

Saksutredning:

ENDRINGER I PLANDELEN AV PLAN OG BYGNINGSLOVEN

Trykte vedlegg:

Høringsbrev 06.08.2015 - forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven
Høringsnotat 05.08.2015 –forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven

Utrykte vedlegg:

1. Bakgrunn:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven på høring. Endringene er en del av prosjektet «[En enklere hverdag for folk flest](#)». Et av satsingsområdene her er «[Enklere regelverk](#)». Regjeringen har blant annet fjernet femårsreglen for byggerett ved detaljregulering, og åpnet for gjennomføring av enkelte byggetiltak på egen eiendom uten søknad fra 1. juni 2015.

Nye, varslede endringer i plan- og bygningsloven omfatter at det skal legges større vekt på oppstartsfasen i reguleringsprosessen, at det skal bli enklere å oppheve og endre arealplaner, ny vurderingsmåte ved dispensasjon, utvidet gebyrgrunnlag ved områderegulering, forenklinger for regionalt nivå, frivillig godkjenningsordning for planforetak, endringer for eldre planer som mangler byggegrense mot sjø, og nye saksbehandlingsfrister for kommunene.

2. Problemstilling:

Målet med endringene som nå er varslet, er ifølge oversendingsbrevet å forenkle planprosessen for å øke takten på boligbyggingen. Noen av endringene vil utvilsomt gjøre planmyndighetens og utbyggers hverdag enklere, andre endringer vil kunne gi økt usikkerhet rundt utfallet av saker. Et viktig mål for prosjektet er ifølge regjeringen å få færre omkamper og mindre byråkrati. Fylkesutvalget må her ta stilling til om de varslede endringene vil gi en enklere hverdag og bedre rettssikkerhet for kommunenes innbyggere, og om endringene tar tilstrekkelig hensyn til fylkeskommunens rolle som regional utvikler, og vår veiledningsplikt til kommunene.

3. Saksopplysninger:

Endringene er utførlig beskrevet i vedlagte høringsnotat. Fylkesrådmannen har valgt å trekke ut noen av de omtalte forslagene for vurdering. Dette omfatter:

- Endrede rutiner for regional planstrategi og regionale handlingsplaner*
- Endret oppstartsfasen for reguleringsplan*

-Oppheving av reguleringsplan

-Endring av reguleringsplan

-Endret krav ved vurdering av dispensasjon fra lov, forskrift eller plan

-Gebyr for behandling av områdeplan

4. Fylkesrådmannens vurderinger:

Slutt på sentral godkjenning av regional planstrategi

Blant endringene vi mener er i tråd med regjeringens mål om mindre byråkrati og økt lokalt selvstyre, er å oppheve ordningen med sentral godkjenning av regional planstrategi. Dette er en naturlig videreføring av endringene i loven, der regionale planer ikke lenger skal sendes inn til sentral godkjenning.

Rogaland fylkeskommune har lang erfaring i å tolke regjeringens politikk ut fra regionale rammer, og ser ikke praktisk behov for at departementet skal godkjenne den regionale planstrategien. Vi understreker likevel behovet for at departementet setter seg grundig inn i dokumentet, og aktivt bruker planstrategien som grunnlag for dialog.

Bortfall av krav om årlig rullering av handlingsplan for regionale planer

Dersom dagens krav om årlig rullering av regionale handlingsplaner skal oppfylles på en faglig god måte, krever dette at administrasjonens kapasitet må styrkes betydelig. Vi ruller i dag ikke alle våre handlingsplaner på årlig basis. En årlig rullering er viktig for de handlingsplanene som er direkte knyttet opp mot fylkeskommunens økonomiplan. For andre handlingsplaner vil det være tilstrekkelig med en årlig vurdering av *behovet* for rullering. Slik sikrer vi at våre handlingsplaner er oppdaterte, uten unødig bruk av administrative ressurser. Vi støtter derfor forslaget om å endre lovens ordlyd på dette punktet.

Nye føringer ved oppstart av reguleringsplan

Fylkesrådmannen er positiv til at oppstartsfasen av planarbeidet blir mer formalisert, og at det skal foreligge et referat fra oppstartsmøtet. Det er naturlig at kommunen får anledning til å velge å stanse behandlingen av private planinitiativ i tidlig fase.

Det vil likevel oppstå situasjoner der planlegger ikke følger opp tidlige signaler, eller der ny kunnskap viser at planen har et høyere konfliktnivå enn først antatt. Vi ser det derfor som uheldig å pålegge kommunen å legge ut alle private planforslag til offentlig ettersyn.

Oppheving av reguleringsplan

Fylkesrådmannen er positiv til forslaget om at kommunene enklere skal kunne oppheve reguleringsplaner som ikke er i tråd med kommuneplanens arealdel.

Slik det er i dag, er prosessen med oppheving av reguleringsplan så ressurskrevende at de fleste kommuner prioriterer dette ned. En reguleringsplan gjelder helt til den blir opphevet eller erstattet av en ny plan. Resultatet kan bli at kommunen får inn byggesøknad som er utformet for en annen tid og andre samfunnsbehov, men som likevel er i tråd med gjeldende reguleringsplan og derfor vanskelig kan stoppes. Vi støtter derfor departementets forslag til nytt fjerde ledd i § 12-14.

Endring av reguleringsplan

Fylkesrådmannen støtter ikke regjeringens syn på at en lovendring er nødvendig for å forenkle prosessen med endring av reguleringsplan.

Vi registrerer at flere kommuner etterspør åpnere rammer for å gjennomføre mindre endring av reguleringsplan. Blant annet har det vært diskutert om innvending fra nabo vil kunne utløse krav om full planprosess, noe som jo kan være en uheldig bruk av kommunens ressurser. Dersom regjeringen ønsker å avskjære denne muligheten, kan dette etter fylkesrådmannens syn enkelt oppnås ved revidering av ordlyden i veileder for reguleringsplan T-1490 kapittel 2.9.

Vi mener forslaget svekker forutsigbarheten i reguleringsplaner. Vi er negative til at planer skal kunne endres uten nødvendige muligheter for medvirkning. Fylkesrådmannen frykter at allmennhetens interesser får en svakere rolle i planleggingen, dersom det åpnes for vesentlig endring av reguleringsplan uten offentlig ettersyn.

Vi tolker forslaget slik at det åpnes for at arealformål kan endres uten offentlig ettersyn dersom endringen ikke er til hinder for gjennomføring av resten av planen. En konsekvens av dette er at friområder og andre områder som er viktige for barn og unge, lettere kan omdisponeres til byggeformål. Slike områder er i mange kommuner dårlig kartlagt. Det blir dermed planleggers oppgave å vurdere om området kan ha en slik funksjon. Tap av områder for barns frie lek (ofte omtalt som «Hundremeterskogen») er etter hvert et betydelig problem, særlig i pressområder. Utbygging av områder som er viktige for barn og unge uten offentlig ettersyn gir et lokaldemokratisk underskudd.

Slik omdisponering kan etter vårt syn også være i strid med den nasjonale politikken som har blitt ført siden 1989, og med barnekonvensjonens artikkel 12 om at barn har rett til å bli hørt i saker som angår dem. Det er særlig uheldig at regjeringen vurderer å innføre en slik endring samtidig som det arbeides med et tverrfaglig nasjonalt løft for å oppfylle barnekonvensjonens mål om medbestemmelse (mer informasjon på sjumilssteget.no)

Endringene i lovens § 12-14 er formulert slik at det vil oppstå uklarhet om hvilke parter som må kontaktes ved endring av plan. Fylkesrådmannen vil derfor fraråde endringen i §12-14 andre ledd, og oppfordrer departementet til å bruke ressurser på revisjon og videreutvikling av veileder til reguleringsplan.

Endring av dispensasjonsgrunnlaget

Fylkesrådmannen støtter ikke forslag til endringer i dispensasjonsbestemmelsen. Vår oppfatning er at dagens dispensasjonsbestemmelse fungerer godt som redskap for å gjøre nødvendige unntak fra lov, forskrift eller plan. Ordlyden i dagens § 19-2 andre ledd understreker at dispensasjon er ment å være et unntak:

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Forslag til ny formulering er:

Dispensasjon kan gis der tiltaket eller avviket det søkes om i liten grad vil medføre at aktuelle hensyn bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir tilsidesatt. Det kan også gis dispensasjon hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre. Det må i tilfelle gå fram av vedtaket om dispensasjon hvilke hensyn det da er lagt avgjørende vekt på.

Forslaget gir videre rammer for å akseptere dispensasjon, og vurderingstemaet er slik fylkesrådmannen ser det mer komplekst og vanskelig å håndheve enn dagens bestemmelse. Ved forrige revisjon av plan- og bygningsloven gikk man vekk fra det tidligere kravet om «særlige grunner» for dispensasjon i § 7 i lov av 1985. Hva som lå i «særlige grunner» var uklart, og det førte til mange misforståelser, klagesaker og høyt konfliktnivå. Planlovutvalget gikk derfor inn for å erstatte begrepet «særlige grunner» med en mer detaljert formulering, for å klargjøre og stramme inn dispensasjonsadgangen. At ordlyden er tydelig og stiller konkrete krav til hvordan vurderingen skal gjøres, er en fordel både for kommune og for søker, ikke minst med tanke på likebehandling. Vi opplever at forståelsen for hvilke vurderinger som skal ligge til grunn for dispensasjonsvedtaket er godt innarbeidet hos kommunene, og at kommunene nå vet hvordan et juridisk holdbart dispensasjonsvedtak skal utformes.

Fylkesrådmannen kan ikke se hvordan nye og uklare formuleringer kan føre til færre omkamper og mindre byråkrati. Tvert om skapes det forvirring rundt når og hvordan dispensasjon kan gis.

Dersom regjeringens intensjon er å myke opp byggeforbudet i strandsonen (som utgjør hovedtyngden av dispensasjonssakene), kan dette gjøres direkte gjennom revisjon av statlige planretningslinjer for strandsonen.

Videre blir tredje ledd, som fremhever at man skal vurdere konsekvensene for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet ved en eventuell dispensasjon, foreslått strøket. Argumentet for dette er at hensynet til universell utforming også går fram av formålsparagrafens femte ledd. Fylkesrådmannen er ikke enig i at hensynet til helse, miljø, tilgjengelighet og samfunnssikkerhet bør tones ned ved vurdering av dispensasjon. Ved at disse hensynene er spesielt nevnt i § 19-2 tredje ledd, sikres det at de blir tatt med i en konkret vurdering av dispensasjonssaken. Fylkesrådmannen tilrår derfor at tredje ledd i § 19-2 beholdes som i dag.

Kombinasjonen av nye, uklare formuleringer i andre ledd kombinert med at tredje ledd foreslås fjernet, kan bl.a få konsekvenser for tema som redusert tilgjengelighet og økt sårbarhet for flom og stormflo.

Til ny ordlyd i § 19-1, som søker å avgrense fylkeskommunens uttalekompetanse i dispensasjonssaker, vil fylkesrådmannen for ordens skyld understreke at regionalplanavdelingen svært sjelden bruker ressurser på uttale i dispensasjonssaker. Unntaket er dersom kommunene ber oss om planfaglige råd. I disse tilfellene tar vi utgangspunkt i vår generelle veiledningsplikt, jf. plan- og bygningslovens § 3-4 tredje ledd.

Kommunens grunnlag for å ta gebyr ved behandling av områdeplan

Områdeplan er kommunens redskap for områdevis planlegging på et mer detaljert nivå enn i kommune/kommunedelplan. Områderegulering er en kommunal oppgave der kommunen i utgangspunktet selv står for alle deler av planarbeidet. Områdeplan er en fleksibel plantype som kan danne grunnlag for byggesøknad direkte, eller som kan detaljeres videre ved privat regulering. Kommunen kan overlate til private å utarbeide forslag til områderegulering, men siden kommunen «eier» planen, er det ikke anledning til å ta gebyr for behandling av områdeplan.

Vi ser at områdeplaner fungerer godt i kommuner der den planfaglige kompetansen er høy. Områdeplanene gir rom for en konkret, men likevel helhetlig måte å planlegge på, slik at boliger, arbeidsplasser, offentlige arealer og transportsystem inngår i en større sammenheng.

Imidlertid er det få kommuner som i dag har reell mulighet til å bruke dette redskapet. Tilbakemeldingen fra kommunalt ansatte er at private planer blir prioritert høyere enn områdeplaner, av hensyn til tidsfristene for behandling av private planer. Det er derfor nærliggende å styrke kommunens innteksmuligheter ved å gi hjemmel til å ta betalt for behandling av forslag til private områdeplaner.

Fylkesrådmannen støtter regjeringens mål om at kommunen i større grad skal kunne ta i bruk områdeplan som redskap for helhetlig arealplanlegging. Vi vil likevel understreke at kommunen fremdeles må sitte i førersetet ved utarbeidelse av områdeplan. Kommunen har ingen plikt til å behandle forslag som ikke er i tråd med ønsket arealutvikling.

Forholdet til kulturminneloven er kort omtalt i høringsnotatet, og det antydes at undersøkelsesplikten bør utsettes til detaljplan. Fylkesrådmannen vil minne om at målet om gode, helhetlige løsninger i planleggingen også gjelder for kulturminnefeltet. For å finne løsninger som forener flere hensyn, er det viktig at kulturmyndighetene blir koblet inn i en tidlig fase av planarbeidet, og at kunnskap om verdiene i området blir kartlagt. Vi vil komme tilbake til lovendringer som berører undersøkelsesplikten ved den varslede høringen.

5. Konklusjon:

Fylkesrådmannen stiller seg positiv til mange av de foreslåtte lovendringene, særlig endringene som omfatter regional planstrategi og handlingsplan.

Vi mener det er positivt at oppstart av reguleringsplan blir mer formalisert. Kommunen bør likevel når som helst i planprosessen ha rett til å stoppe behandlingen av planforslag som viser seg å komme i vesentlig konflikt med ønsket arealutvikling i kommunen.

Fylkesrådmannen støtter de skisserte forenklingene ved oppheving av reguleringsplan, men frarår lovendring som åpner for endring av planformål uten offentlig ettersyn. Vi støtter departementet i at en videreutvikling og klargjøring av veileder til reguleringsplan (T-1490) er på sin plass.

Fylkesrådmannen kan ikke se at endringen i § 19-12 andre og tredje ledd (om dispensasjonsvedtaket) vil redusere mengden byråkrati hverken i kommune eller stat. Tvert om åpner de foreslåtte formuleringene for omkamper som vil gi kommunene økt saksmengde og redusert styring, særlig i områder satt av til landbruk, natur og friluftsliv, samt i 100-metersbeltet mot sjø. Det er også uheldig at hensynet til miljø, sikkerhet og tilgjengelighet strykes fra lovteksten. Vi frarår å iverksette de foreslåtte endringene i kapittel 19.

[... Sett inn saksutredningen over denne linja ↑](#)

Forslag til vedtak:

-Fylkesutvalget støtter foreslåtte endringer om å kutte krav til statlig godkjenning av regional planstrategi og krav om årlig rullering av handlingsplanene.

-Fylkesutvalget mener kommunen når som helst i planprosessen må ha anledning til å stoppe reguleringsplaner som er i strid med ønsket arealutvikling i kommunen.

-Fylkesutvalget er positive til at det skal bli enklere å oppheve gamle reguleringsplaner som ikke er i tråd med kommuneplan.

-Fylkesutvalget oppfordrer departementet til å beholde dagens ordlyd om endring av plan. Begrepet «mindre endring» bør beholdes, men kan med fordel utdypes i ny veileder for reguleringsplan. Endringer som kan ha betydning for allmenne interesser, herunder barn og unges interesser i planleggingen, bør alltid legges ut til offentlig ettersyn.

- Rogaland fylkeskommune støtter ikke endringene i §§ 19-1 og 19-2 om dispensasjon. Innbyggere og kommuner er tjent med en klart formulert lovtekst uten rom for misforståelser og omkamp. Hensyn til sikkerhet, folkehelse, miljø og universell utforming bør fremdeles veie tungt ved kommunens vurdering av dispensasjon.

Trond Nerdal
fylkesrådmann

Christine Haver
regionalplansjef

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.