

# Foreløpige tanker fra EVAPLAN om foreslåtte lovendringer Gro Sandkjær Hanssen, 7.12.2016



IPLAN  
LOV  
2008



NIBR



tøi

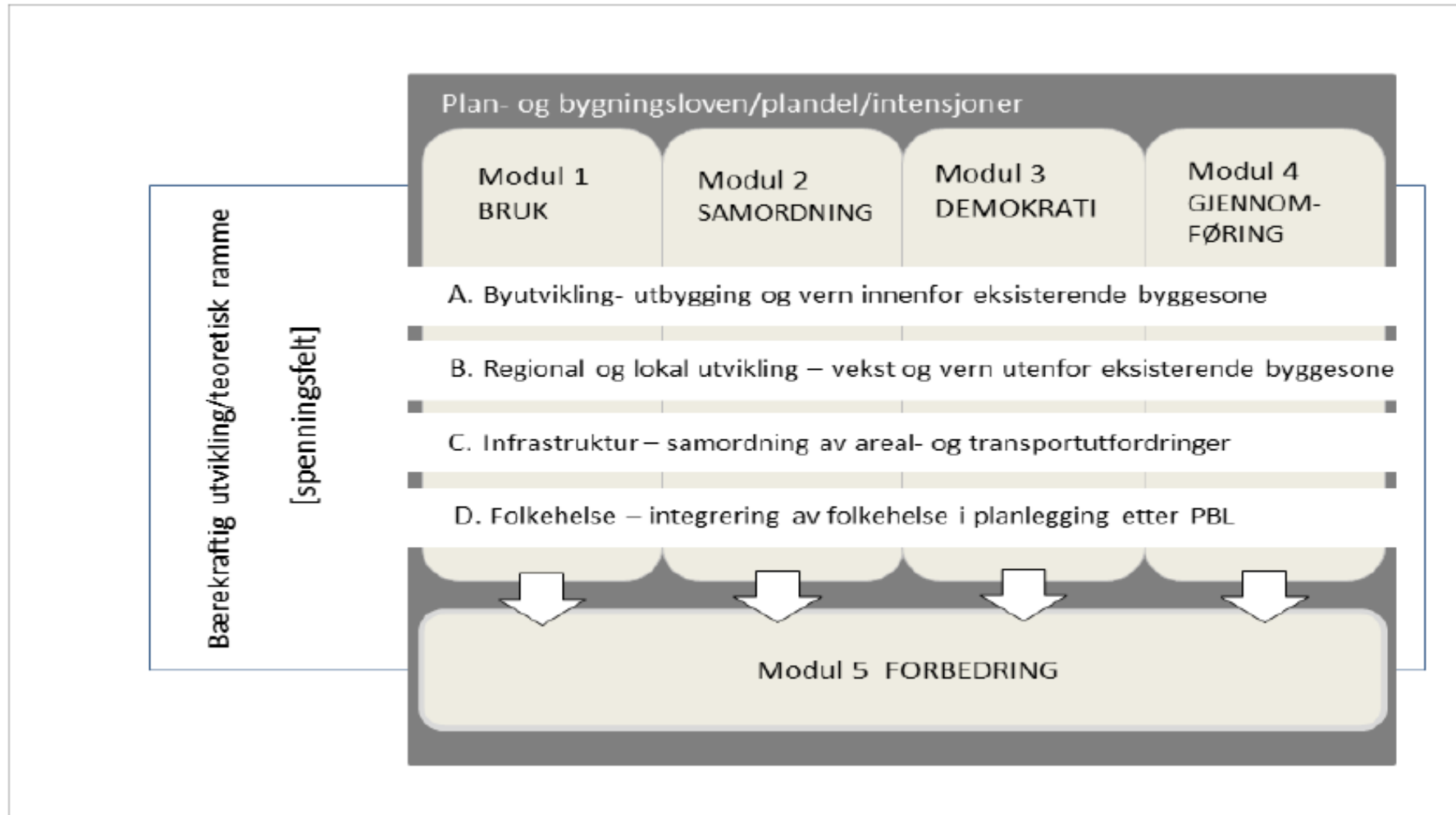


norut

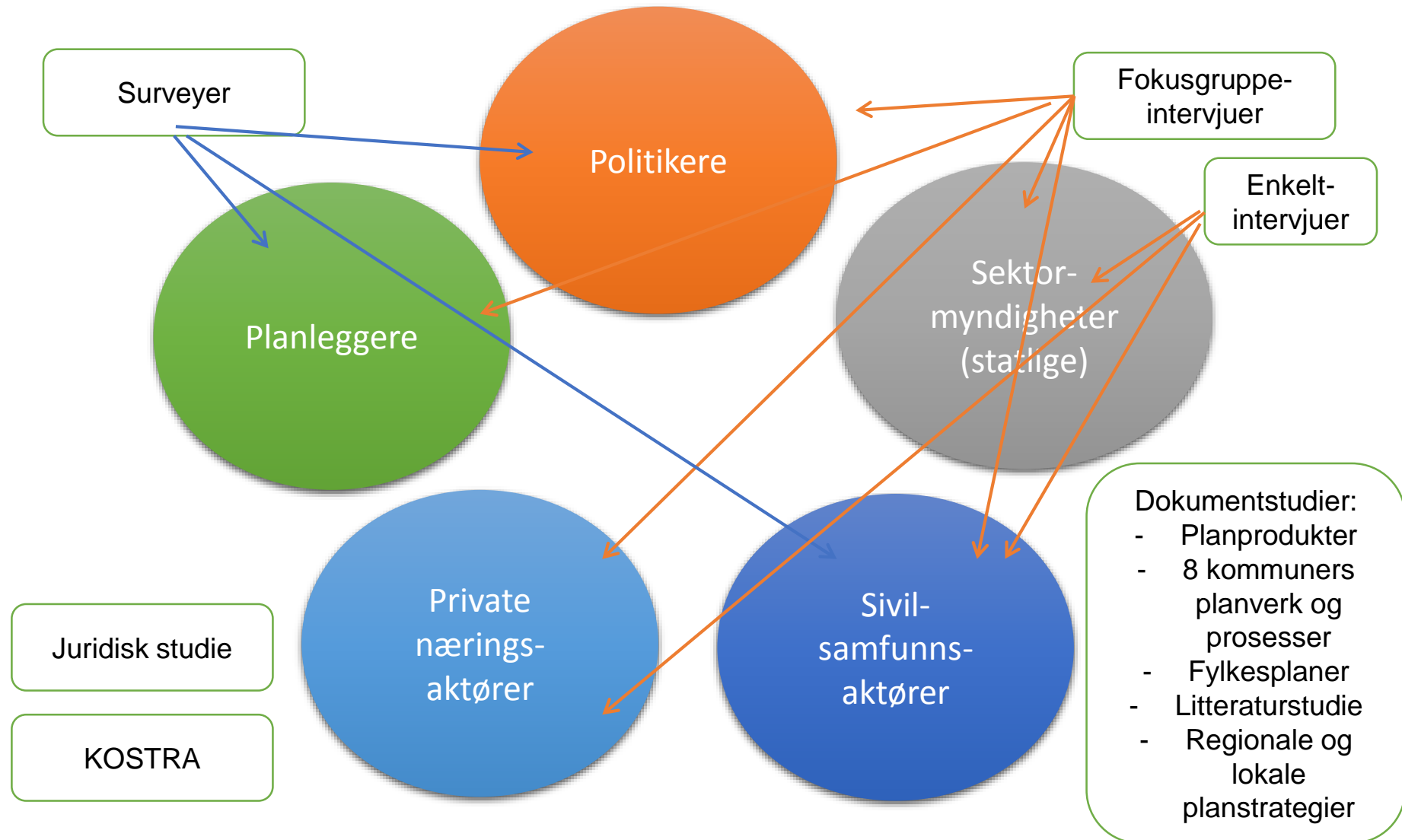


Evaluering av PBL (2008) Fungerer plandelen etter intensjonene? NFR- Forskerprosjekt - DEMOSREG

Vi undersøker hvorvidt intensjonene ved loven ivaretas i dagens planlegging



# Systematisk innhenting av ulike aktørgruppers erfaringer



# Lovendringenes siktemål: Forenkling og effektivitet

- Mer effektive og forutsigbare planprosesser
- Mindre statlig kontroll og økt lokalt handlingsrom
- Færre innsigelser, raskere behandling

Hva er implikasjonene av endringene for sentrale verdier og formål ved loven?

