

Miljøverndepartementet
Avdeling for planlegging
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

NOU 2003: 14 – Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Høring

Vi viser til Miljødepartementets brev av 20.05.2003.

Høringsuttalelsen nedenfor er avgitt med forbehold om tilslutning fra Husbankens hovedstyre som vil behandle saken i møte 18.12.2003. Eventuelle endringer i uttalelsen vil bli oversendt departementet umiddelbart etter møtet.

Innledning

Husbanken har tidligere avgitt uttalelse til Planlovutvalgets første delutredning, jfr vårt brev av 27.06.2001. Videre har banken avgitt en uttalelse til de deler av den foreliggende andre delutredning, som fikk forkortet høringsfrist til 01.09.2003. Vi viser til uttalelsene og gjentar ikke våre synspunkter nedenfor.

Nevnte høringsuttalelser, samt uttalelsen nedenfor, tar utgangspunkt bankens mandat knyttet til den overordnede målsetning om at alle skal kunne bo i en god bolig i et godt bomiljø. Sentralt i denne sammenheng er bankens praktiske erfaringer m h t gjeldende lovverks betydning for boligpolitisk måloppnåelse.

Husbanken har også mottatt til høring NOU 2003: 24 med Bygningslovutvalgets første delutredning. Banken ønsker å se forhold som er omtalt i begge utredninger i sammenheng, og vil derfor vente med å uttale seg om utbyggingsavtaler og lovstruktur.

Uttalelsen nedenfor følger utredningens disposisjon.

Lovutkastet

Husbanken støtter at loven skal legge til rett for boligpolitiske måloppnåelse og at dette følger av lovens formålsbestemmelse. Vi forslår at hensynet til *universell utforming* av boliger, bygninger og det bebygde miljø (se kommentarer til pkt 7.10 nedenfor) også skal inngå i formålsbestemmelsen. I og med at man har valgt å utforme formålsparagrafen med konkret angivelse av ulike formål som skal inntas, er Husbanken fornøyd med at hensynet til gode boliger og bomiljøer og til estetikk og god byggeskikk er positivt nevnt.

Vi vil imidlertid påpeke alternativet med en mer generell utformet formålsangivelse har den fordel at den er mer fleksibel og kan omfatte nye forhold som bør ivaretas.

Det er utarbeidet utkast til egne lovbestemmelser om rettsvirkninger av de respektive planer, jfr §§ 9-6, 11-2 og 12-2. Vi er allikevel usikre på hvilke praktiske konsekvenser eventuelt bortfall av planer vil ha. Dette bør klargjøres.

Kap 2 Hovedspørsmål

I dette kapittelet i utredningen følger utvalget opp hovedspørsmål som ble behandlet i den første delutredningen. Vi har kommentarer til enkelte punkter:

2.4 Bedre gjennomføring

Utvalget foreslår regelendringer for å styrke gjennomføringen fra plan til bygging. Planarbeidet kan ofte bli bortkastet når vedtatt plan ikke følges, bl a gjennom utstrakt bruk av dispensasjoner. Dette medfører også liten forutsigbarhet, bl a for omgivelsene. Det foreslås tiltak både gjennom tydeliggjøring i lovforslaget og gjennom nye forslag som

- Å utarbeide regional- og kommunal planstrategi tidlig i valgperioden. Dermed kan det politiske engasjement økes
- Handlingsprogram knyttes til kommuneplanens økonomiplan
- Lovhjemmel for bruk av avtaler, herunder utbyggingsavtaler
- Nye virkemidler gjennom nytt arealformål for omforming og fornyelse, og eventuelt utvikling av urbant jordskifte som egnet redskap for en hensiktsmessig arealutnytting.

Husbanken stiller seg positiv til mange sider av disse forslagene. Forslaget om å utarbeide planstrategi med gjennomgang av planstatus kan være nyttig for en helhetlig styring på politisk nivå. Vi vil imidlertid understreke at bevissthet og kunnskap om gode prosesser er viktig slikt at dette blir politisk interessant og ikke blir nye pliktøvelser og nye ledd i planhierarkiet.

Vi ønsker også forslaget om et nytt arealformål til "omforming og fornyelse" velkommen. Dette imøtekommer et behov for å se flere utbyggingsprosjekter i sammenheng i bebygde områder. Husbanken tror formålet vil kunne medvirke til en bedre utnyttelse av arealressursene.

2.6 Kvalitet og kompetanse

Etter utvalgets vurdering krever nye elementer i forslaget høyere krav til kompetanse i kommunene, evt også økt kapasitet. Dette gjelder særlig utarbeidelse av rammeplaner (kommuneplaner og områdeplaner) og behandling av innsendte forslag. Utvalget foreslår at staten vurderer å bidra med ekstra økonomiske ressurser ved innføring av det nye lovforslaget.

