



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep

0030 OSLO

Vår ref.:
02/00513

Arkivkode:
L10 & 13
004500/02

Deres ref.:
2001/2769- P/HTE

Dato:
02.04.02

SVAR - FORSLAG OM ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN - TIDSFRISTER PLANBEHANDLINGEN - HØRING

En er enig i de underliggende ambisjonene om at saksbehandling ikke skal ta unødig tid, men samtidig være forsvarlig og mest mulig forutsigbar ut fra overordnede prinsipper. Forslaget her mener vi likevel har en svært dårlig "treffprosent" i forhold til en slik målsetning.

Dette vil vi belyse gjennom følgende:

Forholdet til gjeldende planer.

Det er stort sett to grunner til at det fremmes private reguleringsplanforslag:

1. Utbyggingen som sådan er i tråd med kommuneplanens arealdel, men det er krav om reguleringsplan før utbygging, gitt i kommuneplanen.
2. Utbygging er i strid med kommuneplanen eller gjeldende reguleringsplan. (f. eks utbyggingsforslag i LNF- område).

En vil hevde at det er en vesensforskjell på disse to situasjonene.

I tilfelle 1 kan det være rimelig med tidsfrister da grunneier /utbygger her i prinsippet har fått et klarsignal om utbygging. Argumentene om påregnelighet og binding av ressurser er derfor relevante.

I tilfelle 2 er vedkommende eiendom ikke lagt ut til det formål utbygger ønsker. Utbygger kan dermed ikke påberope seg tilsvarende argumenter. Argumenter om påregnelighet tilsier at utbygger i utgangspunktet må regne med at planene ikke vil la seg gjennomføre. Å påberope seg økonomisk tap ved lang behandlingstid her vil i tilfelle kun være tap av rene spekulasjonsgevinster som burde være offentligheten uvedkommende.

Hvis en i det hele tatt skal tenke på frister med økonomiske følger for kommunen, bør disse fristene ikke gjelde hvor reguleringsplaner fremmes i strid med overordnet plan, eller som en endring av gjeldende reguleringsplan.

Når er en reguleringsplan innkommet?

Ved forslaget om frafall av behandlingsgebyr ved oversittet frist, blir spørsmålet om når en plan skal regnes som innkommet til kommunen av vesentlig (økonomisk) betydning for utbygger, og dermed av vesentlig større betydning enn i dag.

Hvem avgjør at fristen begynner å løpe og hva slags vedtak er dette? Er det klageadgang?

Formelt gale planer

Praksis viser at "planer" kommer inn som ikke kan regnes som reguleringsplaner, da de ikke er fagmessig riktig gjort med klare avgrensinger – entydighet i bestemmelser – bestemmelser som ikke kan brukes o.s.v.

Herunder er det også ofte tvilsspørsmål omkring hvorvidt de er utarbeidet av fagkyndige.

Da begrepet fagkyndige i denne sammenheng er svært uklart definert i loven, tilsier det at en må gå langt i å godta forskjellige slags "ingeniører" og "datakyndige" som planleggere for å slippe en egen saksprosedyre på en avvisning av planforslag på dette grunnlaget. Vi opplever ofte at selv seriøse firmaer med formalkompetanse (for eksempel MNAL) leverer planer av denne kategorien.

Med dette utgangspunktet er det ofte mye arbeide i en innledende fase som går på rein "voksenopplæring" og oppretting av plangfaglige feil. Det vil være urimelig at tidsfristen begynner å løpe mens dette arbeidet pågår.

Eventuell tidsfrist må altså være bundet opp til at innsendt plan skal være en entydig reguleringsplan i lovens forstand

Utilstrekkelig avklarte planer

Praksis viser at planer for så vidt kan være korrekt framstilt, men de mangler nødvendige avklaringer og tar ikke standpunkt til vesentlige tema. Utbygger har f. eks ikke vurdert vesentlige spørsmål som rasfare / bygningsvern / støy / avkjørselsspørsmål ...o.s.v som vil kreve avklaring fra andre instanser enn kommunen, eller nærmere faglige rapporter eller undersøkelser i marka.

