

Dokumenttype	NOU 1987:33	Dokumentdato	1987-11-24
Tittel	Nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen.		
Utvalgsleder	Holt, Jon		
Utgiver	Kommunal- og arbeidsdepartementet		
Oppnevnt	1985-09-13	Sider	160
Kapittel	2 Sammendrag av utvalgets forslag 2.1 HOVEDLINJER		

Utgangspunktet for utvalgets arbeid har vært spørsmålet om dagens plan- og bygningslov og forvaltningen av lovens interessefelt tilfredsstillende de krav et moderne samfunn setter for arealforvaltningen. (Med arealforvaltning menes i utredningen vern, utbygging, produksjon og vedlikehold av fysiske omgivelser.)

Utvalget legger fram forslag til regelverk og tilpasninger av forvaltningen som er innrettet mot en tid kjennetegnet ved raskt vekslende forutsetninger og behov. Dette stiller nye krav til regelverket om tilpasningsdyktighet for omstilling og omprioritering samtidig som det sikres nødvendig stabilitet. Plan- og bygningsloven ivaretar et sentralt forvaltningsområde i samfunnsutviklingen og vil måtte innrette seg etter disse forutsetninger for å kunne være et nyttig og positivt redskap for framtidig utvikling.

Lovendring er bare ett av flere virkemidler i en total forbedringsstrategi. Skal optimale effekter oppnås, må politisk og administrativ ledelse, fagmyndigheter, initiativtakere og også publikum innrette sin virksomhet mot å utnytte de muligheter som ligger i regelverket.

Etter utvalgets oppfatning kan ikke oppgaven løses ved å fortsette å lappe på det eksisterende regelverk innenfor en struktur som har stått tilnærmet uendret siden 1924-loven. Som varslet i Miljøverndepartementets og Kommunaldepartementets fellesrundskriv T-7/86, ved iverksetting av plan- og bygningsloven, har utvalget foretatt en prinsipiell revurdering av denne strukturen med sikte på å finne "et nytt hovedgrep" som kan gi det rette lovmessige og administrative fundament for en aktuell forvaltning.

Hovedelementene i utvalgets hovedgrep er forøvrig:

- Forsterking av lovens samordnende stilling. Den må klarere stå fram som den samlede lov for arealforvaltning.
- Et klarere enhetlig ansvar sentralt for samordnet arealforvaltning.
- Sterkere vekt på rammestyrte planlegging og fleksible krav som grunnlag for lokal og aktuell prosjektilpasning og klarere funksjonsfordeling mellom plannivåer og beslutningstakere.
- Etablering av et felles grunnlag for helhetlig vurdering og håndtering av plan- og prosjektsaker bl.a. ved å legge til rette for bedre ivaretagelse av sektorinteresser i plan- og bygningsloven som erstatning for vern i sektorlov.
- En mer rasjonell og forutberegnelig saksbehandling gjennom innføring av nye virkemidler som forhåndskonferanse, trinnvis og typebestemt saksbehandling, rettsvirkninger av utvist passivitet (tidsfrister) og suksessiv reduksjon av klagegrunnlag m.m.
- Etablering av en forhandlingsånd i regelverket ved å stimulere til avtaleløsninger og smidigere samhandling ved bruk av høringer, forhandling og mekling (HFM).
- Friere utgangspunkt for fordeling av oppgaver som kan bidra til et godt samarbeidsklima og bedre utnytting av samlede ressurser i privat og offentlig sektor.
- Større vekt på logisk sammenheng i lovens oppbygging og innhold med sikte på enklere og mer oversiktlig gjenfinning og bruk av loven, herunder tilrettelegging for EDB.

Utvalgets mange forslag er ikke bearbeidet i detalj på alle punkt. De skisser til løsninger som presenteres, forutsettes videreutviklet i et samarbeid mellom de ansvarlige departementer og brukerne. I denne

bearbeidingsfasen forventer utvalget at erfaringer fra forsøk, enten innenfor frikommuneordningen eller i medhold av en egen forsøkshjemmel i plan- og bygningsloven (§ 1-4), kan gi et mer solid grunnlag for utforming av ny lovgivning.

Kapittel 2 Sammendrag av utvalgets forslag

2.2 FORSTERKING AV LOVENS SAMORDNENDE STILLING

Utvalget legger til grunn at plan- og bygningsloven klarere skal stå fram som en samlende behandlingslov for arealforvaltningen hvor det legges grunnlag for lokale avgjørelser under sektornøytral ledelse. Det bør nå legges vekt på å utforme et mer generelt konsept for samspill mellom plan- og bygningsloven og annen lovgivning som kan sikre et bedre felles opplegg for samordning og forenkling i samsvar med lovens målsetting.

