesbarhet.

... Også kan du si at det er litt smittsomt fordi hvis en sektorinteresse har fått medhold i at kommunen legger en hensynssone på et areal, så kommer en annen etat og særinteresse og sier at nå vil vi ha enda et krav ... (Belalcazar 2017b)



Kapittel 9 – Konklusjon og diskusjon

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 2008 er et sentralt rammeverk for norsk samfunnsplanlegging. Oppgaven viser utviklingen av den norske planlovgivningen og på den måten forklart hensikten bak hensynssoner. Oppgaven viser også hvilke funksjoner hensynssoner har og hvilken rolle de spiller i norsk planlegging. Samtidig viser oppgaven hvordan dette verktøyet tas i bruk av kommuneplanleggere ved hjelp av en komparativ eksempelstudie av Bærum og Tromsø kommune.

Hva er hensynssoner?

Hensynssoner er et verktøy i plan- og bygningsloven av 2008 som brukes på kommuneplannivå og reguleringsplannivå. Dette verktøyet brukes hovedsakelig i kommuneplanens arealdel, men kan også benyttes i områderegulering og detaljregulering. Hensynssoner er altså et kartsymbol som har juridisk virkning. Bruken av dette virkemiddelet innebærer en eller annen form for betingelse for videre planlegging og bruk i området, uavhengig av andre kartsymbol, som f.eks. arealformål.

Seks ulike typer hensynssoner – to kategorier:

Det er mulig å skille mellom seks forskjellige varianter av hensynssoner. Disse kommer fram i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd. I oppgaven velger jeg å dele hensynssonene i to kategorier: *hensynssoner som substansiell kontroll* og *hensynssoner som prosedural kontroll*.

Hensynssoner som substansiell kontroll tar sikte på å oppnå bestemte resultater. For å gjøre dette legger hensynssoner forskjellige former for restriksjoner i arealbruken, uavhengig av arealformålet. Følgende hensynssoner har en substansiell kontroll:

- ❖ a) Sikrings-, støy og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko
- ❖ b) Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur
- ❖ c) Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse
- ❖ e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse

Hensynssonen bokstav e, er vanskelig å kategorisere siden vi snakker om to forskjellige hensikter som sonen kan ha. I dette tilfellet ser jeg på den andre funksjonen hensynssonen har, nemlig angi områder som skal omformes eller fornyes. Det er et virkemiddel som ble innført i loven for å motvirke videre spredning av bebyggelsen.

Hensynssoner som prosedural kontroll tar sikte på å legge til rette for videre prosesser i planlegging. Riktignok er alle hensynssoner en anvisning til videre planprosess, men hensynssoner som prosedural kontroll har som mål å rydde opp det juridiske plansystemet. Følgende hensynssoner har en prosedural kontroll:

- ❖ d) Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet
- ❖ e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse
- ❖ f) Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret

Hva er hensynssoner sin spesifikke rolle blant andre kartsymbol?

I oppgaven skiller jeg mellom fire forskjellige kartelementer i kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Disse er basiskart, arealformål, informasjonslinjer og hensynssoner. Basiskartet er bakgrunnskartet som brukes som underlag for plandataene. Basiskartet viser bl.a. høydeinformasjon, stedsnavn og eiendomsgrenser fra matrikkelen.

Arealformål er alle arealbrukskategorier som binder opp hovedtrekkene i arealbruken, både på kommuneplannivå og reguleringsplannivå. Hjemmelen til arealformål i kommuneplanens arealdel finnes i plan- og bygningsloven § 11-7, mens til reguleringsplan finnes i § 12-5.

Informasjonslinjer viser grenser av forskjellige typer, sånn som grense til arealformål, hensynssone, sykkelveg og jernbane. Punktsymbol viser varierende informasjon som kollektivknutepunkter og tunnelåpninger.

Til slutt har vi hensynssoner som kartsymbol. Hensynssoner innebærer en eller annen form for betingelse for videre planlegging. Ut ifra denne oppgaven kan det sies at hensynssoner har tre forskjellige roller i norsk planlegging:

Hensynssoner som kommunikativ virkemiddel

For det første er hensynssoner et kartsymbol som fungerer som et kommunikativ middel for de forskjellige planleggingsaktørene. Hensynssoner viser informasjon som skal tas stilling til for videre planlegging. Samtidig er hensikten med hensynssoner å forbedre kommunikasjonen mellom planlegging og andre sektorer som ønsker at deres interesser tas i betraktning og ivaretas ved videre planlegging. Hensynssoner er et viktig virkemiddel som gir oversikt over arealbindinger til sektorlover og andre interesser på plankartet.

