

Planleggings- og styringsformer ved spredt bebyggelse

Av Tove Thiis Gundersen

Tove Thiis Gundersen er bygningsjef i Ås kommune.

*Innlegg på møte i Norsk Vannforening
19. september 1985.*

1. Planlegging

I henhold til § 20 i bygningsloven av 1965, skal det i kommunene utarbeides en plan for utnytting av all grunn i kommunen. Slike planer har betegnelsen generalplan og skal bl. annet vise hvor det skal være byggeområder, jord- og skogbruksområder. Den skal vise hvor trafikklinjener og andre kommunikasjonsanlegg skal plasseres og den skal angi hovedtrekkene i vannforsyning og avløpsanlegg.

I dag er de fleste kommuner ferdige med 1. generasjon av generalplaner og mange har fått vedtatt eller er i gang med 2. generasjon.

Selv om det har vært mye hard kritikk av det generalplanarbeidet som har foregått siden begrepet ble innført for 20 år siden, tror jeg mye av det arbeid som er nedlagt i disse planene har vært til stor nytte for den enkelte kommune. Det har vært nødvendig å ta politiske standpunkt til en rekke viktige saker og å se dem i sammenheng — i motsetning til tidligere da f.eks. trafikkavvikling eller vannforsyning ble behandlet som enkeltsaker uten å se konsekvensene for helheten.

Det som ofte har vært et problem, er gjennomføring av den vedtatte generalplan. Dette skyldes først og fremst at en rekke planer — særlig i den første 10-års periode

etter at loven ble innført — ikke var forankret i de kommunale langtidsbudsjetter.

Den nye plan- og bygningsloven som forventes å tre i kraft neste år retter opp dette ved at den økonomiske langtidsplanlegging blir en integrert del av det som nå vil hete kommuneplan. Generalplan etter bygningsloven av 1965 har ingen juridisk bindende virkning. Det er derfor mulig å innføre generalplanvedtekt som styringsredskap. Vedtektene skal gi den juridiske hjemmel for gjennomføring av generalplanen — bl. annet skal den gi hjemmel til å nekte igangsetting av tiltak som er i strid med forutsetningene i generalplanen.

For mange er det vel likevel kjent at vedtektene ikke har hatt den styringseffekt som planleggere og lokalpolitikere trodde den gang de ble tillatt innført.

I de fleste generalplaner utenfor rene bykommuner er det alt vesentlige av kommunenes arealer beskrevet som jord/skogbruksområder. Det er i disse områdene vi stort sett finner den «spredte» bebyggelsen. Det kan være nye våningshus eller kårboliger på gårdsbruk, men det kan også være enkelttomter som fradeles gårdsbruket til bolig eller hyttebygging.

Den politiske holdningen til «spredt» bebyggelse er helt avhengig av kommunens karakter. I bynære kommuner er det ofte et sterkt press utenfra på tilgjengelige arealer til boligbygging og småindustri. De regulerte boligområdene som utbygges i

disse kommunene er som oftest forbeholdt kommunens egne innbyggere etter strenge prioriteringsregler og de som ikke kommer i betraktning, men som ønsker seg en villa i landlige strøk, men forholdsvis nær arbeidsmarkedet i den nærliggende by eller tettsted, presser på for å få fradelt en boligtomt fra landbruksarealene i nærheten. I slike kommuner er det helt nødvendig å ha en restriktiv holdning til den spredte bebyggelsen slik at ikke omfang av denne totalt ødelegger generalplanintensjonene.

Hvis vi et øyeblikk ser bort fra forurensningsfaren ved spredt bebyggelse av forholdsvis stort omfang, så kan det nevnes følgende forhold som gjør at kommunen kan miste den styringen med utvikling, som er forutsatt gjennom generalplanarbeidet:

- boligprogrammene sprenges eller det antallet boliger som er bestemt, blir bygget helt andre steder enn forutsatt i generalplanen,
- eksisterende skoler og barnehager kan ikke utnyttes som forutsatt, mens nye skoler og barnehager må bygges andre steder i kommunen — noe som kan få dramatiske konsekvenser for kommunens økonomi.
- Eksisterende landbruksmiljøer blir revet opp ved bosetting av landbruksfremmed befolkning. Villabeboerne har andre krav bl. annet til kommunal service, det oppstår konflikt med landbruksbefolkningen når det gjelder bruk av de tilliggende arealer, — konf. turstier over dyrket mark eller skogplantingsfelt — og det blir visuelt en blandet bebyggelse som kan virke lite tiltalende.
- Trafikken på bygdeveier og gårdsveier blir betraktelig økt — noe som i sin tur fører til krav om bedre veier, gang-

veier, trafikkisikringstiltak, skolebarnskyss osv. Alt dette berører i stor grad den kommunale økonomi.

I mere byfjerne strøk kan det imidlertid være ønskelig med «spredt» bebyggelse. Her er det kanskje arbeidsløshet og fraflyttingstendenser. Kanskje er det mulig å holde på ungdommen dersom man aktivt legger til rette for «spredt» utbygging ved at barna m/familie får tomter på foreldrenes gårdsbruk.

Nærbutikken trenger flere kunder for å overleve og skolen trenger nye barn for å unngå nedleggelse. Den spredte utbyggingen medfører små kommunale investeringer, men gir stor gevinst ved at folketallet, barnetallet og skatteinntektene opprettholdes og etablerte serviceinstitusjoner overlever. I slike kommuner er det heller ikke problemer med styringen av den spredte bebyggelse fordi antallet nye boliger blir svært begrenset.