Konkret sier utvalgets samordningsbestemmelse (§ 1-2 pkt. 1) at "som samordnende lov går denne lov foran annen lov om arealforvaltning".

Plan- og bygningsloven opererer i dag med ulike samordningsstrategier tilpasset varierende opplegg for sektorvern i særlov. Innenfor loven er det videre ulike modeller for interesseavveining i plansaker og enkeltsaker. Utvalget mener fundamentet i et felles samordningssystem må være:

1. Samme prinsipp for samordning av interesser ved prosjektbehandling som ved planlegging.
2. Likeartet håndtering av berørte interesser av samme karakter uavhengig av interesseapparat.
3. Prioritering av hensyn innenfor en helhetlig interesseavveining.

Utvalget følger således opp Byggesaksutvalgets Planmodell-ide fra NOU 1985:13 som utvalget mener legger til rette for aktuell og konkret prøving av prosjekter samt at den stimulerer til målrettet og rammestyrte arealforvaltning. I stedet for at sektorinteressene skal virke som vetoorganer, eller å tilby særordninger for de enkelte interesser, har utvalget forsøkt å gi fagmyndigheter bedre tilhørighet til plan- og bygningsloven. Dette er bl.a. gjort ved å innarbeide i loven et bedre utgangspunkt for ivaretagelse av sektorinteresser som erstatning for vern i sektorlov, og ved å legge til rette for at myndighetene konstruktivt trekkes med i prosessen på tidligst mulig tidspunkt med rettigheter til å utøve reell innflytelse så vel innen vern som utbygging.

Det er en vesentlig intensjon med utvalgets forslag å uttrykkelig fastlegge alle fagmyndigheters rett til å fremme og utrede forslag og kreve overprøving i nøytral instans i saker som berører interesseområdet.

Utvalget påpeker at det mangler en sentral sektorovergripende strategi for samordningen. Slik oppgaven hittil har vært løst har det skapt forvirring og uklarheter for dem som er berørt - særlig for fagmyndigheter som i en årrekke har måttet forholde seg til parallelt arbeidende utvalgs ulike samordningsforslag.

Utvalget mener det kan være grunnlag for å vurdere granneloven opphevet. Etter hvert foreligger det ganske fylldig rettspraksis hvor domstolene anvender grannelovens § 2 på byggetiltak oppført i samsvar med gyldig byggetillatelse. Rettstilstanden er uheldig og skaper unødvendig usikkerhet og frustrasjon hos den som har fått en annen myndighets tillatelse. Ved utforming av forslag til erstatningsbestemmelser har utvalget forsøkt å redusere grunnlaget for alternativ prøving av erstatningsspørsmålet etter granneloven.

Kapittel 2 Sammendrag av utvalgets forslag

2.3 SITUASJONSTILPASSET PLANLEGGING OG PROSJEKTBEHANDLING

Sammenhengen mellom arealplanlegging og prosjektbehandling bør komme klarere fram i loven gjennom et mer ens materielt grunnlag og behandlingsregler som kan forhindre overlappende og uhensiktsmessig planbehandling. Dette mener utvalget kan gjøres ved:

1. En sterkere fokusering på arealplanvedtak som middel til å nå politiske og faglige mål for framtidig utvikling, og
2. En utvidelse av prosjektbehandlingen med sikte på å skape grunnlag for aktuell tilpasning og nødvendig korrektiv til planlagt utvikling.

Med bakgrunn i erfaringer bl.a. fra USA og utviklingsarbeider i norske fagmiljøer, foreslår utvalget at planleggingen søkes utviklet til bedre å fange opp og håndtere dagsaktuelle prosjekter. Kommunale mål og rammer må være klart uttrykt utfra en målsetting om å holde fast ved de løsninger det er mulig og påkrevet å styre i planleggingssituasjonen, og forøvrig overlate til initiativtaker og administrasjonen å forta den mer detaljerte og aktuelle tilpasning av etterfølgende prosjekter.

Utvalget har på en slik bakgrunn lagt opp et system for trinnavis prosjektavklaring hvor hovedelementene er en administrativ prøving av prosjektet i forhold til

- politisk mål for fysisk utvikling (kommuneplan),
- faglig/politiske rammebetingelser for lokalisering (kommuneplanens arealdel),
- lovgivning om teknisk innhold og utforming,
- tilpasning til omgivelsene.

Systemet er fundamentert på en funksjonsfordeling mellom planleggingsnivåene og mellom beslutningstakerne og utnytter således gevinstene av en intern oppgavefordeling mellom det politiske og administrative nivå i kommunen.

