



Dato: 04.12.03 Arkivkode: 500 Bilag nr: Dok.nr: Løpenr:

PLAN- OG MILJØUTVALGET

Behandlingsutvalg	Saksbehandler	Møtedato	Saksnr.
Plan- og miljøutvalget	Torsten Glad	04.12.2003	301/03

RÅDMANNENS REDEGJØRELSE**1 Bakgrunn****1.1 Oppnevning av utvalget og utvalgets mandat**

Ved kgl. res. av den 23.10.1998 ble det oppnevnt et eget Planlovutvalg for å gjennomgå planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og fremme forslag om forbedringer for å ivareta nye behov i samfunnsplanlegging og arealforvaltning. Erfaringene fra gjeldende lov fra 1986 og nye behov i samfunnsplanlegging og arealforvaltning tilsa at det var nødvendig med forbedringer. Samtidig tok man utgangspunkt i at plan- og bygningsloven i hovedsak fungerer etter hensikten, og at lovens hovedstruktur og bærende prinsipper står fast.

Viktige punkter i mandatet som utvalget skulle se nærmere på var

- om hensyn til bærekraftig utvikling er godt nok ivaretatt i gjeldende lov
- å forenkle og effektivisere planleggingen uten at det går på bekostning av styringsgrad og rettssikkerhet
- å se nærmere på forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen med sikte på forenkling av lovsystemet
- å vurdere hvordan reglene om arealstyring virker, og å se nærmere på forhold mellom kommuneplan og reguleringsplan.

Av de 12 utvalgsmedlemmene (i 2003) var 1 planfaglig og 2 juridiske eksperter, 2 var oppnevnt på forslag fra Kommunenes Sentralforbund, 1 på forslag fra LO og 1 fra NHO, 1 på forslag fra hver av organisasjonene Norske Reindriftssamers Landsforbund, Samarbeidsrådet for naturvernsaker, fiskerier organisasjonene samlet, Norges Bondelag og Energibransjens Landsforening.

1.2 Første delutredning – NOU 2001:07 – Bærum kommunes uttalelse

Planlovutvalget avga sin første delutredning den 31.01.2001 (NOU 2001:7). Denne utredningen hadde få konkrete forslag til lovendringer, som alle ble vurdert som lite problematiske for Bærum. Hovedinnholdet i første delutredning var forslag, ideer og tanker innenfor en rekke temaer, som man ønsket en foreløpig tilbakemelding på. Plan- og

miljøutvalget fattet den 21.06.01 et vedtak i 10 punkter, som ble oversendt miljøverndepartementet som Bærum kommunes uttalelse i saken (se vedlegg 1). Uttalelsen konsentrerte seg om forslag knyttet til kommunal planlegging, og alle punktene unntatt én innebar støtte til utvalgets forslag. Utvalgets forslag om evt maks gyldighetstid for reguleringsplaner ble derimot frarådet (pkt. 7 i vedtaket).

1.3 Andre delutredning – NOU 2003:14

Planlovutvalget overleverte den 13.05.2003 sin andre delutredning, med forslag til revisjon av planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Saken er sendt på høring med frist for uttalelser den 01.12.2003. I sin andre delutredning har utvalget fulgt opp de generelle forslagene i første delutredning med konkrete forslag til lovbestemmelser. Dette gjelder også de punkter hvor Bærum kommune uttalte seg. Man følger altså også opp forslaget om tidsbegrensing av reguleringsplaner (§12-2 i utkastet, se avsnitt 3.5.1 nedenfor).

Miljøverndepartementet ba i brev av den 07.07.03 om en raskere høringsuttalelse om fire punkter i lovforslaget. Dette gjaldt bestemmelser om klageadgang, innsigelsesadgang og konsekvensutredning. Høringsfristen var her satt til den 01.09.03. En politisk behandling av en høringsuttalelse ville ikke la seg gjøre innen fristen, og rådmannen avga derfor en uttalelse til disse punktene, datert 18.09.03. Departementets brev og rådmannens uttalelse vedlegges, se vedlegg 2.

1.4 Bygningslovutvalgets arbeid

I 2002 ble det ved kgl. res. nedsatt et utvalg som skulle vurdere plan- og bygningslovens bestemmelser knyttet til byggesaker og gjennomføring. Første delutredning ble lagt frem den 21.10.03 (NOU 2003:24) og vil bli sendt ut på høring med det første. I den gis bl.a. forhold knyttet til utbyggingsavtaler bred omtale. Bygningslovutvalget skal legge frem en delutredning to med endelig forslag i 2005.

2 Lovforslagets hovedpunkter

Planlovutvalget mener at det er nødvendig å modernisere plansystemet i gjeldende plan- og bygningslov, og fremmer forslag til plandel som er tenkt å inngå i en helt ny plan- og bygningslov. Lovforslaget fremmes som 20 kapitler som er gruppert i 8 deler, se tabellen nedenfor.

Del I Innledende bestemmelser

Kap. 1 Lovens formål, virkeområde og hovedtrekk

Kap. 2 Plan- og bygningsmyndighetene

Kap. 3 Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon m.v.