Hensynssoner som resultatmål

Hensynssoner er et virkemiddel som kan ivareta forskjellige interesser. Ut ifra kategorisering av hensynssoner gjort i denne oppgaven ser vi at hensynssoner har en substansiell kontroll, dvs. at de tar sikte på å oppnå bestemte resultater. For å gjøre dette legger hensynssoner forskjellige former for restriksjoner i arealbruken, uavhengig av arealformålet.

Hensynssoner som prosessmål

Hensynssoner tar sikte på å legge til rette for videre prosesser i planlegging. Det kan skje på to måter. For det første gir verktøyet restriksjoner på arealbruken som nye planleggingsprosesser må ta hensyn til. For det andre rydder hensynssoner opp planleggingsprosesser, både med tanke på forholdet mellom sektorinteresser og planleggingsinteresser, og forholdet mellom plantypene kommuneplan, områderegulering og detaljregulering.

Hvilke nye funksjoner innføres i norsk planlegging gjennom hensynssoner?

Ut ifra den historiske gjennomgangen av de forskjellige planleggingslovene kan man si at hensynssoner hjemler både nye og gamle funksjoner i norsk planlovgivning. Riktig nok var det ikke noe som het hensynssoner før plan- og bygningsloven av 2008, men det er mulig å finne flere antecedente til dette verktøyet i form av bestemmelser eller areal- og reguleringsformål i tidligere lover.

Hensynssoner som har en substansiell kontroll er de som har en lengre historie i norsk planlovgivning, særlig hensynssonen i bokstav *a) sikrings-, støy og faresoner*. Her er det viktig å understreke at gjennom den historiske analysen kunne jeg ikke finne arealformål, reguleringsformål eller bestemmelser i tidligere planleggingslover, som kan sammenliknes med hensynssonen bokstav *b) sone med særlige krav til infrastruktur*.

Går vi videre til hensynssoner som prosedural kontroll er det mulig å se at det er en rekke nye funksjoner i plan- og bygningsloven som kobles til dette virkemiddelet. Hensynssone bokstav *e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer* (uten omforming og fornyelse), og hensynssone bokstav *f) Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret*, er to helt nye funksjoner som innføres med denne loven. Samtidig har hensynssonen bokstav *d) Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag*, en ganske kort historie i norsk planlovgivning da det ble for første gang innført områder for båndlegging med plan- og bygningsloven av 1985.

Hvilke nye relasjoner oppstår mellom kartet og virkeligheten med hensynssoner?

André Corboz (1983) nevner at kart er en reduksjon av virkeligheten i sine dimensjoner og komponenter, som fortsatt bevarer de opprinnelige relasjonene mellom elementer som er inkludert i kartet. Siden hensynssoner er et nytt kartelement i planlegging er det av interesse for denne oppgaven å avklare hvilke koblinger man gjør mellom kartet og virkeligheten når man benytter hensynssoner.

Ut ifra analysen gjort i denne oppgaven kan man si at hensynssoner viser to forskjellige ting i plankartet. For det første viser hensynssoner egenskaper ved et område og for det andre viser hensynssoner planleggingsprosesser i et område. Det som er felles for alle hensynssonene er at det viser informasjon som skal tas i betraktning ved senere planlegging eller ved bruk av området.

Imidlertid fungerer arealformål også som informasjonsmiddel, samtidig som det viser egenskaper ved et område. Både hensynssoner og arealformål kan vise ikke-eksisterende areal på samme måte som om det var eksisterende, og det er det som kjennetegner planleggingskart. Det innovative med hensynssoner må være at det knyttes planleggingsprosesser til et kart. Det er altså informasjon som fysisk sett ikke eksisterer; det er bare en relasjon som samfunnet har utviklet til et bestemt område, men som bare kan sees i kartet. Det er hverken noe som er i et område eller noe som skal komme, det er bare en prosess.

Hvordan er sammenhengen mellom intensjonen bak innføringen av hensynssoner og praktiseringen av dette verktøyet hos kommuneplanleggere?