Kapittel 2 Sammendrag av utvalgets forslag

2.4 RASJONELL OG FORUTBEREGNELIG SAKSBEHANDLING

I følge mandatet er hovedsiktemålet for utvalgets arbeid nettopp å utforme et tidsmessig regelverk som ivaretar kravene om rask, effektiv og forsvarlig saksbehandling. Dette har utvalget forsøkt å legge til rette for bl.a. ved å foreslå flere nye stimulerende virkemidler integrert i behandlingsprosessen. En grunnleggende tanke er å øke intensiteten tidlig i prosessen. Ved å innrette ressurser mot skikkelig saksforberedelse, tidlig avklaring av interesser og gjensidig forpliktende dialog, mener utvalget å kunne høste gevinster senere i prosessen gjennom bedre samarbeidsklime og kvalitet på det endelige prosjekt, raskere fullføring og generell ressursbesparelse. Sentale nye virkemidler er:

a. Forhåndskonferanse

Utvalgets lovforslag gir initiativtaker tilbud om en forhåndskonferanse med plan- og bygningsmyndighetene ved prosjektforberedelsen. Siktemålet er at initiativtaker på et tidligst mulig tidspunkt skal få utfyllende veiledning om de forhold som vil påvirke gjennomføringen av prosjektet. Orientering om den videre saksgang (varsling, type, tidsbruk m.m.) og arbeidsdelingen mellom myndighetene og initiativtaker, er naturlig innhold i en slik konferanse. Initiativtaker skal kunne stole på de opplysninger som blir gitt. Utvalget vil likevel ikke gå så langt som å stille krav om positiv og negativ troverdighet. Som resultat av all muntlig saksbearbeiding, skal konferansen oppsummeres i referat som følger saken.

b. Nye muntlige samhandlingsformer (HFM)

Ønsket om større reell medinnflytelse i saker som angår en, stiller stadig større krav til organiseringen av medvirkningen i plan- og prosjektbehandlingen. Som supplement til den ordinære skriftlige saksbehandling foreslår utvalget at loven skal stimulere til bruk av nye muntlige samhandlingsformer: Høringer, forhandling og mekling (HFM). Siktemålet er å legge til rette for bedre informasjonsinnhenting, samarbeid og forhandlingsrom som kan gi bedre muligheter for gode og gjensidig akseptable løsninger. Utvalget har formulert lovbestemmelsene om HFM som utgangshjemler. Erfaringer fra praktisk bruk må vise om det senere er behov for strammere regulering.

Høringers primære formål er innhenting av muntlig informasjon om ulike syn i saken. Møtene er ikke ment å være noe forum for debatt, enighetsskaping eller vedtak. Deltakelse i høringer skal være forpliktende, dvs. at retten til senere medvirkning i saken bortfaller om en utviser passivitet på høringstidspunktet, f.eks. ved en oppstarthøring. Utvalget opererer med ulike former for høringer: Oppstarthøringer, samrådshøringer, vedtakshøringer og eksperthøringer. Plan- og bygningsmyndighetene skal se til at det utarbeides referat fra møtet.

Forhandlinger er drøftinger mellom to eller flere parter med formål å komme fram til løsninger partene kan enes om. I motsetning til høringer, må forhandlinger foregå på et frivillig grunnlag og med motivasjon til å forhandle. En begrunnelse for bruk av forhandlinger innenfor rammen av planog bygningsloven, er på denne måten også å åpne for mer lokal utfylling av lovens regler. Forhandlingsresultatet skal således nedfelles i et dokument som helt eller delvis skal kunne legges til grunn som vedtak etter loven.

Utvalgets opplegg for en rammestyrte planlegging som grunnlag for en mer situasjonstilpasset prosjektbehandling, åpner i større grad enn dagens planlegging og byggesaksbehandling for forhandlingsløsninger.

Mekling er alt et kjent begrep i plan- og bygningslovgivningen for løsning av konflikter mellom parter ved bistand av en uavhengig person. Frivillighet og motivasjon er også her nødvendige forutsetninger.

c. Typebestemt saksbehandling

Utvalget har utformet et opplegg for systematisert saksbehandling utfra prinsippet om at saker skal behandles etter sin egenart. Kombinert med tidsfrister for de ulike typer gir lovforslaget rammer for inndeling av prosjektbehandlingen i 4 typer. Heri ligger også mer nyanserte varslingsregler enn den todeling vi i dag har mellom plansaker på den ene siden og byggesaker på den andre. Typologiseringen er også forankret i en rasjonell arbeidsdeling mellom politiske og administrative organer i kommunen, se § 6-6. Siktemålene med en typebestemt behandling er å stimulere til bevisstgjøring om sakens karakter, bedre organisering av saksbehandlingsrutiner, klarere ansvarsdeling mellom politikere og administrasjon i kommunen og raskere og mer forutberegnelig behandling for initiativtaker.

d. Tidsfrister i saksbehandlingen

Utvalget forfølger Byggesaksutvalgets forslag om å innføre tidsfrister i saksbehandlingen. Frister bør imidlertid ikke bare kunne settes for fagmyndigheters medvirkning, men også for andre berørtes medvirkning og ansvarlig myndighets egen behandling av saken. Tidsfrister skaper forutberegnelighet og vil være en pådriver for effektiv organisering av forvaltningen. En effekt bør også bli at fagmyndighetene vil vri sin virksomhet fra medvirkning gjennom uttalelser til mer aktiv utforming av rammer som grunnlag for lokal forvaltning.