Del II Nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen

Kap. 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak

Del III Regional planlegging

Kap. 5 Hovedtrekk og regional planstrategi

Kap. 6 Fylkesplanlegging

Kap. 7 Interkommunalt plansamarbeid

Del IV Kommunal planlegging

Kap. 8 Hovedtrekk og kommunal planstrategi

Kap. 9 Kommuneplan

Kap. 10 Behandling av kommuneplan

Kap. 11 Områdeplan

Kap. 12 Detaljplan

Del V Særlige planleggingsoppgaver

Kap. 13 Samordnet areal- og transportplanlegging

Kap. 14 Kystsoneplanlegging

Kap. 15 Samordnet vannplanlegging

Kap. 16 Planlegging for større sammenhengende natur- og større friluftsområder omkring byer og tettsteder («markaområder»)

Del VI Bestemmelser om konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter særlov

Kap. 17 Konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter særlov

Del VII Avtaler om gjennomføring m.v.

Kap. 18 Betingelse om ytelser i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale.

Del VIII Diverse bestemmelser

Kap. 19 Dispensasjon fra byggeforbudet etter §1-13, plankrav og plan. Midlertidig bygge- og deleforbud

Kap. 20 Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

Følgende endringer i forhold til gjeldende lov er viktige for Bærum kommune:

- Generelt legges det opp til utvidede krav til medvirkning og høring i forhold til gjeldende lov. Dette er delvis, men ikke helt, en følge av at KU-bestemmelsene er innarbeidet i planprosessene. Minste periode for offentlig ettersyn øker generelt fra 30 dager til 6 uker.
- Dagens kommunale arealplansystem med kommuneplanens arealdel, kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan erstattes med et system med kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan. Detaljplan er tenkt som en "utbyggerplan" med begrenset gyldighetstid til 5 år som grunnlag for bygge- og anleggstiltak, mens de to øvrige er kommunens plantyper. Det foreslås klarere rammer for hva man kan fastlegge i bestemmelser knyttet til arealplanene. Bl.a. kan man knytte bestemmelser om boligsosial profil til områdeplan og detaljplan (§11-5 pkt. 5, §12-3).
- Muligheten for kommunedelplan med bindende arealbruk og begrenset krav til varsling forsvinner. Den tenkes erstattet av områdeplanen, som krever varsling av samtlige berørte grunneiere ved oppstart, offentlig ettersyn og kunngjøring av vedtatt plan.
- Det foreslås et gjennomgående system for arealformål, hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer for alle arealplantypene. Dette erstatter dagens uensartede og delvis ulogiske lovbestemmelser.
- Regional planlegging foreslås å få større betydning enn i dagens lov. Det foreslås en mulighet for fylkesdelplan med bindende arealbruk, som vedtas av staten, og som vil få samme formelle virkning som kommuneplanens arealdel.
- Kommuneplanleggingen foreslås mer strukturert, men også mer omfattende enn i dagens lov. Kommunal planstrategi, planprogram for kommuneplanens arealdel, langsiktig arealbruksstrategi er nye oppgaver/prosesser som kommer i tillegg til selve arealdelen.

- Bestemmelsene om konsekvensutredning (KU) i dagens lov foreslås endret, slik at de som hovedregel blir en del av de ulike planprosessene. Samtidig stilles det som en oppfølging av EU-direktiv krav til konsekvensutredning i flere tilfeller enn tidligere, bl.a. til kommuneplanens arealdel, til områdeplaner og til viktige detaljplaner.
- Planlegging etter sektorlovgiving foreslås samordnet med planlegging etter plan- og bygningsloven.
- Adgangen til klage og innsigelse foreslås begrenset, slik at forhold som har vært avvist i en tidligere planfase ikke kan tas opp på ny ved behandlingen av mer detaljert plan eller søknad om rammetillatelse.
- Behandling av detaljplan og søknad om rammetillatelse for utbyggingstiltak kan slås sammen til én prosess, i stedet for å være to prosesser slik som i dag.
- Utvalget foreslår regler om kommunale utbyggingsavtaler, som i dag ikke er lovregulert. Forslaget begrenser muligheten til å avtale at en utbygger skal finansiere sosiale formål i kommunen.

3 Viktige punkter i utvalgets forslag med rådmannens vurdering

Rådmannen har i denne uttalelsen ikke gjort en fullstendig gjennomgang av hele den omfattende utredningen og forslaget til lovtekst, men konsentrert seg om enkelte forhold som vurderes som viktige for Bærum kommune.

3.1 Egen uttalelse om klage, innsigelsesadgang, planbeskrivelse/planprogram og konsekvensutredning

Som nevnt i avsnitt 1 ovenfor har rådmannen allerede sendt en høringsuttalelse til fem punkter i lovforslaget hvor Miljøverndepartementet ønsker en raskere behandling, se vedlegg 2. Dette gjaldt bestemmelser om klageadgang, innsigelsesadgang, planbeskrivelse/planprogram og konsekvensutredning.

Rådmannen støttet i uttalelsen lovutkastets forslag i §1-14 om at ny innsigelse ikke skal kunne fremmes mot forhold som tidligere (for eks. i overordnet plan) har vært gjenstand for innsigelse, og som er avgjort. Samme gjelder forslaget i §1-15 om at det ikke kan klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse. Begge disse forslagene vil kunne bidra til at man unngår tid- og ressurskrevende omkamper i forhold som i realiteten allerede er avgjort. Et lite spørsmål knytter seg til om man ved den nye §1-14 flytter fokus fra det forhold som klagen dreier seg om til en diskusjon om hva som ligger i ”forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse”.

