

EVALUERING AV LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER 2017/2018



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 149 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i plan- og bygningsloven
(mer effektive planprosesser,
forenklinger mv.)

Utredning overlevert Kommunal- og distriktsdepartementet, desember 2022.

HOLTH & WINGE

RAMBOLL

Henning
Larsen —

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	5
1.1 Tema	5
1.2 Intensjonen bak lovendringene	5
1.3 Evalueringsspørsmål	6
1.4 Utredningens oppbygning og metode	7
2. Presentasjon av lovendringene	10
2.1 Innledning	10
2.2 Tydeligere ramme for oppstartsprosess	11
2.2.1 Kort om lovendringen – juss eller politikk?	11
2.2.2 Hva var intensjonen bak endringen?	12
2.2.3 Evalueringsspørsmål:	13
2.3 Adgangen til å stanse et planinitiativ	13
2.3.1 Kort om lovendringen – juss eller politikk?	13
2.3.2 Hva var intensjonen bak endringen?	14
2.3.3 Evalueringsspørsmål	14
2.4 Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplaner	15
2.4.1 Kort om lovendringen – juss eller politikk?	15
2.4.2 Hva var intensjonen bak lovendringen:	17
2.4.3 Evalueringsspørsmål	18
2.5 Styrking av tiltakshavers rettssikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker	18
2.5.1 Kort om lovendringen – juss eller politikk?	18
2.5.2 Hva var intensjonen bak endringen?	19
2.5.3 Evalueringsspørsmål	19
3. Analyse av erfaringer med lovendringene	20
3.1 Innledning	20
3.2 Tydeligere ramme for oppstartsprosess	20
3.2.1 Endringenes betydning for samhandling, kvalitet og effektivitet i planprosesser	20
3.2.2 Tolkningstvil, usikkerhet og behov for justeringer, veiledning eller supplerende tiltak	22
3.3 Adgangen til å stanse et planinitiativ	23
3.3.1 Endringenes betydning for samhandling, kvalitet og effektivitet i planprosesser	23
3.3.2 Tolkningstvil, usikkerhet og behov for justeringer, veiledning eller supplerende tiltak	25
3.4 Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplaner	26
3.4.1 Endringenes betydning for samhandling, kvalitet og effektivitet i planprosesser	26

3.4.2 Tolkningstvill, usikkerhet og behov for justeringer, veiledning eller supplerende.....	27
3.5 Styrking av tiltakshavers rettssikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker	29
3.5.1 Endringenes betydning for samhandling, kvalitet og effektivitet i planprosesser	29
3.5.2 Tolkningstvill, usikkerhet og behov for justeringer, veiledning eller supplerende.....	30
3.6 Oppsummerende vurdering.....	30
4. Samlet vurdering og anbefalinger.....	32
4.1 Tydeligere ramme for oppstartsprosess	32
4.2 Adgangen til å stanse et planinitiativ.....	33
4.3 Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplaner	34
4.4 Styrking av tiltakshavers rettssikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker	35
4.5 Adgangen til å bestemme at foreleggelse kan skje for et annet organ enn kommunestyret etter pbl. §§ 12-8 første og andre ledd.....	36
4.6 Hurdalsplattformen	37

Sammendrag

I denne utredningen har vi gjennomført en evaluering av lov- og forskriftsendringer knyttet til plan- og bygningsloven, som ble gjennomført i 2017/2018. Endringene ble gjort med en intensjon om å legge til rette for mer effektive reguleringsplanprosesser. Vår utredning konkluderer med at lov- og forskriftsendringene har bidratt til dette, samt at virkemidlene som ble gitt gjennom endringene brukes og at endringene har gitt få utilsiktede virkninger. Et hovedfunn er likevel at endringene ikke var tilstrekkelige, dersom målsettingen er en *betydelig* effektivisering av planprosesser. Vi mener det rettslige rammeverket, samt føringer fra statlige og regionale myndigheter, kan bli tydeligere på at planinitiativ som er i tråd med kommuneplanens arealdel bør belønnes med forenklet prosess, og at planstans bør forbeholdes planinitiativ som er i strid med kommuneplanens arealdel. Dette vil underbygge lovens system, styrke betydning av kommuneplanens arealdel som styringsverktøy, sikre god bruk av kommunenes ressurser, skape forutsigbarhet, gi mindre grunnlag for innsigelser og trygge likebehandling av eiendomsutviklere og utbyggere i større grad enn det som er tilfellet i dag.

1. Innledning

1.1 Tema

Kommunal- og distriktsdepartementet arbeider kontinuerlig med å forbedre og effektivisere planprosessene. Siden plan- og bygningsloven (pbl.) ble vedtatt i 2008, er det gjennomført en rekke større og mindre lovendringer, deriblant endringene som ble fremmet i Prop. 149 L (2015-2016). Disse innebar blant annet at kommunene fikk hjemmel til å stanse et planinitiativ tidlig i planprosessen, det ble innført en tydeligere og mer formalisert ramme for oppstartsmøter, reglene om endringer og oppheving av planer ble forenklet og utbyggers rettigheter ved overskridelser av saksbehandlingsfrister ble styrket. Som en oppfølging av lovendringene ble i tillegg forskrift 8. desember 2017 nr. 1950, om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven, fastsatt.

Denne utredningen foretar en evaluering av disse lovendringene, samt av den nevnte forskriften.¹ De endringene som ble gjennomført var i stor grad motivert av målsettingen om mer effektive planprosesser. Vi ønsker å undersøke og gi svar på om lovendringene har virket etter intensjonen, samt om praktiseringen av bestemmelsene kan ha gitt utilsiktede konsekvenser.

1.2 Intensjonen bak lovendringene

Det er et overordnet mål at plan- og byggesaksbehandling skjer effektivt, uten for store samfunnsøkonomiske og privatøkonomiske kostnader. Målsettingen om effektiv planlegging kommer blant annet til uttrykk i pbl. § 3-1 tredje ledd, hvor det slås fast at:

Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Dette forutsetter et regelverk som på den ene siden gir klare rammer for kommunenes saksbehandling, og som på den andre siden gir kommunene frihet til å utøve skjønn med hensyn til hva som vil være den beste fremgangsmåten i den konkrete saken. Det kan være krevende å balansere disse hensynene i lovarbeid. Når det vedtas lovendringer som har til formål å fremme effektivitetshensyn, er det derfor viktig at bestemmelsene evalueres for å se om de har gitt den ønskede effekten.

Ved lovevalueringer er det sentralt å ta utgangspunkt i intensjonen bak bestemmelsene. De uttalte intensjonene i lovforarbeidene, vil slik sett danne utgangspunkt for utformingen av evalueringsspørsmålene.² Bestemmelsene som er gjenstand for evaluering i dette prosjektet knytter seg i all hovedsak til utarbeidelse av reguleringsplaner, og dermed også kommunenes og utbyggernes roller og ansvar i disse prosessene. Endringene som ble gjennomført i 2017, var ikke av det omfattende slaget. Det var snarere tale om enkelte justeringer av gjeldende rett. Behovet for enklere regler og mer effektive planprosesser, er tydelig løftet frem i forarbeidene. Her er det blant annet uttalt:

Det blir årlig vedtatt ca. 2000 kommunale reguleringsplaner. Tiden fra et planinitiativ blir forelagt for kommunen til det blir fremmet et formelt planforslag og kommunen fatter et endelig planvedtak, varierer sterkt. Tall fra KOSTRA viser at det særlig i kommuner med

¹ Av praktiske formål omtales både lovendringene og vedtakelsen av forskriften samlet som «lovendringene» i denne utredningen.

² Se Justis- og politidepartementet veileder; Evaluering av lover (2009) s. 7.

folketall mellom 50 000–299 999 er et stort potensial for å redusere behandlingstiden for plansaker. I dag bruker disse kommunene i gjennomsnitt 352 kalenderdager, altså nesten et helt år, på å behandle et innkommet forslag til reguleringsplan. I tillegg kommer tiden forslagsstiller bruker på å utarbeide et planforslag. Departementet mener at det må være et mål å redusere saksbehandlingstiden i disse kommunene vesentlig.³

Målet med lovendringene er videre oppsummert på følgende måte:

Forslagene skal bidra til mer effektive planprosesser gjennom bedre samarbeid og økt forutsigbarhet for de involverte aktørene, enklere regler, raskere og bedre saksbehandling og færre klagesaker. Forslagene skal bedre kompetansen hos planforetak og styrke forslagsstillers rettsstilling i planprosessen. Lovendringene skal også føre til mindre statlig kontroll og økt lokalt handlingsrom, særlig i saker som ikke gjelder nasjonale og viktige regionale interesser.⁴

Det er ønsket om mer *effektive* planprosesser som utgjør det overordnede målet med lovendringene. I dette ligger blant annet at planprosessene skal gå raskere, skape større grad av forutsigbarhet og være mer kostnadseffektive. Forslagene om bedre kompetanse hos planforetak, mindre statlig kontroll og økt lokalt handlingsrom går vi ikke nærmere inn på i denne utredningen, utover å peke på at forslaget som skulle sikre økt kompetanse hos planforetakene, ble vedtatt, jf. pbl. § 12-16. Det er i skrivende stund ikke fastsatt forskrift til denne bestemmelsen. Inntil videre er det derfor kravet i pbl. § 12-3 fjerde ledd som gjelder som krav til planforetakene. Denne bestemmelsen slår fast at:

Reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige.

Planprosesser vil alltid være en balansegang mellom hensynet til kvalitet og grundighet, kunnskap, medvirkning og politisk og planfaglig skjønn på den ene siden, og hensynet til effektivitet, forutsigbarhet og økonomi på den andre siden. Når lovgiver vedtar bestemmelser som søker å styrke ett hensyn, er det fare for at dette leder til en svekkelse av andre hensyn. Slik må det likevel ikke nødvendigvis være, og det er kun gjennom evalueringsarbeid man kan få svar på om lovgivers intensjon er oppnådd, og hvilke eventuelle utilsiktede virkninger lovendringene har medført.

1.3 Evalueringsspørsmål

Ved all lovevaluering er det helt sentralt at det oppstilles klare og målbare evalueringsspørsmål.⁵ I henhold til oppdragets rammer er det fire tiltak som skal evalueres:

1. Muligheten til å stoppe planinitiativ før varsling og kunngjøring av planoppstart.
2. Tydeligere og mer formalisert ramme for oppstarten av planprosessen, mer forpliktende dialog og tidlige avklaringer.
3. Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplan.
4. Styrking av tiltakshavers rettssikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker.

³ Prop. 149 L (2015-2016) s. 9.

⁴ Prop. 149 L (2015-2016) s. 5.

⁵ Se Justis- og politidepartementet veileder; Evaluering av lover (2009) s. 8.

Vår utredning er strukturert etter disse fire tiltakene, hvor vi gjennom rettslige og empiriske analyser skal undersøke om tiltakene har gitt de ønskede effekter. Herunder vil vi knytte våre evalueringsspørsmål opp mot de vurderingskriteriene, som er oppstilt i oppdragsdokumentet:

- Effektivitet og kvalitet i planprosesser
- Forutsigbarhet og forenkling
- Samhandling og kommunikasjon
- Tolkningstvil og usikkerheter
- Utilsiktete konsekvenser
- Behov for justering, veiledning eller supplerende tiltak

I kapittel 2 skal vi se nærmere på de rettsreglene som er gjenstand for evaluering. Gjennom en juridisk analyse søker vi å klargjøre intensjonen bak lovendringene, og setter dette i sammenheng med de nevnte vurderingskriteriene. Med dette som utgangspunkt oppstilles konkrete evalueringsspørsmål til hvert tiltak, som igjen danner grunnlaget for de empiriske undersøkelsene i kapittel 3.

1.4 Utredningens oppbygning og metode

Plan- og bygningsloven er et komplekst og sammensatt regelverk. Selv tilsynelatende små endringer i lovverket kan lede til utilsiktede virkninger. Det er derfor viktig å fange opp hvordan lovendringer faktisk virker. En lov- og forskriftsevaluering på dette rettsområdet krever en tverrvitenskapelig tilnærming, hvor både juridisk og samfunnsvitenskapelig metode utgjør sentrale elementer. I tillegg vil empiriske undersøkelser, hvor både forvaltningens og utbyggernes erfaringer med regelverket kartlegges, være sentralt.

Det er i all hovedsak lov- og forskriftsteksten, samt Prop. 149 L (2015-2016) som utgjør kildegrunnlaget for den juridiske analysen. Det er imidlertid av sentral betydning at reglene ikke tolkes isolert, men ses i sammenheng med øvrige lovbestemmelser i plan- og bygningsloven. Dette innebærer at vi også, dog i begrenset grad, har trukket inn andre rettsregler enn de som er gjenstand for evaluering i våre analyser og vurderinger.

Det sentrale ved lovevaluering er å undersøke hvordan reglene har fungert i praksis. Gjennom samfunnsvitenskapelig metode har vi kartlagt og analysert relevante aktørers erfaring med lovendringene.

Lovendringene inngår i en kompleks sammenheng, hvor de vil virke sammen med en lokal kontekst hvor ulike forhold knyttet til kommunenes administrative og politiske praksis, innretting på overordnet planverk m.m. kan spille inn. Vi har på bakgrunn av dette valgt en kvalitativ tilnærming som kan fange opp kompleksiteten i de aktuelle prosessene, og derigjennom identifisere og eventuelt skille ut effektene av de aktuelle lov- og forskriftsendringene.