- Dispensasjon
- Endring av plan
- Oppstartsmøte
- Regionalt planforum



Den demokratiske legitimiteten til plansystemet hviler på to ting:

Indirekte deltakelse gjennom valg, slik at de folkevalgte tar valgene for oss i planbeslutninger



Direkte deltakelse i plansakene som skal besluttes; medvirkning



## Forenkling og effektivitet: På bekostning av demokrati og åpenhet?

- Forenkling – tilsier små endringer
- Enkelte forslag er meget prinsipielle og er en til dels sterkt inngripen i dagens system
- Fokus på planlegging som demokratisk prosess er fraværende

- Vår bekymring:

1. Lovendringene svekker (overordnet) plan som instrument for gjennomføring

Som konsekvens kan utbyggere, innbyggere og andre aktører oppleve mindre forutsigbarhet i planleggingen

2. Lovendringene svekker åpenhet og innbyggernes mulighet til å påvirke nære omgivelse

Kan risikere mer omkamp – mindre effektivitet?



# 1. Plan som effektivt lokalpolitisk instrument for gjennomføring



- PBL 2008 – styrker planer som instrument for gjennomføring og konsistens
  - Planstrategi og områderegulering innført
  - Styrking av kommuneplanens samfunnsdel
  - Områderegulering

# Funn fra studiene: Planer viktige lokalpolitiske styringsinstrument



- ***Aktører ønsker sterkt lokalpolitisk lederskap som gir retning til samfunnsutviklingen***
  - Styre i stort og ikke i smått (gi strategisk retning)
- ***Ser planer som viktige instrument i dette***
  - Planstrategi oppleves som nyttig
  - Samfunnsdelen har fått mer plass
  - Arealdelen brukes mer strategisk
- ***Men mange kommuner strever fortsatt med å innta en strategisk politisk lederskapsrolle, og bruke plan til dette***
  - Det er detaljplanene som skaper politisk engasjement
  - Mye dispensasjoner – underminerer overordnede planers retningsgivende kraft
  - Blir uforutsigbare, mister legitimitet

# Funn fra studiene: Forutsigbarhet etterlyses



## Utbyggeraktører og næringsaktører:

### ***Paradigmeskifterrapporten til Norsk eiendom:***

sterkere overordnede planer gir mer forutsigbarhet for medlemmene

***Utbyggeraktører:*** «Myndighetsrisiko» = problem å investere i eiendom i de kommuner som fraviker overordnet plan (uforutsigbare rammer)

# Funn fra studiene: Forutsigbarhet etterlyses

- **Lokalsamfunnsaktører:**
  - Etterlyser større åpenhet i tidlig fase (forhandlingsfasen)
  - Mer kunnskap må inn i tidlig fase for å belyse saken, ellers kommer de som omkamper i sen fase
  - Dispensasjoner gir uforutsigbarhet
- **Fører ofte til diskusjon om planprosessen og skjulte prosesser. Påvirker tilliten til kommunen som planmyndighet, og lokalpolitikere**

Muliggjør lovendringer et sterkere og mer forutsigbart strategisk lokalpolitisk lederskap, og bidrar de til å styrke plan som effektivt gjennomføringsinstrument?

Nei, tvert imot

# AD FORSLAG OM FORENKLINGER I DISPENSASJONSBESTEMMELSENE

## § 19-2 nytt andre ledd:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Dersom andre viktige samfunnshensyn tilsier det, og det foreligger særskilte behov, kan det likevel gis dispensasjon. Det må i tilfelle gå fram av vedtaket om dispensasjon hvilke hensyn det da er lagt avgjørende vekt på»

- Forslaget innebærer i praksis en lemping ved at terskelen for å innvilge dispensasjon i saker av lokalpolitisk art senkes noe (Prop.149 L, s.52).
- «større rom for situasjonsbetingede avvik slik at dispensasjon kan gis hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre (s.54)»
  - ✓ Men innført særskilt krav til styrket begrunnelse
  - ✓ At det er i hensynet til samfunnsmessige interesser, ikke tiltakshavers interesser

