

Høringsuttalelse til

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

Planbvtvalgets sluttutredning

Oslo, 30.11.2003

Norske Arkitekters Landsforbund

NAL avga i juli 2001 en fyllig høringsuttalelse til Planbuvutvalgets første delutredning. I all hovedsak ga vi vår tilslutning til utvalgets vurderinger og forslag. Vi konstaterte at våre bemerkninger på en rekke punkter er ivare tatt i slutttutredningen og det konkrete forslaget til ny bvttekst, og vil uttrykke tilfredshet med dette. På denne bakgrunn har vi valgt å være noe mer kortfattet i kommentarene til den endelige innstilling.

Hovedinntrykk

Etter NALs vurdering har Planbuvutvalget levert et omfattende og meget grundig arbeid med en til dels svært krevende oppgave. Dette har medført at innstillingen har blitt et svært ordriktdokument som ikke er helt enkelt å sette seg inn i. Også selve bvtteksten er preget av stor ordrikdom og detaljeringsgrad og bør med fordel kunne reduseres betydelig. Vi mener at utvalgets målsettinger langt på vei er oppnådd, selv om det er tvilsomt om forslaget totalt sett vil bidra til økt effektivisering. Her tror vi en god del arbeid gjenstår, men vi mener at mye kan oppnås innenfor de hovedrammene som er nålagt.

Utvalgets mandat

Utvalget er gitt et svært omfattende og ambisiøst mandat. Man er bedt om å komme frem til et forslag som medfører både forenkling, fleksibilitet og effektivisering og samtidig høyere kvalitet, økt samordning og medvirkning. Det synes åpenbart at det er svært vanskelig å forene disse målsettingene i en samlet bvttekst. Det er derfor ikke overraskende at utvalget på enkelte punkter ikke kan sies å ha nådd frem til de målsettingene som er satt opp.

Utvalgets sammensetning

Vi finner det påfallende at utvalget er sammensatt med representanter nærmest utelukkende fra offentlige etater. Den private sektor er kun representert med en NHO-medarbeider, ikke noen fra den utøvende utbygger/entreprenør eller prosjekterings siden. Det synes som man ensidig legger til grunn at planlegging utelukkende er offentlig anliggende. Når man til eksempe kan dokumentere at den store majoritet av reguleringsplaner idag utarbeides av private interesser, er dette uheldig. Etter vår mening har denne skjevhet preget utvalgets arbeid. Mens de overordnede plannivåer og sammenhengene mellom disse er grundig drøftet, savner vi en tilsvarende grundig behandling av detaljplanen og den intime sammenheng detaljplanbyggesak.

Lovens formålsparagraf

NAL hils med stor glede at bærekraftig utvikling er fremhevet som lovens overordnede målsetting. Viser dette som intet mindre enn det reelle gjennombrudd for bærekrafttankegangen i norsk bygningslovgivning, et faktum som uten tvil vil ha meget stor betydning for de prioriteringer og detaljarbeid som vil bli nedlagt i norsk byggebransje i årene fremover. En slik målsetting er også i tråd med det viser som en felles utvikling internasjonalt. For NAL er dette ekstra positivt i og med at nettopp bærekraftig utvikling nylig er utpekt som en av 3 politiske flaggsaker av forbundets Landsstyre.

Konkretisering av bærekraftmålsettingen

En viktig utfordring blir nå å bevege seg fra intensjoner til konkrete krav for å nå målet om en

bærekraftig utvikling. Vivilpoengtere viktigheten av 2 faktorer som idag er forsømt i Norge:

- å trekke inn utenlandsk erfaring. Flere land, bla. Tyskland har kommet lengre enn Norge hva gjelder konkretisering og miljøkrav
- å iverksette pilotprosjekter og programmer for evaluering av gjennomførte prosjekter

Disse tiltak er spesielt viktig, fordi det neppe kan forsvares å fastsette høyere miljøkrav i byggingen før det finnes konkret og utprøvd erfaring i Norge som viser hva som er tilgjengelig av alternative løsninger og hva som rimelig kan forlanges av nye, høyere krav.

Operasjonalisering av bærekraftiplansystemet og i praksis dreier seg både om spesifikke nye løsninger og ytelseskrav, men også om prosesser. Det savnes mer vekt på prosessverktøy som kan sikre tverrfaglig integrering, samt bruk av utvikning (kommer ukative planverktøy) på et høyere nivå enn ordinære høringer.

