



BOLIGPRODUSENTENE

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Deres ref.

Deres brev av:
5.8.2015

Vår ref.
P. Jæger

Dato:
11. november 2015

HØRINGSNOTAT AV 5 AUGUST 2015 – FORENKLINGER I PLANDELEN AV PLAN- OG BYGNINGSLOVEN MV.

1. Innledning

Vi viser til høringsnotat fra Planavdelingen av 5. august i år.

Boligprodusentenes Forening mener generelt det er helt nødvendig å gjennomføre endringer som kan bidra til forenklinger og mer effektive og forutsigbare planprosesser. Foreliggende forslag i høringsnotatet mener vi, med noen få unntak, er skritt i riktig retning. Dette gjelder også tiltakslisten departementet nevner med sikte på det videre forenklingsarbeidet.

Selv om vi ser verdien av og støtter det som gjennomføres, skulle vi likevel gjerne sett en større og mer helhetlig og samlet gjennomgang av planregelverket og ikke bare enkeltstående og hyppige endringer. Stadige endringer av regelverk kan skape både uklarhet i forhold til hvilke regler som faktisk gjelder og arbeide på en måte som bidrar til ekstra kostnader og lavere effektivitet. Etter Boligprodusentenes Forenings vurdering burde en slik gjennomgang kunne starte uten å måtte avvente konklusjonene fra den evalueringen som er satt i verk for å vurdere planregelverket.

Som departementet er kjent med etablerte BNL for knapt 2 år siden, prosjektet "Bolig- og infrastruktur", med deltagelse fra tilknyttede bransjeforeninger og andre aktører i planverdikjeden. Målsettingen er å fremme forslag til forenkling ved gjennomgang av dagens lovverk med sikte på å identifisere endringsforslag som kan forkorte plantidene og gjøre regelverket mer forutsigbart for aktørene. Norsk Eiendom, som også er tilknyttet BNL, har i tillegg arbeidet med et parallelt prosjekt, som særlig tar for seg tidsforløp og medvirkning. Rapportene fra disse prosjektene (som blir koordinert) vil foreligge i løpet av november og vil bli overlevert departementet. Rapportens forslag er basert på omfattende informasjonsinnhenting fra medlemsbedrifter i bransjeforeningene (boligprodusenter, entreprenører, utbyggere, eiendomsforetak mv.) kommuner, rådgivere mv.

Hovedpunkter i rapporten er at planer og planprosesser skal være:

- Orientert mot gjennomføring
- Avtalebasert
- Økonomiske konsekvenser
- Forpliktende
- Raskere
- Forutsigbare

Dette medfører behov for strammere planhierarki, sterkere statlige føringer, sterkere effekt av regionplan når den er basert på avtaler mellom kommunen, forpliktende tidlig medvirkning og regelfesting av avskjæring av innsigelser, bedre funksjonsdeling mellom plannivåer og plantyper, mulighet for avtaler i planleggingen innenfor gitte rammer osv. Boligprodusentenes Forening støtter rapportens konklusjoner og mener det er behov for klarere regelverk, og at veiledninger med sikte på endring av praksis ikke er tilstrekkelig. Prosjektet leverer næringens samlede forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven sammen med sluttrapport for prosjektet.

2 Høringsutkastet

Oppsummert gjelder forslagene følgende:

- Krav om oppstartmøte, og referat fra møtet. Kommunen får adgang til å stanse planforslag før, under og like etter oppstartmøtet. Dersom kommunen gir klarsignal til at forslaget skal behandles, skal forslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn dersom det er i overensstemmelse med overordnet arealplan.
- Det skal bli enklere å endre og oppheve reguleringsplaner. Det legges opp til mer kommunalt skjønn i beslutningen. Det skal også bli enklere å gi dispensasjon.
- Kommunen skal kunne ta gebyr for behandling av private forslag til områderegulering. I dag er det bare detaljplanforslag som kan gebyrlegges.
- Krav om sentral godkjenning av regional planstrategi bortfaller. Også krav om årlig rullering av handlingsprogram for regional bortfaller, og erstattes med krav om årlig vurdering.
- Enkelte lovtolkningsmessige avklaringer: Kravet til byggegrenser i 100-meters-beltet gjelder ikke for planer utarbeidet etter tidligere lover, og utløpet av 12-ukers-fristen for behandling av rammetillatelse avskjærer bruk av midlertidig forbud mot tiltak og bruk av ny plan.
- Godkjenningsordning for private planforslagsstillere, på linje med godkjenning av ansvarlige søkere, prosjekterende og utførende. Forslaget innebærer ikke krav om ansvarsrett, bare en frivillig faglig sentral godkjenning. Dette forslaget er i overensstemmelse med forslag fra rapporten "Enkelt å være seriøs", som et ekspertutvalg fra bygge- og anleggsnæringen la frem høsten 2014, og som var grunnlag for endringer i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven, først og fremst når det gjelder krav til foretak.

3 Oppstartmøte og tidlig avvisning

Boligprodusentenes Forening støtter forslaget om en mer formalisert prosess i forbindelse med oppstart av planarbeidet, først og fremst at det skal føres referat fra oppstartmøtet. Boligprodusentenes Forening er imidlertid sterkt uenig i forslaget om at kommunen skal kunne stoppe planinitiativ i forbindelse med ("før, under eller like etter") oppstartmøtet.

Departementet foreslår at en slik avskjæring helt skal baseres på kommunens vurdering, og at den verken skal kreve begrunnelse eller kunne påklages dersom forslaget medfører endring av kommunedelplan eller områdeplan. Bare i de tilfellene planinitiativet er i overensstemmelse med kommuneplanens arealdel eller områdeplan, skal et avslag kunne forelegges kommunestyret. I svært mange tilfeller vil et planinitiativ gå ut på endring av eksisterende plan, og Boligprodusentenes Forening mener dette forslaget lett vil bidra til å stoppe planforslag som er godt begrunnet, ut fra en foreløpig, skjønnsmessig vurdering fra kommunens side. Det er f. eks. godt tenkelig at en kommune vil stoppe et planendringsforslag om utbygging ut fra at forslaget er i strid med gjeldende plan, selv om det er endringen som er poenget med forslaget. Når avgjørelsen verken trenger begrunnelse eller kan påklages, gir det forslagsstillerne en meget svak rettsstilling som vil kunne føre til ytterligere forgjeves arbeid med planforslag, dvs. det motsatte av hva departementet har som begrunnelse for forslaget. Boligprodusentenes Forening mener det bør fremgå

hvilken vurdering kommunen gjør av planinitiativet, der det bør vektlegges f. eks. forholdet til overordnet plan, pågående planarbeid i kommunen, hvordan nasjonale interesser spiller inn, hvilke rekkefølgekrav kommunen har behov for å stille, behov for utbyggingsavtaler, andre utbyggings- og verneinteresser, og andre forhold som kan spille inn. En avvisning av planforslag bør uansett ikke kunne foretas før planarbeidet er gjennomgått i et oppstartmøte.

Oppstartmøtet i planprosessen vil ha tilsvarende funksjon som forhåndskonferanse i byggesaker. I byggesaker har ikke kommunen rett til en tilsvarende stansing av søknaden, men vil kunne fraråde prosjektet dersom det er klart urealistisk i forhold til plan eller regelverk. Boligprodusentenes Forening mener at dette også må legges til grunn i forbindelse med oppstartmøtet. Det vil være utbyggers/planforslagsstillers risiko at planforslaget ikke fører frem. Kommunene bør legge opp til en tidlig dialog, slik at et oppstartmøte kan komme i stand på et tidspunkt hvor det er naturlig med en avklaring, f. eks. avhengig av graden av avvik fra gjeldende eller overordnet plan.