Ved hjelp av en komparativ eksempelstudie av to kommuner, Bærum og Tromsø, har jeg i denne oppgaven gitt et innblikk av dagens bruk av hensynssoner på kommuneplannivå. Det viste seg at Bærum og Tromsø har to forskjellige tilnærminger til dette virkemiddelet. Det kunne forventes et slikt resultat siden vi snakker om et virkemiddel som har seks forskjellige varianter og som brukes etter skjønnsmessige vurderinger.

Lovgiverens intensjon har vært å opprettholde kommuneplanens arealdel som et sentralt planredskap. For å styrke rollen til plankartet kan kommunen, med plan- og bygningsloven av 2008, ta i bruk et sett av verktøy (arealformål, hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer) for å løse de planutfordringer den står overfor.

Selv om intensjonen bak hensynssoner, arealformål, bestemmelser og retningslinjer har vært å tilby et «verktøykasse» for kommuneplanlegging har dette medført i noen tilfeller at plankartet blir komplisert å forstå. Dette fordi det er mange elementer som vises på kartet. Lovgiveren understreker at man skal ta i bruk disse verktøyene i nødvendig utstrekning, men virkeligheten kan være en annen.

Informanten fra Tromsø kommune viser til at hensynssoner kan bli brukt mer enn det som er ønskelig, fordi sektorer kan presse kommunen til å ta i bruk dette virkemiddelet. På den ene siden kan det oppleves som smittsomt at en sektorinteresse blir ivaretatt gjennom en hensynssone. Da vil andre sektorinteresser også ha en hensynssone som ivaretar deres interesser. På den annen side kan det oppstå trussel om innsigelse hvis det ikke innføres en hensynssone som dekker interessen til sektoren.

Samtidig har utviklingen av norsk planlegging ført til at plankartet også skal være et juridisk bindende dokument. For å ha bedre formalisering og mindre tvetydigheter ble det skilt mellom arealformål og hensynssoner. Imidlertid har vi sett ved hjelp av eksempelstudien at når man benytter flere hensynssoner oppå hverandre fører dette til uleselige kart.

Da kan vi si at plankartet er juridisk sett riktig; det viser nøyaktig informasjon med bestemmelser og retningslinjer, men kartet mister sin essens. Det er ikke lenger en abstraksjon av virkeligheten, men et juridisk dokument som til og med viser planleggingsprosesser og ikke selve territoriet.

Hovedproblemstilling

Hvorfor ble hensynssoner innført i plan- og bygningsloven og hvordan kan de brukes?

Underproblemstillingene i denne oppgaven søker å belyse hovedproblemstillingen om hvorfor hensynssoner ble innført i plan- og bygningsloven og hvordan dette virkemiddelet kan brukes. Ut ifra den historiske gjennomgangen av det norske planlovverket kan man si at det er en rekke forhold som har bidratt til dannelsen av hensynssoner.

For det første er hensynssoner et resultat av planlovens utvikling som tar flere og flere hensyn, og som involverer stadig flere aktører i planlegging. Tidlig på 1960-tallet ser vi allerede søket etter en overordnet og sentral planleggingslov som samtidig tar hånd om de forskjellige sektorinteresser. Plan- og bygningsloven av 2008 er nå et sentralt rammeverk for norsk samfunnsplanlegging. For å ivareta sektorinteresser i kommuneplanens arealdel, et sentralt planleggingsverktøy på kommunenivå, ble det bl.a. innført hensynssoner.

Videre kan vi si at hensynssoner er en følge av den juridiske virkningen av kommuneplanens arealdel. Med den juridiske virkningen av plankartet oppstår det behov for å tilby et dokument som ikke leder til tvetydigheter. Med andre ord er det behov for formalisering. Funksjonen til flere av hensynssonene ble tidligere ivaretatt gjennom areal- og reguleringsformål, men nå er hensynssoner noe eget. Det kan sies at som følge av den juridiske virkningen av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, og for å få til bedre formalisering og forståelse av planene, kan det nå skilles mellom formål og hensynssoner.

Til slutt er det viktig å nevne at den nye plan- og bygningsloven innfører et gjennomgående system av arealformål, hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer for plannivåene kommuneplan, områderegulering og detaljregulering. Det er en kontinuerlig prosess hvor kommuneplanens arealdel gir føringer til senere planlegging.