Forenklings?

Utvalgte høringsuttalelser som uttaler ønsket om at "Loven må bli vesentlig mer oversiktlig og lettere å forstå." Viken ikke se at dette er oppnådd. Riktignok er strukturen mer logisk og språket bedre og mer moderne, men ordbruk og antall bestemmelser er økt vesentlig. Intensjoner og formål beskrives som vanligvis finnes i forarbeider, av og til rene veiledningstekster, er foreslått inntatt i selve loven. Her er det nødvendig med en grundig bearbeidelse.

Det er vanskelig å fastslå med sikkerhet om det foreslåtte nye plansystemet som et sett vil føre til en forenkling og effektivisering. Flere forhold indikerer at det m.otsatt vil bli resultatet. Økte krav til overordnet planavklaring på et tidlig stadium, krav om utarbeidelse av planprogram og hyppigere konsekvensutredninger, omfattende krav til medvirkning i prosessene, krav om varsling av samtlige grunneiere ved områdepålegg m.m. er blant flere eksempler på endringer som krever økt ressursbruk. Det er mulig dette kan resultere i behov for høyere ressursbruk i andre faser, men totalt sett er det vanskelig å overskue dette før man har høstet erfaringer med systemet.

Kompetansekrav

NAL ser mer positivt på at forslaget inneholder krav om at både områdepålegg og detaljplaner skal utarbeides av fagkyndige, og at kvalitetskrav og kompetansekrav kan fastsettes i forskrift. Det er vår erfaring at mange private planforslag idag utarbeides av aktører nærmest uten noen planfaglig utdanning eller kompetanse overhode, og at kvaliteten på disse planer naturlig nok varierer i meget stor grad. Det er åpenbart at planer utarbeidet av godt kvalifiserte konsulenter med god kunnskap om planprosess, lover og forskrifter i vesentlig grad øker muligheten for å oppnå effektivisering og kvalitativt gode resultater.

Etter vår mening foreligger det i Norge idag et betydelig udekket behov for utdanning innen samfunnsplanlegging på ulike nivå, både som grunn- og videreutdanning og som supplerende kompetansehevinge tilbud av ulike varighet. Behovet for dette foreligger både innenfor den offentlige forvaltning og i privat sektor. Ikke minst vil det foreliggende forslag innebære betydelig økte krav til de kompetente saksbehandlere og planleggere, både kompetanse- og kapasitetsmessig. I en tid med sterkt presset kompetanse og økonomi vil det ikke være lett å innfri disse krav.

NAL har ved flere anledninger pekt på at en styrking av utdanningskapasiteten for arkitekter kan være et viktig bidrag for å avhjelpe kommunene med nødvendig fagkompetanse. De utfordringer som dette forslaget innebærer, aktualiserer et slikt tiltak ytterligere.

Endring av plannivåer

Utvalget foreslår at dagens 3 plannivåer kommunen planens arealplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan reduseres til 2: 0 m rådeplan og detalplan. En antatt essig reduksjon av nivåer kan synes som en forenkling og mulig effektivisering i seg selv, men den reelle effekt er vanskelig å forutse. Blandt annet har en rekke større kommuner sine høringskommunentarer bemerket at saksbehandlingskravene til en om rådeplan er så krevende og omfattende at dette kan føre til redusert bruk av denne plan typen.

Utvalget betrakter om rådeplanen som i all hovedsak en offentlig plan, mens detalplanen også kan fremmes av private aktører. Det kan her synes som om utvalget ikke er helt å for med dagens virkelighet, der 80-90 % av reguleringsplanene i de større byene er utarbeidet av private. Det er således grunn til å anta at et betydelig antall om rådeplaner også vil bli fremmet av private aktører. Skal dette kunne skjema de foreslåtte prosedyrene for denne plan type gjennom gås kritisk på nytt.