Det er videre betenkelig at kommunens avgjørelse ikke skal trenge begrunnelse eller kan påklages. Å avskjære begrunnelse og klageadgang for disse avgjørelsene, vil være å redusere forslagsstillers stilling ytterligere. Boligprodusentenes Forening mener at kommunens avgjørelse må kunne tas administrativt, og at avgjørelsen kan kreves forelagt for politisk behandling i kommunestyret eller det organ som har fått fullmakt fra kommunestyret, enten planforslaget er i overensstemmelse med overordnet plan eller ikke. Planforslaget må kunne kreves fremlagt for politisk behandling uten at kommunen skal kunne fremme alternativt planforslag. Kommunens mulighet til å fremme alternative planforslag vil i alle fall være ivaretatt gjennom muligheten til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak. Denne muligheten vil også være mer forpliktende for kommunen.

Boligprodusentenes Forening mener også at forslaget ikke har betydning når det gjelder å utvikle parallell behandling av detaljplan og byggesak. Boligprodusentenes Forening ønsker mer vekt på utvikling av slik parallell behandling, men mener en slik utvikling bedre kan ivaretas gjennom kommunenes tilrettelegging, enn gjennom en avskjæringsadgang.

Departementets begrunnelse for å stanse planforslag ligger for en stor del i behovet for å slippe bruke ressurser på planforslag som ikke er kvalitativt gode nok. Boligprodusentenes Forening mener dette ikke er en god nok begrunnelse, og at stansingsmuligheten også lett kan ramme gode planforslag som kommunen ikke ønsker å fremme, uten realitetsbehandling. Kvaliteten må kunne ivaretas på annen måte, f. eks. gjennom forslaget om mulighet for godkjenning av planforslagsstillere, gjennom standardisering av planbestemmelser og dokumentasjonskrav, og gjennom veiledning og dialog fra kommunens side.

Boligprodusentenes Forening mener for øvrig at oppstartmøtet vil få større betydning dersom det legges opp til mer standardiserte krav til planers innhold, standardiserte planbestemmelser og standardiserte prosedyrer for gjennomføring av møtet og skriving av referat.

Boligprodusentenes Forening støtter forslaget om at referat fra oppstartmøtet skal kunne fremlegges for politisk behandling.

Etter Boligprodusentenes Forenings vurdering er tidlig politisk involvering i planforslag svært viktig for muligheten for realisering av planforslaget. At politisk behandling kommer sent i prosessen, etter at forslaget er mer eller mindre ferdig gjennomarbeidet av administrasjonen, ser Boligprodusentenes Forening som lite tilfredsstillende.

4 Utsendelse på høring og utleggelse til offentlig ettersyn

Boligprodusentenes Forening støtter forslaget om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Boligprodusentenes Forening støtter også forslaget om at høring og utleggelse til offentlig ettersyn skal skje innen 6 uker, og har ikke innvendinger til at kommunen kan øke denne fristen til 12 uker dersom den velger å sende ut alternativt forslag.

Departementet begrunner forslaget med at når planforslaget først er gått gjennom den første silingen, dvs. ikke blitt stanset i forbindelse med oppstartmøtet, vil det være kvalitativt bra nok til å kunne sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Boligprodusentenes Forening mener imidlertid at denne muligheten må gjelde alle planforslag, jf. det som er nevnt foran. Etter at planforslaget er sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn, vil rettsikkerheten være ivaretatt gjennom krav til begrunnelse og mulighet for klage. Kommunenes merarbeid bør være dekket gjennom forslaget om at gebyret også skal dekke utgifter til høring og offentlig ettersyn, noe som også medfører mindre behov for stansing av planforslag i forbindelse med oppstartmøtet.

5 Enklere endring og oppheving av planer

Boligprodusentenes Forening støtter forslaget om endring og oppheving av plan, og er enig i avgrensningen som bl. a gjelder at endringen ikke berører andre myndigheter.