Konkret har vi løst dette gjennom semistrukturerte kvalitative intervjuer med et utvalg kommuner (plan- og byggesaksadministrasjon), utbyggere og statsforvaltere. Ved denne tilnærmingen får vi data som er tilstrekkelig strukturert til at de gir rom for sammenligning på tvers. Samtidig åpner det opp for å forfølge interessante forhold gjennom intervjuet basert på konkrete erfaringer hos informanter, som våre spørsmål i utgangspunktet ikke har fanget opp.

Tabellen under viser oversikt over informanter.

Kommuner (antall informanter i parentes)	Utbyggere	Statsforvaltere (antall informanter i parentes)
Bergen (2)	Utbygger Oslo-regionen	Statsforvalteren i Innlandet (2)
Bærum (2)	Utbygger Oslo/Oslo-regionen	Statsforvalteren i Vestfold og Telemark (1)
Alta (2)	Utbygger Vestfoldregionen	
Tønsberg (3)		
Bodø (2)		
Ringsaker (3)		
Lillestrøm (1)		

Figur 1. Oversikt over informanter.

Kommunene er en sentral aktør som planmyndighet. De skal følge opp regelverket og treffe avgjørelser av både prosessuell og materiell karakter. Kommunene kan ha flere roller i plan- og byggesaker, og oppfølgingen av plan- og bygningsloven kan være fordelt på flere avdelinger i kommunene. I flere av intervjuene har det deltatt representanter fra både plan- og byggesaksiden, mens det i enkelte kun har vært representanter fra planadministrasjonen. Byggesaksrepresentanter har i flere av intervjuene kun deltatt i deler av intervjuet, da knyttet til de temaene som er særlig relevant for byggesak.

Utvalget av kommuner er basert på flere kriterier som har til hensikt å få frem både bredde og dybde i erfaringer. Vi har valgt å intervju kommuner som har anvendt muligheten for å stanse planinitiativ og/eller anvendt bestemmelse om forenklet prosess ved endring eller opphevelse av reguleringsplan. Bakgrunnen for dette kriteriet er at det er disse kommunene som kan gi oss innsikt i hvordan de aktuelle endringene fungerer i praksis, hvilken effekt de har og hvilke eventuelle utfordringer de medfører. En svakhet ved dette er selvsagt at vi ikke får kunnskap om vurderingene til de kommunene som ikke har anvendt bestemmelsene. Dette er delvis løst gjennom å også intervju statsforvaltere som har en bredere oversikt over ulike kommuners praksis, innenfor sin region. Samtidig har vi i stor grad lagt til grunn at utvalget bør basere seg på kommuner som har en viss «omsetning» av plansaker, slik at de har bygget erfaring med de ulike lovendringene gjennom flere saker. Når det gjelder pbl. § 12-8 første ledd og § 21-7 femte ledd, er dette *generelle* bestemmelser som det må forutsettes at alle kommuner praktiserer. Endelig har vi søkt å etablere et utvalg med en viss variasjon av geografi og størrelse, for å fange opp eventuelle variasjoner som kan knyttes til dette, og dermed enklere kunne etablere mer generelle slutninger.

Når det gjelder utvalget av utbyggere, har vi i utgangspunktet søkt å etablere tilsvarende variasjon i geografi. Vi har imidlertid møtt på utfordringer med å rekruttere informanter innenfor denne gruppen, noe som har gjort utvalget noe mer begrenset. Samtidig er det vår vurdering at utvalget representerer områder med de mer komplekse plansakene, noe som gir grunnlag for å «teste» hvordan endringene har hatt betydning der hvor virkningen av lovendringene kanskje er størst. Videre har flere av informantene også erfaring fra prosjekter i ulike kommuner. Det gir i seg selv ytterligere bredde. Informantene representerer det som kan karakteriseres som «profesjonelle utbyggere», med bred erfaring innen eiendomsutvikling for ulike utbyggingsformål.

Som representanter for statlige aktører på regionalt nivå, har vi også valgt å intervju statsforvaltere. Grunnen er dels fordi vi med dette kunne undersøke hvordan de i sin veilednings- og

kontrollfunksjon har erfart endringene, og dels fordi de med sin erfaring kan gi et bilde om omfang og bruk av bestemmelsene utover kommunene i vårt utvalg. Statsforvalterne har kunnet gi viktige innspill på hvordan kommunene forstår og håndhever bestemmelsene. Det kunne vært aktuelt å også intervju fylkeskommunene, gitt deres innsigelsesmyndighet og veiledningsrolle. Vi anser imidlertid at statsforvaltere både ville gi innsikt i vurdering av ivaretagelse av nasjonale og regionale interesser og har mer spesifikk erfaring knyttet til de juridiske vurderingene i kraft av sin kontrollfunksjon og klagesaksbehandling.

I sum har vi kartlagt om bruken av de nye bestemmelsene i plan- og bygningsloven, herunder forskrift om behandling av privat initierte planer, har bidratt til å fremme målsettingen om mer effektive planprosesser. På grunnlag av våre funn, vil vi diskutere hvilke grep som eventuelt bør gjøres for at man i enda større grad skal oppnå de ønskede virkningene.

Dette danner følgende struktur for utredningen:



Figur 2. Figuren viser utredningens oppbygning. Lovendringene er i figuren definert som tiltak.

2. Presentasjon av lovendringene

2.1 Innledning

I dette kapittelet gjør vi rede for og analyserer bestemmelsene som er gjenstand for evaluering. Hensikten er blant annet å få klarere innsikt i intensjonen bak endringene, og plassere bestemmelsene i sammenheng med plan- og bygningslovens øvrige regler. Videre er hensikten å utforme prosjektets evalueringsspørsmål. Fremstillingen bygges opp omkring de fire tiltakene som utgjør grunnlaget for evalueringen, vist i figur 2 over.

Plan- og bygningsloven omtales ofte som en prosesslov. I dette ligger at loven inneholder en rekke bestemmelser som setter krav til hvordan kommunene skal behandle saker, frem til vedtak treffes. Ved utarbeidelse av reguleringsplaner setter loven blant annet krav om varsling, oppstartsmøte, medvirkning, utredninger, høring, offentlig ettersyn m.m. Loven bestemmer likevel ikke utfallet av sakene. Man kan si at veien frem til et planvedtak er brolagt med juridiske krav, mens selve beslutningen beror på planfaglig og lokalpolitisk skjønn.

Med dette dannes også det viktige skillet mellom juss og politikk i arealplanleggingen. Med «juss» mener vi her bestemmelser som setter krav til hva kommunene *skal* gjøre. For eksempel har kommunene liten valgfrihet når det gjelder spørsmålet om hvordan de skal gå frem ved behandling av reguleringsplaner. Her oppstiller som sagt loven en rekke saksbehandlingskrav. Dersom det begås saksbehandlingsfeil av betydning, vil et vedtak kunne bli opphevet som ugyldig. Både Statsforvalter, sivilombudet og domstolene kan prøve fullt ut om saksbehandlingsbestemmelsene er fulgt, og hensynet til lokalt selvstyre har ingen relevans i prøvingen. Med «politikk» mener vi bestemmelser som gir kommunene frihet til å velge løsninger ut fra en vurdering av hva som anses hensiktsmessig i den enkelte sak. I slike tilfeller har lovgiver utstyrt kommunene med fullmakter til å treffe beslutninger basert på et planfaglig og politisk skjønn. Det finnes mange eksempler på slike bestemmelser i plan- og bygningsloven, derav flere som er gjenstand for evaluering i denne utredningen. F.eks. har kommunene full frihet til stoppe et reguleringsplaninitiativ, og en påbegynt planprosess kan også avbrytes på ulike stadier. Juridisk sett står også kommunene helt fritt til å endre eller oppheve reguleringsplaner. Dette vide politiske handlingsrommet gjør loven egnet til raskt å legge om prioriteringene, dersom lokalpolitiske hensyn og ønsker skulle tilsi det. Slike beslutninger er underlagt begrensede kontrollmuligheter, og hensynet til det lokale selvstyret står sterkt.

Ved utformingen av evalueringsspørsmålene, er det viktig å være bevisst på skillet mellom juss og politikk. Når vi skal evaluere effekten av lovbestemmelser som setter rettslige krav til saksbehandlingen, må vi undersøke om loven tolkes og håndheves korrekt, samt hvilke konsekvenser lovgivningens krav har i praksis. Evalueringen kan dermed avdekke om loven setter utydelige eller for strenge krav, om det er motstrid mellom de ulike kravene og så videre.

Evalueringsspørsmålene vil være av en annen karakter når vi skal analysere bestemmelser som gir kommunene frihet til å treffe beslutninger ut fra planfaglig og lokalpolitisk skjønn. Her må vi undersøke om kommunene kjenner til det handlingsrommet loven gir, i hvilken grad de benytter seg av handlingsrommet, hvilke årsaker som kan forklare de valg kommunene tar, samt hvilke konsekvenser praktiseringen har. Evalueringen kan her peke på behov for å stramme inn på de fullmakter kommunene er gitt, behov for å opplyse kommunene om handlingsrommet gjennom veiledning, eller behov for å synliggjøre dette gjennom lovendringer.

Omtalen av plan- og bygningsloven som en prosesslov passer godt for lovens plandel, men ikke i samme grad for lovens byggesaksdel. I byggesaker er kommunene i langt større grad styrt og bundet

av de rettslig bindende planene de selv har vedtatt, og bestemmelser i lovens byggesaksdel, samt tilhørende forskrifter. Utgangspunktet i byggesaksdelen er at søknader om tiltak, som ikke er i strid med lov, forskrifter og den rettslig bindende arealplanen for området, skal innvilges, jf. pbl. § 21-4.

2.2 Tydeligere ramme for oppstartsprosess

2.2.1 Kort om lovendringen – juss eller politikk?

Lovendringen knytter seg til plan- og bygningsloven § 12-8 første ledd, hvor to setninger ble tilføyd. Bestemmelsen har følgende utforming i dag, med endringen markert i rød tekst:

*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 oppstartmøtet om det videre planarbeidet, kan forslagsstilleren kreve spørsmålet forelagt kommunestyret til vurdering.***

For det første innebar lovendringen et krav om at kommunene skal føre referat fra oppstartsmøtet. Bestemmelsen setter et rettslig krav til saksbehandlingen, og gir kommunen ingen valgfrihet med hensyn til om referat skal føres. Forskriften om privatinitierte planer oppstiller enkelte krav til referatet i § 3, blant annet hva som alltid skal inngå i referatet, samt at det skal sendes forslagsstiller innen rimelig tid etter oppstartsmøtet.

For det andre innebar lovendringen en rett for forslagsstilleren til å få løftet uenighet på vesentlige punkter om det videre planarbeidet, til kommunestyret. En tilsvarende bestemmelse er også gitt i forskriften om privatinitierte planer § 4, som behandler foreleggelsesretten etter pbl. § 12-8 første og andre ledd samlet. Verken loven eller forskriften utdyper hva som ligger i begrepet «uenighet på vesentlige punkter», men man kan få en viss pekepinn ved å se på andre bestemmelser i forskriften. I forskriftens § 1 settes krav til planinitiativet, som danner *grunnlaget* for oppstartsmøtet. Forskriftens § 2 lister på sin side opp temaer som det skal *tas stilling til* i oppstartsmøtet. Temaene gjelder både spørsmål av rettslig karakter på den ene siden, og planfaglige og politiske spørsmål på den andre siden. Eksempler på det første er tolkning av kommuneplanens arealdel og om reguleringsplanen som skal behandles er konsekvensutredningspliktig. Spørsmål knyttet til utbyggingsvolum og byggehøyde er på sin side spørsmål av mer planfaglig og politisk karakter. Loven skiller ikke mellom juss og politikk når det gjelder forslagsstillers rett til foreleggelse. Ifølge ordlyden i pbl. § 12-8 første ledd, kan enhver uenighet av vesentlig betydning for den videre prosessen, kreves forelagt kommunestyret.

Det kan videre være noe uklart hvem som avgjør om en uenighet er av en slik karakter at det kvalifiserer til foreleggelse for kommunestyret. I forarbeidene vises det til at retten til å forelegge foreligger når det er tale om uenigheter «av en viss betydning for det videre planarbeidet».⁶ Dette er imidlertid en langt lavere terskel enn det lovens ordlyd viser til. Forarbeidene sier heller ikke noe om hvem som skal ta stilling til om kriteriet er oppfylt. Etter ordlyden er det naturlig at det er kommunestyret selv som avgjør om uenigheten er av en slik karakter at det er grunnlag for å

⁶ Prop. 149 L (2015-2016) s. 74.

behandle og avgjøre kravet. I så fall ligger det en mulighet for kommunestyret til å avvise kravet om foreleggelse, med den begrunnelse at uenigheten ikke er av «vesentlig betydning».

Når det gjelder kommunestyrets behandling av foreleggelsen, sier loven intet om kommunestyrets handlingsrom. Som kommunens øverste planmyndighet, må imidlertid kommunestyret stå helt fritt til å foreta de endringer det finner nødvendig når det gjelder føringer for det videre planarbeidet.

I forarbeidene er det lagt til grunn at myndigheten til å behandle og avgjøre uenighet kan delegeres til et politisk utvalg.⁷ Dette følger også av forskriften § 4 som viser til at foreleggelsen kan rettes til «et politisk utvalg som kommunestyret har delegert oppgaven til». Nedenfor i punkt 4.5, tar vi opp delegeringsspørsmål knyttet til pbl. § 12-8 første og andre ledd samlet.