Det må understrekes at lovbestemmelser om prosesser ikke gir ønsket effekt hvis kommunene ikke har nødvendig kapasitet og kompetanse. Husbanken er enig med utvalget i at de samfunnsmessige gevinster av et nytt plansystem i seg selv betinger en ressursøkning til planleggingsoppgaver i kommunene. Vi vil peke på at kompetanse om boligplanlegging – både fysisk og sosialt - er viktig denne sammenheng. Husbanken tilbyr allerede i dag kommunene bistand innenfor områdene boligforsyning og boligkvalitet på prosjektnivå.

Kap. 3 Kommunal planlegging

Husbanken kan støtte hovedprinsippene i forslaget, bl a om økt vektlegging av tidligfasen. Vi ser behovet for å styrke kommuneplanleggingen som et sentralt styringsredskap og støtter at det åpnes for mulighetene til å gi retningslinjer og bestemmelser i forbindelse med planens arealdel, blant annet miljøkrav og funksjonskrav.

Boligdekning og bomiljø må være et sentralt element i planprogram og kommunal planstrategi. Dette hensynet er ivaretatt i § 9-1 om kommuneplanens målsetninger. Husbankens samarbeid med kommunene om utarbeiding av boligsosiale handlingsplaner bør inngå som en sentral del av kommunens planarbeid.

Innføring av plannivået *områdeplan* kan medføre at kommunene vil øke sin aktivitet med å få utarbeidet rammeplaner for sammenhengende områder under utvikling og omforming. I den grad dette skjer, kan det medvirke til en enklere saksbehandling i gjennomføringsfasen. Saksbehandlingsreglene, med bl a krav om varsling av alle berørte parter, kan imidlertid i mange tilfelle være mindre praktiske.

Husbanken støtter at det i områdeplanene kan tas inn bestemmelser som angår forhold vedr bolig og bomiljø, jfr § 11-5 nr 1 (estetikk mv), nr 4 (krav til bygninger, anlegg og uteareal), nr 5 (boliger) og nr 8 (energi).

Kap 7 De enkelte tema og sektorer med sine lover og virkemidler.

Utvalget vil styrke loven som redskap for *sektorovergripende samfunnsplanlegging* i fylker og kommuner fordi lovgivningen på dette felt er fragmentert. Det foreslås å gjøre plansystemet i plan- og bygningsloven til et felles planverktøy for sektorene, og for klarlegging og avveining av ulike hensyn og interesser.

7.6 Energi

Utvalget foreslår at planmyndighetene får utvidet hjemmel til å stille krav om bestemte energiløsninger. Husbanken støtter forslaget som vil kunne gi energisparende løsninger. Forslaget om at det ikke lenger skal kreves konsesjon for fjernvarmeanlegg før tilknytning kan kreves, støttes under henvisning til forenkling av saksgangen.

7.7 Boliger og byggenæringen

Hensynet til boligforsyning, også sett hen til sterkt økende kostnader ved produksjon av nye boliger, er sentralt for Husbanken. Det er et viktig poeng å redusere unødvendig ressursbruk og kostnader for utbyggere og boligkjøpere.

Å forenkle og forbedre plan- og bygningsloven inngår som et av flere tiltak for å redusere produksjonskostnadene og øke nybyggingen. Det kan i seg selv være et viktig redskap for å dempe kostnadsveksten at en får bedre kunnskap mellom planleggingskravene og byggekostnadene. Det vesentligste er at den nye loven faktisk bidrar til å utvikle bedre prosesser for organisering og gjennomføring av tomteklargjøring, planlegging og bygging av boliger i sentrale områder. Særlig er det viktig at transformasjonsprosesser behandles grundigere siden mye av utviklingen fremover vil skje innenfor allerede utbygde områder.

Husbanken vil understreke at det ligger flere positive elementer i lovforslaget også med tanke på å bedre boligforsyningen. Det gjelder bl.a.:

- Bedre samordning av sektorinteresser
- Integrering av konsekvensutredning i planene
- Forenkling og effektivisering av klage- og innsigelsesbehandling
- Utvikling og bruk av ny teknologi

Ifølge utvalget har det vært en viktig intensjon at planprosessene for de kommunale og regionale planene skal være grundigere og bedre enn i dag, med bedre planer som resultat. Utvalget har også

hatt som en uttrykt intensjon at private planprosesser og prosjektutredning deretter skal kunne gjennomføres enklere og mer effektivt.