Forslaget er i tråd med Boligprodusentenes Forenings vurderinger, og vil kunne bidra til redusert bruk av dispensasjoner. Boligprodusentenes Forening er enig i at det må være enklere å endre planer som ikke blir realisert, også overordnede planer. Boligprodusentenes Forening vil likevel fremheve behovet for et strammere planhierarki og klarere funksjonsdeling mellom kommuneplan og reguleringsplan, slik at det ikke skal være enkelt å endre overordnet plan. Endringer i forhold til overordnet plan vil lett kunne skape manglende forutsigbarhet. Forslaget fra departementet bør derfor avgrenses til endringer av tilsvarende plan, og at enklere endring av overordnet plan bare skal kunne skje der planen ikke lenger lar seg realisere. Endringsmuligheten bør medføre at det legges innsats i at planer tar sikte på gjennomføring, i større grad enn i dag. Vi betrakter i den sammenheng detaljplan som del av områdeplan, slik at forslaget om enklere endring og oppheving av områdeplan bør kunne skje gjennom detaljplanforslag.

6 Enklere dispensasjonsbehandling

Boligprodusentenes Forening er enig i at det er behov for klarere og enklere regler for når det kan gis dispensasjon.

Boligprodusentenes Forening er enig i utgangspunktet om å redusere det faktiske behovet for dispensasjon ved å klargjøre når planendring er mer hensiktsmessig eller nødvendig. Vi støtter forslaget om at statlige og regionale myndigheter kun skal uttale seg dersom deres saksområde blir direkte berørt, om nasjonale og viktige regionale interesser. Boligprodusentenes Forening mener det er positivt at lovens § 19-2 nå foreslås slik at dispensasjoner gir en mer smidig saksbehandling.

Boligprodusentenes Forening ser at det vil være behov for dispensasjon i mange tilfeller. I kommuner med mange eldre planer, blir det krevet omregulering for små byggesaker som kunne vært løst ved dispensasjon med mindre ressursbruk.

Forslaget legger opp til at mindre reguleringsendringer må kunne gjennomføres enklere, i hovedsak på administrativt nivå. Boligprodusentenes Forening støtter dette forslaget som vil bidra til avbyråkratisering av planbehandlingen, når endringer ligger innenfor planens hoveddramme og ikke er å anse som konfliktfylt eller omstridt.

Det vil i noen tilfeller være gode grunner for å dispensere fra regler om saksbehandling. Eksempelvis foreligger det situasjoner hvor treårsregelen for rammetillatelse utløper, på grunn av forhold i kommunen som ligger utenfor tiltakshavers styring. I tilfeller ved konkurs og opphør av virksomhet vil det i praksis være umulig å oppnå en samsvarserklæring for det arbeidet som er utført av foretak som er opphørt.

Samsvarserklæring vil i slike tilfeller ikke kunne gi bekreftelse om "utførelse verifisert i samsvar med produksjonsunderlag" for hele tiltaket. Vi ber departementet vurdere om det ut fra slike hensyn skal åpnes for adgang til å dispensere fra saksbehandlingsreglene.

Hvis departementet ikke finner grunn til å gi adgang til dispensasjon fra saksbehandlingsreglene, ber vi om at departementet vurderer å gi mulighet for å søke om utvidelse av gyldighet for ramme tillatelsen ut over 3 år. Når det ikke foreligger planarbeid, som er til hinder for en slik utvidelse av rammetillatelsen, bør det være kulant å innvilge en slik søknad.

7 Gebyrlegging av private forslag til områderegulering

Boligprodusentenes Forening støtter forslaget om at private forslag til områderegulering skal kunne gebyrlegges.

Forslaget vil kunne føre til bedre og mer effektiv bruk av kommunal plankompetanse, og vil gjøre det enklere for private planforslagsstillere å fremme planforslag, og dermed effektivisere planprosessen. Forslaget vil kunne medvirke til å redusere forskjellen mellom områdeplan og detaljregulering. I dag kan det være usikkerhet om grensene mellom områdeplan og detaljregulering, og det kan være et spørsmål om det er behov for to forskjellige plannivåer innenfor reguleringsplanen.