Denne kontinuerlige prosessen har bidratt til dannelsen av hensynssoner. Det oppstår et behov for å kunne kartlegge hensyn på kommunenivå som ønskes å ivaretas ved senere planlegging. Jo lengre man kommer inn i planleggingsprosessene jo mindre behov er det for å benytte hensynssoner. Samtidig kan hensynssoner bidra til å avklare hvilke planleggingsprosesser som skal følges på et bestemt område ved å benytte hensynssonen bokstav e) *sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer*, eller hensynssonen bokstav f) *sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret*.

Når det gjelder bruk av hensynssoner er det viktig å understreke at en aktiv bruk av dette verktøyet vil medføre til uleselige plankart. Det er et verktøy som skal brukes i nødvendig utstrekning. Samtidig er det verdt å understreke at hensynssoner er et viktig kommunikasjonsmiddel mellom planleggere og sektorer. Jeg ser for meg at hvis man klarer å etablere god kommunikasjon med sektorene kan det være mulig å komme til felles løsninger for å ivareta deres enkelte interesser i planlegging, som nødvendigvis ikke innebærer bruk av hensynssoner. Vi har sett at temakart er en smart løsning for å vise fram visse hensyn på kart på en lesbar måte. Vi kan også si at god kommunikasjon med sektorene vil redusere sannsynligheten til at de fremmer innsigelse til planer. Innsigelser innebærer forsinkelser i planprosesser og mer eller mindre tvunget løsninger for å kunne gå videre med planleggingen.

Samtidig er det viktig å huske at hensynssoner har tre forskjellige roller i norsk planlegging. De er et kommunikativt middel, de har en substansiell kontroll, dvs. at det er et virkemiddel for å oppnå bestemte ting som restriksjoner på arealbruk, og de har en prosessuell kontroll, dvs. at de rydder opp plansystemet og avklarer hvilke planleggingsprosesser som skal følges i et område. Å bruke ordet «hensynssoner» som fellesbetegnelse for disse funksjonene kan, i noen tilfeller, være forvirrende. De kan ha like mye juridisk kraft som et arealformål ved hjelp av bestemmelser, samtidig som de innebærer prosesser i planlegging.

Ved å identifisere de forskjellige rollene til hensynssoner og sine funksjoner bidrar denne oppgaven til å gi en bedre forståelse av dette planleggingsverktøyet. Samtidig gir oppgaven et bedre bilde av hvordan det norske plansystemet fungerer og hvordan det har utviklet seg. Kommuneplanleggere kan ta i bruk denne oppgaven som en bruksanvisning til dette planleggingsverktøyet.

På samme måte gir oppgaven et innblikk i dagens bruk av hensynssoner ved hjelp av eksempelstudien. Imidlertid er det mulig å utforske videre på praktiseringen av dette planleggingsverktøyet da det kan være andre positive sider av hensynssoner, og kanskje noen forbedringspunkter ved en eventuell lovendring. Denne oppgaven kan da brukes som grunnlag for videre forskning da det gir et komplett bilde av hvordan dette verktøyet har oppstått, og meningen med det.