Utvalget foreslår følgende hovedregler for rettsvirkninger av tidsfristoversittelse:

1. Dersom uttalelse fra fagmyndigheter eller andre ikke foreligger innen den tid som er fastsatt, bortfaller retten til senere medvirkning, herunder klageretten.
2. Oversitter ansvarlig myndighet tidsfristen for behandling av saken, kan prosjekter som ikke direkte er i strid med loven, gjennomføres uten å

avvente skriftlig aksept.

3. Oversitter klagemyndigheten tidsfristen for behandling, kan saken framlegges for Sivilombudsmannen.

e. Suksessiv reduksjon av klagegrunnlaget

Dette forslaget er bare en klargjøring av dagens prinsipp. Utvalgets utgangspunkt er at rettsvernet bør være tilstrekkelig ivaretatt gjennom en trinnvis avklaring av saksforhold fra planlegging til detaljutføring og ved den tidlige og utstrakte medvirkning det legges opp til. Utvalget foreslår derfor at det som klagegrunnlag bare kan anføres forhold som tidligere er påberopt under sakens behandling og som ikke er endelig avgjort ved tidligere vedtak.

Kapittel 2 Sammendrag av utvalgets forslag

2.5 ANSVARSHAVENDE OG KONTROLL

Utvalgets utgangspunkt er at initiativtaker ved planlegging og utføring av prosjekter, skal la seg bistå av en eller flere ansvarshavende for hele eller deler av prosjektet. For enkle prosjekter skal myndighetene kunne frafalle kravet. Den ansvarshavendes oppgave er å påse at tiltak gjennomføres lovmessig. Det er en forutsetning at bruk av ansvarshavende skal legge grunnlag for større grad av egenkontroll og således tas hensyn til ved gebyrfastsetting. Gjennom forskrift er det åpnet for en sentral godkjenningsordning for ansvarshavende. Initiativtaker er ansvarlig for at tiltaket utføres i samsvar med lovgivningen. Ansvarlig myndighet kan når som helst føre kontroll. Utvalget har også utformet bestemmelser om eiers plikt til ettersyn og vedlikehold, se § 8-4 .

Kapittel 2 Sammendrag av utvalgets forslag

2.6 BRUK AV AVTALER - GJENNOMFØRING

Bl.a. for å forsterke den forhandlingsånd utvalget legger til rette for gjennom nye samhandlingsformer, foreslår utvalget å lovhjemle muligheten for å integrere avtaler i beslutningsgrunnlaget ved ordinær planlegging og prosjektbehandling. Avtaler som alternativ til tvangsgjennomføring (ekspropriasjon og refusjon) er alt godt utviklet. Utvalget ønsker primært ved sitt forslag å stimulere til smidigere og raskere gjennomføring og mer hensiktsmessig ansvars- og kostnadsfordeling mellom dem som drar nytte av realiseringen. Sentralt for utvalget er også å fjerne en del av den usikkerhet som hviler omkring slike avtaler i dag og samtidig legitimere og gi et bedre grunnlag for en utbredt, og i det store og hele ønsket praksis.

Utvalget har i den avsluttende fasen av sitt arbeid tatt opp refusjonsproblematikken og legger fram en skisse til et alternativt system, kalt kostnadsbidrag. I dette forslaget har utvalget koplet elementer fra dagens refusjonssystem, avtaleordninger og reglene om tilknytningsavgifter. Med sikte på en bedre samordnet lovgivning og forenklet håndtering, har utvalget forsøkt å komme fram til et felles opplegg for fordeling av opparbeidingskostnader. Forslaget er gitt en noe videre ramme enn dagens lov for å kunne fange opp nye behov for fellesanlegg og for å kunne tilpasses et friere utgangspunkt for fordeling av offentlig og privat ansvar ved gjennomføring av anleggene.

Ekspropriasjonsbestemmelsene foreslås forenklet. Ethvert bindende prosjektvedtak skal være fullstendig ekspropriasjonsgrunnlag.

Prosjektvedtaket skal således også gi tilstrekkelig grunnlag for tilhørende nødvendige inngrep som f.eks. ekspropriasjon av vegrett/atkomst som i dag må fremmes i medhold av veglovens bestemmelser utenfor regulert strøk.