# AD FORSLAG OM FORENKLINGER I DISPENSASJONSBESTEMMELSENE

## § 19-2 andre ledd

- Innebærer endring av rettstilstanden slik den har vært side ikrafttredelsen i 2009. Fra at vilkårene for dispensasjon etter § 19-2 skulle anses som et rettsanvendelsesskjønn, til det frie skjønn.
- Dagens bestemmelse fikk sin utforming fordi lovgiver så behov for å begrense kommunenes adgang til å gi dispensasjon. Dette gjennom to vilkår som krevde et rettsanvendelsesskjønn, som er gjenstand for overprøving av domstolene. Mulighet for domstolskontroll gir en preventiv effekt i form av at kommunene antagelig er mer varsomme med å innvilge kontroversielle dispensasjonssøknader.
- Endringsforslaget vil gi kommunene full frihet til å avgjøre, ut fra et politisk skjønn, om det skal gis dispensasjon eller ikke. **Lovforslagene innebærer at jussen blir marginalisert til fordel for politisk skjønn. Forsvinner den preventive effekten?**

## § 19-2 fjerne fjerde ledd

- **Uheldig, for vi frykter at kommunene vil legge mindre vekt på uttalelsene fra berørte organer. Når man fratrar kommunene et slikt incitament risikerer man at konfliktene finner sin løsning i form av innsigelser og klager.**

# AD FORSLAG OM FORENKLINGER I DISPENSASJONSBESTEMMELSENE

## § 19-2 andre ledd

- Fylkesmennene er negative eller forbeholdne
- Fylkeskommunene er negative eller forbeholdne
- Et klart flertall av direktoratene er negative eller forbeholdne
- KS skeptisk
- Nesten halvparten av kommunene er negative eller forbeholdne
- Interesse- og profesjonsorganisasjoner er negative



# Svært utbredt bekymring for uheldige konsekvenser

- For at ivaretagelse av viktige regionale og nasjonale hensyn svekkes i planleggingen
- For at evnen til å gi lokaldemokratisk retning for samfunnsutviklingen svekkes
- Flere advarer mot å utvide adgangen til å endre planer etter forenklete prosedyrer som ikke krever varsling av berørte
- Bekymring for innbyggernes medvirkning i planleggingen, som stort sett kanaliseres inn i overordnede planer (som det nå lettere skal kunne gis dispensasjon fra)

→ Kommuneplanene er demokratisk vedtatte styringsdokumenter, utformet gjennom åpne og deltagende prosesser. Det bør derfor ikke gjøres lettere å vedta reguleringsplaner i strid med gjeldende kommuneplan.

→ Kan gi en dispensasjonspraksis, som på sikt vil «svekke det lokale selvstyret fremfor å styrke dette, ved at mer eller mindre gjennomtenkte dispensasjoner i stor grad vil erstatte kommunenes langsiktige ønsker om areal og samfunnsutvikling gjennom gode planprosesser» (FM i Vestfold).

# AD. FORSLAG OM EN MER FORMALISERT OG AVKLARENDE OPPSTARTPROSESS VED BEHANDLING AV PRIVATE PLANFORSLAG

## Lovforslag (§ 12-8)

*Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet først legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet. Det skal skrives referat fra møtet. Dersom det er uenighet på vesentlige punkter i oppstartsmøtet om det videre planarbeidet, kan forslagsstilleren kreve spørsmålet forelagt kommunestyret til vurdering. Finner kommunen at et privat planforslag ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet avtalt, like etter at oppstartsmøtet er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse.*

**Holth og Winge (EVAPLAN):** I den grad det er behov for en presisering i bestemmelsen mener vi dette bør skje i form av en uttrykkelig hjemmel for kommunen til på ethvert stadium å avskjære et planinitiativ.