Litteraturliste

- Baker, D. C., Sipe, N. G. & Gleeson, B. J. (2006). Performance-Based Planning: Perspectives from the United States, Australia, and New Zealand. *Journal of Planning Education and Research*, 25 (4): 396-409.
- Beck, U. (2014). *Ulrich Beck: pioneer in cosmopolitan sociology and risk society*, b. SpringerBriefs on Pioneers in Science and Practice. Cham: Springer.
- Belalcazar, D. S. (2017a). *Intervju med kommuneplanlegger i Bærum kommune*. Sandvika (18.04.2017).
- Belalcazar, D. S. (2017b). *Intervju med kommuneplanlegger i Tromsø kommune*. Telefonintervju (06.04.2017).
- Bjørge, A. S. (2014). Historisk gjennomgang reguleringsplaner, Bærum kommune.
- Booth, P. (1996). *Controlling Development - Certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. The natural and built environment series 9. London: UCL Pres Limited.
- Bratberg, T. T. V. (1995). *Bygningsloven 150 år: 1845-1995 : lovens opprinnelse og utvikling*. Steinkjer: Kommunal- og arbeidsdepartementet i samarbeid med Forvaltningsmuseet i Steinkjer. 33 s. ill. s.
- Bygningsloven (Opph). (1965). *LOV-1965-06-18-7 Bygningslov (Opphevd)*. lovdata.no: Kommunal- og arbeidsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/NLO/lov/1965-06-18-7> (lest 11.04.2017).
- Bærum kommune. (2017a). *Bærumskart - Bærum kommunes kartløsning*. baerum.kommune.no: Bærum kommune. Tilgjengelig fra: <https://kommunekart.com/klient/baerum/kart> (lest 12.05.2017).
- Bærum kommune. (2017b). *Styringsdokumenter - kommuneplanen*. baerum.kommune.no: Bærum kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.baerum.kommune.no/om-barum-kommune/organisasion/styringsdokumenter/> (lest 12.05.2017).
- Campbell, J. L. (2009). Institutional Reproduction and Change. I: Morgan G., Campbell J.L., Crouch C., Pedersen O.K. & Whitley R (red.) *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, s. 87-116. Oxford: Oxford University Press.
- Corboz, A. (1983). The Land as Palimpsest. *Diogenes*, 31 (121): 12-34.
- Ellickson, R. C., Been, V. L., Hills, R. M. & Serkin, C. (2013). *Land use controls : cases and materials*. Fourth edition utg. New York: Aspen.
- FBCI. (2017). *Form-Based Codes Defined*: FBCI - Form-Based Codes Institute. Tilgjengelig fra: <http://formbasedcodes.org/definition/> (lest 05.04.17).
- Geonorge. (2017). *Norge, illustrasjonskart*. kartkatalog.geonorge.no: Geonorge. Tilgjengelig fra: <https://kartkatalog.geonorge.no/metadata/kartverket/norge-illustrasjonskart/a374f867-60c0-4524-9eda-b15ab4d12858#!#help> (lest 15.04.2017).
- Grønning, M. (2015). *Whole in one! – et slag for helheten*. Narvik: Forum for kommunal planlegging (FKP) (foredrag på Kommuneplankonferansen, under rubrikken "moro med planteori" 09.02.2015).

- Grønning, M. (2016). *Tegnereglene i norsk planlegging - hvorfor har vi dem og hvordan virker de?* Jeløya: ILP/Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (Plansjefsymposiet 25-26.01.2016).
- Grønning, M. (2017). *Beskrivelse i arealplaner – plankart og planbeskrivelse*. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (Forelesning i kurset APL250 Lokal planlegging 27.03.2017).
- Helle, K., Eliassen, F.-E., Myhre, J. E. & Stugu, O. S. (2006). *Norsk byhistorie: urbanisering gjennom 1300 år*. Oslo: Pax. 585 s. : ill. s.
- Johannessen, A., Kristoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 490 s. : ill.
- Kaas, C. (1935). *Bygningsloven: lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924 samt vedtekter for Oslo stadfestet 1. oktober 1928 med kommentar ; Forskrifter for Oslo ; Arbeidsdepartementets forskrifter av 9. oktober 1928*. Oslo: Tanum. 216 s.
- Kart- og planforskriften. (2009). *FOR-2009-06-26-861: Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister*. I 2009 hefte 8. lovdata.no: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/SF/forskrift/2009-06-26-861> (lest 01.03.2017).
- Lemar, A. S. (2015). Zoning as Taxidermy: Neighborhood Conservation Districts and the Regulation of Aesthetics. *Indiana Law Journal*, 90 (4).
- Lov om bygningsvesenet (Opph). (1924). LOV-1924-02-22-0000 Lov om bygningsvesenet (Opphevd). Tilgjengelig fra: https://dibk.no/globalassets/byggeregler/tidligere_regelverk/historisk-arkiv-1949---1987/lov-om-bygningsvesenet.pdf (lest 07.02.2017).
- Mazza, L. (1996). Funzioni e sistemi di pianificazione degli usi del suolo I: Urbanistica 106 pp. 104-107 (red.) *Piano, progetti, strategie*, s. 49-79. Roma: Franco Angeli.
- Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister*. (2015). Del 2 – Spesifikasjon for tegneregler - spesifikasjon fastsatt 1. juli 2009, med endringer senest pr.1. juli 2015: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister*. (2015). Del 1 – Veileder for framstilling av arealplaner -spesifikasjon fastsatt 1. juli 2009, med endringer senest pr. 1. juli 2015: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Norgedigitalt. (2016). *FKB-data i UTM32 Euref89*. Tenge, G. (red.).
- NOU 1975:53. *Kartografi*. Miljøverndepartementet. nb.no: Nasjonalbiblioteket. 67 s.
- NOU 1977:1. *Ny planleggingslov*. I: Hansson, O. & Hoel, T. (red.). Oslo: Universitetsforlaget. Tilgjengelig fra: http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2013083006006 (lest 23.03.2017).
- NOU 1983:15. *Planlov*. Miljøverndepartementet. lovdata.no: Miljøverndepartementet. 133 s.
- NOU 2001:7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven - Planlovutvalgets første delutredning*. Miljøverndepartementet. regjeringen.no: Miljøverndepartementet. 472 s.