Hvis fristen begynner å løpe også ved slike tilfeller, blir kommunen under tidspress presset til selv å gjøre de nødvendige avklaringer med andre myndigheter, utarbeide de fagrapporter o.s.v. som utbygger skulle ha gjort.

Avvisning av planen ved en formell førstegangsbehandling kunne her vært sett som en løsning (eventuelt som delegert vedtak). Dette vil imidlertid fort utløse at planen blir krevd framlagt for kommunestyret. Dette er igjen en omstendelig prosedyre som neppe gir mindre byråkrati, og som i slike saker vil være misbruk av kommunestyret.

Det vil være urimelig om fristen begynner å løpe ved slike utilstrekkelig avklarte planer.

"Planlegger" kan da spekulere i å lage "tynne" planer og få kommunen til å "gjøre jobben".

Tilleggsprosedyre

Kommunen trenger ei viss tid til å avgjøre om en privat plan er utformet som en reguleringsplan i lovens forstand og om planfaglige forhold er tilstrekkelig utredet. Da det her er snakk om økonomi, vil et "vedtak" her måtte være presist og nøye begrunnet i formaliteter.

Dette blir klart mer omstendelig enn i dag, hvor dette kan gå enklere parallelt med vurderingen av selve hovedsaken – planinnholdet.

Det vil være vesentlig i denne sammenheng om et ”vedtak” fra kommunen om at innsendt plan ikke tilfredsstiller kravene for behandling er å betrakte som et enkeltvedtak med full anledning til klagebehandling.

Vil det kanskje også bli en frist for når kommunen må avgjøre en slik ”sak” – og hva så ved oversittelse av en slik frist?

Det ligger her uansett an til en byråkratiske tilleggsprosedyrer som ikke forenkler saksgangen. Ved eventuell skjerping av ”straffen” (f.eks dagbøter e.l) vil kravene til presisjon i disse prosedyrene bli enda høyere.

Andre forhold

Digitale problemer

Private ”planleggere” benytter seg av alle typer digitale tegneverktøy, som ofte er ulesbart for kommunen, da kommunen ikke har de tilsvarende programmene. Planen kommunen da må forholde seg til er da papirutskrifter.

Ved en normal førstegangsbehandling har kommunen normalt merknader om at planen bør endres slik og slik før planen legges ut til offentlig ettersyn.

For at politikernes skal få oversikt over hva de inviteres til å vedta, bør dette tegnes opp, og ikke sjelden presenteres som en ny, - eller omfattende revidert, plan.

Hvis en har som hensikt å få raskere saksbehandling, burde det vært et generelt krav om at digitale planer skal leveres på standard SOSI- format. Dette ville lette prosessen med endringer underveis i planbehandlingen.

Kommunene må få hjemmel til å kreve at digitale planer leveres på standard SOSI- format. I en overgangsperiode bør analoge transparenter sidestilles.

Befaring – barmark

For å kunne saksbehandle planer må en gjerne ha sett området. Særlig ved hytteplaner vil det ofte være et behov for å se området både på barmark, men i enkelte tilfeller også på vinteren (skiløyper).

Det vil være urimelig å framskynde slik planlegging så langt at en ikke har anledning til befaring før planen behandles første gang.

Det bør være unntak for tidsfristen for reguleringssaker som krever befaring på en annen tid av året.

Utsatt førstegangsbehandling

Vårt planutvalg vil som hovedregel på befaring før de fatter vedtak, og vi har nå liggende to planer for hytteområder hvor førstegangsbehandlingen er utsatt av det faste planutvalget for befaring på barmark.

Utvalget må ha denne muligheten til å sette seg inn i sakene på en forsvarlig måte før de fatter vedtak uten at kommunen skal bli straffet for dette.

Tidsfristen bør derfor uansett slutte å løpe når en plan er lagt fram for det faste planutvalget.

Tidsfristens lengde

Det foreslås 12 ukers frist for 1. gangs behandling. Dette høres umiddelbart ut som romslig tid. Analyserer en dette nærmere, ser en at dette kan bli svært knapt uansett kvalitet på innkomne planer.

Ordinære møter er gjerne ett i måneden, med unntak av sommerferie og desember.