Holth og Winge foreslår:

*Etter gjennomført oppstartsmøte står kommunen fritt til å avslå et planinitiativ. Dette gjelder på et hvert stadium i en planprosess. Finner kommunen at planinitiativet ikke skal føre frem, bør beslutning om dette likevel tas så tidlig som mulig i oppstartfasen. Initiativtaker skal underrettes om avgjørelsen så snart som mulig. Er planinitiativet i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.*

# AD. FORSLAG OM EN MER FORMALISERT OG AVKLARENDE OPPSTARTPROSESS VED BEHANDLING AV PRIVATE PLANFORSLAG

## Lovforslag (§ 12-8)

Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet først legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet. *Det skal skrives referat fra møtet.* Dersom det er uenighet på vesentlige punkter i oppstartsmøtet om det videre planarbeidet, kan forslagsstilleren kreve spørsmålet forelagt kommunestyret til vurdering. Finner kommunen at et privat planforslag ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet avtalt, like etter at oppstartsmøtet er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse.

**Holth og Winge (EVAPLAN):** I den grad det er behov for en presisering i bestemmelsen mener vi dette bør skje i form av en uttrykkelig hjemmel for kommunen til på ethvert stadium å avskjære et planinitiativ.

Nytt forslag (§ 12-8) *Etter gjennomført oppstartsmøte står kommunen fritt til å avslå et planinitiativ. Dette gjelder på et hvert stadium i en planprosess. Finner kommunen at planinitiativet ikke skal føre frem, bør beslutning om dette likevel tas så tidlig som mulig i oppstartfasen. Initiativtaker skal underrettes om avgjørelsen så snart som mulig. Er planinitiativet i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.*

→ Lovforslagene bryter logikken fra planlovutvalget og ot. prp. nr. 32 med hensyn til at en innskrenkningen av adgangen til å gjøre mindre endringer i plan og innskrenkningen av dispensasjonsadgangen, skulle styrke arealplanene som styringsverktøy.

→ I lys av dette er vi av den mening at forslagene i sum svekker arealplanene som styringsverktøy (gi retning for samfunnsutviklingen)

Hvordan kan lovendringer muliggjøre sterkere og mer forutsigbart strategisk lokalpolitisk lederskap, og styrke plan som effektivt gjennomføringsinstrument?

# To eksempler på forenkling og effektivisering gjennom planlegging – ikke ved å svekke planlegging

## Prosjektplanlegging

- Etter inspirasjon fra tysk plan- og bygningsrett (BauGB § 12)
- Et eget spor for utbyggere som holder seg innenfor rammene i overordnede planer, og som belønner utbyggere med et effektivt system.

## RIPP (Redesignet innsendt planprosess), OSLO

- Mål: Halvere saksbehandlingstid (innsatstid+kalendertid) i innsendte planer
- Forslagstiller må visе hvordan prosjektet forholder seg til overordnet plan, gjennomføre steds- og mulighetsanalyser av prosjektet – før bestilling av oppstartsmøtet. Begge parter må følge avtalte fremdriftsplaner.
- Effekt: Merkbar forbedring, bedre dialog. Vesentlig redusert tid i innledende fase, men ikke reduksjon totalt. Større produksjon: Antall regulerte boenheter 3-doblet de siste 3 år. Fysisk kvalitet økt.

2. Svekker lovendringene åpenhet i planleggingen og innbyggernes mulighet til å påvirke nære omgivelser?

# AD. FORSLAG OM ENKLERE REGLER FOR ENDRING AV PLAN OG OPPHEVING AV PLAN (§ 12-14)

- § 12-14 andre ledd: *Kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene for planen.*
- Behov for spesifisering av hvilke endringer som kan gjøres, for forslaget og ordlyden gir liten avklaring
  - «må betraktes som i vesentlig grad omstridt eller konfliktfylt og derfor kreve bredere medvirkning og grundigere behandling» (s.46) Om ikke, og at det ikke går utover planens hoveddrammer, – kan prosessen forenkles, til tross for protester.
- **Også tenkt å gjelde planformål og formålsgrenser!**
- Dette er så store endringer – at vi tolker det som en svekkelse prinsippet om åpenhet og medvirkning i planlegging, mulighetene for at allmennhetens interesser ivaretas
- Endret til at det også skal innhentes uttalelse fra «andre berørte» - **men denne gruppen kan bli svært snevert tolket**



# Hvorfor mindre åpenhet i planleggingen, Sanner?

SE NEDERST FOR NAVN PÅ INNLEGGSFORFATTERE.

OPPDATERT: 10 JAN 2016 21:52 | PUBLISERT: 08 JAN 2016 15:51

DEBATT



Endringer av plan- og bygningsloven kan føre til mindre åpenhet og færre muligheter for innbyggerne til å påvirke sine nære omgivelser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår nå endringer i plan- og bygningsloven, og har fått inn rundt 200 høringsuttalelser.

Hensikten er å forenkle og effektivisere planprosessene, men flere av lovendringene kan føre til mindre åpenhet og færre muligheter for innbyggerne til å påvirke sine nære omgivelser.

## Uheldige konsekvenser

Vi vil særlig løfte frem to forslag:

- 1) forslag om at større planendringer enn i dag skal kunne gjennomføres uten full planbehandling, og
- 2) forenklinger av dispensasjonsbestemmelsen.

annonse



– Vi hjelper deg med maten!

# Arealplanlegging – mer konfliktskyt fremover

Kompakt by - mange hensyn, knappe areal

Nullutslippssamfunn



Vekst, vern (biologisk mangfold)

Folkehelse

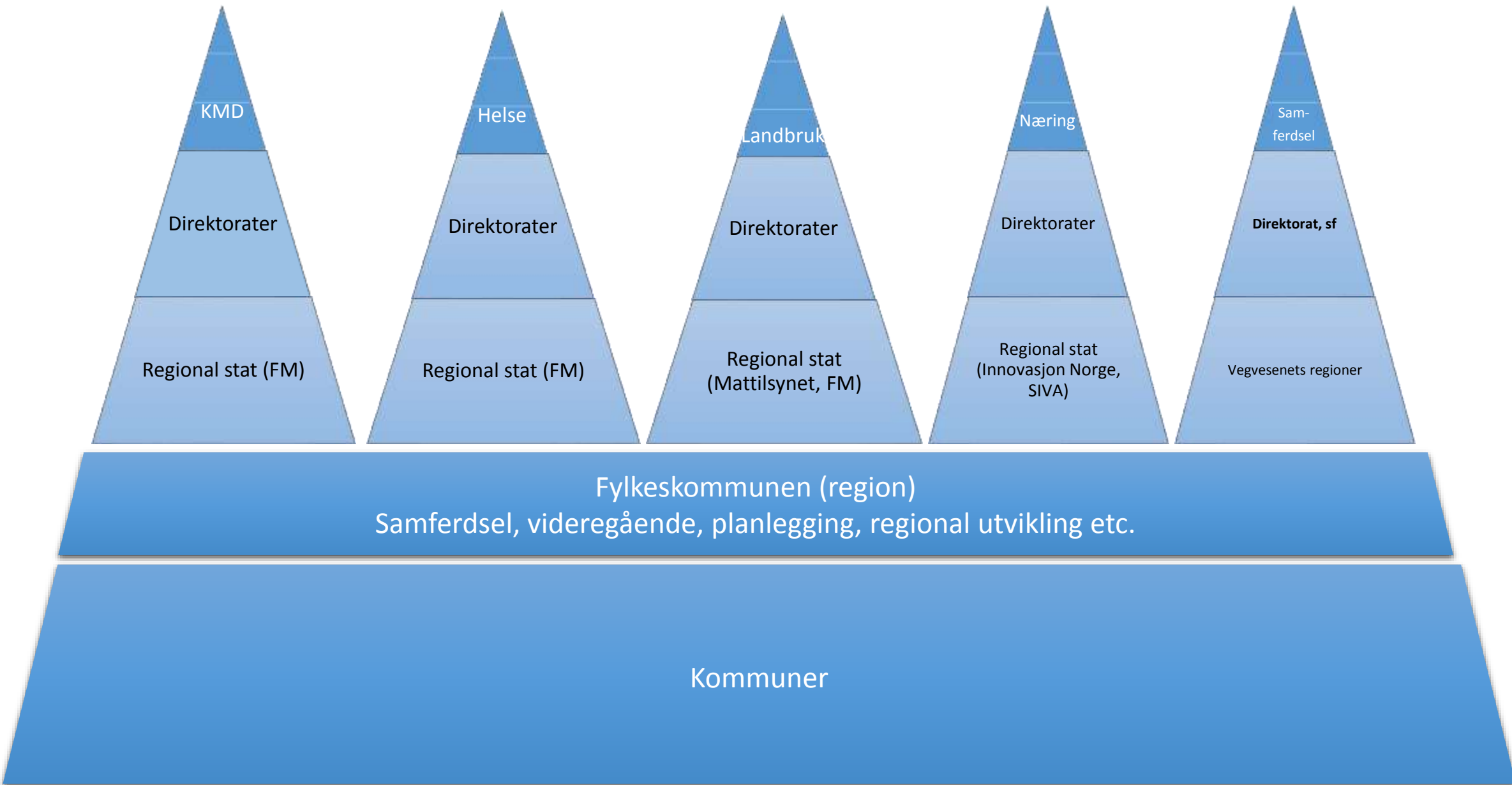
- Trengs arenaer hvor motstridende interesser brynes og veies mot hverandre
  - Hvor innbyggere aksepterer løsningen som velges
  - Fordi de har tillit til arenaen og det som skjedde der
- Planlegging = en demokratisk arena som sikrer tillit
  - Ovenfra - de vi har valgt inn treffer beslutningen, og utøver strategisk retning for samfunnsutviklingen.
  - Nedenfra - hver og en av oss har lovbestemt rett til å uttale oss før planen vedtas. Dette fordrer åpne planprosesser hvor vi informeres. Medvirkning øker kunnskapsgrunnlaget til planer, ved å belyse flere sider og løfte frem kvaliteter i nærmiljøet.
- Denne muligheten kan nå snevres inn.

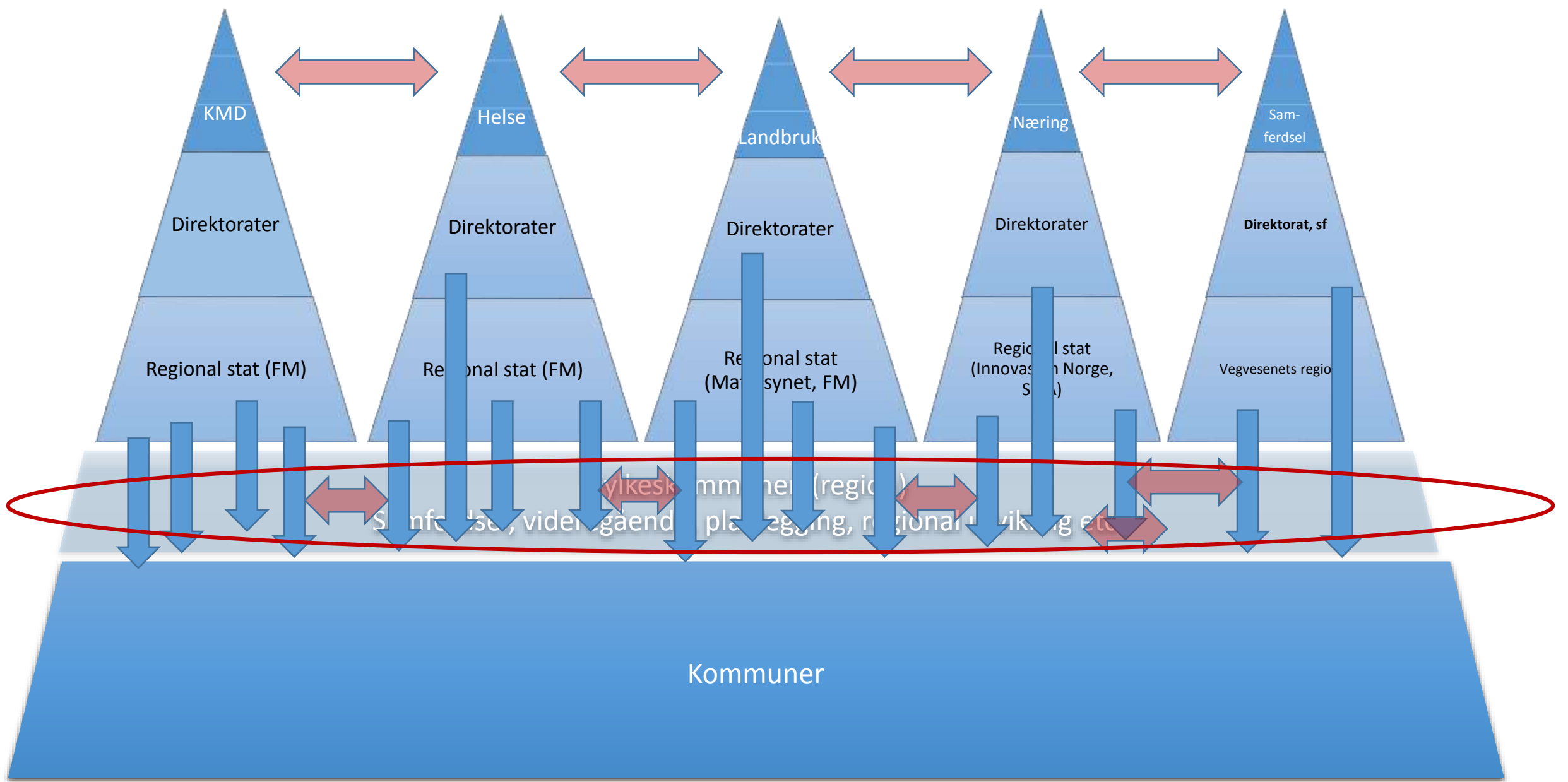
→ Uheldige konsekvenser for tillit til lokale planprosesser og lokale politikere (politikerforakt)