- NOU 2003:14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Miljøverndepartementet. regjeringen.no: Miljøverndepartementet. 380 s.
- NOU 2003:24. *Mer effektiv bygningslovgivning - Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning*. Kommunal- og regionaldepartementet. regjeringen.no: Kommunal- og regionaldepartementet,. 224 s.
- NOU 2005:12. *Mer effektiv bygningslovgivning II*. Kommunal- og regionaldepartementet. regjeringen.no: Kommunal- og regionaldepartementet,. 544 s.
- Ot.prp. nr. 1 (1964-1965). *Om ny bygningslov*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. lovdata.no: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 161 s.
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*: Miljøverndepartementet. 292 s.
- Ot.prp. nr. 45 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*. Kommunal- og regionaldepartementet. regjeringen.no: Kommunal- og regionaldepartementet,. 383 s.
- Ot.prp. nr. 51 (1987-1988). *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering*: Klima- og miljødepartementet. 64 s.
- Ot.prp. nr. 56 (1984-1985). *Plan- og bygningslov*: Justis- og beredskapsdepartementet. 168 s.
- Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett, del 1 - Planlegging og ekspropriasjon. 2. utgave*: Universitetsforlaget. 512 s.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008*.
- Sevatdal, H. & Sky, K. P. (2003). *Eigedomsteori : innføring i samfunnsvitskapleg teoritilfang for utøving av eigedomsfag. I: Norges landbrukshøgskole & Institutt for landskapsplanlegging NLH (red.). Ås. 119 s.*
- Sprauten, K. (2014). *Hvorfor ble Christiania hovedstad? TOBIAS. Tidsskrift for Oslohistorie - Oslo som hovedstad: 12-23.*
- SSB. (2017). *Folkemengde og befolkningsendringar, 1. januar 2017 - Folkemengd 1. januar. Heile landet, fylke og kommunar*. ssb.no: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar/2017-02-23?fane=tabell&sort=nummer&tabell=295656> (lest 01.05.17).
- St.meld. nr. 29 (1996-97). *Regional planlegging og arealpolitikk*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Stinchcombe, A. L. (2001). *When formality works*. Chicago and London: The University of Chicago Press. 208 s.
- Store norske leksikon. (2009a). *Diakron forskning*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/diakron_forskning (lest 29.03.17).
- Store norske leksikon. (2009b). *Synkron forskning*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/synkron_forskning (lest 27.04.17).