Sakene skal hos oss være klare fra saksbehandler minst 2 uker før utvalgsmøtet. Hvis fristen så går ut rett før utvalgsmøtet etter sommerferien (ca 3. uke i august), må saken være klar til siste møte før ferien (ca 2. uke i juni). Dette gir reelt ei ukes frist for saksbehandler. Herunder skal det også være anledning til ferie, etterutdanning, sykdom o.s.v.

Tidsfristen bør være lengere, og ha unntak som gir reell mulighet for en forsvarlig saksbehandling uansett tidspunkt planen kommer inn til kommunen.

Avtale med utbygger om annen frist

Dette forslaget synes oss underlig. Eneste akseptable grunn vi kan se hvor utbygger vil være interessert i en utvidet frist vil være ved en økonomisk kompensasjon fra kommunen ut over frafallet av behandlingsgebyret. Dette vil imidlertid neppe kommunen være interessert i, da dette blir en rein merutgift den dagen gebyrfristen er oversittet.

Det kan vel ikke være tenkt på frafall av faglige prinsipper til fordel for utbygger fra kommunens side i en slik avtale? – Vi håper det ikke er dette lovgiver vil legge til rette for.

Konsekvenser for køordning – økonomi.

Når utgangspunktet er en kommune med dårlig kapasitet for behandling av reguleringsplaner, vil fristene med tilhørende gebyrfracfall kunne føre til at det lønner seg for kommunen å heller utsette noen få store tunge saker hvor en likevel ikke klarer fristen, for heller å prioritere mindre, enklere saker.

Dette vil neppe alltid være en samfunnsmessig riktig prioritering av ressursinnsatsen.

For kommuner med liten behandlingskapasitet (- dårlig råd) vil forslaget i praksis bety at kommunen mer eller mindre kan se bort fra gebyrinnkreving for reguleringsplansbehandling (- får enda dårligere råd).

Tidsfrist for kommunestyrets behandling.

Det er svært utydelig i forslaget om det vil være tilsvarende økonomiske sanksjoner knyttet til denne fristen.

Konklusjon

Forslaget virker lite gjennomtenkt. Det synes å få en rekke utlisiktede konsekvenser med mer saksbehandling omkring nye formaliteter i forhold til selve tidsfristens begynnelse og avslutning.

Forslaget bør legges bort inntil en har fått mye mer presise regler for:

- hva type planer det skal gjelde for (i forhold til gjeldende plan),
- hva som kan betegnes som en reguleringsplan (formkrav),
- hva som er en tilstrekkelig utredning av en reguleringsplan (før kommunen overtar),

- hva som er ”fagkyndige” planleggere,
- når (nøyaktig i forhold til punktene ovenfor) fristene begynner å løpe,
- når (nøyaktig) fristen må ansees som utgått.
- lengre og mer nyanserte frister.

Problemet i svært mange kommuner er manglende faglig kapasitet til reguleringsplansbehandling, og ikke manglende vilje til å få planene raskt behandlet.

Forslag

Det burde heller vært tatt tak i det betydelige forbedringspotensialet som ligger i å få et høyere faglig nivå på de private planene.

- Det bør kunne klarlegges bedre hvem som er fagkyndige for utarbeidelse av private planer.
- Det bør kunne settes klarere formkrav til hva en reguleringsplan er.
- Det bør kunne avklares bedre hva som skal avklares før kommunen kan overta saksbehandlingen.
- Det bør kunne settes krav om standardformat (SOSI) på digitale private planer.

Når dette er gjort kan en, etter en prøveperiode, se om det er nødvendig med tidsfrister for planbehandling. Hvis en finner dette nødvendig, bør en gå inn på spørsmålet om tidsfristenes lengde og hvilken type planer slike frister eventuelt skal gjelde for (planer i tråd med gjeldende plan kontra planer i strid med gjeldende plan).

Med hilsen



Harald Sandvik
kommuneplanlegger
rådmannskontoret

Kopi: Fylkesmannen i Telemark
Telemark fylkeskommune, planseksjonen.
Norske arkitekters landsforening.
Forum for kommunale planleggere
Norsk kommunalteknisk forening.