Lovutkastets §1-8 foreslår krav om at alle planer skal ha en planbeskrivelse, og at det for alle planer unntatt enklere detaljplaner skal utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet, og at dette skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Rådmannen støtter bestemmelsen, bortsett fra på punktet om lovpålagt høring/offentlig ettersyn. Dette kan gi unødvendig merarbeid, og bør kunne vurderes av kommunen selv.

Utvalget foreslår i §1-9 at det for bl.a. kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn skal utarbeides en egen konsekvensutredning, og at denne skal følge planen på høring/offentlig ettersyn. Rådmannen er kritisk til en slik bestemmelse. KU-begrepet bør knyttes til store tiltak slik det opprinnelig var tenkt. Det er fornuftig å knytte slike KU-prosesser til den

ordinære planprosessen, men å stille krav til formelle konsekvensutredningene slik vi kjenner dem til alle større planer vil være vanskelig og lite nyttig.

3.2 Rådmannens generelle kommentarer til lovforslaget

De forslag i lovutkastet som går på samordning av ulike lover, innarbeiding av KU-reglene i planprosessen, klargjøring av statlige og regionale myndigheters rolle, innstramming av innsigelses- og klagemulighetene, tidligere avklaringer i planprogram og bedre sammenheng og logikk mellom de ulike plantypene mener rådmannen i det alt vesentlige er positive. De bidrar til at lovverket og de enkelte plantypene blir enklere å bruke, og de innebærer en forenkling av planprosessene.

Lovutkastet fokuserer generelt mer på bedre kvalitet i planleggingen og bedre medvirkning og rettssikkerhet enn på forenkling av planprosessene, selv om enkelte av forslagene vil bidra til forenkling. I mange tilfeller er de økte kravene til kvalitet, medvirkning og rettssikkerhet i samsvar med samfunnsutviklingen, men de vil samtidig bety utfordringer for kommunenes planleggingsressurser.

Det er et trekk ved lovutkastet at ideelle krav til plan og planprosess lovfestes, og at det i mindre grad åpnes for kommunens vurdering ut fra aktuelle forhold lokalt. Generelt gjør økte krav til kvalitet og medvirkning at kravene til kommunens plankompetanse og -kapasitet økes. Utkastet foreslår for eksempel at den korteste perioden et planforslag må ligge ute til offentlig ettersyn økes fra 30 dager til 6 uker. Rådmannen mener at det for mindre og lite kompliserte planer burde kunne opprettholdes en kortere minste høringsperiode.

Rådmannen mener at det er vel ambisiøst når utvalget tenker seg en gjennomføring av flere viktige planprosesser på regionalt og kommunalt nivå samtidig og innen korte tidsrammer. Samhandling og samordning av de forskjellige planprosessene krever stor ressursbruk. En detaljert planlegging og forutsigbarhet av de politiske prosesser vil dessuten være nødvendig for å få den ønskede rettskraftigheten. Spesielt kan det være en stor utfordring å få en samkjøring mellom regional og kommunal planstrategi, regionalt handlingsprogram, og eventuelle planprogram med konsekvensutredninger. Rådmannen stiller seg spørrende til om dette lar seg gjennomføre i praksis.

Enkelte av planlovutvalgets forslag gir uttrykk for et tradisjonelt syn på planleggingen, som kan virke noe teoretisk og stivt i en planhverdag, og som står i motsetning til målet om at planleggingen må være fleksibel og målrettet. Man forutsetter for eksempel i utgangspunktet en avklaring i en helhetlig plan på et overordnet nivå før man kan vedta plan på et lavere nivå. Dersom det vedtas en plan på lavere nivå som er i strid med overordnet plan, krever man i motsetning til i dag at også den overordnede planen endres. Rådmannen mener at det i praksis vil være svært arbeidskrevende (og kanskje ikke lar seg gjennomføre) å til enhver tid ha et aktuelt og heldekkende plangrunnlag på overordnet nivå (ifølge forslaget betyr det kommuneplanens arealdel eller områdeplan). Se også kommentarene til "områdeplan" i avsnitt 3.5.3 nedenfor.

3.3 Regional planlegging (kap. 5 - 7) – fylkesdelplan med bindende arealbruk (§6-6)

3.3.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår et eget og nytt kapittel 5 i loven som omhandler regional planlegging, dvs planlegging på fylkesnivå, interkommunal planlegging og planlegging over fylkesgrenser. I §5-3 foreslås at det i hver valgperiode, senest innen ett år etter fylkestingets konstituering, skal utarbeides en "regional planstrategi" i fylkestingets regi, som skal ligge til grunn for statens, fylkeskommunens og kommunenes videre planarbeid i fylket. I kapittel 6 omhandles planlegging på fylkesnivå, som er en videreføring og utvidelse av kapittel V i dagens lov.

Nytt er forslaget i §6-6 om at det kan utarbeides "fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning" for å ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser knyttet til arealbruk, og særlig hvor flere kommuner er berørt. Utredningen nevner som eksempler på slike hensyn traseer for større samferdselsanlegg, varig sikring av landbruksarealer i pressområder, områder som bør vernes av naturvern- eller landskapshensyn, og samlet plan for forvaltning av vassdrag. En slik plan vil ha samme virkning som kommuneplanens arealdel. Denne plantypen forutsettes endelig vedtatt av staten (Kongen).