Utvalget mener at loven må gjenspeile at også andre enn kommunen og staten kan være ansvarlig for et vedtaks konsekvenser og således komme i erstatningsansvar. Loven bør også stimulere til avtaleløsninger som alternativ til rettslig skjønn. Utvalget understreker behovet for å foreta en gjennomgang av erstatningsbestemmelsene i ulike særlover med sikte på bedre samordning.

Utvalget foreslår innført et nytt og effektivt alternativ til dagens foreleggsordning i § 114 hvor ansvarlig myndighet gis anledning til å ilegge gebyr for ulovlige forhold når retting ikke er besørget innen fastsatt frist. Selv om dette er en ny sanksjonshjemmel innenfor plan- og bygningslovens system, finnes den allerede i en rekke særlover, som f.eks. i forurensningsloven.

Kapittel 2 Sammenheng av utvalgets forslag

2.7 TILPASNINGER AV PLANBESTEMMELSENE

Samspillet mellom tilrettelegging og realisering av utbygging, vern og annen arealbruk, tilsier at det i et mer omfattende reformarbeid ikke er tilstrekkelig å drøfte virkemidler som kun har effekt for en begrenset del av prosessen. For utvalget har det derfor vært sentralt også å drøfte selve arealplanleggingen som grunnlag for rasjonell håndtering av aktuelle prosjekter.

Med bakgrunn i utvalgets målsettinger for framtidig arealforvaltning og et opplegg for mer situasjonstilpasset planlegging og prosjektbehandling, foreslår utvalgets flertall bl.a. følgende tilpasninger av lovens planleggingsbestemmelser:

1. Sterkere vekt på kommuneplanen som direkte styringsgrunnlag for prosjektbehandling. Dette er framhevet ved en forsterking av kommuneplanens arealdel, jfr. § -6 .
2. Nedtoning av soneringsprinsippet til fordel for politiske mål og rammebetingelser for lokalisering, jfr. § -6 pkt. 2 og 3. Siktemålet er i større grad å konsentrere arealplanleggingen om forutsetninger for å finne tidsmessige løsninger framfor angivelse av konkrete løsningsresultater.
3. Utvidelse av virkeområdet for rikspolitiske bestemmelser (pbl. § 7-1) til også å kunne ha direkte virkning for prosjektbehandlingen, jfr. § -3 .
4. Oppheving av plikten til å utarbeide reguleringsplan for større bygge- og anleggsarbeider (pbl. § 3). Alternativt plangrunnlag kan legges til rette gjennom kommunens arealplan og konkret prosjektbehandling.
5. Erstatning av retten til å fremme privat reguleringsplanforslag (pbl. § 0) med rett til å fremme prosjektplan etter § -10 pkt. 1 b.
6. Innføring av plikt til løpende planlegging på alle nivåer for å påse kontinuerlig vedlikehold av de mål og rammer som fastsettes.
7. Avløsning av bebyggelsesplanen som egen planbehandlingsform. Plantypens funksjoner er tatt vare på gjennom muligheten til å vedta prosjektplan som kan fastsette rammer for mer detaljert planlegging av både utbyggings- og verneprosjekter, jfr. § 6-10 pkt. 1 b.
8. Utvidet mulighet til å foreta vesentlig planendring på grunnlag av konkret prosjektbehandling.

Figur 2.7 viser noe forenklet hvilke rasjonaliseringsgevinster utvalget ønsker å oppnå ved en rammestyrte kommunal planlegging som grunnlag for mer situasjonstilpasset prosjektutvikling.

(Figur 2.7 "Rasjonell prosjektbehandling" er utelatt.)

Utvalgets skisse til justeringer av planbestemmelsene forutsettes bearbeidet videre i samarbeid mellom de berørte departementer og brukerne.

Kapittel 2 Sammendrag av utvalgets forslag

2.8 LOGISK OG DYNAMISK LOVSTRUKTUR

Ikke bare lovens innhold, men også dens oppbygging har betydning for forståelsen og anvendelsen av den. Kravet om en rasjonell saksbehandling mener utvalget også må kunne gjenspeiles i lovens struktur. Selve oppbyggingen av loven er således søkt tilpasset en logisk framdrift i prosjektbehandlingen. Andre tiltak som foreslås for å gjøre loven mer brukervennlig, er bl.a. å utforme bestemmelser som er innrettet mot publikum og engangsbyggeren mer veiledende og utfyllende enn f.eks. rammebestemmelser som primært er innrettet mot mer kyndige saksbehandlere i forvaltningen. En logisk oppbygging av loven vil ligge bedre til rette for EDB.