2.2.2 Hva var intensjonen bak endringen?

I forarbeidene uttales blant annet følgende om intensjonen med kravet om at det skal skrives referat fra oppstartsmøte:

Hovedgrepet for å få til en mer effektiv og forutsigbar planprosess er å legge til rette for at viktige forutsetninger for planarbeidet alltid blir drøftet, konkretisert, og så langt som mulig avklart og dokumentert i referatet fra oppstartsmøtet. Partene skal forholde seg til disse forutsetningene i det videre planarbeidet så langt det er praktisk mulig.⁸

Videre uttales følgende i merknaden til bestemmelsen:

Hensikten med dette er å gjøre referatet obligatorisk og sikre at drøftinger, avklaringer og eventuelle gjenstående uavklarte problemstillinger knyttet til planinitiativet og det videre planarbeidet blir nedtegnet og dokumentert. Bestemmelsen må ses i lys av målsettingen om å effektivisere planprosessen ved at partene i oppstartsmøtet skal føre en mer forpliktende dialog omkring planspørsmålene, og at avklaringene som man blir enige om i møtet skal dokumenteres og dermed bidra til større forutsigbarhet i den videre planprosessen for å hindre omkamper og forsinkelser senere.⁹

Uttalelsene i forarbeidene kan tyde på at hensikten er å gjøre oppstartsmøte til en mer forpliktende arena enn tidligere, og dermed sikre større forutsigbarhet i den videre planprosessen.

Forarbeidene uttaler ikke direkte hva som er hensikten med å gi forslagsstiller rett til å forelegge uenigheter om rammene for det videre planarbeidet for kommunestyret. Det synes imidlertid å ligge et ønske om at forslagsstiller skal kunne få politiske avklaringer av eventuelle uenigheter.¹⁰

⁷ Prop. 149 L (2015-2016) s. 74.

⁸ Prop. 149 L (2015-2016) s. 29.

⁹ Prop. 149 L (2015-2016) s. 73.

¹⁰ Prop. 149 L (2015-2016) s. 20.

2.2.3 Evalueringsspørsmål:

For å undersøke om endringen har gitt ønsket effekt, og for å avdekke eventuelle utilsiktede virkninger, har vil oppstilt følgende evalueringsspørsmål:

- Har lovendringen og forskriften bidratt til mer effektive planprosesser?
- Er rutinene i kommunen blitt endret?
- Er rutinene hos utbyggerne blitt endret?
- Hvordan fungerer referatet fra oppstartsmøtet i den senere prosessen?
- Er det politisk involvering i oppstartsfasen?
- Kreves referat fra oppstartsmøte forelagt politikerne, og sender politikerne andre signaler enn administrasjonen etter slik foreleggelse?
- Opplevs prosessen som mer forutsigbar etter lovendringen?

2.3 Adgangen til å stanse et planinitiativ

2.3.1 Kort om lovendringen – juss eller politikk?

I det følgende skal vi se nærmere på lovendringen i pbl. § 12-8 andre ledd, som gir kommunene rett til å stoppe et planinitiativ før varsling og kunngjøring av planoppstart. Bestemmelsen fikk gjennom lovendringen en tilføyelse i andre ledd, som nå har følgende ordlyd:

Finner kommunen at et privat planinitiativ 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 er avtalt, senest like etter at oppstartsmøte er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse. Forslagsstilleren kan ikke foreta varsling og kunngjøring etter tredje ledd før kommunen har tatt stilling til spørsmålet, og forslagsstilleren har mottatt skriftlig underretning.

For det første innebar lovendringen en tydelig rett for kommunene til å stanse et planinitiativ. For det andre innebar lovendringen at forslagsstilleren gis en rett til å kreve en slik beslutning forelagt kommunestyret. For det tredje innebar endringen at forslagsstillere ikke lenger kunne varsle oppstart av planprosess før kommunen har tatt stilling til planinitiativet.

Lovbestemmelsen oppstiller ingen rettslige vilkår for at kommunene skal kunne stanse et planinitiativ. Formuleringene «Finner kommunen» og «ikke bør føre frem» viser at beslutningen beror på et planfaglig og politisk skjønn. Loven oppstiller heller ikke krav om at beslutningen må begrunnes. Alminnelig god forvaltningsskikk tilsier imidlertid at det gis begrunnelse for slik beslutning. Referatet fra oppstartsmøtet vil trolig, for de aller fleste tilfeller, oppfylle kravet til slik begrunnelse. Hensynet til forslagsstiller er søkt ivaretatt ved at loven setter krav om at beslutningen må treffes så tidlig som mulig og senest (om ikke annet er avtalt) like etter oppstartsmøtet. Videre følger det en rett for forslagsstiller til å kreve beslutningen forelagt kommunestyret til endelig avgjørelse.

I forarbeidene til lovrevisjonen ble endringen i pbl. § 12-8 satt i sammenheng med et annet forslag i samme proposisjon, nemlig endringer i pbl. § 12-11. Forslaget til endringer i pbl. § 12-11 ble imidlertid ikke vedtatt av Stortinget, noe som kan ha gitt utilsiktede virkninger med hensyn til innholdet og praktiseringen av pbl. § 12-8. Dette kommer vi tilbake til under punkt 4.2.

På tilsvarende måte som ved analysen av pbl. § 12-8 første ledd, kan det også til andre ledd reises spørsmål ved om loven åpner for at behandlingen av et krav om foreleggelse, kan delegeres til et

politisk utvalg. Som nevnt åpner både lovens forarbeider og forskriften for slik delegering. Dette kan problematiseres, noe vi kommer tilbake til avslutningsvis, i punkt 4.5.

2.3.2 Hva var intensjonen bak endringen?

Departementet uttaler blant annet følgende om intensjonen med forslaget:

Siktemålet med forslaget var å begrense ressursbruken i plansaker som ble ansett ikke å ville føre frem til en endelig vedtatt detaljregulering. En ønsket dermed å frigjøre kapasitet og ressurser til annet og mer formålstjenlig planarbeid hos kommunens planmyndighet, men også hos andre som ellers ville blitt involvert i det videre planarbeidet, f.eks. øvrige kommunale etater, regionale og statlige myndigheter og andre berørte.¹¹

Intensjonen fremstår som klar. Kommunen skulle gis en klar hjemmel til å stanse et planinitiativ tidlig, og ikke bruke tid og ressurser på initiativ som uansett ikke ville lede frem. Endringen gav kommunene et rettslig grunnlag for å stanse et planinitiativ tidligere enn det som var mulig før lovendringen. Private aktører kunne tidligere varsle oppstart av planprosess uten å ha gjort avklaringer med kommunen, men det var som i dag, ingen plikt for kommunen til å sende et forslag på høring og legge det ut til offentlig ettersyn.

Forarbeidene er sparsomme med å uttale hva som var hensikten med å gi forslagsstiller rett til å forelegge spørsmålet om initiativet skal stoppes for kommunestyret. Det synes imidlertid å være begrunnet i ønske om å styrke rettssikkerheten til forslagsstiller, ved at administrative beslutninger skal kunne prøves politisk.¹²

2.3.3 Evalueringsspørsmål

For å undersøke om bestemmelsen har gitt den ønskede effekt, og for å avdekke eventuelle andre virkninger av bestemmelsen, har vi oppstilt følgende evalueringsspørsmål:

- I hvilken utstrekning har kommunene benyttet seg av retten til å stanse et planinitiativ?
- Hva er typiske årsaker til at kommunene har valgt å stanse et planinitiativ?
- På hvilket nivå, administrativt og politisk, treffes slike beslutninger?
- Når i oppstartsprosessen blir planinitiativ stanset?
- I hvor stor andel av sakene har beslutningen blitt forelagt kommunestyret? Blir bestemmelsen tolket slik at også politiske utvalg kan bli satt til å treffe endelig beslutning ved slike foreleggelse?
- I hvilken grad blir beslutningene henholdsvis opprettholdt og omgjort av kommunestyret?
- Har kommunene erfart at muligheten til å stanse et planinitiativ bidratt til å frigjøre kapasitet og ressurser?

¹¹ Prop. 149 L (2015-2016) s. 16.

¹² Prop. 149 L (2015-2016) s. 20.

2.4 Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplaner

2.4.1 Kort om lovendringen – juss eller politikk?

Det neste temaet er kommunenes adgang til å endre eller oppheve reguleringsplaner, etter såkalt forenklet prosess. Det er pbl. § 12-14 andre og fjerde ledd som her er gjenstand for evaluering. Endringene i bestemmelsen er vist i rødt nedenfor.

Plan- og bygningsloven § 12-14. Endring og oppheving av reguleringsplan

For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.

*Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak **om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder.***

Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, og andre berørte, skal gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.

*Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak **om å oppheve plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. Før det treffes slikt vedtak, skal eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.***

Hovedregelen er at vedtak om endring og oppheving av reguleringsplaner skal skje etter de samme kravene til saksbehandling som ved behandling av nye planer, jf. pbl. § 12-14 første ledd. Dette innebærer at det alltid er kommunestyret som skal treffe vedtak etter første ledd.

Etter andre ledd kan kommunestyret treffe vedtak om endring av reguleringsplan etter såkalt forenklet prosess. Denne myndigheten kan også delegeres til et politisk utvalg eller administrasjonen. Forenklet prosess innebærer at det kan treffes vedtak uten krav til oppstartsmøte, ordinært varsel om planoppstart, offentlig ettersyn, og kun med begrenset høring. Dermed åpnes det opp for at endringer i en reguleringsplan kan skje langt mer effektivt og med mindre kostnader, enn hva som er tilfelle ved ordinære planprosesser.

Etter lovrevisjonen ble pbl. § 12-14 andre ledd endret slik at kommunene ble gitt en utvidet adgang til å vedta endringer i reguleringsplaner etter forenklet prosess. Fjerde ledd er på sin side ny fra 2017, og innebærer at kommunene ble gitt hjemmel til å oppheve reguleringsplaner etter forenklet prosess.

Om kommunene vil endre eller oppheve arealplaner beror på et planfaglig og lokalpolitisk skjønn. Rettsreglene i plan- og bygningsloven setter ingen juridiske skranker for når kommunene kan benytte seg av dette virkemiddelet. Plan- og bygningsloven § 12-14 andre ledd oppstiller imidlertid krav til når reguleringsplaner kan endres på grunnlag av forenklet prosess. Et spørsmål her er om lovgiver har ment å legge rettslige begrensninger for kommunenes adgang til å gjennomføre forenklet prosess. Eller sagt på en annen måte; beror avgjørelsen om det er grunnlag for forenklet prosess på et juridisk eller politisk skjønn? Dette er avgjørende med hensyn til fastleggelsen av kommunenes handlingsrom til å benytte seg av rettsreglene, samt om beslutningene kan være gjenstand for rettslig kontroll.

Lovforarbeidene omtaler ikke spørsmålet, men viser til at spørsmålet om det er adgang til forenklet prosess «må vurderes av kommunen konkret i det enkelte tilfellet».¹³ Etter vår vurdering er det grunnlag for å si at vurderingen beror på et rettsanvendelsesskjønn. Forenklet behandling kan kun skje dersom «endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder».¹⁴ Dette må forstås som rettslige begrensninger med hensyn til *når* forenklet prosess kan brukes.

Dette innebærer at kommunene ikke står fritt til å avgjøre om det er grunnlag for forenklet prosess. Etter vårt syn treffer Høyesteretts uttalelse i Rt. 2009 s. 354 (Kvinnherad Energi) godt på spørsmålet om hvorvidt dette er juss eller politikk, og domstolenes mulighet til å overprøve vurderingen i den enkelte sak. Høyesterett uttalte følgende om plikten til å utarbeide reguleringsplaner:

*Hvorvidt tiltaket må anses som et større bygge- og anleggsarbeid er i utgangspunktet et rettsanvendelsesskjønn. Plikten til å utarbeide reguleringsplan retter seg mot den enkelte kommune og skal avgjøres ut fra de samlede virkninger og konsekvenser av hele tiltaket. Det hører under plan- og bygningsmyndighetene å vurdere forholdene i den enkelte kommune for å ta stilling til om reguleringsplan må utarbeides. Lokalisering, dagens bruk, bestående miljø, virkningen av tiltaket, bygningstekniske vurderinger og en rekke andre forhold må trekkes inn. Reguleringsplan er et redskap i den offentlige arealplanlegging. Domstolene må vise betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve planmyndighetenes faglige vurdering av når tiltak medfører at reguleringsplan er nødvendig etter plan- og bygningsloven § 23 nr. 1.*¹⁵

Overført til pbl. § 12-14 vil det, etter vår vurdering, bero på et rettsanvendelsesskjønn å avgjøre om grunnlaget for forenklet prosess er oppfylt.

Dette innebærer at planvedtak kan bli satt til side som ugyldig, dersom Statsforvalter eller domstolene finner at vilkårene for forenklet prosess ikke var til stede. I lys av uttalelsen fra Høyesterett over, vil nok domstolene utvise betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve forvaltningens vurdering i slike tilfeller. I en ordinær klagesak vil imidlertid Statsforvalter kunne oppheve vedtaket, uten å legge vekt på hensynet til det lokale selvstyret.

I forarbeidene uttales det:

*Er kommunen i tvil om en endring er mindre i lovens forstand, er det lagt til grunn at endringen bør følge ordinær saksbehandling for endring av plan.*¹⁶

Her gis det etter vårt syn et klart signal om at kommunene skal være grundige i sine vurderinger av om forenklet prosess kan brukes eller ikke, og sikre på at endringen er av en slik karakter at de dekkes av de rettslige rammene i pbl. § 12-14 andre ledd.

¹³ Prop. 149 L (2015-2016) s. 76.

¹⁴ Den siste setningen ble tilføyd ved Stortingets behandling av lovforslaget, se Innst. 181 L (2016-2017) s. 6-7.

¹⁵ Etter dagens lov; pbl. § 12-1 tredje ledd.

¹⁶ Prop. 149 L (2015-2016) s. 43.

2.4.2 Hva var intensjonen bak lovendringen:

Departementet uttaler blant annet følgende om intensjonen med forslaget:

Departementet ser at det er behov for å forenkle reglene for endring og oppheving av reguleringsplaner. Dagens regler oppleves som for omfattende for de mindre og ukontroversielle sakene. Mange planer er gått ut på dato. Dette kan være fordi de ikke lenger er samsvar med behovet i planområdet, eller fordi de er i strid med nyere overordnet plan.¹⁷

Før lovendringen i 2017 hadde kommunene kun adgang til å endre reguleringsplaner etter forenklet prosess, dersom det var tale om «mindre endringer». Departementet la til grunn at det var en relativt snever adgang til å endre reguleringsplaner gjennom den enklere prosessen for mindre endringer.¹⁸ Hensikten med lovendringen var å få «en mer fleksibel og ressursbesparende gjennomføring av enklere planendringer».¹⁹ Rammene for hvilke endringer som kan gjøres gjennom forenklet prosess ble utvidet. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom følgende sitat fra forarbeidene:

Det kan også være mulig å gjøre endringer i arealformål. Det må imidlertid i den konkrete vurderingen tas hensyn til hva slags tiltak det gjelder og hvilke interesser som blir berørt.²⁰

Når det gjaldt oppheving av planer, var rettsstillingen før 2017 at dette alltid måtte skje etter en ordinær planprosess. Departementet så av den grunn behovet for å gi kommunene rett til å oppheve reguleringsplaner etter en forenklet prosess. Det ble blant annet vist til at mange kommuner har et relativt stort antall planer som krever endringer eller som skal oppheves, og at dette gjør det vanskelig både for kommunen og andre å ta stilling til plansituasjonen for eksempel for en bestemt eiendom.

Oppheving av reguleringsplaner kan nå skje dersom planen i «det vesentlige er i strid med overordnet plan». Hensikten var å gi kommunene et effektivt verktøy for å oppheve eldre reguleringsplaner som «ikke lenger har noen vesentlig funksjon», og dermed få en mer oversiktlig plansituasjon.²¹

Et annet sentralt poeng med lovendringen var å redusere antallet dispensasjoner i kommunene, gjennom å gjøre det enklere å gjøre endringer. I forarbeidene sies det om sammenhengen til dispensasjoner:

Bakgrunnen for forslaget er ønsket om å redusere omfanget av ressurskrevende dispensasjonsbehandling til fordel for en mer forutsigbar langsiktig arealavklaring gjennom plan.²²

¹⁷ Prop. 149 L (2015-2016) s. 46.

¹⁸ Prop. 149 L (2015-2016) s. 43.

¹⁹ Prop. 149 L (2015-2016) s. 46.

²⁰ Prop. 149 L (2015-2016) s. 76.

²¹ Prop. 149 L (2015-2016) s. 47.

²² Prop. 149 L (2015-2016) s. 7.

2.4.3 Evalueringsspørsmål

På grunnlag av det ovenstående har vi oppstilt følgende evalueringsspørsmål:

- I hvilket omfang har kommunene endret og opphevet reguleringsplaner ut fra forenklet prosess?
- Har kommunene opplevd endringene i 2017 som et utvidet handlingsrom?
- Hvordan oppstår spørsmålet om en plan skal endres eller oppheves?
- I hvilken grad blir slike endringer initiert av private aktører?
- Har endring eller oppheving av reguleringsplaner blitt brukt som et alternativ til dispensasjon?
- Har lovendringen vært ressursbesparende for både kommunene og utbyggere?

2.5 Styrking av tiltakshavers rettssikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker

2.5.1 Kort om lovendringen – juss eller politikk?

Denne lovendringen knytter seg til søkers vern mot virkningene av vedtak om midlertidig forbud, samt eventuelle planendringer som gjøres etter en søknad er sendt kommunen. Bestemmelsen klargjør et prinsipielt og viktig rettsspørsmål: Hvilket plangrunnlag skal gjelde for behandlingen av en søknad, når lovbestemte frister for behandling av en byggesak brytes? Lovendringen flytter et prinsipielt spørsmål fra politikkenes sfære, over i jussens sfære.

Lovendringen knytter seg til et nytt femte ledd i plan- og bygningsloven § 21-7. Bestemmelsen ser nå slik ut:

Plangrunnlaget som gjaldt ved utløpet av fristen, skal ved overskridelse av fristen, legges til grunn for avgjørelsen. Dette gjelder ikke dersom tiltakshaveren innen utløpet av fristen har mottatt forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak, og dette forbudet deretter blir vedtatt innen åtte uker, jf. § 13-1 første ledd. Denne bestemmelse gjelder ikke for statlige og regionale planbestemmelser etter §§ 6-3 og 8-5, eller for statlig arealplan etter § 6-4.

I plan- og bygningsretten har man tidligere lagt til grunn at det er plangrunnlaget på tidspunktet for behandlingen av søknaden som skal gjelde. Dette prinsippet ble tidligere også lagt til grunn i de tilfeller de lovbestemte fristene ble brutt. Dette skapte en usikkerhet for søkerne, særlig i de tilfeller fristene ble kraftig oversittet. Kommunen hadde med andre ord et meget vidt politisk handlingsrom til å nedlegge midlertidige forbud mot tiltak og endre arealplaner mens søknaden lå til behandling, med virkning for søknaden.

Denne praksisen i forvaltningen ble kritisert av Sivilombudet i sak SOM 2011/720. Om hvilket plangrunnlag som gjaldt for behandling av søknaden etter fristoversittelse, uttalte ombudet:

Hensynet til forutberegnelighet for tiltakshaveren tilsier at det bør være en grense for hvor lenge denne adgangen står åpen, og at grensen bør fastsettes ut fra klare og forutsigbare kriterier. Særlig åpenbart er dette i tilfeller hvor tiltakshaveren er avhengig av andre for å finansiere et byggeprosjekt. På den annen side har plan- og bygningsmyndighetene ansvaret for å forvalte den offentlige fellesinteressen i en fornuftig og forsvarlig arealutnyttelse og dermed et behov for å kunne møte en søknad om et uønsket tiltak med omregulering.

Uttalelsen viser godt hvilke hensyn som står mot hverandre. Hensynet til kommunenes mulighet til å styre arealbruken står mot søkers behov for avklaring og forutsigbarhet. Lovendringen er et eksempel på hvordan en klargjøring av et rettslig spørsmål kan innsnevre kommunenes handlingsrom.

2.5.2 Hva var intensjonen bak endringen?

Departementet uttaler blant annet følgende om intensjonen med forslaget:

For å styrke tiltakshavers rettsstilling i forhold til vedtak om midlertidig forbud mot tiltak og endringer i arealplaner, foreslo departementet i høringsutkastet endringer i plan- og bygningsloven som innebærer at søknader om tillatelse skal avgjøres på det rettsgrunnlag som gjaldt ved utløpet av 12-ukersfristen etter pbl. § 21-7.²³

Departementet er også helt tydelig på at lovforslaget fremmes for å imøtekomme den kritikken av praksis som var fremsatt av Sivilombudet. Departementet skriver i forarbeidene:

Forslagene må ses i lys av Sivilombudsmannens kritiske uttalelser i saker hvor 12-ukersfristen har utløpt og kommunen la til grunn et nytt rettsgrunnlag for vedtaket enn det som gjaldt da fristen utløp.²⁴

2.5.3 Evalueringsspørsmål

På grunnlag av ovenstående oppstilles følgende evalueringsspørsmål:

- Opplever kommunene at spørsmålet om hvilke arealplaner som gjelder for behandling av en byggesøknad kommer på spissen?
- I hvilken grad har kommunen lagt prinsippet som knesettes i pbl. § 21-7 til grunn for behandling av byggesøknader?
- I hvilken grad blir spørsmålet om midlertidig forbud utløst av søknader om tillatelse?
- Forekommer det at en innvilget søknad i ettertid utløser diskusjoner om behovet for planendringer?
- Opplever kommunene og tiltakshaverne bestemmelsen som klargjørende?

²³ Prop. 149 L (2015-2016) s. 65.

²⁴ Prop. 149 L (2015-2016) s. 8.

3. Analyse av erfaringer med lovendringene

3.1 Innledning

I denne delen redegjør vi for funn fra de empiriske analysene, basert på intervjuer med kommuner, utbyggere og statsforvaltere. Fremstillingen deles inn i to hoveddeler. Med utgangspunkt i evalueringsspørsmålene ser vi først på endringenes effekt og betydning, langs sentrale dimensjoner som forutsigbarhet og forenkling, samhandling og kommunikasjon. Forbedring på disse forhold forventes å kunne ha betydning for planprosessers effektivitet og kvalitet. Deretter ser vi på hvorvidt det er knyttet tolkningstvil og usikkerheter til lovendringene, om det har oppstått utilsiktede konsekvenser og derav er behov for justering, veiledning eller supplerende tiltak.

Vi gjennomgår dette først enkeltvis for hver av de fire tiltakene. Deretter gir vi en samlet, oppsummerende vurdering av de empiriske funnene.

3.2 Tydeligere ramme for oppstartsprosess

3.2.1 Endringenes betydning for samhandling, kvalitet og effektivitet i planprosesser

Vi starter med å se på betydningen av en mer formalisert ramme før oppstart, som angår endringene i § 12-8 første ledd, og forskrift om behandling av privat initierte planer, særlig forskriften §§ 1, 2 og 3. Intensjonen bak disse endringene var, som vist i kapittel 2, å få en mer systematisk og forpliktende dialog i oppstartsmøtet for avklaring av vesentlig forutsetninger for planarbeidet. Forventningen er at dette medfører forenklet og mer forutsigbar påfølgende prosess, og dermed samlet mer effektiv planlegging.

Kommunenes overordnede erfaring med denne endringen er relativt lik på tvers av utvalget. De fleste kommunene førte allerede før endringen trådte i kraft, referat fra oppstartsmøte. Alle kommunene fører referat i dag. Det er variasjon i tilbakemeldingene på om dette er en endring som hadde stor betydning for praksis. Særlig de største kommunene mener lovendringen var en bekreftelse av deres praksis. For øvrige kommuner har det medført endring i form av tydeliggjøring av hva planinitiativet og referatet skal inneholde.

Kommunenes overordnede vurdering er at endringen har gitt kommunene et bedre grunnlag til å vurdere planinitiativet, da det stilles mer omfattende krav til hva det skal inneholde. Flere peker på at dette gir et vesentlig bedre grunnlag til å gjøre gode vurderinger av planinitiativet. Før endringene var det situasjoner hvor planinitiativene var mangelfulle, slik at kommunene hadde et dårlig grunnlag for å gi føringer og signaler i oppstartsmøtet. Planarbeidene startet opp uten at planadministrasjonen hadde noe særlig grunnlag for å gi føringer og signaler til videre arbeid. Lov- og forskriftsendringen, og den praksisen endringen har medført, beskrives av flere kommuner som en vesentlig forbedring.

I tillegg utfordres kommunene til selv å gjøre tidlige avklaringer. De fleste kommunene beskriver at de involverer relevante fagetater i kommunen, ofte gjennom interne oppstartsmøter. Enkelte kommuner bemerker at de har strevd noe mer med å få dette på plass, eller at de rett etter endringen opplevde at de ikke alltid fikk det til godt nok. Dette har medført utfordringer når forhold som burde vært avklart i referatet ikke er med, men kommer senere. Kommunene er imidlertid tydelig på at dette er et ansvar de har, og at de har forbedret eller må forbedre egne prosesser.

Flere av kommunene viser til at de aktivt bruker referatet i den videre prosessen, og at dette er nyttig for å unngå omkamper. Det er også kommuner som uttrykker mer varierte erfaringer knyttet til samhandling og forutsigbarhet. En kommune peker på at enkelte forslagsstillere synes å akseptere

forhold i oppstartsmøte og referat, som de likevel utfordrer senere, noe som medfører stadige forhandlinger. De mest profesjonelle utbyggere vil i slike situasjoner oftere kreve foreleggelse for kommunestyret, mens andre mindre aktører gjør det i mindre grad. En annen kommune beskriver en hverdag preget av betydelige omkamper. Ut fra våre analyser synes dette å være en mindre utfordring i kommuner som er preget av godt samarbeid og tillit mellom administrasjonen og de folkevalgte. Dette synes også å være en større utfordring i de større kommunene. Ut fra de beskrivelsene kommunene gir, er det grunn til å anta at variasjon i grad av omkamp også kan ha sammenheng med hvor omforente planadministrasjonen og folkevalgte generelt er i sine vurderinger.

Samlet er kommunene overordnet positive til endringene. Etter deres erfaring har det gitt grunnlag for bedre tidlig dialog og forutsigbarhet i prosessene. Enkelte erfarer også at de har fått til bedre samhandling internt i kommunen. Det trekkes frem at dette gir bedre kvalitet i planarbeidet. Samtidig er det en gjennomgangstone at det ikke nødvendigvis fører til mer effektive planprosesser. Flere kommuner peker på at gevinster ved lov- og forskriftsendringene «spises opp» av stadig flere utrednings- og dokumentasjonskrav og økende kompleksitet knyttet til utarbeidelse av reguleringsplan (kart og bestemmelser), kombinert med stor variasjon i utbyggers og plankonsulents kompetanse.

Det varierer i hvilken grad informantene fra statsforvalterne har erfaring med dette temaet. De som har det, bemerker at bruk av referat gjennomgående er bra fulgt opp i sine fylker, men bemerker at det er mye usikkerhet, særlig rundt krav til konsekvensutredning, som det skal tas stilling til i oppstartsmøtet. Dette er dog fortrinnsvis en utfordring knyttet til konsekvensutredning og veiledning om denne, og i liten grad knyttet til føringene om planinitiativ og gjennomføring av oppstartsmøte i seg selv.

Utbyggernes perspektiv på disse endringene er noe mer variert. Selv om intensjonen med loven på dette punktet forstås og dels anses som god, er ingen av de vi har intervjuet entydig positive til praksis og effekt av lov- og forskriftsendringen. Fra deres synspunkt er det kombinasjonen av lov- og forskriftsendringen med kommunale praksiser og overordnet planverk som synes å gi manglende utslag på positiv effekt.

Et sentralt premiss for utbyggernes vurdering er knyttet til at det overordnede planverket, særlig i form av kommuneplan, men også eventuelt områdereguleringer, ikke er så entydig som ramme for videre planlegging. Dette har implikasjoner både for oppstartsmøtet og vurdering av stans av planinitiativ. Det fremheves at planverket har iboende målkonflikter, at det er rom for ulike tolkningsmuligheter, samt at det kan være lite oppdatert og detaljert. Dette gir både avklaringsbehov og ulik forståelse av handlingsrommet innenfor planenes føringer.

Dette har betydning for hvordan oppstartsmøtet fungerer som tidlig avklaringsarena. Enkelte utbyggere fremhever at det er økte krav til utredning og hva de skal levere av grunnlag både i planarbeidet generelt og til oppstartsmøtet spesielt. Samlet betyr det at man øker ressursbruk før man egentlig har fått avklart rammene.

Denne økende grad av input-forventning til utbyggere, anses ikke nødvendigvis å gi gevinst i mer forutsigbarhet og mindre ressursbruk senere i planarbeidet. Avklaringene som gjøres i oppstartsmøtet, beskrives av de fleste som for absolutte og detaljerte gitt tidspunktet i prosessen. Dette er særlig knyttet til avklaringer om det materielle innholdet i planinitiativet. De prosessuelle avklaringene synes å være ok. De fleste utbyggerne fremhever at det gis for mange detaljerte krav og det er manglende evne til å prioritere det som er viktig. Mye av tiden går med til forhold som

kunne vært tatt som en «smørbrødtype». Det etterlyses større fokus på potensielle fallgruver for prosessen, hva som er de vesentligste utfordringer, og å kunne utforske muligheter, uten å si tydelig ja eller nei for tidlig.

Referatet blir videre, etter informantenes vurdering, svært førende for resten av prosessen, noe som etter flere av informantenes skjønn gir en rigiditet, gitt modenheten til prosjektet i oppstartsfasen og detaljeringsnivået i det som avklares. Det kan tyde på en opplevelse av signalene fra kommunen som mer bindende, enn det som var tilsiktet fra lovgivers side. Det er spesifikt angitt i forarbeidene at signalene fra kommunen kun har en rådgivende karakter.²⁵ For eksempel pekes det på at det gis konkrete tallfestede føringer for høyder og utnyttelsesgrad, noe som oppleves som lite heldig så tidlig i prosessen. Her vises det blant annet til at planarbeidet skal være en modningsprosess. Utbyggerne setter dette i sammenheng med at man er tidlig i prosessen, og det blir mer fokus på å låse og si hva man ikke skal ha, enn å åpne opp for å utforske et mulighetsrom for prosjektet. Flere peker også på at den politiske forankringen av prosjektet kommer for sent, og at det medfører lav forutsigbarhet. Det oppleves som en utfordring når plansaken først kommer til politisk behandling ved komplett planforslag, hvor det er brukt mye tid og ressurser på ulike utredninger. Omfang av utredningskrav og kompleksitet beskrives som omfattende.

Det varierer i hvilken grad utbyggerne vi har intervjuet, har brukt muligheten til foreleggelse ved uenighet på vesentlige punkt, men det synes ikke å være utstrakt i bruk. Empirien tyder på at det å gå til de folkevalgte er mer utstrakt i kommuner hvor avstanden mellom administrasjon og politikk er større enn der hvor det er tettere samhandling (og mer like vurderinger mellom administrasjon og politikk).

Der foreleggelse er benyttet, har man erfart at man får medhold politisk, noe som synliggjør at det er et tolkningsrom i overordnet planverk, og at planadministrasjonens tolkning ikke nødvendigvis alltid er i samsvar med de folkevalgtes. Med utgangspunkt i beskrivelsen av de overordnede planene (målkonflikter, tolkningsrom, detaljering, ikke alltid oppdatert), peker flere på at de går videre og søker å få gjennomslag politisk, selv om administrasjonen er skeptisk. Det etterlyses samlet sett en mer dialogbasert tilnærming, med fokus i oppstartsmøtet på de mest vesentlige forholdene, og en åpenhet for at utfordringer kan løses gjennom planprosessen og at man også må se mulighetene prosjektene kan tilføre.

3.2.2 Tolkningstvil, usikkerhet og behov for justeringer, veiledning eller supplerende tiltak

Overordnet sett er kommunene, som nevnt, gjennomgående positive. Det er imidlertid noen forhold hvor de opplever tolkningstvil eller ser behov for justeringer knyttet til pbl. § 12-8 første ledd og forskriften om privatinitierte planer.

En av kommunene uttrykker at de erfarer at referatet først og fremst binder kommunen, men ikke forslagsstiller, og at det er en utfordring. Ut fra vår beskrivelse av utbygger-perspektivet, ser vi til dels at partene ikke nødvendigvis avklarer uenighetene, og at dette kan bidra til en slik erfaring fra kommunalt hold.

Ut fra analysene kan det synes som det er ulik forståelse og varierende praksis med hensyn til hvor langt man skal gå i å gjøre avklaringer i oppstartsmøtet. For det prosessuelle er dette en mindre utfordring, men for det materielle innholdet – kravene til det planforslaget som skal utarbeides – ser vi at det kan oppstå enkelte utfordringer. De fleste kommunene opplever at forskriften bidrar til å gi

²⁵ Prop. 149 L (2015-2016) s. 29.

god kunnskap for å gjøre de nødvendige avklaringene av de materielle forholdene ved planinitiativet, men understreker at det er viktig at det ikke er for detaljert og «ferdig». De fleste av kommunene artikulere ikke en direkte usikkerhet selv, men peker på at det varierer mellom kommuner og at det kan være at enkelte kommuner går for langt i føringer/avklaringer på materielle forhold. Flere peker også på at det kan være noe usikkerhet blant forslagsstillere og at en del forslagsstillere kommer med nærmest «ferdigprosjekterte» planinitiativ.

Flere av kommunene understreker viktigheten av at planinitiativet ikke er for detaljert og «ferdig». Planprosess og medvirkning skal også ha noe å si. Enkelte uttrykker at for detaljerte avklaringer i oppstartsmøte kan gå på bekostning av medvirkning. Videre fremheves det at når forslagsstiller har lagt ned mye tid i å utforme et detaljert prosjekt til planoppstart, er det avsatt mye tid og ressurser, som kommunene mener medfører dårligere påfølgende prosesser fordi forslagsstiller da er lite villige til å diskutere innhold.

Enkelte kommuner påpeker at forskriftens § 2 og § 3 er detaljerte, og spør om alle forhold i § 3 må referatføres uavhengig om det er relevant eller ikke. Det pekes på at ikke alt nødvendigvis er vesentlig for saken, og at det må være det mest vesentlige som gis størst plass. Dette har en viss overlapp med det utbygger-siden har beskrevet om detaljfokus, som også bekreftes av enkelte kommuner. Vi kan likevel ikke slå fast om man fra de to ulike perspektivene er enige om nivået på hensiktsmessig avklaring. Fra begge sider fremheves det imidlertid en tendens til at noe kan bli «sjekklister»-aktig og at det da blir mindre tid til å drøfte de mest vesentlige forholdene.

Samlet tilsier utbyggeres og kommuners refleksjoner at det kan være behov for utdypende veiledning på hvor langt det er hensiktsmessig å gå når det gjelder avklaringer av materielle forhold i oppstartsmøtet, både for utbyggere og planadministrasjon. Dette kan bidra til å dempe mulige utilsiktede konsekvenser som at for mye låses for tidlig, samtidig som man ikke får en god nok dialog rundt de vesentligste forholdene.

Ut fra utbyggeres erfaring kan det være hensiktsmessig å vurdere i større utstrekning å ha et formøte før selve oppstartsmøte. Da kan de få i gang en dialog om hvordan overordnet planverk skal tolkes og forstås i den aktuelle situasjonen. Flere kommuner opererer allerede i dag med dette, gjennom forhåndskonferanser. Slik vil ikke forslagsstiller måtte bruke vesentlig med tid og ressurser i utarbeidelse av et planinitiativ, basert på en tolkning av overordnet planverk, som ikke finner støtte i kommunens vurdering.

Fra utbyggerens side er det videre pekt på at en reell forutsigbarhet, og god ressursbruk, fordrer tidligere politisk behandling og avklaring av rammene for planarbeidet. Vi har sett at flere kommuner i vårt utvalg har rutiner for dette, men ikke alle.

Fra utbyggerens side er det også fremhevet at det i enkelte kommuner kan gå svært lang tid før man får oppstartsmøte. Dersom man ser behov for å trekke saken, får man likevel gebyr, selv om kommunen bare har journalført saken og ikke heller satt saksbehandler på den. Det oppleves som urimelig.

3.3 Adgangen til å stanse et planinitiativ

3.3.1 Endringenes betydning for samhandling, kvalitet og effektivitet i planprosesser

Adgangen til å stanse planinitiativ er hjemlet i § 12-8 andre ledd. Intensjonen med å kunne stanse et planinitiativ som åpenbart ikke vil føre frem, er at dette kan frigjøre kapasitet og ressurser hos kommunen, øvrige offentlige aktører og andre berørte. Dette vil igjen kunne lede til mer effektive planprosesser i sin alminnelighet, da man kan konsentrere seg om saker med en viss realisme.

Selv om kommunenes praksis varierer noe med hensyn til i hvor hyppig de benytter adgangen til å stanse planinitiativ, har alle de intervjuede kommunene benyttet seg av muligheten. Flere har brukt den i ustrakt grad, og alle mener denne muligheten er viktig. Kommunene bemerker at endringen bidrar i stor grad til å unngå unødvendig ressursbruk, både for dem og forslagsstillere. Flere av kommunene vektlegger særlig at dette er viktig for å unngå at forslagsstillere bruker uforholdsmessig mye tid og ressurser på noe som opplagt ikke kan føre frem. Flere peker også på erfaringer fra før endringen, hvor de måtte bruke mye tid på det som ble arbeidskrevende prosesser. Enkelte kommuner mener også endringen har medført at kommuneplanens arealdel blir et mer effektivt styringsredskap. Særlig sammen med pbl. § 12-8 første ledd og forskriften synes endringen å fungere meget godt.

Ut fra vår empiri fremstår det som relativt klart for kommunene hva det betyr at et forslag ikke bør føre frem. De viser til forslag i betydelig strid med kommuneplan eller regionale/nasjonale føringer. En kommune uttrykker erfaring med at det å stanse med utgangspunkt i «rammer», i form av arealstrategi og andre ikke-juridiske føringer, anses som mer krevende.

Selv om loven legger opp til at et planinitiativ kan stanses på administrativt nivå, praktiseres dette ulikt i kommunene. Flere kommuner har lagt dette til plansjef (eller tilsvarende), eller kommunedirektør, mens andre kommuner på eget initiativ, og uten at det foreligger et krav om foreleggelse, alltid oversender forslag om stans til politisk behandling. De fleste kommunene gir uttrykk for at det varierer hvorvidt forslagsstillere krever saken forelagt politisk behandling. Med forbehold om at det empiriske grunnlaget er noe snevert, kan mye tyde på at foreleggelse kreves i mindre grad i kommunene som beskriver en situasjon hvor utbyggere vet at de folkevalgte lytter til administrasjonen. En del beskriver også en situasjon hvor enkelte forslagsstillere heller bearbeider forslaget fremfor å kreve foreleggelse.

Der det bes om foreleggelse, synes det å variere hvilket politisk organ som behandler dette, om det er planutvalg, planutvalg deretter formannskapet, eller kommunestyret.

Samlet erfarer kommunene at endringen har en effekt i form av at de også sparer mye ressurser, får mindre kronglete prosesser og ikke minst sparer forslagsstillere tid og ressurser. Det bidrar også til å gjøre kommuneplanen mer effektiv som styringsredskap. Flere er imidlertid i tvil om det har medført en vesentlig kapasitetsendring som bidrar til økt effektivitet i plansaksbehandlingen generelt. Her vil vi anføre at det opplagt ville tatt mer ressurser dersom disse sakene måtte behandles, og at det derfor må sies å ha en effekt. Enkelte av kommunene peker også på dette. Erfaringen av hvorvidt det generelt blir mer effektive planprosesser, må ses i lys av det kommunene angir knyttet til utrednings- og dokumentasjonskrav som samtidig har vært økende.

Statsforvalter-informantene vi har intervjuet, har lite erfaring med dette, men en av dem har fremhevet at planstans mest benyttes i press-kommuner, og i liten grad i øvrige kommuner.

Det er varierende i hvilken grad de intervjuede representantene fra utbyggerens side selv har erfart at planinitiativ er stanset. De fleste bemerker at det er hensiktsmessig at kommunen har denne muligheten, særlig for plansaker som opplagt ikke treffer på overordnede føringer. Det fremheves imidlertid av enkelte at de har erfaring med at planer som stanses, særlig i press-områder, ikke nødvendigvis er helt entydig i strid med overordnet plan. Dette må forstås i sammenheng med tidligere beskrivelse av at overordnede planer som kommuneplan, etter utbyggerens skjønn, har et tolkningsrom og uavklarte målkonflikter, jf. punkt 3.2.1.

Enkelte sier at adgangen til å stanse et planinitiativ kan gi fokus på mulige negative konsekvenser eller usikre forhold, og samtidig overskygge mulige positive konsekvenser av et forslag, og dermed

vanskeliggjøre en god diskusjon. Her fremheves det at det vil være bedre å bruke planprosessen til å utforske muligheter og utrede utfordringene ved initiativet. Det vil si ikke stanse initiativet, men være tydelig på at videre prosess da er på forslagsstillers risiko (for eventuell endelig avvisning).

De som har fått planinitiativ stanset har bedt om foreleggelse til kommunestyret, hvor de har erfart både at kommunestyret har bekreftet stans og at de har fått mulighet til å likevel kjøre planprosess, for å undersøke planinitiativet nærmere i planarbeidet.

Utbyggernes egen praksis i lys av denne bestemmelsen, varierer noe. Det synes som man søker mer å bli enige med administrasjonen i situasjoner hvor det er liten avstand mellom administrasjon og politikk, mens der de erfarer større avstand går man mer i retning av å fremme for politisk behandling. Dette understøttes etter vårt skjønn, av empirien fra kommunesiden.

3.3.2 Tolkningstvil, usikkerhet og behov for justeringer, veiledning eller supplerende tiltak

Et par av kommunene erfarer at det er utfordrende for den videre behandlingen når kommunestyret har overprøvd deres vedtak om å stanse initiativet. For noen av kommunene medfører dette krevende påfølgende prosesser, fordi de faglig sett mener forslaget er for dårlig. Det er kommuner som beskriver at de mangler politiske signaler til arbeidet videre, fordi den politiske behandlingen kun har tatt stilling til at man skal få starte opp, uten å ta stilling til det materielle. Her beskriver enkelte kommuner at det medfører en situasjon hvor forslagsstiller oppfatter en aksept også for de materielle forholdene. En kommune peker direkte på at det er usikkerhet hos dem om hva det er som skal bli prøvd i kommunestyret; er det det materielle innholdet, eller er det beslutningen om stans? Andre kommuner anfører at de ikke erfarer dette som noen vesentlig utfordring, og at de gjennom det politiske vedtaket har fått de signalene de trenger og forholder seg til det. Enkelte peker også på at de folkevalgte kan erfare at det blir vanskeligere å avvise at et forslag skal sendes på høring, dersom de i utgangspunktet har tillatt oppstart.

For hele pbl. § 12-8 ser vi at det er noen forhold som skaper uklarhet og usikkerhet, særlig for kommunene som i større grad enn det loven tilsier, fremmer saker for politisk behandling. En av kommunene har for eksempel politisk behandling allerede før oppstartsmøte. En annen beskriver at de noen ganger løfter en sak opp til planutvalg uten innstilling fordi de ønsker en politisk forankring. I slike tilfeller kan pbl. § 12-8 bli noe uklar og omstendelig. I sistnevnte tilfelle fordi man tolker loven dithen at det alltid skal være en adgang til å forelegge en stans for politisk behandling, og dersom beslutningen om stans er gjort av planutvalget, tolker de loven dithen at saken må forelegges kommunestyret. De mener derfor det burde holde med én politisk behandling, selv om det da medfører at adgangen til å forelegge planstans, ikke kan benyttes.

Et forhold som fremkommer av empirien, er forholdet til kommuneloven og delegasjonsregler. En kommune peker på at situasjonen var enklere når delegasjonsreglene var i lovtekst, og viser til når krav om fast utvalg for planutvalg falt ut, så blir det forskjellige modeller for hvordan saken behandles. Det fremstår uklart hvem vedtak om stans kan legges til.

Fra utbyggerens side er det fremholdt at myndigheten til å beslutte stans ikke burde vært lagt til administrativt nivå, i lys av det vi over har beskrevet om manglende entydighet i overordnet planverk.

Forskriftens § 4 angir at kommunen skal sørge for at foreleggelse til kommunestyret skal skje innen rimelig tid etter at kravet er fremsatt. En kommune peker imidlertid på at det er ikke noen tidsfrist for når forslagsstiller kan kreve foreleggelse for kommunestyret. De har erfaring med at et slikt krav

kan komme lang tid etter beslutning om stans, og at det kan være krevende. De ønsker derfor en frist for å anmode om foreleggelse.

3.4 Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplaner

3.4.1 Endringenes betydning for samhandling, kvalitet og effektivitet i planprosesser

Reglene for endring og oppheving av reguleringsplan (pbl. § 12-14) ble forenklet ut fra en vurdering av at de tidligere reglene ble for omfattende for de mindre og ukontroversielle sakene, og at mange planer var gått ut på dato. Lovendringen skal både lede til mer effektive prosesser, men også færre dispensasjoner. Forenkling i regler om oppheving av reguleringsplan, skal også kunne bidra til et mer oppdatert plangrunnlag.

Den empiriske analysen avdekker at det er noe variasjon i omfang av bruk av forenklete prosesser for henholdsvis endring og oppheving av plan. Både statsforvaltere og kommuner fremhever en økning i endring etter forenklet prosess. Flere kommuner gir uttrykk for å bruke det meget aktivt i dag. Oppheving etter forenklet prosess har derimot kommunene i liten grad benyttet seg av. Riktignok bemerker enkelte av kommunene at de ser nærmere på dette nå, og forventer å bruke dette virkemiddelet i nær fremtid.

Reglene om endring av plan etter forenklet prosess er kommunene overveiende positive til, og mener det er en vesentlig forbedring fra tidligere «mindre endring»-regel. Alle benytter muligheten, og de fleste i utstrakt grad. Informanter fra utbyggerne har i liten grad erfaring med dette, men det fremheves som positiv endring. Blant annet fordi det ikke lenger er mulig å «stanse» en slik prosess, fordi enkelte berørte protesterer.

Delegasjon av vedtaksmyndighet varierer noe, fra administrativt til ulike politiske utvalg. De fleste gjennomfører en politisk behandling etter forenklet prosess, i planutvalg, byråd eller tilsvarende. Det varierer også hvorvidt kommunene har oppstartsmøte ved endring av plan.

Kommunene erfarer de forenklete prosessene som lite krevende med tanke på medvirkning, fordi endringene ikke er av vesentlig karakter. De fremhever også at de mottar få klager på vedtakene.

Kommunene synes å være ganske bevisste i avveiningene om hvorvidt de skal gjennomføre full eller forenklet prosess, og enkelte peker også på at de i visse tilfeller har gått fra forenklet til ordinær prosess når berørte naboene gir uttrykk for at endringen er for stor, eller de opplever at det er betydelig motstand.

Flere kommuner fremhever at de anvender forenklet prosess i større grad enn før lovendringen, mens andre peker på at de benytter det i andre typer saker. Det er en gjennomgående erfaring at det nå kan gjøres betydelige endringer gjennom forenklet prosess, og i større grad enn før. Dette medfører besparelser på tid og ressurser. Endringsmuligheten i pbl. § 12-14 andre ledd bidrar også til å gi et mer oppdatert plangrunnlag, som gjør at man slipper dispensasjoner ved nye tiltak.

Det varierer hvorvidt regelendringen har medført nedgang i bruk av dispensasjoner i kommunene. Det er mye som kan tyde på at påvirkningen på dispensasjonspraksis er størst i de kommunene som har hatt utstrakt dispensasjonsbruk tidligere. Her kan det vises til en betydelig nedgang eller knapt bruk av adgangen til å dispensere, og hvor kommunene heller gjennomfører mindre endring. For andre kommuner er det mindre effekt å spore på dispensasjonspraksis. Dette er kommuner som selv rapporterer en relativt streng dispensasjonspraksis i utgangspunktet, eller hvor andre forhold spiller inn på dispensasjonspraksis. I disse tilfeller er gevinsten av lovendringen mer i retning effektivisering,

ved at man tidligere gjennomførte ordinær prosess på saker hvor man nå gjennomfører etter forenklete regler.

Flere av kommunene har liten forskjell i gebyrregulativet for endring og dispensasjon. For noen er dette et bevisst valg, for å lede prosesser i retning av endring. Dette kan være et relevant moment for å sikre økt bruk av endring fremfor dispensasjon.

Når det gjelder oppheving av plan etter de nye reglene, er det som nevnt mer begrensede erfaringer hos kommunene i vårt utvalg. Noen av kommunene har ingen tradisjon for å oppheve planer, fordi man ikke ser behov for det og da heller ikke ønsker å bruke ressurser på det. Disse kommunene har heller brukt kommuneplanens arealdel som redskap til å «slå ut» eldre planer. For disse synes det ikke å ha noe å si om prosessen blir ytterligere forenklet eller ikke, det handler fortrinnsvis om at de ikke ser behovet for å oppheve planer. Også statsforvalter-representanter fremhever at kommunene bruker dette virkemiddelet i liten grad.

Samtidig ser vi at det er flere kommuner som peker på at de nå skal se nærmere på muligheten for å oppheve reguleringsplaner, og noen er allerede i gang. Arbeid med å oppheve reguleringsplaner vil ofte skje i sammenheng med revisjon eller oppfølging av nylig vedtatt kommuneplanens arealdel. Det kan være en indikasjon på at dette verktøyet vil bli mer brukt. En mulighet her kan være at oppheving først aktualiserer seg ved kommuneplanrevisjon, og at det derfor er en viss «treghet» med å anvende bestemmelsen, i motsetning til ved endring av plan, som skjer mer uavhengig av kommuneplanrevisjon. Det er også kommuner som har gjennomført oppheving, men etter ordinære prosesser.

For kommunene som vurderer eller har startet arbeidet med å oppheve reguleringsplaner etter forenklete regler, gis det uttrykk for at bestemmelsen er positiv i det den gir besparelser på prosess, og at bestemmelsen fungerer etter intensjonen.

Kommuner som ikke har anvendt bestemmelser, og heller ikke har planer om dette i tiden som kommer, påpeker likevel at det er bra muligheten er der.

Også informantene fra statsforvalter- og utbyggersiden er overveiende positive til disse endringene, av samme grunn som kommunene. Utbyggerne har dog ikke utstrakt erfaring med dette virkemidlet, men fremhever bl.a. at det er positivt med forenkling.

3.4.2 Tolkningstvil, usikkerhet og behov for justeringer, veiledning eller supplerende

Selv om kommunene benytter muligheten til å endre etter forenklete regler aktivt, og i det store og hele er godt fornøyd med denne endringen, støter de likevel på noen utfordringer og usikkerheter.

Enkelte av kommunene erfarer at det er krevende å gjøre avveiningen mellom hvorvidt det kan gjennomføres endring gjennom forenklet prosess, eller om det må være ordinær prosess. Det pekes på at grensene ikke er så tydelige. Kommunene synes samtidig å være bevisste rundt å ikke «tøye strikken» for langt, men flere sier de må prøve seg frem. Informanter fra utbyggersiden etterlyser også en tydeliggjøring av dette.

Også informanter fra statsforvalterembetet fremhever at kommunene synes det er vanskelig å vurdere om det er endringer som kan gjennomføres etter forenklete regler. Det pekes på at Statsforvalter kan vise til momentene som er angitt i forarbeidene, men at kommunene trenger noe mer konkret. Det gis videre uttrykk for at dette vil bero på planmyndighetens faglige skjønn, og at Statsforvalter derfor ikke kan gi helt konkrete råd.

Statsforvalterne i utvalget har litt ulike erfaringer, men tar forbehold med hensyn til deres erfaringsgrunnlag. Én fremhever at kommunene kanskje tøyer strikken noe, mens den andre fremhever at kommunene kanskje går for full prosess der de er usikre. Flere kommuner mener de får gjort riktige avveininger og at dette bekreftes gjennom mangel på konflikt rundt sakene. Også informanter fra statsforvaltersiden fremhever at det er få klagesaker knyttet til endringer som skjer etter forenklet prosess, og at det er sjelden de opphever vedtak fordi det skulle vært ordinær prosess. Dette kan indikere at kommunene overordnet «treffer» på vurderingene, eventuelt er noe forsiktige.

Et annet forhold flere kommuner fremhever som uklart, er hvor mye dokumentasjon som skal kreves når det foretas endring etter forenklet prosess, kontra ved ordinær prosess. Plan- og bygningsloven § 12-14 gir i liten grad svar på spørsmålet. Det fremheves at dette er en avveining som må gjøres, men at det kan være uenighet knyttet til dokumentasjonskravet. Det fremheves videre at dersom de samme dokumentasjonskravene gjelder ved forenklet prosess, vil effektiviseringsgevinsten spises opp. En av statsforvalter-informantene påpeker at kommunene i flere tilfeller ikke er gode nok på dette, for eksempel ved at det mangler ROS-analyser. Her understrekes det et behov for å tydeliggjøre i veiledning at dokumentasjonskravene er de samme som ved ordinær prosess.

Kommuner påpeker også at planregisteret er en utfordring. Dette gjelder hvordan man synliggjør endringer i registeret, da man der fortsatt opererer med en «mindre endring»-kategori. Det blir derfor en avveining på når man utarbeider ny plan og når det er mer hensiktsmessig å oppdatere gjeldende plan. Også KDDs Veileder for reguleringsplan (september 2022) opererer til dels med «mindre endring» som kategori i veiledning om tegneregler (s. 190-191). Det pågår et arbeid med ny versjon av SOSI-plan, som vil endre terminologien.

Enkelte kommuner fremhever også at bestemmelsens angivelse av «viktige natur- og friluftsområder» er uklar. Både hva det faktisk innebærer, og hvorfor akkurat disse elementene, og ikke andre er innlemmet i bestemmelsen.

Det er noe variasjon med hensyn til omfanget av dispensasjoner blant kommunene i vårt utvalg. Vi ser likevel at de kommunene som tidligere har hatt utstrakt bruk av dispensasjoner, nå i større grad bruker endring av plan som styringsmiddel. Statsforvaltere i vårt materiale fremhever imidlertid at det generelt er stor variasjon mellom kommunene, og at mange kommuner fortsatt bruker dispensasjon der forenklet endring av plan ville vært mer aktuelt. Selv om dette ikke er særlig fremtredende blant kommunene i vårt empiriske utvalg, kan det indikere et behov for å løfte frem og tydeliggjøre denne muligheten for forenklet prosess. Bevisst bruk av gebyrregulativ, dvs. ikke for stor differanse mellom planendring og dispensasjon, kan understøtte en dreining fra dispensasjon til planendring.

Informanter fra både kommuner og statsforvalter-siden mener det burde være enklere å oppheve plan gjennom forenklet prosess. Noen peker på at «vesentlig strid» er strengt, og at planer noen ganger bare er gått ut på dato. Fra statsforvaltersiden er det også påpekt at det kan være uklart for kommunene hva «vesentlig strid» betyr.

Vi ser at kommuner som faktisk har begynt å se på muligheten til å oppheve planer etter forenklet prosess, synes å oppleve bestemmelsen klar og hensiktsmessig. Uten at det fremgår entydig fra vårt materiale, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om noen kommuner har en vel streng forståelse av «vesentlig strid». Det kan også være grunn til å anta at bestemmelsen vil tas mer i bruk med nye generasjoner av kommuneplanrevisjoner.

Vi har beskrevet at enkelte kommuner heller bruker kommuneplanen til å «slå ut» reguleringsplaner, fremfor å oppheve dem. Å bruke kommuneplan på denne måten kan være ressursbesparende på kort sikt, men kan på lengre sikt medføre tolkningsbehov knyttet til motstrid og usikkerhet om eget plangrunnlag, både i kommunal saksbehandling og for grunneiere og utbyggere. Det vil dermed utfordre hhv. effektiviteten og forståeligheten i systemet. Vi ser også det motsatte. Fra statsforvalter-informanter vises det til en erfaring om at mange kommuner både ønsker å beholde og la eldre reguleringsplaner gå foran kommuneplan. Dette kan være uttrykk for at man er redd for å «glippe» på noe dersom reguleringsplanene oppheves. Dette skjer bl.a. gjennom utstrakt bruk av pbl. § 11-8 bokstav f (sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret). Det gis uttrykk for at også dette skaper utfordringer med tanke på motstridstolkninger.

Begge disse tilnærmingene vil med andre ord gi utfordringer knyttet til motstridsvurderinger og forholdet til lovens § 1-5 andre ledd. Det innebærer også at man, til tross for oppdaterte kommuneplaner, ikke får et oppdatert plangrunnlag på reguleringsplannivå, blant annet med hensyn til nasjonale og regionale føringer. Det synes derfor å være behov for mer veiledning både knyttet til motstridsbestemmelser, samt adgangen og behovet for å oppheve reguleringsplaner etter forenklet prosess.

3.5 Styrking av tiltakshavers rettssikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker

3.5.1 Endringenes betydning for samhandling, kvalitet og effektivitet i planprosesser

Denne lovendringen knytter seg til pbl. § 21-7 femte ledd. Formålet med bestemmelsen er i mindre grad enn de øvrige endringene knyttet til samhandling, kvalitet og effektivitet. Fortrinnsvis handler det om å sikre tiltakshavers rettssikkerhet ved overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesak. Det vil si vern mot virkningene av midlertidig forbud og planendring som vedtas etter utløp av frist.

Kommunene i vårt utvalg er godt kjent med bestemmelsen, men har ikke noe erfaring med at den er aktualisert. Det samme gjelder statsforvalter- og utbyggerrepresentantene.

Mange av kommunene har lite fristoverskridelse i byggesaker, og ingen har opplevd en situasjon hvor plangrunnlaget er endret når fristen er overskredet. I vårt utvalg er det også få av kommunene som benytter adgangen til å fremme midlertidig forbud mot tiltak. Dette bekreftes også av statsforvaltere, som peker på at det særlig er lite tradisjon for dette utenfor de større kommunene.

Ingen av kommunene gir uttrykk for å ha endret sin praksis som følge av denne endringen i loven, for eksempel i form av styrket mottakskontroll. Flere kommuner, særlig blant de relativt mindre i utvalget, fremhever imidlertid at de har god dialog mellom plan- og byggesaksavdeling.

Samtidig fremhever informanter fra både kommuner, statsforvaltere og utbyggere at bestemmelsen er rimelig. Fra statsforvalter-siden gis det uttrykk for at lovendringen var positiv. Det kunne tidligere være noen diskusjoner om hvorvidt endringer som var til gunst for tiltakshaver kunne legges til grunn eller ikke. Slik har bestemmelsen vært klargjørende. I situasjoner hvor endring er til søkers gunst forteller kommuner at det kommer ny søknad. Utbyggere som har uttalt seg om dette i intervjuer, anfører at bestemmelsen gir forutsigbarhet. Enkelte fremhever imidlertid at det også kan slå negativt ut ved at en planendring kan være til gunst, men at det er viktigere å sikre seg mot mulige negative konsekvenser.

Det er samtidig påpekt fra enkelte av de offentlige informantene at bestemmelsen kan medføre at en tiltakshaver, i en situasjon hvor man er klar over at det kan komme en planendring, vil kunne

fremskynde en søknad for å få behandlet tiltak etter gjeldende plangrunnlag. Det er imidlertid en teoretisk betraktning, som ikke er forankret i noen konkret erfaring med at det skjer. Her vil også adgangen til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak være en sikkerhetsventil.

3.5.2 Tolkningstvil, usikkerhet og behov for justeringer, veiledning eller supplerende

Med forbehold om den noe begrensede erfaringen, er det lite som tyder på at de som er intervjuet ser noen særskilte usikkerheter eller behov for endringer.

Det er imidlertid vist til et eksempel på at man har lagt feil plan til grunn når man er innenfor fristen. Det vil si at plan som gjaldt ved søknadstidspunkt legges til grunn ved planendring, selv om endringen har skjedd innenfor frist.

3.6 Oppsummerende vurdering

Vårt hovedintrykk er at lovendringene som har vært undersøkt overordnet sett har bidratt til avklaringer i praksis, for en vesentlig del virket etter sin intensjon, og med få uønskede eller utilsiktede konsekvenser. Samtidig er bildet noe nyansert, og det er ulike perspektiver fra de ulike grupper av informanter vi har intervjuet.

Vi ser særlig ulike erfaringer og vurderinger når det kommer til pbl. § 12-8 første og andre ledd, og kravene i forskrift om behandling av privatinitierte planer. Kommunene erfarer at endringene i hovedsak fungerer godt. De innledende prosessene fremstår som bedre strukturert, og kravene til utbyggere og kommunen er tydeligere. Utbyggere i utvalget erfarer imidlertid ikke i like stor grad økt forutsigbarhet, og bemerker også en praksis som blir noe rigid. Selv om det er noen forskjeller i vurderingene, ser vi samtidig at en del av de samme forholdene kommer opp på tvers av informantgrupper:

- Resultatet har ikke nødvendigvis blitt økt effektivitet og lavere samlet saksbehandlingstid. Dette knyttes bl.a. til økende utrednings- og dokumentasjonskrav, og økte krav til fremstilling av plankart og bestemmelser. Dette kan «spise av» gevinsten man ev. oppnår ved bestemmelsene som her er evaluert.
- Både fra utbygger- og kommunesiden er det fremhevet at man kan gå for langt i de materielle vurderingene og føringene som gis om dette i referatet. Enkelte informanter fra både kommune og utbyggere fremhever at det kan bli for mye detaljer og «sjekklister»-preg fremfor drøfting av de vesentligste forholdene. Dette er likevel mest entydig fra utbyggerens side. Flere kommuner mener selv å ha funnet det riktige nivået. Det er heller ikke nødvendigvis gitt at man er enige om hva som er «for detaljert».
- Fra utbyggerens side erfarer det at overordnet planverk ikke nødvendigvis er entydig, at det har tolkningsrom, målkonflikter mv. Fra kommunesiden kan det oppleves omkamper selv om det er gitt referat og ikke uttrykt uenighet. Utbyggere kan nok i slike situasjoner legge mer vekt på å få en politisk avklaring gjennom prosessen enn å nødvendigvis komme til enighet med administrasjonen. Vi antar disse forholdene kan spille sammen, og ulik forståelse av særlig overordnet planverk ligger til grunn.
- Kommunene erfarer i all hovedsak pbl. § 12-8 andre ledd som svært positiv og med effekter i tråd med intensjonen. Utbyggere forstår intensjonen, men kan oppleve de samme utfordringer knyttet til tolkning av overordnet planverk, og mener at det stanses initiativ som ikke er helt opplagte etter deres vurdering. Videre at det kan gi mer fokus

på entydig «ja» eller «nei» til initiativet, fremfor å bruke planprosess til å utforske saken nærmere.

For endringene i pbl. § 12-14 og pbl. § 21-7 er bildet mer entydig og likt på tvers av de ulike gruppene. Den utvidede muligheten til å endre planer gjennom en forenklet prosess, jf. pbl. § 12-14 andre ledd fungerer i hovedsak godt. Endringen synes å ha svart på et behov i kommunene for å kunne gjøre endringer, uten full ny planbehandling av planområdet. Det synes imidlertid å være noen utfordringer i vurderingen av om det skal være ordinær prosess eller prosess etter forenklede regler, og om dokumentasjonskrav ved forenklet prosess. De forenklede regler for oppheving av plan er mindre brukt. Her kan det være behov for bedre veiledning på hva som ligger i «vesentlig strid», og økt fokus på utfordringen som utstrakt bruk av motstridsbestemmelser fremfor opphevelse medfører.

For pbl. § 21-7 er erfaringene svært begrenset, men gjennomgående viser empirien at bestemmelsen oppleves som klargjørende og rimelig.

Selv om det overordnede bildet er relativt positivt når det gjelder disse bestemmelsene isolert, gir altså våre undersøkelser og funn grunnlag for få komme med noen forslag om presiseringer i lovgivningen, samt forslag om konkret veiledning på enkelte punkter.

4. Samlet vurdering og anbefalinger

I dette kapitlet vil vi gi en kort oppsummering av våre funn. Vi knytter kommentarer til hvert tiltak (hver lovendring). Våre kommentarer sorteres under en hovedkonklusjon, mulige effekter av tiltakene man fra lovgiverhold skal være oppmerksom på, samt forslag til ytterligere tiltak. I punkt 4.5 gir vi en egen drøftelse av det rettslige handlingsrommet til å delegere behandling av en foreleggelse, jf. pbl. § 12-8 første og andre ledd, samt § 12-11, til annet organ enn kommunestyret.

4.1 Tydeligere ramme for oppstartsprosess

Hovedkonklusjon:

Lovendringen har gitt mer effektive oppstartsprosesser. Kravene til planinitiativet er tydeliggjort, og bidrar til større grad av avklaringer tidlig.

Mulige effekter man skal være oppmerksom på:

I plan- og bygningsloven ligger det som et sentralt prinsipp at planprosessen skal sikre rom for medvirkning, samt at politikerne skal stå fritt også etter en gjennomført prosess, til å avgjøre om en plan skal vedtas eller ikke. Vår undersøkelse kan gi indikasjoner på at aktørene i oppstartsmøtet føler seg mer bundet i den senere planprosessen, etter formaliseringen av krav til oppstartsmøter. Dette synes særlig å gjelde kommunene, men også utbyggerne opplever tendenser til økt «rigiditet». Ut ifra systembetraktninger er dette noe man fra lovgiverhold bør være oppmerksomme på, og det er viktig at både administrasjonen og lokalpolitikere er kjent med lovens handlingsrom og intensjoner.

Forslag til ytterligere tiltak:

Vi anbefaler at departementet foretar en gjennomgang av opplistingen i forskriftens § 1 og § 2. Etter vårt syn kan opplistingen fremstå som for detaljert, samt at de punktene som skal vurderes er svært ulike, og omfatter styring av prosess, rettslige krav og overordnede føringer.

Opplistingen av i § 1 kunne være:

Planinitiativet skal i nødvendig grad omtale premissene for det videre planarbeidet, og redegjøre for

- a) formålet med planen*
- b) planområdet og om planarbeidet vil få virkninger utenfor planområdet*
- c) planlagt bebyggelse, anlegg og andre tiltak*
- d) planens virkning på, og tilpasning til, landskap og omgivelser, eksisterende infrastruktur, miljø og klimagassutslipp*
- e) forholdet til kommuneplan, eventuelle gjeldende reguleringsplaner og retningslinjer, og pågående planarbeid.*

Opplistingen i § 2 kunne være:

I oppstartsmøtet skal alle temaer som er nødvendig for å klargjøre forutsetningene for det videre planarbeidet og utformingen av det endelige planforslaget, behandles. Det skal blant annet vurderes

- a) hvordan det skal tilrettelegges for samarbeid, medvirkning og samfunnssikkerhet*
- b) om planen krever konsekvensutredninger og hvordan det videre opplegget skal være for arbeidet frem til en slik utredning foreligger*
- c) om det skal utarbeides andre utredninger om bestemte temaer, og om kommunen eller forslagsstilleren skal utarbeide rapportene*
- d) om det kan være aktuelt å stoppe planinitiativet*

Forslagene ovenfor innebærer i praksis å kutte ned på antallet punkter planinitiativet og oppstartsmøtet skal ta for seg. Rettslig spørsmål er tatt ut i opplistingen av innholdet i planinitiativet, og spørsmålet om konsekvensutredning i oppstartsmøtet er endret fra «å ta stilling til» til «vurderes». Det kan fremstå som uheldig om det oppleves som kommunen «tar stilling til» utredningsplikt på et for tidlig tidspunkt. Punkter som fort leder til detaljdiskusjoner, som volum og lignende, er også foreslått tatt ut.

Vi mener også at det bør vurderes å innføre en frist for når oppstartsmøte skal holdes etter anmodning om slikt møte er mottatt i kommunen.

4.2 Adgangen til å stanse et planinitiativ

Hovedkonklusjon:

Lovendringen har i all hovedsak fungert etter intensjonen. Kommunene bruker adgangen loven gir til å stoppe et planinitiativ, og de opplever at man sparer ressurser ved at det ikke brukes tid på planinitiativ som ikke vil føre frem.

Mulige effekter man skal være oppmerksom på:

Kommunene har en meget vid skjønnsmessig adgang til å stanse et planinitiativ. Til tross for at forskrift om behandling av privat initierte detaljreguleringsplaner gir føringer på forhold som skal tas opp i planinitiativet og i oppstartsmøtet, er ikke dette noen uttømmende opplisting. På den ene siden gir dette kommunen et handlingsrom. På den annen side gir dette utbyggerne mindre forutsigbarhet. I tillegg kan det på et tidlig stadium bli svært mye oppmerksomhet på detaljer og tidlige avklaringer for å unngå stans. En systembetragtning som ikke fanges opp særskilt gjennom lovens ordlyd, ei heller gjennom lovendringen, er en tydeligere prosessuell «belønning» av planinitiativ som er i tråd med kommuneplanens arealdel. Ut ifra lovens tanke om en hierarkisk oppbygging, burde en slik tanke i større grad komme til uttrykk i loven ordlyd. Kanskje burde muligheten til foreleggelse for kommunestyret, jf. pbl. § 12-8 første og andre ledd, på tilsvarende måte som i pbl. § 12-11, begrense seg til de tilfeller initiativet er i tråd med kommuneplanens arealdel? Dette var også foreslått i høringsnotatet, men ble endret i proposisjonen etter motstand fra byggenæringen.²⁶

²⁶ Høringsnotat – Forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven mv. Planavdelingen KDD 5. august 2015.

Forslag til tiltak:

Det bør innføres en frist for å kunne kreve beslutning om stans av et planinitiativ forelagt for kommunestyret.

Kun stans av initiativ som innordner seg kommuneplanens arealdel, bør kunne kreves forelagt kommunestyret. I regelutviklingen bør det være en målsetting at endringer i lov og forskrift gir kommunene, andre myndigheter og private parter insentiv til grundig arbeid med kommuneplanens arealdel. Fra departementsnivå kan det også sendes signaler om at regionale og statlige myndigheter skal prioritere veiledning, samordning og rask saksbehandling i plansaker som følger opp kommuneplanens arealdel. Det kan også vurderes om det skal gis signaler om at disse myndighetene skal ha særskilte grunner for å fremme innsigelse til reguleringsplaner som følger opp kommuneplanens arealdel. F.eks. der det er begått rettslige feil, der det har kommet nye regionale eller statlige føringer, eller ny kunnskap om det aktuelle områdets betydning for klima- og naturhensyn. I alle tilfeller, bør spørsmålet om hva som er hensiktsmessig arealbruk avklares i kommuneplanens arealdel. Reguleringsplaner som følger opp kommuneplanens arealdel, bør etter dette kunne gjennomføres effektivt.

I tillegg mener vi at det kun bør være beslutning om stans av planinitiativ og beslutning om å innstille planprosessen etter høring, som bør kunne kreves forelagt kommunestyret. Foreleggelse av uenighet om referat for kommunestyret fremmer etter vårt syn klart ikke effektivitet i planprosessen, og faren for at politiske utvalg «uttaler» seg om rene rettslige spørsmål er stor. Antallet «omkamper» bør begrenses og reglene bør underbygge kommuneplanen som styringsverktøy. Dette vil etter vårt syn klart bidra til mer effektive prosesser.

4.3 Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplaner

Hovedkonklusjon:

Endringene som knytter seg til handlingsrommet for å gjennomføre reguleringsplanendringer gjennom forenklet prosess, har i all hovedsak fungert i tråd med intensjonen. Reglene brukes, og kommunene opplever i all hovedsak endringene som hensiktsmessige og velfungerende. Det er noe usikkerhet knyttet til når loven krever full prosess og når endringer kan skje etter forenklet prosess. Dette bekreftes også gjennom uttalelser fra Statsforvalter.

Endringene som knytter seg til enklere prosesser forbundet med oppheving av reguleringsplaner brukes lite, og vi har ikke grunnlag for å vurdere om disse har virket etter intensjonen.

Mulige effekter man skal være oppmerksom på:

Reglene om forenklet prosess knyttet til endring av reguleringsplaner ligger, rettslig sett, i handlingsrommet mellom full planprosess og dispensasjon. I forarbeidene til lovendringen i pbl. § 12-14 andre ledd ligger det en intensjon om at den utvidede anledningen til å gjennomføre endringer som forenklet prosess, vil kunne lede til færre dispensasjoner. Våre undersøkelser gir ikke noe klart og entydig bilde av om denne intensjonen er oppnådd. Enkelte kommune antyder at antallet dispensasjoner har gått ned, andre gir uttrykk for at bildet er mer eller mindre det samme. Fra lovgiverhold bør man være oppmerksomme på at praksis i kommunen kan utfordre det rettslige handlingsrommet som ligger i loven, og dermed også påvirke overordnede intensjoner som høring, medvirkning, utredning o.l. Vi har i vårt materiale ingen indikasjoner på at dette er tilfellet pr. i dag,

men det er viktig å følge med på utviklingen, særlig Statsforvalters avgjørelser i eventuelle klagesaker.

Når det gjelder adgangen til å oppheve planer etter forenklet prosess, kan mye tyde på at det ligger en treghet i systemet som forklarer hvorfor denne bestemmelsen er lite brukt. Dette kan likevel endre seg raskt i forbindelse med nye rullinger av kommeplanenes arealdel og økt søkelys på muligheten og behovet for endringer av gamle reguleringsplaner.

Forslag til tiltak:

Ordlyden i § 12-14 andre ledd bør tydeliggjøres. Eksempelvis på følgende måte:

Kommunestyret kan delegerer myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke omfanget og arten av tillatt utbygging i planområdet, i liten grad påvirker infrastrukturløsninger i eller utenfor planområdet, og heller ikke endrer eller påvirker negativt viktige grønnstruktur-, friluftsliv- eller naturområder i eller utenfor planområdet.

4.4 Styrking av tiltakshavers rettssikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker

Hovedkonklusjon:

Prinsippet bestemmelsen knesetter kommer sjelden på spissen. Kommunene har liten erfaring med «bruk» av bestemmelsen, men opplever bestemmelsens formuleringer som klargjørende og uproblematisk.

Mulige effekter man skal være oppmerksom på:

Bestemmelsen knesetter et prinsipp om at plangrunnlaget som gjelder ved utløpet av fristen for å behandle en søknad, skal legges til grunn ved behandlingen. Det er likevel viktig at kommunen er kjent med at dette ikke er noe absolutt prinsipp. Kommunen har, selv etter at fristen er utløpt, avslagshjemler som pbl. § 28-1 og pbl. § 29-2. I tillegg er det viktig å understreke at det innenfor fristen til å behandle en søknad kan varsles et midlertidig forbud, jf. pbl. § 13-1. Dette vil da, om det innenfor de frister loven fastsetter treffes vedtak om midlertidig forbud, også gjelde for tiltak det allerede er søkt om, men hvor tillatelse ikke er gitt.

Generelt er det viktig å understreke at en bestemmelse som pbl. § 21-7 femte ledd er meget prinsipiell og at den påvirker kommunens handlingsrom. Dersom kommunen generelt ikke klarer å overholde de lovbestemte fristene, får vi over tid et system hvor kommunen mister sin styringsmulighet i det som kan være viktige arealbruksspørsmål. Det bør derfor gjøres undersøkelser av om prinsippets kobling mot lovens saksbehandlingsfrister er fornuftig.

Forslag til tiltak:

Ingen forslag til tiltak.

4.5 Adgangen til å bestemme at foreleggelse kan skje for et annet organ enn kommunestyret etter pbl. §§ 12-8 første og andre ledd

Både pbl. § 12-8 første og andre ledd gir forslagsstilleren en rett til å løfte frem, henholdsvis uenighet om punkter i referatet og beslutning om stans av planinitiativ, for kommunestyret. Et rettslig spørsmål, som er felles for begge leddene, er hvilken adgang kommunen har til å bestemme at andre organer enn kommunestyret kan behandle kravet om foreleggelse.

I forarbeidene til lovendringen i pbl. § 12-8 andre ledd (stans av planinitiativ) sies det:

Departementet forutsetter imidlertid at en eventuell fullmakt fra kommunestyret til å ta endelig standpunkt i spørsmål som gjelder å stoppe et planinitiativ ikke blir gitt (delegert) til administrasjonen, men ev. et politisk utvalg. Dermed kan man beholde en to-instans behandling, hvor administrasjonen tar stilling i første hånd og at forslagsstiller kan kreve en politisk behandling av stoppbeskjeden²⁷

Kommunene står etter kommuneloven relativt fritt i organiseringen av sin virksomhet. Det samme gjelder etter plan- og bygningsloven. I plan- og bygningsloven kan man legge til grunn at i lovbestemmelser hvor begrepet «kommunen» er brukt, står kommunen fritt til å delegere eventuell myndighet etter bestemmelsen til andre politiske utvalg eller organer, samt til administrasjonen. Der loven bruker begrepet «kommunestyret selv», er det rettslige utgangspunktet at eventuell myndighet etter en slik bestemmelse ikke kan delegeres videre.

I pbl. § 12-8 første og andre ledd er begrepet «kommunestyret» brukt. Dette kan tilsi at det ikke er sperret for å delegere myndighet videre, til for eksempel andre politiske organer og utvalg. Forarbeidene synes, som vi ser ovenfor, å legge til grunn at det er adgang til å delegere myndigheten til å behandle krav om foreleggelse til andre politiske organer enn kommunestyret. Dette er også fulgt opp i forskrift om behandling av privatinitierte planer § 4. Det sentrale med et krav om foreleggelse synes i lys av dette at forslagsstiller skal gis rett til politisk behandling, men ikke nødvendigvis i kommunestyret. Departementet synes dermed å legge til grunn at to-instans behandling må forstås som en rett til å prøve en administrativ beslutning i et politisk organ. Dette er ikke en rettslig definisjon av to-instans behandling, men må forstås som en intensjon bak retten til foreleggelse. Man kan nok stille spørsmål ved relevansen av en slik argumentasjon ettersom departementet, helt korrekt, legger til grunn at beslutning om å stanse et planinitiativ ikke er et enkeltvedtak.

Som vår undersøkelse viste, vil forslagsstiller ofte ha ønske om at det er kommunestyret som behandler kravet. Ordlyden og enkelte uttalelser i forarbeidene gir grunnlag for å betegne dette som en rettighetsbestemmelse, altså en rett for forslagsstiller til å få brakt inn administrasjonens beslutninger til kommunestyret. Det kan argumenteres for at departementet tidvis også selv har lagt til grunn at det skal være kommunestyret som behandler en uenighet om referatet eller stans av et planinitiativ, eksempelvis når det i forarbeidene uttales om følgende:

Kommunestyret vil dermed i praksis ha siste ord når det gjelder spørsmålet om planinitiativet skal danne grunnlag for oppstart av en formell planprosess.²⁸

²⁷ Prop. 149 L (2015-2016) s. 20.

²⁸ Prop. 148 L (2015-2016) s. 20.

Behandles foreleggelse om uenighet fra oppstartsmøtet, stans av planinitiativet og avslag på å fremme reguleringsforslag av andre enn kommunestyret, oppnår man ikke at kommunens høyeste organ tar stilling til planinitiativet. Kommunestyret får dermed ikke i praksis det siste ord.

Departementet bør etter vårt syn vurdere om det er hensiktsmessig og effektivt at det kan kreves foreleggelse for politiske organer ved hele tre ulike spørsmål/tidspunkter i en planprosess, samt vurdere om det ikke bør være adgang til å delegere kommunestyrets myndighet.

4.6 Hurdalsplattformen

I Hurdalsplattformen er det uttalt at regjeringen vil; *forenkle plan- og bygningsloven slik at planprosessene går raskere og vurdere å redusere antall søknadspårliggende byggetiltak.*

Vi mener våre forslag ovenfor vil kunne bidra til mer effektive planprosesser. Helt sentralt for å oppnå mer effektivitet er, etter vårt syn, at planinitiativ som følger opp kommuneplanens arealdel slippes frem, og at forslag i strid med overordnet plan kun unntaksvis slippes frem. Kontrollmekanismene i plan- og bygningsloven er i stor grad myntet på være sperrer for enkle måter å gå utenom lovens hierarkiske oppbygging. Lovendringer må bygge opp under dette systemet for å kunne oppnå den tilslttede virkning.

Hurdalsplattformens visjon om å redusere antall søknadspårliggende tiltak er etter vårt syn uheldig. Behandling av søknader sikrer kontroll og gir innbyggere, både søkere, naboer og organisasjoner visshet om at fellesskapets interesser og forholdet til gjeldende arealplaner er vurdert før tiltak igangsettes. Vi frykter at mindre kontroll fra forvaltningens side med tiltak kun leder flere saker over i domstolsystemet. Vi kan ikke se at samfunnet som helhet er tjent med det.