Dagens reguleringsplaner lider ofte av manglende fleksibilitet, hvilket også utvalget har pekt på. Dette setter ofte alvorlige begrensninger for en senere god og miljøvennlig detalplanlegging. Typisk er at detaljerte studier av sol, vind, støy og vegetasjon og andre lokale forhold, ofte vil tilsi en annen bebyggelses- og bygningsutforming enn det de skjematisk bebyggelseslinjer og volum avgrensninger i reguleringsplanen har fastsatt. Vi håper at det nye plannivå detalplan vil gi rom for en slik nødvendig fleksibilitet.

Samordning av de 2 utvalg

NAL er enig i at det fremdeles bør være en felles plan- og bygningsbv. Den tette kobling som finnes mellom de fleste byggesaker og de overordnede plannivå tilsi dette. Vi har derfor tyttet skjeis til arbeidet med utforming av en ny bv er organisert gjennom arbeide i 2 separate utvalg og med en tilsmessig fase-forskyvning på 2-3 år. Det er vanskelig å forstå at dette kan være gunstig med sikte på å oppnå den tette og logiske sammenheng mellom plan- og byggesak som vi anser ønskelig og nødvendig.

Vi ser det også som et problem dersom planbvalgets forslag nå med større eller mindre endringer vedtas som bv for byggesaksutvalget har sluttført sitt arbeide. I og med at byggesaksutvalget har fått som mandat å vurdere en totalomlegging av bvens byggesaksdel, men er videt er ubgisk og lite formålstjenlig at deres forslag skal måtte tilpasses planbestemmelser som allerede foreligger ferdig utformet av et annet utvalg.

Tettere kopling plan og byggesak

Mens utvalget har gjennomført en svært grundig drøfting av de overordnede plannivåer, savner vi en tilsvarende nøye drøfting av reguleringsplanen (detalplanen) og dens forhold til byggesaken. Spesielt savner vi en kritisk drøfting av dagens praksis med utstrakt bruk av "frimærkeplanlegging" der reguleringsplaner utarbeides for et enkelt kvartal eller for et enkelt byggeprosjekt, uten at betryggende helhetssyn ivaretas. Ofte ser vi at slike reguleringsplaner utarbeides med et så høyt detaljningsnivå at de i realiteten ligger tett opp til skisse- eller forprosjektnivå for den påfølgende byggesak.

Etter vår mening ligger det et stort effektiviseringspotensial i en tettere kopling mellom planbehandling og byggesak. Vi viser derfor med glede at utvalget legger opp til at saksbehandling av detalplan kan skje parallelt med behandling av søknad om ramme-tillatelse. Vi er spent på hvilke regler byggesaksutvalget vil fremlegge på dette området.

Detalplanens varighet 5 år

Utvalget foreslår at detalplanergis en maksimal varighet på 5 år og utgårdersom utbygging ikke er skjedd innen dette tidsrom. Dette virker unødige knapt, idet mange større prosjekter ofte vil måtte utsettes av konjunktumessige eller andre årsaker. Dette er lite rasjonelt og vil ofte innebære en unødvendig og ressurskrevende ny planprosedyre. Det burde være tilstrekkelig at kommissionen anledning til å kreve ny plan etter 5 år, for eksempel dersom det er skjedd viktige endringer i overordnet plannivå.

Utbyggingsavtaler

Det er positivt at det foreslås klare regler for gjennomføring av utbyggingsavtaler og for sikring av den tilhørende saksbehandling. Vi er enig i utvalgets forslag om å begrense utbyggingsavtalenes omfang til kun å gjelde "det som er nødvendig for å gjennomføre utbyggingen", altså primært den tekniske infrastrukturen ikke den "sosiale infrastrukturen".

Så vidt vi forstår drøfter også Byggesaksutvalget regler for utbyggingsavtaler, idet slike avtaler ligger i grenselandet mellom plan- og byggesak. Det synes derfor nødvendig å avvete dette utvalgets sluttinnstilling forendelig befestning av regler om kring dette tema gjennomføres.

Utvalget peker på at de arbeider tilkshaver blir pålagt å utføre eller bekostet å kontaheres etter Anskaffelsesforskriften. Det er mulige at dette er en konsekvens av forskriftens regler, men vil mange situasjoner oppleves av tilkshaver/utbygger som sterkt urimelige og lite rasjonelle. En nærmere vurdering av dette forslaget synes nødvendig.

Innsigelser og klager kun 1 gang

Utvalget foreslår at det ikke gis adgang til innsigelse mot et forhold som detaljerte tillegger er fremmet innsigelse mot og blitt avgjort. Dette tror vi vil bidra til å skape økt effektivitet og forutsigbarhet i planleggingen. NAL er imidlertid enige med utvalget i mindre måltid som ytrer bekymring over at innsigelser ofte fremmes på et sent stadium i planprosessen, særlig når dette skjer fra etater/instanser som har unnlatt å medvirke eller uttale seg på et tidlig stadium. Det bør vurderes bestemmelser som hindrer dette.

Tilsvarende servipositivt på forslaget om at heller ikke klager kan fremmes mot forhold det er klaget om tillegger.

Kontinuerlig bvarbeide

Utvalget mener det er behov for et kontinuerlig arbeide med utviklingen på dette viktige området. De ønsker at Plan- og bygningsbven skal være oppdatert og egnet til enhver tid, i stedet for at den revideres grundig hvert 20. år, slik det er gjort til nå.

For å muliggjøre dette anbefaler utvalget at Regjeringen nedsetter en fastkommisjon for denne oppgaven. NAL har betydelig sympati for dette forslaget, men vil sam tidlig peke på at altfor hyppige revisjoner i bver og regelverk ttt skaper usikkerhet og økt uforutsigbarhet og ressursbruk. Ikke minst harde senere års mange og betydelige endringer i regelverket

forbyggesaksbehandling, godkjenningsordning, ansvar og kontroll, tekniske forskrifter m. ,
være ten stor faglig utfordring for byggebransjen og medført betydelig frustrasjon og
m erarbeid.

Nye utfordringer

Selv om forslagets svært grundig på mange områder savner vi en drøfting av de typiske
nye utfordringer vi står overfor i dagens utbyggingspraksis. Vi tenker spesielt på at stadig
færre tiltak gjennomføres på "fremtidig mark", men innenfor allerede bebyggede områder i
form av fortetningsprosjekter, rehabilitering/ombruk eller som transformasjon av tidligere
industri- og havneområder. Dette stiller utbygger overfor helt andre utfordringer enn før,
og krever selvfølgelig en annen type planverktøy og virkemidler gjennom føringen. Dette
forhold reflekteres lite i utvalgets forslag.

Vi vil også peke på behovet for å gjennomføre "klimatekninger" i by og forskrift, slik tilfellet var
frem til slutten av 1970-tallet. Dette vil etter vår mening være i tråd med det økte fokus på
miljøhensyn og bærekraft, i det miljøriktige planlegging og bygging forutsetter et nært samarbeid
med lokale klimatiske forhold.

Avsluttende kommentarer

Utvalget peker på flere verdier de har lagt til grunn for sitt arbeid, bla. at "Planleggingen
skal være målrettet og ikke mer omfattende enn nødvendig" og at "Oppgaver skal søkes
løst på laveste hensiktsmessige nivå." Dette er enkle og klare utsagn som det er lett å gi sin
tilslutning til.

Dessverre kan vi ikke se at utvalgets forslag fullt ut er i overensstemmelse med dette. Tvert
imot kan det innvendes at forslaget på mange punkter synes nokså overambisøst hva angår
behovet for grundig planlegging på alle nivåer og ønsket om en nærmest fullstendig
planberedskap til enhver tid. Dette stemmer dårlig med dagens virkelighet. Mange av dagens
utbygging skjer rett og slett ikke på den måten lenger, og kommunenes ressursmessige
situasjon gir heller ikke kapasitetsmessig mulighet for så ambisøse målsettinger.

Vi finner likevel at forslaget i all hovedsak er fornuftig og gir et godt grunnlag for å
videreutvikle planleggingen i tråd med samfunnets nye og økende krav. Vi mener imidlertid
at det er helt nødvendig å avvende resultatet av byggesaksutvalgets arbeid og se disse 2
arbeidene i en totalsammenheng, før det trekkes endelige konklusjoner om den samlede
Plan- og bygningsbudsjetts nye utforming.

Vi mener dessuten at utvalget ikke har oppnådd sine målsettinger om forenkling og
effektivisering. Selvsagt bør teksten må bearbeides betydelig både språklig og med hensyn til detaljrikdom,
og muligheten for ytterligere effektivisering uten å gå på bekostning av kvalitetskrav, tror vi
er tilstede.