For å gi loven en dynamisk funksjon som lett kan tilpasses endrede forutsetninger, har utvalget lagt vekt på å gi nødvendige rammer i loven for lokal utfylling og tilpasning gjennom planlegging og prosjektbehandling. Dagens ordning med sentral stadfesting av kommunale vedtekter til loven foreslås avvirket.

Dagens lov og stadig hyppigere lovrevisjoner er eksempler på at detaljregulering av enkeltspørsmål er vanskelig å forene med en dynamisk samfunnsutvikling. Det forhold at dispensasjoner mer er blitt hovedregelen enn særtilfellet, stiller også fundamentale spørsmål ved lovgivningens og planredskapenes fleksibilitet. Med basis i den rammelovgivning utvalget legger opp til, foreslår utvalget at dispensasjonsbestemmelsen i sin nåværende form avløses av en mer aktiv avveining av kvaliteter og mangler ved prosjektet, (§ 2-2).

For å bedre oversikten og forenkle lovens system har utvalget lagt vekt på å samle og forenkle fellesbestemmelser som gjelder organisering av forvaltning samt gjennomføring av planlegging og prosjektbehandling. Utvalgets flertall foreslår et ens materielt grunnlag for all arealforvaltning i motsetning til dagens lov hvor dette varierer fra kommuneplan til reguleringsplan og mellom planlegging og enkeltsaksbehandling. Saksbehandlingsregler er også forsøkt samlet i den utstrekning dette har vært hensiktsmessig for en rasjonell forvaltning.

Kapittel 2 Sammendrag av utvalgets forslag

2.9 FRIERE UTGANGSPUNKT FOR FORDELING AV OPPGAVER

Utvalget ønsker med sine forslag å stimulere til et skapende samarbeid mellom offentlig og privat sektor. Plan- og bygningsmyndigheter, initiativtakere, bransjen, fagmyndigheter, organisasjoner og naboer representerer tilsammen betydelige ressurser som gjennom et friere utgangspunkt for fordeling av oppgaver bør kunne gi bedre resultater og økt produktivitet. Initiativtakere (fagmyndigheter og private) må i større utstrekning gis ansvar for utredning og planlegging som grunnlag for prosjektgjennomføring. Initiativtaker må selv aktivt søke å løse konflikter som oppstår underveis. Kontrollansvar skal kunne overlates til annen myndighet eller andre som har tilstrekkelig kyndighet til å foreta spesiell kontroll. Administrasjonens kontroll bør begrenses til å påse at politiske mål og rammer blir fulgt. Gjennom aktiv informasjon og veiledning skal

administrasjonen stimulere og legge til rette for nye initiativ i tråd med kommunens og lovgivningens målsettinger. Det politiske ansvar må innrettes mot utvikling av hovedlinjene for utviklingen og tilpasning av rammer etter endrede forutseninger.

Kapittel 2 Sammen drag av utvalgets forslag

2.10 ORGANISERING AV FORVALTNINGEN

Utvalgets standpunkt er at optimale resultater av lovarbeidet ikke kan oppnås med mindre også ledelse og ressurser forøvrig tilrettelegges for å utnytte de muligheter som ligger i lovforslagene.

Utvalget mener det er behov for en samlet ledelse sentralt. Denne må ha tilstrekkelige fullmakter til å gjennomføre en samordnet forvaltning av saksfeltet dersom de samordningsmodeller som er skissert i lovgivningen og i utvalgets forslag, skal kunne fungere. Ledelsen må ha en uavhengig og nøytral stilling i forhold til andre fagmyndigheter som har interesser innenfor feltet. Dagens fordeling av forvaltningen av plan- og bygningslovgivningen på tre instanser (Miljøverndepartementet, Kommunaldepartementet og Statens bygningstekniske etat) medvirker til at det er vanskelig å gjennomføre en helhetlig veiledning og informasjon overfor brukerne. Fordelingen reduserer også muligheten til å overvåke regelverkets samlede og faktiske virkning. Utvalget mener derfor at det er behov for en ny prinsipiell drøfting av arbeidsdelingen innen den sentrale forvaltning av loven.

Utvalget fremmer forslag om en klarere oppgavefordeling på fylkesnivå. Fylkeskommunen ved fylkesrådmannen skal ha det administrative ansvar for tilrettelegging av en samlet planlegging og en samordnet forvaltning og tilsyn med lovens gjennomføring. Fylkesmannen skal på sin side ha det overordnede ansvar for tilrettelegging for konfliktløsning og rettssikkerhetskontroll. Dette innebærer at fylkesmannen skal være klageinstans i alle plan- og prosjektsaker som ikke berører interesser av nasjonal betydning. Som i dagens system vil fylkesmannen være "pådriveren" på fylkesnivået med plikt til å føre tilsyn med at andre statlige organer oppfyller sin plikt til å yte kommunene bistand.