Planlovutvalgets forslag innebærer at lovens område gjøres mer omfattende med vekt på offentlig planlegging. Vi reiser derfor spørsmål om det nye lovforslaget kan medføre at ressursbruken vil øke og dermed medføre behov for økt kapasitet i kommunene. For Husbanken er det spesielt viktig at dette ikke får negative konsekvenser for planlegging og gjennomføring av enkle boligprosjekter.

7.8 Fortetting – bedre og mer effektiv arealutnytting

7.9 Barn og unge

Utvalget legger gjennom plansystemet til rette for et mer tilpasset planverktøy for bebygde områder og omformingsområder. Behov for stimulerende virkemidler for å legge til rette for fortetting med god kvalitet fremheves. Utvalget peker i denne sammenheng på Husbankens støtte til bl a fortetting og områdeutvikling. De har også vurdert hvordan loven kan forbedres for å sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge. Dette er en oppgave som går på tvers av sektorene, og som er viktig i samfunnsplanlegging og arealplanleggingen.

Vi ser at utvikling av områder med fortetting og omforming, hvor en samtidig skal ta hensyn til bl a gode boligløsninger og gode uteområder, er en krevende oppgave. Høye tomte- og byggekostnader medfører ofte press for å oppnå utnyttelsesgrader som utfordrer de normer som skal tilgodese bl a barn og unges oppvekstvilkår. Det er først og fremst kommunene som må påse at disse hensyn blir ivaretatt gjennom planprosessene. Husbankens tilskudd til boligkvalitet med vekt på områdeutvikling gjennom planlegging kan være et positivt element i denne sammenheng, men fritar ikke på ingen måte kommunen fra ansvaret.

7.10 Funksjonshemming og tilgjengelighet.

Utvalget tar utgangspunkt i at tilgjengelighet for funksjonshemmete er en forpliktelse for Norge gjennom internasjonale avtaler. For at funksjonshemmetes behov skal tas hensyn til, legges det opp til aktiv medvirkning fra funksjonshemmete tidlig i planleggingsfasen.

Husbanken kan støtte utvalgets påpeking av behovet ”for statlige planretningslinjer for å sikre tilstrekkelig sammenheng og prioritering av innsats og tiltak på dette området”. Etter Husbankens oppfatning er det behov for et løft når det gjelder hvordan hensynet til universell utforming skal implementeres i planer og i konkrete tiltak. For å sikre at planintensjoner har en mulighet til å bli gjennomført både på en måte som ivaretar kvalitet og kostnadseffektivt, er det viktig å ha noen førende retningslinjer slik som utvalget peker på.

Utvalget viser til at det etter forslaget til planbestemmelser kan stilles krav til planløsning, med bl a krav til den enkelte bolig om tilgjengelighet og bevegelsesmuligheter. Husbanken støtter dette forslaget, men vi vil peke på det bør være hjemmel for også å stille krav om tilgjengelighet til utearealer og mulighet til å bevege seg i nærmiljøet. Vi har som nevnt ovenfor også foreslått at lovens formålsparagraf nevner universell utforming.

7.22 Estetikk og byggeskikk

Husbanken støtter utvalgets utdyping av begrepet byggeskikk. Husbankens erfaring er at begrepet byggeskikk dels anvendes i forbindelse med beskrivelse av estetikk i et enkelt byggverk og/eller fasademessige detaljer i dette - og dels anvendes begrepet i en overordnet beskrivelse av regionalt baserte stedsformingsprinsipper. I lovforslaget er det den overordnede betydningen som skal legges i begrepet.

Mulighetene til bruk av bestemmelser om estetikk i både områdeplan og detaljplan anses som et viktig hjelpemiddel. Det vil være behov for veiledning og formidling av erfaring fra bruk av slike bestemmelser. Som utvalget påpeker er god estetikk og byggeskikk avhengig av kompetanse i de ulike rollene i planprosessen.

Kap 8 Økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser

Vi har omtalt mulige konsekvenser overfor. Fra et boligpolitisk ståsted synes det å være en fare for at noen av utvalgets forslag kan føre til økt byråkrati og at planprosessene i praksis blir for tunge til å fungere godt. Vi reiser spørsmål om holdbarheten i flertallet i utvalgets standpunkt om at de samlede direkte økonomiske- og administrative konsekvenser for planmyndighetene ikke vil bli større i forhold til dagens lov. På dette punktet mangler det en grundig analyse

Kopi av denne uttalelse oversendes Kommunal- og regionaldepartementet til orientering.

Med hilsen
HUSBANKEN



Geir Barvik
Adm direktør



Inger Vold Zapffe

Kopi:
Kommunal- og regionaldepartementet
Bolig- og bygningsavdelingen
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo