



VEIEN VIDERE - UTFORDRINGER OG MULIGHETER

6. VEIEN VIDERE - UTFORDRINGER OG MULIGHETER

6.1 Kontinuerlig endringsbehov

Samfunnet endrer seg hele tiden, og det hevdes at endringene skjer raskere og raskere. Om det siste er sant, skal vi ikke diskutere her, men det har vært hyppigere revideringer av plan- og bygningsloven de siste årene enn tidligere av det som en gang het bygningsloven, og som ble revidert i 1965 etter introduksjonen i 1924. Det var endringer i 1985, 1993 Og 1997. Og nå har en nettopp lagt bak seg to store utredninger om henholdsvis plan- og byggesaksdelen i loven. Disse kan gi endringer i løpet av 2007/2008.

Det er for tidlig å trekke konklusjoner med hensyn til hvilke endringer som vil bli vedtatt som følge av utredningsarbeidet, men følgende forslag står sentralt:

- en viss forenkling av plansystemet med vekt på en plandel og en prosjekt-/byggesaksdel
- en styrking av plandelens koordinering av ulike statlige sektorer
- en presisering med hensyn til referat fra forhåndskonferanser i byggesaksbehandlingen
- en lovhjemling av rett til frivillig mekling i byggesaker
- etablering av en byggteknisk nemnd med høy tverrfaglig kompetanse som skal gi rådgivende uttalelser om tekniske løsninger

- forenkling av antallet regelnivåer ved å ta bort adgangen til å gi lokale vedtekter.

Når det gjelder søknadssystemet og saksbehandlingen, foreslår utvalget at en reduserer antallet veier som kan velges, herunder avvikling av meldingsordningene.

Det kan kanskje virke litt underlig å snakke om videreutvikling av plan- og bygningsloven midt i en revisjon av loven, men det er det ikke. Når den reviderte loven endelig er vedtatt, har samfunnets behov for ytterligere revisjoner alt begynt å melde seg. En revisjonsprosess tar mange år. Planlovutvalget ble nedsatt i 1998, og først åtte–ti år etter vil den nye loven være på plass.

Myndighetene med ansvar for plan- og bygningslov bør gi rom for forsøksvirksomhet som en del av den kontinuerlige revisjonsprosessen. Utprøving av ulike former for konfliktløsning, ulike former for reguleringsformål og/eller ulike former for utbyggingsavtaler vil kunne gi svar på om loven virkelig trenger å endres slik at den kan romme nye forhold.

6.2 Et offentlig plan- og byggesakssystem

Både i en del planleggingsteoretisk litteratur og i politiske pamfletter hevdes det at markedsmechanismene

kan erstatte offentlig planlegging helt eller delvis. Selv de som hevder at privat sektor kan ta seg av det meste av byutviklingen, mener at samfunnet trenger offentlig planlegging av infrastrukturplanlegg som veier, T-bane, tog og VA-system. Samfunnet har også behov for å legge til rette for at befolkningen som helhet kan nyte godt av frisk luft, offentlige parker og friområder og andre kollektive goder. Dette tilsier at det offentlige må ha innflytelse på hva private utbyggere foretar seg på sine områder. Så lenge det offentlige står for en stor del av velferdstjenestene som barnehager, skoler og eldreomsorg, er det naturlig med en offentlig planlegging.

Hvilken form for offentlig planlegging en skal ha, er imidlertid et spennende spørsmål, som ikke har noe klart svar. Plan- og byggesaksbehandlingen preges i dag av en stor andel privat planlegging og utbygging, samtidig som plan- og byggesakssystemet ikke er tilpasset denne situasjonen.

Offentlig planlegging er dessuten nødvendig for å løse konflikter mellom ulike offentlige etater. I prinsippet kan konflikter mellom private aktører og mellom private og det offentlige vedrørende utbyggings-spørsmål kunne løses av det sivilrettslige apparatet. Det er likevel mye som tyder på at den typen avveining og konfliktløsning som skjer gjen-

nom plan- og byggesakssystemet, på mange måter er mest effektiv og rettferdig.

For tiden står en overfor en rekke nye utfordringer:

- koordinering av statlige interesser i oversiktsplanlegging og prosjektbehandling
- gjennomføring av transformasjon i områder med mange grunneiere
- avklaring av rammebetingelser for prosjektbehandling tidlig i planleggingen
- hvordan ha et relevant plangrunnlag for prosjekter i et skiftende eiendomsmarked

Det er lansert nye virkemidler for å kunne takle de nye utfordringene. Koordinering av statlige interesser vil for eksempel kunne bli bedre ved at det gjøres endringer i en del sektorlover, og at forskrifter og regelverk samordnes. Men dette er omstridt, og effekten er avhengig av det videre arbeidet. Et annet forslag er å gi bestemmelser om tversgående planoppgaver som samordnet areal- og transportplanlegging, kystzoneplanlegging, samordnet vannplanlegging og planlegging av større natur- og friluftsområder. Et tredje forslag er at regional planlegging styrkes ved regler om utarbeiding av felles regional planstrategi, og at den styrkes som grunnlag for regionalt partnerskap og medvirkningsarena for sektorer og kommuner. Det ble også foreslått å opprette en formell meklingsfunksjon på regionalt nivå for meklings mellom statlige myndigheter og mellom slike myndigheter og kommunene i forbindelse med regional og kommunal planlegging. Disse forslagene,

som alle ble lansert av Planlovutvalget, forsøker å oppnå at overordnede myndigheter i større grad skal kunne gi klare rammebetingelser for kommunene og aktørene. Utfordringen er at en ikke riktig vet om det regionale nivået fortsatt vil være det fylkeskommunale med betydelig lokal kompetanse, eller om det vil bli et større regionalt område med lengre avstand mellom myndighet og utøvende.

Det har også blitt reist forslag om å samle forvaltningen av plandelen og byggesaksdelen av plan- og bygningsloven i et departement – og da i Kommunal- og regionaldepartementet. Andre muligheter er å samle all kommunal planlegging i Kommunal- og regionaldepartementet, mens nasjonale og regionale planer fortsatt sorterer under Miljøverndepartementet. Et alternativt grensesnitt mellom departementene er å flytte ansvaret for de stadig mer prosjektorienterte reguleringsplanene til Kommunal- og regionaldepartementet, mens Miljøverndepartementet fortsatt tar ansvar for kommuneplanleggingen inklusive arealdelen.

En formell meklingsfunksjon er kanskje det mest interessante forslaget. England har hatt en slik institusjon i årevis. Der har de imidlertid en kultur for situasjonsavhengig planlegging med forhandlinger, mens Norge er mer planorientert.

En utbygger ønsker selvsagt å bruke minst mulig tid og ressurser til planlegging. Utbyggerne ønsker å bygge ut og selge eller leie ut lokalene eller boligene. Kostnadene forbundet med planlegging, lobbyvirksomhet, møter

med beboere osv. kalles ofte transaksjonskostnader. Noen transaksjonskostnader vil en alltid ha, men det er ønskelig at disse er minst mulige. Også for kommunene er det slik at disse kostnadene i forbindelse med prosjektgodkjenning er en belastning. Riktignok tar en gebyr for denne typen saksbehandling, men en bruker også ressurser som kunne vært brukt til forberedende saksbehandling. Også kommunene har derfor en interesse i å redusere transaksjonskostnadene. En effektiv måte å redusere denne typen kostnader på kan være å innføre forhåndskonferanser i reguleringsplanleggingsfasen med forpliktende uttalelser fra kommunen og statlige planmyndigheter.

Eiendomsutviklerne har i flere år sagt at forutsigbarhet er det viktigste i forbindelse med planmyndighetenes virksomhet. Forutsigbarhet har to sider. For det første dreier det seg om tidsbruk, ønsket om å vite hvor lang tid det vil ta å få en avgjørelse på en plan eller en søknad om rammetilatelset. For det andre dreier forutsigbarhet seg om innholdet i en plan. Hvis det står at området er regulert til boligformål, forventer utbyggeren å kunne bygge boliger. Beboerne i omgivelsene forventer også at det kommer boliger på den tomten. En utbygger vil ikke bare være opptatt av hva tomten er regulert til, men vil også vurdere hva markedet etterspør.

Derfor var det slik at en i 1970-årene opplevde det en kalte snikkontoriserings i sentrale byområder. Nå opplever en at kontorer og andre reguleringsformål blir forsøkt endret til boligformål. Utfordringen for kom-

munene er å ha et plangrunnlag som er markedsmessig tilpasset og oppdatert. Hvis en merker at etterspørselen etter boliger øker på bekostning av kontorer, har en da kunnskap nok til å revidere planene slik at en endrer formålet fra kontor til bolig i tilstrekkelig grad – og på de riktige stedene? For å få denne kunnskapen må en jobbe så tett opp til markedsaktørene at en blir inhabil når disse fremmer sine saker? Eller er det slik at vi snart bør få en byforskning som er opptatt av å forstå eiendomsmarkedet slik at planmyndighetene har et bedre faktagrunnlag enn i dag som basis for sin planleggingspolitikk? Eller skal en lage robuste og fleksible planer som kan tilpasse seg nye situasjoner uten ny planbehandling?

6.3 Plan- eller situasjonsorientert saksbehandling

I Europa snakker en gjerne om to hovedtradisjoner innenfor plan- og byggesaksbehandling. Det er den situasjonsorienterte, det vil si den britiske, som legger vekt på det materielle innholdet (the material conditions) i sine beslutninger om å tillate et prosjekt eller ikke. Innholdet i planen er bare ett av forholdene en må ta hensyn til. Den andre hovedtradisjonen er den planstyrte, der et prosjekt tillates dersom det er hjemlet i plangrunnlaget. De svenske og danske systemene blir sett på som planstyrte. Det nederlandske plan-systemet blir plassert mellom disse to ytterpunktene.

Studier av systemene har som regel vært basert på lovtekstene. Det er imidlertid en kjent sak at lovens tekst og lovens praktisering kan være

forskjellig. Ser en på den norske plan- og bygningsloven, vil systemet trolig bli vurdert å være relativt planstyrt, med et klart hierarki av plantyper og stor grad av offentlig kontroll. Vi vet imidlertid at § 30 om private reguleringsplanforslag benyttes flittig, og vi vet at både dispensasjonsmuligheten, dette med mindre vesentlig reguleringsendring og større revisjoner er hyppig forekommende tiltak. Dette er forhold som gjør at en i norsk plan- og utbyggingsvirkelighet er mye mer situasjonsorientert enn lovverket gir uttrykk for.

Det offentlige i Sverige og Danmark har et reelt planmonopol, noe som innebærer at de både utarbeider og godkjenner kommunedelplaner og reguleringsplaner. I Norge har vi tillatt at private utarbeider reguleringsplanforslag, noe som er mer på linje med hva som skjer på prosjektnivå i Storbritannia og i Nederland. En kan godt si at vi har en spesiell variant i Norge som er tilpasset en mer liberal tidsånd, der private løsninger vinner terreng på flere og flere felt. Utfordringen nå er å utvikle vår variant slik at

- offentlige behov ivaretas
- transaksjonskostnadene blir så lave som mulig
- saksbehandlingen sikrer allmenheten demokratiske rettigheter og grunneierne deres muligheter
- rettssikkerheten ivaretas

Diskusjonen omkring framtidens plan- og byggesakssystem omfatter

- forutsetningene som det offentlige utarbeider for egen og privat planlegging

- forutsigbarhet i disse forutsetningene og i den planprosessen som det offentlige ledsager de private utbyggerne gjennom
- fleksibilitet når det gjelder innholdsmessige løsninger over tid – dersom markedet har endret seg, må det kunne være mulighet for å endre innholdet i planene
- forpliktelse – både det offentlige og de private må kunne stå ved sine avtaler over tid – reforhandling må også skje i lys av de forpliktelsene en opprinnelig tok på seg

Forutsigbarhet har en rekke dimensjoner knyttet til planenes innhold og til planprosessene. Hvis det er bestemt at et område skal være industriområde, er det et signal til både omgivelsene og aktørene i området at her kan det komme virksomheter som skaper trafikk, støv og lukt. En virksomhet som etablerer seg i et industriområde, forventer at virksomheten kan være i området i uoverskuelig framtid. Den vil investere i produksjonsutstyr så vel som i tomt og bygninger. Dette kan være så tunge investeringer at endringer i områdets planstatus og bruk kan redusere et overskudd eller i verste fall føre til nedleggelse av bedriften.

Mange steder er det mangel på boligarealer, men ledige kontor- og produksjonslokaler. I noen industrieller næringsområder har kommunene derfor tillatt omregulering til boligformål. En slik omregulering av arealer kan vise at systemet er fleksibelt. Det kan også ses på som mangel på forutsigbarhet. Blandet arealbruk er i mange tilfeller ønskelig,

men det innebærer også utfordringer. Et boligområde inne i et industriområde påvirker hvilken type industri som kan etableres, og reduserer slik sett fleksibiliteten til området som industriområde. Det kan også redusere områdets attraktivitet som industriområde, og slik sett langsomt endre området til et boligområde.

I reguleringsplanen kan vilkårene for å etablere et boligområde eller et kontorbygg være fastlagt. Eiendomsutviklerne baserer sine vurderinger og kalkyler på den informasjonen de kan lese ut av reguleringsplanen. På bakgrunn av planen kjøper de tomter og prosjekterer. Dersom kommunen endrer vilkårene når konkrete prosjekt blir lansert, ved for eksempel å kreve at utbyggeren finansierer en type infrastrukturtiltak, reduseres forutsigbarheten for utbyggeren. Dette kan føre til at prosjektet blir stoppet på grunn av forventet dårlig fortjeneste eller tap ved realisering.

Andre ganger er det utbyggeren som har lyst til å endre prosjektet ut over det som er tillatt i reguleringsplanen, for eksempel ved å søke om å bygge to etasjer høyere enn det som er hjemlet i reguleringsplanen. Hvis kommunen tillater dette fordi det gjør prosjektet bedre, har det gått på bekostning av forutsigbarheten for omgivelsene, som forventet et seks og ikke et åtte etasjers bygg.

Utbyggerne er svært opptatt av at plan- og beslutningsprosessen er forutsigbar med hensyn til når en kan forvente å "sette spaden i jorda". Det er flere hensyn som er utfordringer i disse prosessene. For det første er

tidsbruken i reguleringsplanfasen avhengig av om det kommer innsigelse fra noen myndighetsorganer. Om det skjer, har utbyggerne store muligheter til å diskutere prosjektet direkte med disse myndighetene. For det andre kan berørte naboer klage på vedtaket. Dette kan også forsinke prosessen, men forsinkelsene her er relativt forutsigbare da det er frister for klagen. Dersom et prosjekt blir svært kontroversielt, kan selve planleggingen ta lang tid. Kommunen blir ikke fornøyd med den private utbyggerens forslag, og flere runder må til før forslagsstilleren og kommunens administrasjon er enige om et prosjekt som kan fremmes for politikerne. Tidsbruken i slike tilfeller kan være helt nødvendig sett fra utbyggerens side fordi kommunen må påvirkes til å akseptere et prosjekt som de i utgangspunktet ikke hadde tenkt seg selv.

Den store utfordringen er de overraskende innspill som kan komme sent i planleggingen eller i beslutningsprosessen. Det finnes et eksempel på at veimyndighetene har kommet med krav om flere felt på hovedveien rett ved et stort utbyggingsprosjekt som var forutsatt finansiert av den private utbyggeren. Et annet eksempel er ønsket om revisjon av kommunedelplanen for et utbyggingsområde kun kort tid etter at utbyggingen av området startet opp. Den nye saksbehandleren i kommunen syntes den foreliggende planen og avtalen med utbyggeren hadde vesentlige mangler. Denne typen innspill som ikke er regulert i avtalen mellom kommunen og utbyggeren, er eksempler på fravær av forutsigbarhet som går på

innholdet i planene.

6.4 Kompetanseutvikling

Planlovutvalget var opptatt av kompetanseutvikling fordi en var bekymret for kvaliteten på planleggingen for sikre et godt bo- og bygningsmiljø og ivareta viktige naturkvaliteter. Utvalget var også opptatt av den evnen planleggerne hadde til å organisere kompliserte prosesser, til å skape dialog og til å kommunisere med mange parter. Det ble reist spørsmål om det burde stilles kvalitetskrav til planene og kvalifikasjonskrav til planleggerne. Planlovutvalget konkluderte med at det burde foretas en samlet vurdering av det eksisterende undervisningstilbudet i relevante planfag i lys av framtidige behov, og at en styrket etterutdanning syntes naturlig. Utvalget så også behovet for å prioritere planforskningen. Ingen av disse tiltakene er satt i verk.

Behovet for økt kompetanse er åpenbar, spesielt i de store byene der problemstillingene er kompliserte. Her mangler både kompetanse om byforming og andre virkemidler til en helhetlig, områdeorientert planlegging. De visuelle konsekvensene av planene blir ikke i tilstrekkelig grad formidlet til beslutningstakerne. Det er også begrenset kunnskap om konsekvensene av tett og høy utbygging, noe som synes å føre diskusjonene inn i en del blindgater der en ikke kommer videre.

Men det er dessuten behov for kompetanse om planlegging i forbindelse med vindkraftverk, der diskusjonene går høyt langs kysten om egnede lokaliseringer ut fra vind og visuelle

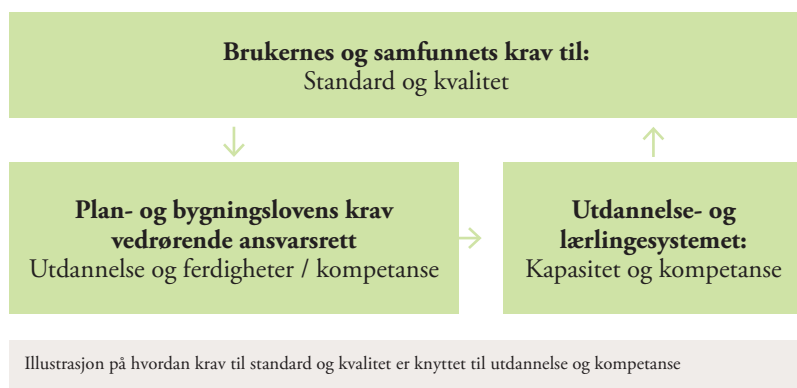
forhold. I dette tilfellet er det en verdiskusjon som ikke synes sluttført. Det er også utfordringer knyttet til utforming av vindmøllene og vindmølleparkene, og hvordan disse skal etableres.

Det er ingen tvil om at det er behov for planforskning i Norge som grunnlag for en bedre offentlig grunn- og etterutdanning. Med dagens bevilgninger til planforskning er det imidlertid liten grunn til optimisme. Planlovutvalget trakk fram at det skjer en utvikling ved undervis-

være et konkurransefortrinn for dem som har dette når de skal rekruttere nye medarbeidere. Industrien og finansnæringen har på den andre siden lenge praktisert trainee-ordninger for nyansatte. Dette er det behov for i planleggingsfeltet også.

Utfordringene er store når det gjelder utdanning, læring og ferdigheter (kompetanse) innenfor plan- og bygningslovens næringsområde. Teknologien og antall elementer vokser raskt. Kravet til kompetanse innenfor planlegging, utførelse og forvaltning,

tilgjengelig kan publikum generelt sette seg inn i en rekke plan- og byggesaker på en enkel måte via internett hjemme fra. Reguleringsplaner legges ut på kommunens hjemmesider med kart og bestemmelser slik at alle kan sette seg inn i saken før de eventuelt henvender seg til kommunen. De som berøres direkte, får i tillegg brev om planene. Det samme gjelder byggesaker der det sendes ut nabovarsel. I det nye internettbaserte verktøyet Byggsøk som Statens byggtetnisk etat har utviklet, genereres listene automatisk over hvem som skal tilskrives.



Illustrasjon på hvordan krav til standard og kvalitet er knyttet til utdanning og kompetanse

ningsinstitusjonene. Som et eksempel kan vi nevne at eiendomsutvikling er blitt egen studieretning på masternivå ved NTNU i Trondheim. Fagområdet er tett knyttet til planlegging på den ene siden og arkitektur og byggfagene på den andre. Det vil imidlertid være en stor utfordring å rekruttere fagfolk til undervisnings- og forskerstillinger ved høyskoler og universiteter i framtiden.

Mye av kompetansen i planlegging skapes i private selskaper, kommunene og etatene. Det er en god praktisk etterutdanning i disse miljøene. Det vil trolig bli behov for økt etterutdanning, og det vil trolig

drift og vedlikehold vokser og endrer seg raskt. Er det samfunnsmessig lagt til rette for relevant utdanning, læring og kompetanseoppbygging som vil dekke framtidige behov? Svaret er nok nei, og dermed er det her en samfunnsmessig utfordring.

6.5 Ny teknologi i plan- og byggesaksbehandling

Internett- og kommunikasjonsteknologien (IKT) har skapt muligheter for raskere planlegging, raskere behandling og enklere samarbeid mellom aktørene som er involvert i et prosjekt.

Ved å gjøre ulike typer registre

En kan videre blant annet finne ut hvilke eiendommer som finnes i et område. Den største forskjellen fra tidligere tider er at planene enkelt kan framstilles i tre dimensjoner. Dermed kan publikum selv se på et prosjekt fra ulike vinkler og på den måten få et godt visuelt inntrykk av prosjektet.

Informasjonsmulighetene er enormt forbedret gjennom internett. Men forståelse for innholdet i planen vil som regel kreve en direkte kontakt og diskusjon med fagfolk fra kommunen og/eller tiltakshaveren. En kan ikke "digitalisere" seg utenom eller forbi behovet for møter der en kan få folk direkte i tale og diskutere deres innvendinger mot prosjektet.