# AD OBLIGATORISK PLANFORUM (§ 5-3 )

## § 5-3 «I hver region *skal* det være et regionalt planforum»

- Positive til at det gjøres obligatorisk
- Positive vurderinger i av nesten alle aktørgrupper (jfr NIVI 2015)
  
- Men planforum fungerer forskjellig i de ulike fylkene
  - Store kommuner bruker dem mer enn mindre
  - Ofte er de mer informasjonsarenaer enn avklaringsarenaer
  
- Kan lovendring bidra til følgende?
  - Nok ressurser avsatt (tidsressurser fra alle parter)
  - Alle benytter seg av det
  - Regional stat deltar
  - Tid til reelle avklaringsdiskusjoner
  
- Løser ikke den virkelige roten til samordningsproblemene – en sektorisert stat som ikke er samordnet





KMD

Helse

Landbruk

Næring

Samferdsel

Direktorater

Direktorater

Direktorater

Direktorater

Direktorater, sf

Regional stat (FM)

Regional stat (FM)

Regional stat (Matsynet, FM)

Regional stat (Innovasjon Norge, SFO)

Vegvesenets region

Kommuner (regionale) - utførelse, videregående planlegging, regional utvikling etc.

Kommuner

Takk for oppmerksomheten!

[gro.hanssen@nibr.hioa.no](mailto:gro.hanssen@nibr.hioa.no)

Det bør komme klart fram at planforvaltningen har plikt til å gå aktivt ut for å skape et engasjement i befolkningen når det gjelder plantemaer som har direkte betydning for folks hverdag.

NOU 2001:7:131

Planmyndighetene bør opptre som en mer aktiv pedagogisk vegleder slik at innbyggerne forstår viktigheten av å delta og muligheten for innflytelse.

NOU 2001:7:131

Bestemmelsen innebærer en plikt for planmyndighetene til å iverksette aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkning. De formelle skritt som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene er å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning. Planmyndigheten skal tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene.

*Ot.prop. 32.(2007-2008) s. 189)*

Det plansystem som PBL 2008 gir rammene for, bygger på en hybriditet av styringslogikker:

- Hierarkisk styringslogikk
  - Kommuner som viktigste myndighet, planer som styringsinstrument
  - Folkevalgte vedtar rammer for utvikling – og er endelig vedtaksmyndighet i reguleringsplaner
- Markedsorientert gjennomføringsmodell
  - PBL 1985 åpnet for innsending av private planer
  - Utbyggerinitiert utvikling: Flertallet av reguleringsplaner er innsendte planer
- Nettverks- og forhandlingslogikk
  - Arealplanleggingen preges av forhandlinger mellom kommune og utbygger
- Styringslogikkene kan spille sammen, men også mot hverandre
  - Hva er betingelsene for samspill?
  - Gir loven gode betingelser for samspill?
  - Hvilken rolle må kommunen innta for å sikre politisk strategisk retning for samfunnsutviklingen? Som gir effektiv gjennomføring?