- T-1381. (2001). *Veileder - Reguleringsplan Bebyggelsesplan*. Miljøverndepartementet. lovdata.no: Regjeringen. 142 s.
- T-1382. (2001). *Veileder - Kommuneplanens arealdel*. Miljøverndepartementet. regjeringen.no: Regjeringen. 117 s.
- T-1491. (2012). *Veileder - Kommuneplanens arealdel - utarbeiding og innhold*. Miljøverndepartementet. regjeringen.no: regjeringen.no. 134 s.
- Talen, E. (2012). *City Rules : How Regulations Affect Urban Form*. Washington DC, USA: Island Press.
- Tromsø kommune. (2017a). *Kommuneplanens arealdel 2017 - 2026*. tromso.kommune.no: Tromsø kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.tromso.kommune.no/kommuneplanens-arealdel-2017-2025.413629.no.html> (lest 12.05.2017).
- Tromsø kommune. (2017b). *Kystzoneplan – kommuneplanens arealdel for sjøområdene (vedtatt)*. tromso.kommune.no: Tromsø kommune. Tilgjengelig fra: <http://www.tromso.kommune.no/kystzoneplan-a-kommuneplanens-arealdel-for-siacomraydene-vedtatt.362825.no.html> (lest 12.05.2017).
- Tromsø kommune. (2017c). *Mindre vesentlig endring for: Eiendommene: Storgt 79-81-83 (branntomta)*. tromso.kommune.no: Tromsø kommune. Tilgjengelig fra: <http://webhotel2.gisline.no/GisLinePlanarkiv/1902/0056/dokumenter/0056-001.pdf> (lest 12.05.2017).
- Tromsø kommune. (2017d). *Reguleringsplan for deler av Åsgård*. tromso.kommune.no: Tromsø kommune. Tilgjengelig fra: http://webhotel2.gisline.no/GisLinePlanarkiv/1902/0064/dokumenter/0064_Tegnfor_klaring_63.pdf (lest 12.05.2017).
- Tromsø kommune. (2017e). *Reguleringsplan for Sjømannsbyen/Mørtensnes/Håpet 24.10.1969*. tromso.kommune.no: Tromsø kommune. Tilgjengelig fra: http://webhotel2.gisline.no/GisLinePlanarkiv/1902/0053/dokumenter/0053_Arealplankart_49.pdf (lest 12.05.2017).
- Tromsø kommune. (2017f). *Tromsö byplan 1963*. tromso.kommune.no: Tromsø kommune. Tilgjengelig fra: http://webhotel2.gisline.no/GisLinePlanarkiv/1902/0018/dokumenter/Pk_0018.pdf (lest 12.05.2017).
- Van der Heijden, J. (2011). Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept. *Politics*, 31 (1): 9-18.

Vedlegg

Intervjuguide til Tromsø kommune

Generelle spørsmål

Hvor lenge har du jobbet i Tromsø kommune?

Hvilken kommuneplan er det som gjelder pr. i dag?

Hvorfor velger dere å dele kommuneplanens arealdel i ytre og indre-område?

Hvor lenge har dere jobbet med hensynssoner?

Hensynssoner

Jeg så at dere har tatt i bruk temakart i deres kommuneplan, hvilke fordeler eller ulemper ser du ved dem?

Jeg så at dere utarbeider en kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljø. Er den allerede vedtatt?

Hvorfor velger dere å lage en kommunedelplan og ikke et temakart for eksempel, slik som med de andre hensynssonene?

Dere har tatt i bruk hensynssoner brannsikkerhet i tett trehusbebyggelse for eksempel. Hvordan var dette før hensynssonene kom? Kunne dere innføre bestemmelser som kunne ivareta slike hensyn?

En av oppgavene til hensynssonene er å legge til rette for bedre samordning mellom sektorene og kommunen. Synes du dette fungerer fint eller opplever du noen problemer?

Synes du den koblingen mellom plan- og bygningsloven og særlover fungerer fint?

Intervjuguide til Bærum kommune

Generelle spørsmål

Hvor lenge har du jobbet i Bærum kommune?

Hvilken kommuneplan er det som gjelder pr. i dag?

Hvor lenge dere har jobbet med Hensynssoner?

Hensynssoner

Hvilke positive sider ser du ved hensynssoner?

Hvilke negative sider ser du ved hensynssoner?

Hensynssonen bokstav c) om særlige hensyn til LNF(R) områder, har dere brukt i deres kommuneplan. Hvordan ble slike hensyn ivaretatt før hensynssonene kom?

Ser du behov for bruk av denne hensynssonen hvis man tar i betraktning at man bare kan knytte retningslinjer til sonen?

Hvordan virker hensynssonene som virkemiddel for å knytte de forskjellige sektorene og særlover til planlegging?

Føler dere presset av sektorene for å bruke hensynssone som ivaretar deres enkelte interesser?

Om framstilling av hensynssoner på kart og lesbarhet

Føler dere at det er vanskelig å vise strategien i kommuneplanen med hensynssoner?

Hvorfor velger dere å ikke kartlegge hensynssonen for støysoner i deres kommuneplan?

Er det andre hensynssoner som dere ivaretar gjennom andre midler og som ikke kommer fram i kommuneplanen?

Hvordan fungerer det i praksis når grunneier eller private interesserte vil regulere en tomt. Kan dere stille krav som egentlig har hjemmel i hensynssoner, og som ikke kommer fram i deres kommuneplan?

Hva synes du om framstillingen av hensynssonene på plankartet som skraverte områder?



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway