

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
postmottak@kmd.dep.no

Vår ref: Sissel Bjørkto

Deres ref: 15/296

Dato: Oslo, 12.11.2015

FORSLAG TIL ENDRINGER I PLANDELEN AV PLAN- OG BYGNINGSLOVEN, MV. – HØRINGSUTTALELSE

ROM Eiendom AS er et heleid datterselskap i NSB-konsernet, som igjen er eid av Samferdselsdepartementet. Her ligger eierskapet og ansvaret for forvaltning og utvikling av eiendomsmassen som tidligere tilhørte NSB. ROM Eiendom koordinerer og besvarer også høringsuttalelser til plansaker etter plan- og bygningsloven, på vegne av NSB AS som statseid transportselskap og hjemmelshaver til grunn.

Utvikling av sentrale tomter rundt jernbanestasjoner (knutepunktsutvikling) og tomter frigitt fra jernbaneformål inngår i vårt ansvarsområde. Som en av landets største eiendomsaktører har selskapet som mål å være ledende på byutvikling ved kollektivknutepunktene gjennom vår visjon "å skape bedre byrom der mennesker møtes". Utvikling av våre eiendommer skal bidra til at flere velger å reise kollektivt.

Vi viser til Deres utsendelse av 6. august 2015 med uttalefrist 15. november.

Sakens bakgrunn

Ifølge høringsnotatet er hovedhensikten med endringsforslagene «å effektivisere planprosessene i alle ledd av planbehandlingen, herunder skape økt forutsigbarhet for alle involverte parter og aktører. Målet er enklere, raskere og bedre saksbehandling, samtidig som kvaliteten på planene ikke skal bli dårligere.» Slik skal det legges bedre til rette for boligbygging og nærings- og samfunnsutvikling.

Høringsnotatet nevner på side 10 forenklingsprosjektet «Paradigmeskifte i planprosesser» i regi av Norsk Eiendom. ROM Eiendom deltar direkte i dette arbeidet.

Vi har følgende merknader knyttet til de enkelte endringsforslagene:

1. FORSLAG OM EN MER FORMALISERT OG AVKLARENDE OPPSTARTPROSESS VED BEHANDLING AV PRIVATE PLANINITIATIV

ROM er enig i at avskjæring av urealistiske planforslag tidligere i prosessen vil spare arbeid både for forslagstillere og saksbehandlere i kommunene.

Men det må være klare kriterier for når et planforslag kan avvises. Planforslaget må i stor grad stride mot den utviklingsretningen politikerne ønsker seg for det aktuelle området, slik at planmyndigheten mener at det er bortkastet å bruke ressurser på å utarbeide og behandle forslaget. ROM mener at det ikke bør ligge noen automatisk kobling mellom at et planforslag er «urealistisk» og at det «ikke er i samsvar med overordnet plan». Vi vil anføre at mange planforslag som på noen punkter avviker fra overordnet plan, kan være nytenkende og spennende, og at det ville være i samfunnets interesse å la dem gå gjennom hele planprosessen inklusiv politisk sluttbehandling. ROM mener derfor at også avvisinger av planforslag som *ikke* er i samsvar med overordnet plan, skal kunne forelegges politisk vurdering dersom

forslagsstiller ønsker det. Det foreliggende endringsforslagets § 12-8, 2. ledd, siste punktum, lyder: «...Er planinitiativet i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.» ROM foreslår at dette endres til: *«Initiativtaker kan kreve at avvisningen forelegges kommunestyret.»*

I pkt. 1.3 sies det at «Vilkåret for å kunne avslå et planinitiativ vil være at planmyndigheten mener planen ikke bør realiseres. Noen nærmere krav til begrunnelse blir ikke fastsatt, men det vil følge av god forvaltningsskikk at kommunen redegjør for begrunnelsen.» ROM mener derimot, ut fra demokratiske prinsipper, at kommunens valg om å avskjære et planforslag må begrunnes skriftlig. Vi kan ikke se noen grunn til at dette ikke skal gjøres. Det er viktig at alle parter kan se at motivene for å avskjære et forslag er saklige og samfunnstjenlige. For eksempel har mange kommuner betydelige egne kommersielle interesser i byutbyggingen. Det er gunstig å synliggjøre at kommunen skiller strengt mellom sin kompetanse som planmyndighet, og sin kommersielle virksomhet. *Krav om begrunnelse bør inn i § 12-8, nytt 2. ledd som et nytt 2. punktum.*

En formell merknad: Departementet bruker ordet *avslag*. Avslag er et enkeltvedtak som kan påklages til høyere instans. Her snakker vi derimot om en avvisning som kan ankes til politisk behandling. Begrepet *avvisning* bør heller benyttes.

Det er ellers positivt at referatet fra oppstartmøtet skal kunne forelegges politisk vurdering med tanke på avklaring av uenigheter mellom forslagstiller og kommuneadministrasjon. ROM støtter forslaget om å gjøre oppstartmøtet obligatorisk, og at dette forberedes, formaliseres og referatføres på en mer omhyggelig måte enn slik det fungerer i dag. Vi støtter at oppstartmøtet skal ta opp alle aspekter og utredningsbehov ved det angjeldende planinitiativet for å få til et godt forslag og en effektiv prosess (pkt. 1.1 i høringsnotatet). Vi støtter også at referatet fra oppstartmøtet gjøres obligatorisk, og at forslagstiller kan kreve å få konfliktforhold i planforslaget forelagt for politikerne kort tid etter oppstartmøtet. Sett fra utbyggers side vil dette blant annet kunne hindre at kommunen i løpet av prosessen stiller stadig nye og uanmeldte krav om forhold som skal utredes for at planforslaget skal ansees komplett og kan legges ut.

2. FORSLAG OM AT ALLE PRIVATE PLANFORSLAG I UTGANGSPUNKTET SKAL SENDES PÅ HØRING OG LEGGES UT TIL OFFENTLIG ETTERSYN

Poenget med tidlig avskjæring er *forutsigbarhet* (gjelder også forslagstiller/utbygger) og å *hindre bortkastet planarbeid*. Det bør gjelde uansett om et planforslag samsvarer med overordnet plan eller ikke. Pkt. 2.3 i høringsnotatet sier imidlertid: «Kommunen bør, som i dag, kunne nekte å fremme forslag som ikke samsvarer med kommuneplanens arealdel eller områderegulering.»

ROM mener at dette er lite konsistent sett mot forslagene i punkt 1. Kommunikasjonen mellom forslagstiller og planmyndighet i oppstartfasen blir tettere og mer formalisert og forpliktende enn i dag, og det blir mulig å forelegge konfliktpunkter for politisk vurdering ifm. oppstartmøte, eller før. Når kommunen da har unnlatt å stoppe eller å få moderert/omforent et planinitiativ senest etter oppstartmøte, og det eventuelt har passert en politisk vurdering, bør forslagstiller gis krav på å få sitt forslag fremmet og lagt ut til offentlig høring. Dette må gjelde også om planforslaget på ett eller flere punkter strider mot (en mulig utdatert?) overordnet plan.

Slik endringsforslagets § 12-8 og § 12-11 lyder, ville kommunen få hele tre anledninger til å avskjære planforslag som ikke i ett og alt samsvarer med overordnet plan: 1) I oppstartfasen senest etter avholdt oppstartmøte, 2) når komplett forslag til reguleringsplan er mottatt, før utlegging til offentlig ettersyn, og 3) etter at høring og utlegging er avsluttet. ROM finner at hele nytt 2. ledd i § 12-11 strider mot endringsforslagets primære intensjon om tidlig å luke ut planforslag uten livets rett. *Endringsforslagets § 12-11, nytt 2. ledd bør sløyfes i sin helhet.*

3. FORSLAG OM ENKLERE REGLER FOR ENDRING AV PLAN OG OPPHEVING AV PLAN

ROM Eiendom stiller seg positiv til endringsforslaget.

4. DISPENSASJONSBESTEMMELSENE

ROM Eiendom stiller seg positiv til endringsforslaget.

5. FORSLAG OM UTVIDET GEBYRGRUNNLAG VED BEHANDLING AV OMRÅDEREGULERING

Departementet foreslår å gi mulighet for gebyr på områdereguleringsplaner der private bekoster planforslaget.

Områderegulering er etter loven en kommunal plan. §12-2 åpner for at kommunen kan gi private anledning til å utarbeide områdeplaner. Oftest skjer dette når kommunen selv ikke innehar tilstrekkelige planressurser. At private utarbeider områdeplaner for områder ut over egne utbyggerinteresser, oppfatter vi som en bistand fra private til kommunen. Å legge behandlingsgebyr på områdeplaner mener ROM ikke er riktig. Spesielt virker kravet om gebyr urimelig når det i praksis ofte stilles plankrav om detaljregulering av (deler av) området som er gjenstand for områdereguleringen, slik at man da ville belegges med gebyr to ganger.

Det er lite trolig at private ønsker å lage områdeplaner dersom vilkårene forverres.

Utover tilskuddet fra de gebyrer som allerede eksisterer, må kommunene finne andre inntektskilder til å finansiere den planfaglige delen av sin administrasjon.

ROM Eiendom går imot endringsforslaget.

Se også nedenfor.

9. FORSLAG OM EN FRIVILLIG SENTRAL GODKJENNINGSORDNING FOR VIRKSOMHETER SOM UTARBEIDER PRIVATE PLANFORSLAG.

ROM Eiendom stiller seg positiv til endringsforslaget.

ANDRE INNSPILL TIL FORENKLINGSARBEIDET

I denne høringen vil departementet også ha innspill fra alle høringsinstansene til aktuelle tema som bør utredes i det videre forenklingsarbeidet:

Sløyfe områderegulering som egen plantype

Tiden etter at den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft den 1.7.2008, har vist at mange kommuner ikke har egen kapasitet til å utarbeide områdeplaner, men overlater dette til private. Kommune har således i praksis i mange tilfelle ikke fått større innflytelse på bekostning av private utbyggere, slik tanken bak innføringen av begrepet områdeplaner var, heller tvert imot.

Etter endringen av pbl som trådte i kraft 1. januar 2015, har områdeplan og detaljplan like lang varighet. ROM har også erfart at detaljeringsnivået som kommunen krever ved områderegulering ikke skiller seg vesentlig fra detaljreguleringens. Likevel legges det ofte plankrav som fordrer utarbeiding av detaljplan (evt. på deler av området). Resultatet er i mange tilfelle dobbel planlegging.

Et planeksempel:

Skien Brygge For utarbeidelse av *Områderegulering for Skien brygge* har Skien kommune og ROM Eiendom/Grenland havn inngått en avtale som innebærer at grunneierne utarbeider og bekoster områdereguleringen på vegne av kommunen. Utgangspunktet var at det skulle utarbeides en

områderegulering med krav om detaljregulering. Men underveis i utarbeidelsen ble det klarere at det er vanskelig å skille mellom denne områdereguleringen og en detaljregulering mht. hva som reguleres, og detaljnivå. For denne områdereguleringen er det nå besluttet at det ikke stilles krav om detaljregulering før byggesakene kan behandles.

Dette eksemplet viser at det er et kunstig skille mellom områderegulering og detaljregulering. Liknende erfaringer har vi gjort i reguleringsprosesser for Sundland-området i Drammen og Filipstad-området i Oslo. Et forslag til løsning, hentet fra foreløpig rapport fra Norsk Eiendom i forbindelse med «Paradigmeskifte i planprosesser», kan være:

«For å bidra til å løse dagens utfordringer i forbindelse med områdereguleringer foreslår prosjektet å fjerne dette plannivået. Detaljregulering endres til reguleringsplan, men samtidig innføres det mulighet til å stille krav om en ny reguleringsplan i en vedtatt reguleringsplan. Dette sikrer at det kan utarbeides overordnede reguleringsplaner med krav om en mer prosjektorientert reguleringsplan for de enkelte felt eller eiendommer. Ved at dagens områderegulering og detaljregulering begge endres til «reguleringsplan» fjernes dagens uklare skille mellom disse plantypene. Samtidig gis det ingen begrensning på hvem som kan utarbeide planen - grunnereier eller det offentlige.»

Primært mener ROM at man bør gå tilbake til kun en type reguleringsplan, slik Paradigme-prosjektet også foreslår.

Sekundært foreslår vi: Dersom områdeplan beholdes som plantype, må privates rett til å utarbeide områdeplan på lik linje som detaljreguleringsplan lovfestes.

Andre forhold

Ofte ligger ikke problemene i lov- og regelverk, men i praktiseringen av dette. Tydeligere veiledere kan være positivt. Videre er den utstrakte bruken av uformelle plantyper i enkelte kommuner uheldig. Vi erfarer at ulike «områdeprogrammer» og «veiledende planer» som uttrykker administrasjonens ønskedrømmer, men som bare delvis er vedtatt politisk, tillegges altfor stor tyngde i saksbehandlingen av detaljreguleringer og rammesøknader.

For øvrig viser vi til uttalelse fra Norsk Eiendom, som ROM Eiendom i all hovedsak kan stille seg bak. Der foreslås en rekke konkrete rutiner for bruk av veiledninger, best practice, tidsfrister med gjensidig forpliktelse for planmyndighet og forslagstiller, sonderings- og dialogmøter mellom forslagstiller og planadministrasjon mm. Et viktig punkt er at § 12-7 om bestemmelser i reguleringsplan kompletteres til en *uttømmende* liste. Alt dette vil gjøre planleggingen mer strømlinjeformet, effektiv og forutsigbar enn i dag.

Økonomi og gjennomførbarhet

Spesielt bør reglene om rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler revurderes, dersom målet er *gjennomførbare* reguleringsplaner. Økonomi er i dag i praksis stort sett helt fraværende som plantema, til tross for pbl § 3-1: «Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.» Et forpliktende samarbeid mellom forslagstiller og offentlige myndigheter om kostnadsberegning av den offentlige infrastrukturen ville bidra til bærekraftige, gjennomførbare planer.

OPPSUMMERING

Oppsummert mener ROM Eiendom at det foreliggende endringsforslaget bidrar til å spare ressurser både for private forslagstillere og for kommunen som planmyndighet. Det er et skritt i riktig retning, men det er fremdeles et stort rom for forenkling og effektivisering i plan- og bygningsloven. Til de enkelte forslag anfører vi

- 1 ROM er enig i at kommunen gis mulighet til å avskjære urealistiske planforslag tidlig i planprosessen. Vi mener imidlertid at også avvísninger i oppstartfasen av planforslag som *ikke* er i samsvar med overordnet plan, skal kunne forelegges politisk vurdering dersom forslagsstiller ønsker det. Vi foreslår følgende tekst i §12-8, 2. ledd, siste punktum:
«Initiativtaker kan kreve at avvísningen forelegges kommunestyret.»

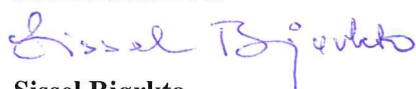
ROM mener også at avskjæring alltid må begrunnes overfor forslagstiller. Dette bør tas inn i §12-8, 2. ledd som et nytt punkt.

- 2 ROM Eiendom stiller seg positiv til at alle private planforslag som ikke er silt ut i oppstartfasen, har krav på å legges ut til offentlig ettersyn. Vi mener imidlertid at dette også bør gjelde planforslag som på ett eller flere områder avviker fra overordnet plan. Skal endringsforslaget være konsistent, må muligheten til å avskjære planforslag sent i planprosessen tas bort. *Endringsforslagets § 12-8, nytt 2. ledd bør således utgå.*
- 5 ROM Eiendom går imot forslaget om å legge behandlingsgebyr på områdeplaner utarbeidet av private.

Innspill til andre mulige forenklinger i lovverket:

Primært mener vi at plantypen områdeplan bør utgå, slik at reguleringsplan igjen bli ett begrep. Sekundært mener vi at dersom områdeplan beholdes som plantype, må privates *rett* til å utarbeide områdeplan på lik linje som detaljreguleringsplan lovfestes.

Vennlig hilsen
Rom Eiendom AS



Sissel Bjørkto
planutreder