8 Oppheving av sentral godkjenning av regionale planstrategier

Boligprodusentenes Forening støtter forslagene om å oppheve ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier, som ledd i forenklinger av planprosessene.

9 Forenklinger ved rullering av handlingsprogram for regional plan

Boligprodusentenes Forening støtter forslaget forenklinger ved rullering av handlingsprogram for regional plan.

Boligprodusentenes Forening er enig i departementets vurderinger av at når byutviklingsavtaler skal knyttes til handlingsprogrammet i de regionale planene for areal og transport, krever dette en langsiktighet som gjør at kravet om årlige rulleringer blir for rigid. Boligprodusentenes Forening vil for øvrig peke på behovet for langsiktighet slik det fremgår av plansamarbeidet Oslo-Akershus, som et godt eksempel på sammenheng mellom regional plan og kommuneplan.

10 Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen

Boligprodusentenes Forening har ikke innvendinger til forslaget til presisering av at tidligere planer uten byggegrense går foran det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen.

11 Sentral godkjenning av private planforslagsstillere

Boligprodusentenes Forening støtter forslaget til lovfesting av muligheten for sentral godkjenning for virksomheter som utarbeider private planforslag.

Forslaget er hentet fra, og er i tråd med, forslaget fra rapporten "Enkelt å være seriøs", som ble fremmet av et ekspertutvalg som representerte en samlet bygge- og anleggsnæring. Boligprodusentenes Forening mener en slik godkjenning vil kunne heve nivået på innsendte planforslag, og bli en norm for kvalifikasjonskrav for planleggere, som også vil ha betydning for kompetanseutvikling både i kommunene, og hos private utbyggere. Forslaget vil også kunne føre til større likhet i utformingen av planforslag over



hele landet. Boligprodusentenes Forening vil i den sammenheng også fremheve behovet for økt standardisering av utforming av planer, både med hensyn til planbestemmelser, men også standardisering av krav til planers innhold. Som delprosjekt i BNLs Bolig- og infrastrukturprosjekt har Boligprodusentenes forening påtatt seg oppgaven med å utrede mulige kvalifikasjonskrav til foretakene. Det er etablert en arbeidsgruppe som involverer næringsaktørene og utdanningsinstitusjoner. Forslaget vedlegges denne høringsuttalelsen.

12 Kommunens adgang til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak

Boligprodusentenes Forening støtter forslaget om å redusere kommunens adgang til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak etter at 12-ukers-fristen for behandling av byggesøknader er overskredet.

Kommunen har en viss mulighet til å forlenge fristen, og forslaget innebærer at kommunen kan få ytterligere frist til å nedlegge midlertidig forbud dersom det varsles før fristens utløp. Det samme gjelder for nye reguleringsplaner. Begrensningen gjelder ikke statlige planer og midlertidige forbud. Boligprodusentenes Forening vil imidlertid peke på oppfatningen i mange kommuner, med en viss støtte i veiledningen til byggesaksforskriften § 7-1, der forholdet til plan- og bygningsloven § 21-7 omtales, er at hovedregelen for kommunenes behandling av byggesøknad er 3 uker. Forutsetningen er at alle krav er oppfylt, men det vil i utgangspunktet være tilstrekkelig for at 3-ukers-fristen skal gjelde, at tiltakshaver hevder at alle krav er oppfylt, og at kommunen ikke klarer å hevde noe annet innen fristen. Slik regelen er utformet, gjelder den alle tiltak uansett tiltaksklasse. Tiltakshavers rettsvern mot midlertidig forbud mot tiltak og mot ny plan vil derfor også måtte gjelde der saker følger 3-ukersfristen, ikke minst fordi virkningen av fristoverskridelse i disse sakene er at tillatelse anses gitt.

Med vennlig hilsen
BOLIGPRODUSENTENES FORENING

Per Jæger
adm. direktør

Vedlegg:
Kvalifikasjonsgrunnlag for planforetak i ny sentral godkjenning, 9.11.2015