3.3.2 Rådmannens kommentar

Det vil være en fordel at planlegging på regionalt nivå får et klarere og mer strukturert innhold som også forankres i loven, slik utvalget foreslår. For kommunen er det viktig at det finnes et solid kunnskapsgrunnlag på regionalt nivå, slik at kommunens har et godt fundament å bygge sine vurderinger og avgjørelser på, og at kommunen som den mest sentrale instansen for arealplanlegging får best mulig betingelser for å utøve denne rollen. Det regionale nivået bør være et samordnende ledd mellom kommunene, og mellom kommune og statlige og regionale organer. Regional planlegging gjennom interkommunalt samarbeid vil være positivt for å oppnå forståelse og konsensus i plansaker over kommunegrenser og fylkesgrenser. Vestregionsamarbeidet kan nevnes som et eksempel på det.

Hovedtrekkene i planlovutvalgets forslag knyttet til regional planlegging bygger opp om dette. Rådmannen mener derfor at avsnittet (kap. 5 – 7) i hovedsak kan støttes. Rådmannen er derimot skeptisk til forslaget i §6-6 om fylkesdelplan med bindende arealbruk. Dersom denne adgangen skal bli stående må det formuleres klarere kriterier for i hvilke tilfeller den kan brukes, og det bør åpnes for dette bare dersom andre muligheter har vært prøvd og ikke ført fram. Eksempel på slike tilfeller kan være ved planlegging for regionale samferdselstiltak. Dersom ikke dette forbehold tas, frykter rådmannen at bestemmelsen lett kan utvikles til en sentralisering av planmyndigheten, og at kommunen blir tilsvarende svekket.

3.4 Kommunal planlegging generelt - kommuneplanen

3.4.1 Utvalgets forslag

Planlovutvalget har gjort en omfattende gjennomgang av hele det *kommunale plansystemet*, og de ulike plantypene og prosessene fremstår nå i mye større grad enn tidligere som logiske deler av et samlet system. Det foreslås ganske omfattende endringer av dagens plansystem, selv om mange elementer er kjente. Lovteksten er mer omfattende men også klarere enn i dagens lov, og flere forhold enn tidligere foreslås fastlagt i lovbestemmelsene.

Det foreslås at kommunestyret i begynnelsen av hver valgperiode (senest ett år etter konstituering) skal ta standpunkt til en *kommunal planstrategi* (§8-3). Denne er tenkt å være en drøfting av strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktig arealstrategi, og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden. I planstrategien tas standpunkt til om gjeldende kommuneplan skal videreføres eller revideres, om nye kommunedelplaner eller andre viktige planer skal settes i gang, og om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

Det noe uoversiktlige *kommuneplansystemet* i dagens lov foreslås endret og får en mer logisk oppbygging i tre deler: kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel og kommuneplanens handlingsdel (kap. 9). Det kan utarbeides kommunedelplaner for temaer eller virksomheter (§9-1), men muligheten som man har i dag til kommunedelplaner med juridisk bindende arealdel foreslås fjernet. Som del av kommuneplanens samfunnsdel foreslås at det utarbeides en langsiktig arealstrategi (§9-3), som bl.a. skal angi langsiktige utviklingsretninger for kommunen, og områder for vern. Utvalget angir tidsperspektivet til godt over 12 år.

Kommuneplan og kommunedelplan foreslås som felles og enhetlig planredskap for alle kommunale sektorer (§9-1), dvs at plan- og bygningsloven med disse plantypene blir et samlende system for kommunal planlegging. Det foreslås endringer i andre særlover i samsvar med dette (kap. 20). Bl.a. foreslås at vern etter naturvernloven og kulturminneloven bør eller kan skje på grunnlag av planlegging etter plan- og bygningsloven.

Statlige og regionale myndigheters rolle i den kommunale planleggingen blir klarere og mer forpliktende, dels ved at de forutsettes å delta forpliktende i den kommunale planleggingen, dels at de kommunale planene når de er vedtatt også forplikter statlige og regionale myndigheter (lovutkastets §§ 8-1, 8-2, 8-3, 9-1).

Flere nye oppgaver og prosesser foreslås pålagt kommunene, og samlet blir den kommunale planleggingen mer omfattende og ressurskrevende enn med nåværende lov: kommunal planstrategi, langsiktig arealstrategi (som er en del av samfunnsdelen), program for kommuneplanens arealdel (kan tas inn i planstrategien), og for områdeplaner og andre viktige planer, konsekvensutredning av arealdelen og andre viktige planer. Disse oppgavene kommer i tillegg til utarbeidelse av arealplanene. Planprogrammene skal legges ut til offentlig ettersyn. "Områdeplan" som skal erstatte dagens kommunedelplan med bindende arealbruk forutsettes (liksom detaljplan) varslet til samtlige grunneiere tre ganger: ved oppstart, ved offentlig ettersyn og ved kunngjøring av vedtatt plan.

3.4.2 Rådmannens kommentar

Rådmannen mener at de endringene som betyr en systematisering av lovbestemmelsene og klarere tekst er positive og bør støttes.

Rådmannen ser utkastets klarere formuleringer om statlige og regionale myndigheters roller og forpliktelser i kommuneplanleggingen som en stor fordel. De vil både forplikte staten og fylkeskommunen til å delta mer aktivt i kommuneplanprosessen, og de vil gjøre planen mer forutsigbar også i forhold til stat og fylkeskommune.