På kommunenivå legger utvalget opp til en effektivisering av forvaltningen bl.a. ved å legge opp til en klarere ansvarsdeling mellom politikerne og administrasjonen. Administrasjonen er foreslått tillagt avgjørringsmyndighet i alle saker som ikke inneholder uavklarte konsekvenser for fysisk utvikling i kommunen. Utvalget foreslår videre bygningsrådet avvirket som obligatorisk kommunalt særlovsorgan og at saksfeltet tilpasses en hovedutvalgsstruktur. Det skal i kommunen være et politisk utvalg som har det løpende ansvar for forvaltningen etter loven.

Kapittel 2 Sammen drag av utvalgets forslag

2.11 TILPASSING AV PLAN- OG BYGNINGSLOVEN TIL EDB

Med bistand fra institutt for rettsinformatikk ved universitetet i Oslo (IRI) har utvalget drøftet betingelser for effektiv håndtering av plan- og bygningsloven ved hjelp av EDB. Utvalgets utgangspunkt var å gjøre det enkelt for brukerne å gjenfinne relevante bestemmelser ved bruk av tekstsøkesystemer. Vil en slik EDB-tilpasning stille spesielle krav til lovens struktur og innhold?

Hovedkonklusjonen er at det med den EDB-teknologi vi kjenner i dag, ikke er nødvendig å stille spesielle særkrav til lovtekstens innhold eller oppbygging for at loven effektivt skal kunne tilpasses EDB. Logisk oppbygging, bevissthet om synonymproblemer og implisitetsproblemer (dvs. at en tekst omhandler elementer som ikke uttrykkelig står nevnt i den) er likevel betingelser for enkel og troverdig søking. Bestemmelsene i loven og forskriften må forutsettes finklassifisert etter samme indekseringssystem. Indekseringssystemet reiser spørsmål om positiv og negativ troverdighet (autentisitet), dvs. at en bruker må kunne stole på at det ikke finnes relevante regler i systemet som ikke blir funnet. Utvalgets forslag til forskriftshjemmel åpner for en sentral forskrift for søking i henhold til en autentifisert indeksering.

Utvalget mener det sentralt må tas initiativ til å formulere en oppgave for utvikling av et konsept for et riksvegnett for datakommunikasjon.

Kapittel 2 Sammendrag av utvalgets forslag

2.12 GARANTI- ELLER FORSIKRINGSORDNING FOR BYGG

Utvalget ber departementet ta initiativ til utredning av spørsmålet om en garantiordning for rask utbedring av upåregnelige feil og mangler ved bygninger. Det bør også, som et smidig alternativ til den løsning pbl. § 114 anviser, drøftes en ordning som kan gi bygningsmyndighetene sikkerhet for at tiltak som er utført i strid med loven, raskt kan bli utbedret. Ulike slike garanti- eller forsikringsordninger finnes i andre land som Sverige, England og Frankrike. Utvalget mener det er mulig at en samordning av eksisterende garanti- og forsikringsordninger for prosjekterende, utførende og byggherrer/eiere i en ny og utvidet form kan være en løsning. En utgangshjemmel i loven vil kunne medvirke til dette.

Kapittel 2 Sammendrag av utvalgets forslag

2.13 VIDEREFØRING AV UTVIKLINGSARBEIDET

Det lovforslag utvalget legger fram, har en struktur og en hovedgrepsform som antas å kunne fungere utover mot år 2 000. Når forslaget eventuelt er vedtatt, vil det ta noen år for innføring og tilpasning før den fulle effekt melder seg.

Etter en bred høring mener utvalget det vil være behov for bearbeiding av lovtekst og administrative tilpasninger i et samarbeid mellom departementene og brukerne. Det kan derfor være nyttig å ha en referansegruppe i mental beredskap for å følge opp utviklingen.

Utvalget understreker at det heretter ikke bør være to utvalg i arbeid samtidig med plan- og bygningsloven. Saksfeltet bør organiseres under en ledelse. Utvalget mener også at utvalgsarbeid bør kunne profileres mer i retning av prosjektarbeid. Sekretariatsfunksjonen bør vurderes lagt utenfor departementene.

Utvalget tror ikke det er riktig med et permanent utvalg for plan- og bygningsloven. Det må være departementet som har ansvaret for kontinuiteten.

Kapittel 2 Sammenheng av utvalgets forslag

2.14 SÆRMERKNAD FRA UTVALGSMEDLEM KORSVOLL

Utvalgsmedlem Nils I. Korsvoll har funnet det nødvendig å fremme sitt eget forslag til lovbestemmelser som alternativ til flertallets forslag i kap. 5. Dette alternative forslag er tatt med i sin helhet i vedlegg 2.

Korsvoll har følgende begrunnelse for å fremme et alternativt forslag til lovbestemmelser:

Slik navnet tilsier har plan- og bygningsloven idag et todelt siktemål. På den ene siden skal loven være et verdinøytralt hjelpe- og styringsmiddel til å forme den totale utvikling i samfunnet i ønsket retning. På den annen side skal loven også betjene spesielt behovene til den fysiske utbygging (privat og offentlig) i samfunnet. Disse to siktemålene kan i utgangspunktet virke vanskelig å forene i en lov. Det er således ikke uventet at det finnes to hovedsyn på hvordan plan- og bygningsloven bør utformes.

De som mener at plan- og bygningsloven først og fremst skal være et hjelpemiddel og styringsredskap for den ønskede, totale, utvikling i samfunnet, ser det viktig at planleggingsbestemmelsene er verdinøytrale og således har troverdighet hos alle sektorinteressene i samfunnet. Dette oppnås best ved å holde planleggingsbestemmelsene adskilt fra byggesaksreglene og aller helst i egen planlov.

De som mener at loven først og fremst skal betjene behovene til den fysiske utbygging i samfunnet, ser det naturlig å legge vekt på den fysiske planlegging etter loven og å integrere denne planleggingen mest mulig med byggesaksreglene. De andre sidene ved samfunnsutviklingen kan like godt ivaretas i andre lover, f.eks. kommunestyreløven.

Den nåværende plan- og bygningsloven er et kompromiss mellom disse to oppfatningene. Planleggings- og byggesaksreglene er redigert sammen i en felles lov samtidig som de i loven framstår som klart adskilte. Dette kompromisset er igrunnen et fruktbart kompromiss som det bør bygges videre på. Det er også en klar forutsetning i utvalgets mandat. Krefte bør nå brukes i et konstruktivt samarbeid på dette grunnlag. I den sammenheng er det igrunnen underordnet om loven forvaltes av ett eller to departement.

Med bakgrunn i dette har jeg funnet det nødvendig å fremme et alternativt forslag til bestemmelser der todelingen i plan- og bygningsloven er opprettholdt. Jeg har kalt det "planlegging og prosjektbehandling". Dette hovedsyn må også avspeiles i utformingen av formålsparagrafen.

Jeg mener at dette er nødvendig for at plan- og bygningsloven ikke skal bli oppfattet som en sektorlov for utbyggingsinteressene. Da vil den ha mistet sin troverdighet som den samordnende planleggingslov blant de andre sektorinteressene i samfunnet.

Men jeg er også enig i at samordningen mellom planleggingsbestemmelsene og byggesaksbestemmelsene bør forbedres. Dersom et område i kommuneplanen er disponert til utbygging, bør ikke den videre planlegging og prosjektbehandling forsinkes av dårlig regeltilpasning. Det legger også utvalgets mandat opp til. Det må således åpnes mulighet for at også større bygge- og anleggsarbeid kan ta direkte utgangspunkt i kommuneplanen og gjennom en integrert prosess av detaljplanlegging og prosjektbehandling nå direkte fram til byggetillatelse uten å måtte gå vegen om reguleringsplan og eventuelt også bebyggelsesplan. Dette gjør det nødvendig med følgende tre endringer i dagens planleggingsbestemmelser. Det er:

- større anledning enn idag til å knytte utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel
- oppheve plikten til å utarbeide reguleringsplan ved større bygge- og anleggsarbeid m.m.
- saksbehandlingsreglene for bebyggelsesplan må forenkles og harmoniseres med prosjektbehandlingsreglene.

I tillegg til disse tre helt nødvendige endringene i planleggingsbestemmelsene i loven er det bortimot nødvendig å omformulere planleggingsbestemmelsene slik at de i utforming og uttryksmåte ikke framstår som en anakronisme i forhold til prosjektbehandlingsbestemmelsene.

Dette har jeg prøvd på i mitt forslag samtidig som jeg også har prøvd å forenkle og samordne arealbrukskategoriene for de tre formelle arealplantypene. De er også forsøkt gjort mere fleksible slik at de er bedre tilpasset en dynamisk samfunnsutvikling. Dagens planleggingsbestemmelser gir altfor statiske arealplaner. Det er således god grunn til å hevde at det er lagt opp til et nytt hovedgrep også på planleggingsbestemmelsene på samme måte som for prosjektbehandlingsbestemmelsene.

Til slutt vil jeg gjøre oppmerksom på at mitt alternative forslag til bestemmelser har blitt til under tidspress på slutten av utvalgets arbeid. Eventuelle "hull" eller uheldige formuleringer får man komme tilbake til.