Det finnes jo også mange kommuner som er en blanding av de to typene jeg har nevnt. I en utkant kan det være fraflyttingstendenser, mens det i en annen del kan være et stort byggepress. I slike kommuner er det ikke lett å forsvare en forskjellsbehandling i fradelingssaker selv om dette egentlig ville være riktig politikk.

Som i så mange andre forhold er det etter min mening uheldig å love og forskrifter er de samme for hele landet.

Styring.

Hvilke virkemidler har man så til å styre den spredte bebyggelsen i en kommune?

Jeg har tidligere nevnt generalplanvedtekt som både planleggere og politikere trodde skulle være styringsredskapet for å gjennomføre intensjonene i generalplanene.

Etter Sivilombudsmannens behandling av flere vedtektssaker med påfølgende rundskriv fra Miljøverndepartementet er det klart at generalplanvedtekten er lite brukelig når det gjelder styring av spredt bebyggelse. Normalvedtekt etter bygningslovens § 21 har blant annet følgende ordlyd:

«Innenfor de områder hvor vedtekten gjelder, kan grunn ikke tas i bruk til formål som i vesentlig grad vil vanskeliggjøre den utnytting som er forutsatt i generalplanen.

Innenfor det området som i generalplanen er forutsatt nyttet som jord/skogbruk/naturområder er det således ikke tillatt å sette i verk bygge- eller anleggsarbeider som ikke har direkte tilknytning til tradisjonelt jordbruk, skogbruk, jakt og fiske.»

Ved juristenes tolkning av denne bestemmelsen har man kommet frem til at det i hvert enkelt tilfelle må godtgjøres at det ene huset som søkes bygget eller den ene tomten som søkes fradelt, i vesentlig grad vil vanskeliggjøre gjennomføringen av generalplanen. Det er umulig å bevise noe slikt for ett hus, men det kan kanskje la seg gjøre dersom det bygges 4 eller 5 hus i samme område. Da får man imidlertid problemer med likhetsprinsippet, noe som er meget viktig i den kommunale saksbehandling.

Konsekvensvurderinger er etter Sivilombudsmannens uttalelser ikke relevante, selv om Miljøverndepartementet har åpnet dørene litt på gløtt for slike betraktninger.

— Altså — over og ut med generalplanvedtekt som styringsredskap ved «spredt» bebyggelse —.

Det finnes imidlertid annet lovverk, forskrifter og retningslinjer som har vist seg svært nyttig som styringsredskap selv om det vel egentlig ikke var ment slik, og jeg vil peke på:

Jordloven som forvaltes av landbruksmyndighetene, men som effektivt stopper utbygging på dyrket eller dyrkbart areal. På de fleste landbrukseiendommer er det imidlertid alltid en knaus eller to som egner seg utmerket som byggegrunn, og da er det som regel ingen hjemmel for eller uvilje hos landbruksnemnd eller Fylkeslandbruksstyret til å nekte fradeling.

Vegloven som forvaltes av vegmyndighetene. Svært ofte er det behov for avkjøringstillatelse til off. vei, fylkesvei eller riksvei når det skal fradeles tomt fra gårdsbruk. Det kan by på problemer å få avkjøringstillatelse til overordnet vegnett, men til fylkesveier med liten trafikk går det ofte greit.

Så har vi rosinen i pølsen som har blitt det viktigste styringsredskap for kommunene ved «spredt» bebyggelse — nemlig «Forskrift for utslipp av avløpsvann fra bolig- og fritidsbebyggelse med separate avløpsløsninger» og for oss i Akershus; de tilhørende retningslinjer fra Fylkesmannen.

Med hjemmel i forskriftene og etter kriteriene i retningslinjene fra Fylkesmannen har det for oss i en presskommune som Ås vært mulig å holde den spredte boligbebyggelse på et nivå som vi synes er fullt forsvarlig. Antallet boliger gir ikke vanskeligheter med gjennomføring av generalplanen og den utbygging som foregår er rimelig og nødvendig.

— Det må i parentes bemerkes at vi i vår kommune har sterkt forurensende resipienter og svært få steder der det er mulig med naturlig infiltrasjon i grunnen —.

Det kan vel derfor være noe andre forhold i Romerikskommunene og retningslinjene kan vel også være noe for bastante for de mere fjertliggende kommunene i fylket der «spredt» bebyggelse er mere ønskelig enn i presskommunene.

Jeg vil imidlertid stille et spørsmål til representantene fra Miljøvernavdelingen i fylket om sivilombudsmannen eller rettsapparatet har prøvet holdbarheten av retningslinjene i forhold til forskriftenes § 7, første ledd?

Det rimer nemlig ikke helt når man sammenligner juristenes tolkning av vedtektene til bygningslovens § 82 om hyttebygging og av generalplanvedtekten, sett i forhold til vurderingene av om et utslipp er til større skade og ulempe for almenheten

enn til fordel for den som søker utslippstillatelse.

Jeg tenker spesielt på de vesentlige avrenningene fra landbruket i forhold til utslippet fra *en* boligeiendom og den forurensing som skjer via overløp i de kommunale renseanlegg.

Det blir spennende å se hvordan det nå går med vårt eneste reelle styringsredskap ved «spredt» bebyggelse dersom minirenselanleggene holder hva de lover.