Rådmannen mener at det er en fordel å ha ett lovverk å forholde seg til for de ulike typene planer, med felles regler for medvirkning og saksbehandling. Her vil det være viktig å sørge for at de ulike sektorene får et eierforhold til planlegging etter plan- og bygningsloven. Det fremgår ikke av utredningen i hvilken grad man har vurdert om andre lover (for eksempel kommuneloven) kunne være bedre egnet som et overgripende lovverk for den delen av kommunal planlegging som ikke har en arealside.

Rådmannen stiller derimot spørsmål ved om det er nødvendig at så mange forhold lovfestes som utvalget foreslår. Generelt kan dette bli en tvangstrøye for kommunene, og motvirke hovedprinsippet om at det er lokale forhold i hver kommune som skal være utgangspunktet for kommunens planlegging. Rådmannen er bekymret for at de lovfestede kravene til sammen vil føre til økt belastning på kommunens planressurser. Der som ønskede tidsrammer skal overholdes, kan ytterligere forenkling av planprosesser utover utvalgets forslag bli nødvendig. Rådmannen tror at en ytterligere forenkling av de ulike planprosessene er mulig uten at det betyr negative konsekvenser for medvirkning og rettssikkerhet. Særlig må de foreslåtte kravene til konsekvensutredninger av overordnede planer i omfang og detaljinnhold tilpasses kommunens behov. Her er det behov for presiseringer av utvalgets forslag. Det vises også til tidligere oversendt uttalelse, datert 18.09.03, til enkelte punkter i planlovutvalgets utredning (vedlegg 2).

Rådmannen mener at det kan være gunstig med en politisk og offentlig diskusjon om kommunens planstrategi tidlig i en valgperiode. I tråd med det som er sagt i avsnittet ovenfor bør det likevel ikke fastlegges en ettårsfrist etter konstituering av nytt kommunestyre for å få vedtatt planstrategien. Lovutkastets formulering om at en planstrategi i prinsippet skal ta stilling til hele det kommunale arealplangrunnlaget (både arealdel, områdeplaner og detaljplaner) virker alt for omfattende, og er i strid med hensikten at denne prosessen skal være strategisk.

Rådmannen er enig med utvalget i at det er behov for en kommunal diskusjon om de langsiktige perspektivene for arealbruken, slik man legger opp til i forslaget om en lovfestet "langsiktig arealstrategi". Det bør likevel være opp til kommunen å ut fra eget behov fastlegge både hvordan den skal innpasses i kommuneplansystemet, og hvilken tidshorisont man skal ha.

3.5 Arealplansystemet: arealdel, områdeplan og detaljplan (kap. 9, 11, 12)

3.5.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det kommunale arealplansystemet endres. *Kommuneplanens arealdel* opprettholdes, også dens rettslig bindende virkning, men den foreslås tydeliggjort som en overordnet grovmasket plantype. (§§9-7, 9-8, 9-9). Dette er en presisering og delvis en innstramming i forhold til i dag. Bl.a. vil det ikke være mulig å detaljere arealformålet "boligformål" ytterligere, for eksempel ved å differensiere mellom ulike boligtyper. Dagens kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan erstattes med områdeplan og detaljplan. For arealdel, områdeplan og viktige detaljplaner foreslås krav om *planbeskrivelse* og *planprogram* (§1-8). Nåværende lovs bestemmelser om *konsekvensutredning* foreslås tas inn som del av den ordinære planprosessen (§1-9).

Områdeplanen tenkes som kommunens planredskap, mens *detaljplanen* tenkes som utbyggers prosjektrettede plan. Begge foreslås å kreve varsling på linje med dagens reguleringsplaner, dvs alle grunneiere må varsles ved igangsetting, offentlig ettersyn og kunngjøring av vedtatt plan. Områdeplanen skal kunne være grovmasket eller detaljert,

avhengig av de lokale behovene. Til områdeplanen er det tenkt større muligheter enn for dagens kommunedelplaner å knytte bindende bestemmelser.

Dagens kommunedelplan med bindende arealbruk, men med begrenset krav til varsling, slik som for kommuneplanen, *oppheves*. Utvalget mener at rettssikkerheten for grunneiere er for svak ved dagens bindende kommunedelplaner.

Det foreslås ett *gjennomgående system for arealformål, hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer* i alle arealplantypene, med mindre detaljeringsgrad for arealdelen enn for områdeplan og detaljplan. "Arealformål" gjelder bruken av et areal (bolig, detaljhandel, samferdsel osv), mens "hensynsformål" kan gjelde sikrings- eller faresoner, krav til bestemte veiløsninger, krav til kulturvern hensyn osv. Arealformål og hensynssoner erstatter dagens ulogiske system, med arealformål i arealdelen og reguleringsformål i reguleringsplanen som er forskjellige, og hvor arealbruk, båndlegging, viktige ledd i kommunikasjonssystemet, fareområder, spesialområder og fellesområder er blandet sammen på en uoversiktlig måte.

I §12-2 foreslår utvalget at *detaljplanens rettsvirkning begrenses til 5 år*, der hvor den gir hjemmel for bygge- og anleggstiltak. Hvis ikke slike tiltak er satt i gang senest 5 år etter planvedtak vil det kreves nytt planvedtak.

I §12-4 foreslår utvalget flere *tiltak for å gjøre detaljplanen til et effektivt planverktøy*. Det foreslås krav om oppstartsmøte ved igangsetting av detaljplaner, at rammesøknad skal kunne behandles og vedtas samtidig med detaljplan, og at kommunestyret skal kunne delegerer myndigheten til å vedta detaljplaner som er i tråd med overordnet plan.

3.5.2 Rådmannens kommentar - arealplansystemet

Rådmannen er enig med utvalget i at *arealdelen bør være en overordnet og grovmasket plan*, og støtter i hovedsak forslagene til detaljeringsgrad. Dette forutsetter at andre plantyper på en hensiktsmessig måte kan ivareta behovet for å fastlegge områder for ulike boligtyper, tetthet osv på et prinsipielt nivå.

Forslag til §9-10 om at staten skal kunne hindre at deler av arealdelen ikke skal kunne endres eller oppheves er en ny bestemmelse som betyr et inngrep i kommunenes selvstendige planmyndighet. Rådmannen er i tvil om denne bestemmelsen er nødvendig for å vareta viktige nasjonale og regionale hensyn knyttet til vern. Statlige organer har innsigelsesrett, og departementet har mulighet til å omgjøre kommuneplanen (§§ 1-4 og 10-5), og dette skulle være tilstrekkelig for å ivareta viktige overordnede hensyn.

Forslaget til *samordning av innholdet i de ulike plantypene* (arealdel, områdeplan og detaljplan), og en differensiering av arealbestemmelsene i "arealformål" og "hensynssoner" er logisk og klargjørende og støttes fullt ut.

En ulempe med det foreslåtte arealplansystemet er at man fjerner muligheten for en *noe mer detaljert arealplan enn arealdelen*, men som ikke er så detaljert at ethvert forhold som berører alle eiendommer er gjennomarbeidet, slik som områdeplanen forutsetter. Det vil være et behov for å fastlegge områder for ulike boligtyper, tetthet osv på et prinsipielt nivå, uten i detalj å ta standpunkt til eiendomsgrenser. Utvalgets forslag om at områdeplanen med sine strenge varslingskrav skal bli den eneste overordnede plantypen utenom arealdelen vil føre til at det overordnede planarbeidet i kommunene blir svært

mye mer omfattende, antagelig ikke praktisk gjennomførbart, eller at man risikerer å ta stilling "for tidlig" til arealbruken for mange områder. Rådmannen mener at en slik mulighet som man i dag har i å utarbeide kommunedelplaner med juridisk bindende arealdel bør innarbeides i den nye loven.

3.5.3 Rådmannens kommentar - områdeplanen

I prinsippet er systemet med overordnet kommunal områdeplan og detaljplan knyttet til de enkelte byggeprosjekter logisk og hensiktsmessig. Rådmannen støtter forslagene til å gjøre områdeplanen fleksibel, både ved de økte mulighetene å knytte bindende bestemmelser til planen enn for dagens kommunedelplaner, og at lokale behov kan avgjøre planens detaljeringsgrad.

Kravet til samme planprosess for områdeplaner som for dagens reguleringsplaner kan bli svært ressurskrevende, når områdeplanen slik det er tenkt skal ha en geografisk utstrekning mer på linje med dagens kommunedelplaner. Bl.a. må alle grunneiere varsles ved oppstart, offentlig utleggelse og planvedtak. Av dette følger at områdeplanen må gjennomarbeides mer i detalj enn en kommunedelplan, og det er fare for at den derfor også blir mindre robust overfor endringer enn en kommunedelplan etter dagens bestemmelser. En slik mer gjennomarbeidet prosess vil styrke de enkelte grunneieres rettsikkerhet, men neppe bety en forenkling av planprosesser i forhold til i dag.

3.5.4 Rådmannens kommentar - detaljplanen

Kravet i § 12-1 om at en detaljplan som betyr endring av kommuneplan og/eller områdeplan også krever endring av denne, dvs 2 vedtak, virker unødvendig. Det er uklart hvor omfattende saksbehandling dette ønsket om økt ryddighet vil medføre i praksis.

Rådmannen stiller seg positiv til forslaget om at det lovpålegges et oppstartsmøte ved igangsetting av detaljplaner. Dette bidrar til at eventuelle konflikter i planprosessen kan formuleres og evt avklares tidlig, og derved til at planprosessen effektiviseres.

Forslaget om at rammesøknad skal kunne behandles og vedtas samtidig med detaljplan vil kunne bidra til en effektivisering, forutsatt at planrammene er tilstrekkelig avklart i overordnet plan. Samme gjelder forslaget om at kommunestyret kan delegerer myndigheten til å vedta detaljplaner som er i tråd med overordnet plan. Rådmannen støtter disse forenklingsforslagene.

Derimot mener rådmannen at forslaget om at detaljplan for bygge- og anleggstiltak som ikke er satt i gang senest 5 år etter at planen ble vedtatt ikke kan gjennomføres uten nytt planvedtak er for strengt. I mange tilfeller vil prosessen fra planvedtak til igangsetting kunne trekke ut lenger, og en 5-årsgrense kan føre til mye og kanskje unødvendig planarbeid. Dersom detaljplanen skal ha tidsbegrenset virkning bør denne ikke være kortere enn 10 år.

3.6 Sektorplanlegging inn under plan- og bygningsloven

Rådmannen ser positivt på at kommunen som planmyndighet styrkes ved at plan- og bygningsloven får en sektorovergripende funksjon i forhold til særlover, særlig fordi vedtak etter sektorlover ofte har store arealmessige konsekvenser. Dette gjelder for Bærum del kanskje særlig i forhold til naturvernloven og kulturminneloven. Det antas at følgene av disse nye oppgaver vil være behov for økt planlegging og administrasjon i

kommunene, og derved økte kostnader. Kommunene må da også sikres ressurser til å gjennomføre oppgavene.

3.7 Utbyggingsavtaler (kap. 18)

3.7.1 Utvalgets forslag

Utbyggingsavtaler har til nå ikke vært regulert i plan- og bygningsloven. Planlovutvalget foreslår nå et eget kapittel om utbyggingsavtaler, dels fordi man ser disse som en hensiktsmessig måte å legge til rette for gjennomføring av planer, men også fordi man ønsker å trekke opp grensene for hva kommunen kan kreve at ytelses fra utbyggere, og for å sikre en forsvarlig saksbehandling.

Utvalget foreslår klare begrensninger i mulig innhold i utbyggingsavtaler, slik at det bare blir mulig å forplikte utbygger til å sørge for nødvendig teknisk infrastruktur som tilsvarende det som det er mulig å kreve refusjon for i henhold til plan- og bygningslovens kap. IX. Det vil altså ikke være mulig å kreve bidrag til løsning av nødvendig sosial infrastruktur.

3.7.2 Rådmannens kommentar

I Bærum har utbyggingsavtaler vært brukt siden 1968, og de har vært en smidig måte å bidra til at nye utbyggingsområder sikres nødvendig infrastruktur og andre fellestiltak. Utbyggingsavtaler er frivillige avtaler mellom kommune og utbygger, og blir i Bærum kommune praktisert slik at utbygger må be kommunen om slik avtale. En utbyggingsavtale vil muliggjøre en utbygging i tilfeller når kommunen ikke kan yte nødvendige fellestiltak, ved at utbygger i avtale forplikter seg til å bidra til dette. For utbygger vil denne ordningen skape større trygghet m.h.t. fremdrift i gjennomføringen av et utbyggingsprosjekt.

Hertil kommer at etter at Husbankens rolle nå er sterkt endret, synes bruk av utbyggingsavtaler å være en viktig mulighet til å bidra til å sikre at prosjekter kan få en sosial boligprofil. Kommunene kan i slike avtaler sikre at en andel av boligene kan tilgodese personer som har lav inntektsevne, enten ved f. eks. salg til målgruppen eller ved kommunalt erverv med utleie til målgruppen.

En innsnevring slik utvalget foreslår vil bety at kommunen ikke har anledning til å gi utbyggere tilbud om avtale dersom kommunen selv ikke kan sørge for nødvendig sosial infrastruktur, heller ikke når utbygger ber om det. Det vil da kunne oppstå situasjoner hvor kommunen kun har alternativet med å avvise forslag til regulering, på tross av utbyggers vilje til å bidra med løsninger gjennom avtale, og at en ønsket boligutvikling derved vanskeliggjøres. Rådmannen mener at forslaget om regulering av bruken av utbyggingsavtaler er et inngrep i den generelle avtalefrihet, at det hindrer gode løsninger som såvel utbyggere, boligkjøpere og kommuner kan være tjent med og at reguleringen av bruken av utbyggingsavtaler derfor bør taes ut av lovforslaget.

For øvrig vises til at Bygningslovutvalget den 21.10.03 la frem sin første delinstilling (NOU 2003:24), der utbyggingsavtaler er gjenstand for en bred vurdering. Utvalgets anbefalinger avviker sterkt fra Planlovutvalgets. Høringen av de to innstillingers konklusjoner vedrørende utbyggingsavtaler bør samordnes slik at kommunene kan uttale seg til begge lovforslag samtidig.

3.8 Kart og stedfestet informasjon (§3-1)

3.8.1 Utvalgets forslag

I Planlovutvalgets første delutredning ble det i §5 foreslått at den som fremmer privat planforslag også kan pålegges å avklare eiendomsgrensene i kartforretning. Dette kravet er frafalt i endringene som ble vedtatt med virkning fra 01.07.03. Det er heller ikke med i det nye utkastets §3-1.

3.8.2 Rådmannens kommentar

Begrunnelsen for at kravet er falt bort i utvalgets forslag går ikke klart frem. Bærum kommune har dårlig erfaring av uklare eiendomsforhold i planer. Selv om eiendomsgrensener formelt skal avklares i forbindelse med kart- og delingsforretninger ved fradeling, altså på gjennomføringsstadiet, vil feil i eiendoms- og rettighetsgrunnlaget i verste fall kunne føre til at planen blir kjent ugyldig etter at tiltak langt på vei er satt ut i livet. Det er etter rådmannens oppfatning ingen grunn til ikke å sette samme krav til forslagsstiller med hensyn til eiendomsinformasjonen som til det øvrige informasjonsinnholdet i kartet. Rådmannen anbefaler derfor at formuleringen som foreslått i §5 i første delutredning vurderes tatt inn igjen i det nye lovutkastets §3-1.

4 Rådmannens konklusjon

Planlovutvalget har gjort et grundig og nyttig arbeid med å drøfte ulike problemstillinger knyttet til planlegging og utvikling, og med å foreslå en sammenhengende og mer logisk struktur på planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Med en lovtekst i prinsippet slik utvalget har foreslått vil loven fremstå som et klarere, mer aktuelt, mer logisk og lettere tilgjengelig rammeverktøy for samfunns- og arealplanlegging. Rådmannen mener at forslaget til ny lovtekst bør ligge til grunn for en endret plan- og bygningslov, som bør fremmes så raskt som mulig.

Rådmannen antar likevel at dersom forslaget blir vedtatt uforandret vil det bety et unødvendig press på kommunenes planleggingsressurser. Det er behov for en gjennomgang av forslaget med sikte på å forenkle noen av bestemmelsene, og gjøre enkelte av de foreslått lovpålagte oppgavene frivillige, innenfor rammen av den struktur som utvalget foreslår. Rådmannen antar at dette skulle være fullt mulig.

Rådmannen opprettholder kommentarene til de fem punktene i utvalgets forslag som det er gitt en administrativ uttalelse til i brev av 18.09.03. Dette gjelder bestemmelser om innsigelse, klage, planbestemmelse/planprogram og konsekvensutredning.

Rådmannen vil for øvrig peke på følgende viktige punkter i lovforslaget som bør videreføres:

- *Klargjøring av statlige og regionale myndigheters roller og forpliktelser*, både ved at de i større grad forpliktes til å delta aktivt også i kommunal planlegging, og at det klart sies at kommunale planer skal legges til grunn også for statens og fylkeskommunens planlegging og virksomhet. Foreslått klargjøring og innskjerping av bruken av innsigelse mot planer bidrar til en slik positiv klargjøring.
- *Foreslåtte tiltak som fremmer tidlig avklaring av sentrale problemstillinger*, slik som bestemmelsene om planprogram for overordnede planer og pålagt oppstartsmøte for detaljplaner. Vedtak av kommunal planstrategi tidlig i en mandatperiode kan være avklarende, men tidsfristen bør vurderes noe videre enn ett år fra konstituering av

kommunestyret. Planstrategien bør holdes på et overordnet nivå, dvs kommunen bør ikke pålegges å gå gjennom og vurdere hele sitt plangrunnlag.

- *Bestemmelsene om regional planlegging* som en arena for avklaringer som ikke kan gjøres i hver kommune.
- *Strukturering av innholdet i og samordning mellom de ulike plantypene i arealplan-systemet.* Forslaget til gjennomgående system for arealformål, hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer for alle plantypene til erstatning for dagens uoversiktli-ge system vil gjøre plansystemet mer logisk, forståelig og brukervennlig, og støttes.
- Muligheten å kunne knytte *bestemmelser om boligsosial profil* til områdeplan og detaljplan (§11-5 pkt. 5, §12-3).
- *Samordning av lovbestemmelser med arealkonsekvenser til ett lovverk, plan- og bygningsloven.* Det bør likevel klarlegges ytterligere hva konsekvensen blir for kommunene, både økt ressursbehov som følge av nye oppgaver, og spørsmål rundt håndheving av annet lovverk.
- *Innarbeiding av plan- og bygningslovens KU-bestemmelser i den ordinære planpro-ssessen.*
- *Tiltak som forenkler og effektiviserer planprosessen.* Forenklingsforslag knyttet til detaljplanen støttes. Forslag om pålagt oppstartsmøte er nevnt ovenfor. I tillegg er forslag om at detaljplanen skal kunne behandles og vedtas samtidig med rammesøk-nad, og at kommunestyret kan delegerer vedtaksmyndighet for enkle detaljplaner go-de forslag.

Rådmannen mener at følgende punkter i lovforslaget bør endres eller bearbeides:

- *Enkelte forslag til nye oppgaver/prosesser som betyr økte ressursbehov eller økt tidsbruk bør bli frivillige og/eller forenkles.* Dette gjelder bl.a. bestemmelser knyttet til utarbeidelse og behandling av regional planstrategi, fylkesdelplan, kommunal planstrategi, langsiktig arealstrategi og kommuneplan. KU-krav knyttet til over-siktsplaner bør fjernes eller revideres. Mindre kompliserte planer bør kunne opprett-holde en kortere frist for offentlig utleggelse enn 6 uker. Forslaget om at detaljpla-nenes gyldighetstid for bygge- og anleggstiltak begrenses til 5 år kan føre til unød-vendig planarbeid og bør gå ut, eller evt endres slik at gyldigheten forlenges til 10 år.
- *Mulighet for en prinsipiell arealplan som er noe mer detaljert enn arealdelen* bør opprettholdes som i dag, enten ved at kravene til varsling og detaljering av område-planen reduseres, eller ved at dagens mulighet for kommunedelplan opprettholdes.
- *Bestemmelser som svekker kommunenes lokale planmyndighet bør gå ut eller presi-seres.* Dette gjelder forslaget om fylkesdelplan med bindende arealbruk som vedtas av staten, og muligens også forslaget om at staten skal ha mulighet til å bestemme at deler av arealdelen ikke kan oppheves eller endres uten samtykke av departementet.
- *For å bidra til mest mulig klargjørende detaljplanprosesser* bør det tas inn en be-stemmelse i lovutkastets §3-1, som gir grunnlag for å pålegge den som fremmer pri-vat planforslag om å avklare eiendomsgrenser i kartforretning.
- *Forslaget om regulering av bruken av utbyggingsavtaler* er et inngrep i den gene-relle avtalefrihet. Det hindrer gode løsninger som så vel utbyggere, boligkjøpere og kommuner kan være tjent med, og bør tas ut av lovforslaget.