



BEDRE AREAL- OG TRANSPORTPLANLEGGING

- for raskere gjennomføring



ANBEFALINGER FRA BNLS
BOLIG- OG INFRASTRUKTURPROSJEKT

INNHOOLD

FORORD	5		
SAMMENDRAG	8		
Utfordringer	8		
Areal- og transportpolitikk	9		
Plansystemet	10		
BNL MENER	12		
1. SAMFUNNSMESSIGE UTFORDRINGER	16		
1.1 Bakgrunn	16		
1.2 Boligbehov	17		
1.3 Behov for kollektivtransport	18		
1.4 Sosial infrastruktur	19		
1.5 Kompetanse/utdanning og kapasitet	20		
2. AREAL- OG TRANSPORTPOLITIKK	22		
2.1 Virkemidler i transportpolitikken – kobling til arealpolitikken	22		
2.2 Regionale areal- og transportplaner	23		
2.3 Investeringer i regional infrastruktur og kollektivsystemer	24		
2.4 Bymiljøavtaler og utviklingsavtaler	25		
2.5. Nærmere om bymiljø- og byutviklingsavtaler	26		
2.5.1. Avtalene bør tilpasses den enkelte byregion	26		
2.5.2. Avtaler må tilpasses konkrete utfordringer og løsninger	27		
2.5.3. Arealbruk og byutvikling bør vurderes ved alle infrastrukturinvesteringer	28		
2.5.4. Utforming av knutepunkter bør gis spesiell oppmerksomhet	28		
2.6 Gjennomføringsmodeller – samarbeid med private utbyggere	30		
3. PLANSYSTEM FOR GJENNOMFØRING AV UTBYGGING	32		
3.1 Innledning	32		
3.2 Statlige føringer som krav	35		
3.3 Infrastruktur og overordnet arealdisponering i forpliktende regionplan	36		
3.4 Statlige og regionale myndigheter – innsigelser	38		
3.5 Medvirkning må forenkles og effektiviseres	40		
3.6 Forholdet mellom kommunale plannivåer	41		
3.6.1 Forholdet mellom områdeplan og detaljplan	43		
3.6.2 Standardisering av planbestemmelser – forskjeller mellom kommuner	44		
3.6.3 Forholdet mellom detaljplan og rammetillatelse	46		
3.6.4 Kriterier i planene	47		
3.7 Økonomi i planlegging og utbyggingsprosjekter	48		
3.8 Forhandlings- og avtalebasert utvikling	50		
3.8.1 Avtaler i planleggingen	50		
3.8.2 Utforming av rekkefølgebestemmelser	52		
3.8.3 Utbyggingsavtaler	53		
3.9 Dispensasjoner	56		
3.10 Private områdeplaner	56		
3.11 Sone II ved knutepunktutvikling	58		
3.12 Tidsfrister og forutsigbarhet i planprosessen	59		
4. GODKJENNING AV PLANFORSLAGSSTILLERE	60		
5. VEDLEGG	66		
Vedlegg 5.1 Utbyggingsavtaler	68		
Vedlegg 5.2 - Notat om kvalifikasjoner for planforetak	74		
5.2.1 Innledning	74		
5.2.2 Om behovet for profesjonalisering	74		
5.2.3 Kvalifikasjonselementene i godkjenningsordningen	75		
5.2.4 Nivådeling av godkjenning	76		
5.2.5 Dagens kvalifikasjoner	77		
5.2.6 Arealplanleggeres oppgaver og kompetanse	77		
5.2.7 Utdanningssystemet	77		
5.2.8 anbefalinger	82		
Vedlegg 5.3 Ski kommune som knutepunkt på Follobanen	84		
Vedlegg 5.4 Økonomiske simulering brukt i planarbeid	86		
Vedlegg 5.5 Urbanet Analyse – prioritering av infrastrukturprosjekter	88		



E10



FORORD

Bakgrunnen for BNLs bolig og infrastrukturprosjekt er forventet sterk befolkningsvekst de nærmeste ti-år som gjør det nødvendig å styrke boligbyggingen, spesielt i de større byområdene. Dette vil innebære en utvikling mot en mer konsentrert og arealeffektiv boligbygging. Målet om at persontrafikkveksten som følger av befolkningsøkningen, skal tas ved kollektivtransport, sykkel og gange, gjør det nødvendig med en langt sterkere samordning av areal- og transportpolitikken. Det må bygges ny og effektiv infrastruktur. Dette representerer store og utfordrende oppgaver for samfunnet og ikke minst for byggenæringen som skal levere bygg, boliger og infrastruktur til riktig tid, kostnad og kvalitet.

Det har vært et hovedmål i prosjektet å komme med forslag til forenklinger i plansystemet i lys av de store utbyggingsoppgavene som ligger foran og at gjennomføring av reguleringsprosesser er sammensatte og tar lang tid. Vi foreslår forenklinger både i regelverk og praksis, som skal bidra til redusert tidsforbruk og større forutsigbarhet, men som samtidig skal sikre planer med god kvalitet. Visjonen er halvering av plantidene.

Rapporten beskriver BNLs vurderinger og anbefalinger.

Som ledd i prosjektet er det gjort omfattende kartlegging og kunnskapsinnhenting fra kommuner, planleggere og utbyggere om hvordan planprosessene fungerer og hvordan de kan forenkles. Forslaget til endring av plansystemet har vært på høring hos organisasjoner, utbyggere, planleggere og kommuner. En tydelig tilbakemelding bekrefter at planprosesser tar for lang tid, at de ofte er lite forutsigbare og kan være ineffektive. Bedre koordinering og styring av prosessene og behov for harmonisering av kommunal praksis, fremheves som områder med effektiviseringspotensial. Dette rammer særlig boligbyggingen og samferdselsinvesteringer i områdene med størst befolkningsvekst, hvor behovet for flere boliger er størst. Den siste tids flyktningstrøm forsterker utfordringene.

Prosjektet har fulgt Plansamarbeidet i Oslo og Akershus, som etter pålegg fra Stortinget har utarbeidet forslag til en regional Areal og Transportplan for Oslo kommune og Akershus fylke. En slik regional plan vil være et viktig overordnet verktøy for å sikre et utbyggingsmønster i byregioner som bygger opp under knutepunktstrategiens mål om en mer konsentrert vekst, tilrettelagt for kollektivtransport. For å få det til må de regionale planer forplikte kommuner, fylker og stat, slik at de legges til grunn for prioriteringer og samarbeid mellom partene. Nasjonal transportplan (NTP) er myndighetenes verktøy som skal bidra til å utvikle velfungerende bo- og arbeidsmarkedsregioner. Dette innebærer at NTP i de større byregioner må samordnes med regional areal- og transportplan.

Generelt fremstår det som en utfordring at planer som gjelder utbygging ikke er tilstrekkelig gjennomføringsorienterte. Dette medfører usikkerhet for gjennomføringen i et

skiftende marked. At planer ikke er tilstrekkelig gjennomføringsorienterte, innebærer at de først og fremst tar sikte på å oppfylle planfaglige kriterier, som selvsagt er nødvendig, men det blir for stor innholdsmessig og tidsmessig avstand mellom planene og gjennomføringen av dem. Det foreslås derfor endringer som vil gjøre planer mer egnet som verktøy for gjennomføring av utbygging, og som skal sikre at de blir realisert.

Prosjektet har i samarbeid med Ski kommune og Holte Consulting utviklet en enkel modell for simulering av kostnadsendringer ved ulike valg i boligutviklingsprosjekter. Modellen eies av BNL og er nærmere beskrevet i vedlegg til rapporten.

Det foreslås standardisering av planbestemmelser og klargjøring av dokumentasjonskrav knyttet til reguleringsplaner. Dette vil bidra til harmonisering av ulik praksis i kommuner og gi økt forutsigbarhet. Arbeidet vil bli videreført og fulgt opp i neste fase.

Som vedlegg til rapporten følger eksempel på standardiserte maler for utbyggingsavtaler og behandling av merverdiavgift. Malene er utarbeidet i regi av prosjektet og ledet av EBA i samarbeid med advokatfirmaene Kluge og Deloitte. Malene vil bli gjort tilgjengelig på BNLs hjemmeside.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har allerede gjennomført noen endringer i plandelen i plan- og bygningsloven det siste året. Et nytt forenklingsforslag knyttet til plandelen har vært på høring høsten 2015. BNL har avgitt en høringsuttalelse. Forslagene er med få unntak sammenfallende med BNLs anbefalinger.

Et notat om kvalifikasjonskrav til planforetak er utarbeidet av en arbeidsgruppe ledet av Boligprodusentenes Forening. Det anbefales i første omgang at det innføres en frivillig godkjenningssordning for planforetak slik KMD foreslår.

Det er utarbeidet to rapporter som berører reformbehov og forenkling av planarbeid. Denne rapporten er gjennomført av BNL i samarbeid med Boligprodusentenes Forening og Entreprenørforeningen Bygg og anlegg. Den andre rapporten «Effektive planprosesser» er utarbeidet av Norsk Eiendom (som også er medlem i BNL). Prosjektene er koordinert og utfyller hverandre. «Effektive planprosesser» går spesielt inn på en styrt og forutsigbar gjennomføring av selve planprosessen. Denne rapporten har et mer overordnet perspektiv på plansystemet og helhetlig planlegging. Begge rapportene kommer med løsningsforslag for å gjøre planer mer gjennomføringsorienterte og dialogbaserte.

Prosjektet Bolig og infrastruktur har hatt en arbeidsgruppe bestående av:

Arne Skjelle, BNL (prosjektleder)

Morten Meyer, Boligprodusentene

Snorre Fuhr, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg

Carl Henrik Borchsenius, Norsk Eiendom

Olaf Stene, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg, avd. Oslo

Egil Stabell Rasmussen, BNL, spesialrådgiver

En partnergruppe har støttet prosjektet økonomisk og bistått med faglige innspill:

Brødr. Dahl, AS

JM Norge AS

Norcem AS

Norbetong AS

OBOS

Optimera Gruppen AS

Veidekke Eiendom AS

Veidekke Entreprenør AS

Weber- Norge AS

Rådgivende Ingeniørers Forening

Byggenæringens Landsforening

Jon Sandnes

Adm. dir.

Sammendrag

Utfordringer

Boligutvikling er et av områdene hvor norske politikere vil avgjøre den fremtidige samfunnsutviklingen:

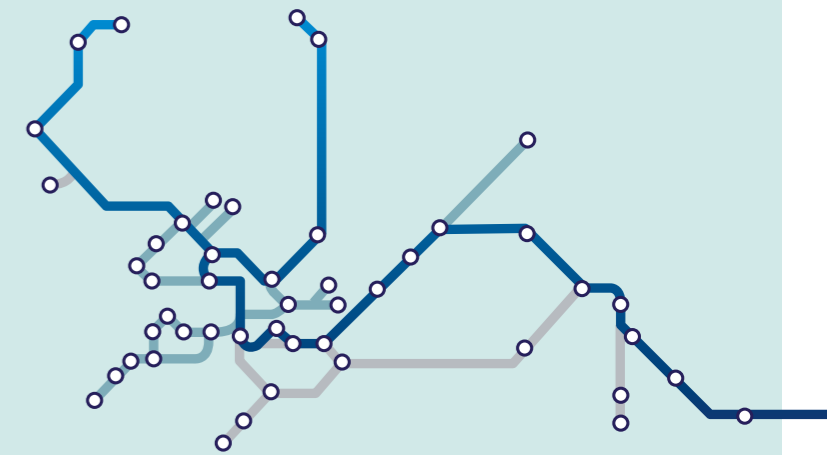
- Hvor skal nye boliger bygges i urbane strøk?
- Hvordan skal vi forflytte oss mellom bolig og arbeid?
- Skal selveiermodellen videreføres for nye generasjoner?
- Hvordan skal kostnadsdelingen for infrastruktur være mellom kjøper av ny bolig og fellesskapet?

Boligbehovet øker. Det ekstraordinære behovet for boliger som følger av bosetting av asylsøkere, vil dessuten langt på vei kompensere den fallende tendensen i arbeidsinnvandringen.

Målene for kollektivtransport er i Nasjonal transportplan (NTP) 2014-2023 at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Ved å tilrettelegge for god fremkommelighet, bygge opp under en arealpolitikk som gir et godt kundegrunnlag og legge restriksjoner på bilbruken, (parkeringspolitikk, kjøprising etc.) kan man øke kollektivtransportens attraktivitet og ressursbehov i gunstig retning. Det er betydelige investeringer som må til for å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken. I tillegg medfører hver ny kollektivpassasjer et tilskuddsbehov.

Utfordringene i Osloregionen er særlig store fordi regionen er i en særstilling ved at bo- og arbeidsmarkedsregionen omfatter flere titalls kommuner og fem fylker, og Oslo er både regionalt og nasjonalt nav for all person- og godstransport. Bygging av nye jernbane- og t-bane-tunneler gjennom Oslo vil være avgjørende for hele Osloregionen. Også innbyggerveksten og medfølgende trafikkvekst setter Oslo i en særstilling, og Oslo og Akershus har i dag 58 prosent av antall kollektivreiser i Norge. Med realiseringen av InterCity-prosjektet på jernbane i løpet av 10 – 15 år øker integrasjonen av bo- og arbeidsmarkedet på det sentral Østlandsområdet ytterligere. Derfor bør Osloregionen vies spesiell oppmerksomhet mht. virkemidler og tiltak hvis målene om samordnet areal- og transportpolitikk og nullvekst i personbiltransporten skal ha noen mulighet for å nås.

Sosial infrastruktur som ikke blir utbygget i tilstrekkelig omfang, kan være en hindring for boligbygging. Hvis kommunene selv ikke kan finansiere vekstbehovet i sosial infrastruktur vil dette begrense boligbyggingen. Dermed vil ikke den planlagte kapasiteten for tog og bane kunne utnyttes som forutsatt. Underkapasitet for barnehager og skole vil dermed bidra til at boligforsyningen holdes lav, med de uheldige konsekvensene dette vil ha for usunn prisvekst for boliger, gjeldsoppbygging i husholdningene og stigende lønnspress i offentlig og privat sektor.



Kompetanse, utdanning og kapasitet av planleggere er en hovedutfordring. Kompetanse og kapasiteten for planleggere kan utvikle seg til å bli en flaskehals for utbygging av boliger, næring og infrastruktur. I følge oppgaver fra Kommunenes Sentralforbund utdannes det årlig anslagsvis 120 planleggere. Tallene omfatter både samfunns- og arealplanleggere. Dette tilsvarer kommunesektorens behov alene, mens det nasjonale behovet i alle sektorer sett under ett utgjør nærmere 350 planleggere årlig. Allerede i dag er etterspørselen etter arealplanleggere betydelig, og mangelen på fagfolk er stor.

Areal- og transportpolitikk

Målet med transportpolitikken i byområdene er at trafikkveksten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Dette krever en langt bedre samordning av areal- og transportpolitikken. Utfordringen er at ansvaret for areal og transportvirkemidlene er fordelt på ulike forvaltningsnivåer og etater.

De ulike byregionene må utvikle overordnede regionale areal- og transportplaner, som er bindende for kommunenes arealbruk og danner grunnlag for investeringer fra stat og fylke i viktige infrastrukturprosjekter. Virkemidlene er avtaler mellom stat, fylke og berørte kommuner (bymiljøavtaler og utviklingsavtaler.) Samtidig må kommunene inngå avtaler med private utbyggere om realiseringen av større utbyggingsprosjekter.

Kommunene og fylkeskommunene har ikke tilstrekkelige ressurser, hverken til å finansiere nødvendig ny transportinfrastruktur eller det økte tilskuddsbehovet som flere kollektivpassasjerer medfører. Staten må ta et tydelig ansvar for infrastrukturinvesteringene. Bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler må gi klare føringer mht. tetthet, antall boliger og næringsarealer i bysentra ved prioriterte knutepunkter, og langs kollektivraseer. Utforming av knutepunkter må sikre god tilgjengelighet for gange, sykkel og kollektivtransport. Avtalene bør tilpasses de enkelte byregionene og ta hensyn til forskjeller i folketall, geografi, trafikkmønster osv. mellom de ulike byregionene.

Statlige investeringer i nye bane- og superbussløsninger bør konsentreres til de 4 største byområdene. Konsentrasjon og fortetting rundt bysentra og andre knutepunkter bringer kommunene, som planmyndighet, inn som en sentral aktør for samordnet areal- og transportpolitikk. Realiseringen av knutepunktet må også inkludere private aktører, utbyggere, eiendomsinvestorer, private og offentlige leietakere i nærings- og yrkesbygg.

Kommunene har den sentrale rollen i samspillet, på den ene side, mellom stat, fylke og kommune om infrastrukturinvesteringer, drift av kollektivsystem og overordnet arealplanlegging, og, på den andre siden, med private (og offentlige) aktører, som skal stå for utbyggingen av boliger, næringsarealer og andre utbyggingsformål, og byutviklingen knyttet til knutepunktet.

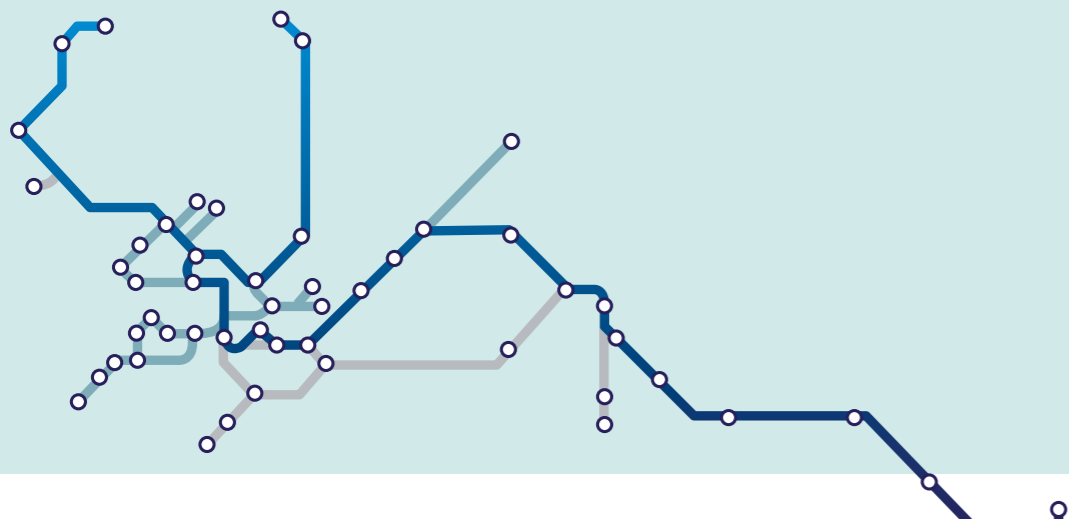
Plansystemet

Det fremstår som en hovedutfordring at planer ikke er tilstrekkelig gjennomføringsorienterte, med den konsekvens at selve planprosessen tar for lang tid og at risikoen i planprosjekter blir for høy. Prosjektet har derfor gitt forslag til endringer som skal gjøre planene mer gjennomføringsorienterte, bl. a. basert på økonomiske konsekvenser både for kommune og utbygger, og mer dialog- og forhandlingsbaserte planer som har grunnlag i at kommunens forutsetninger skal være klargjort på forhånd.

Den hierarkiske strukturen må vurderes, og forholdet mellom plantyper og plannivåer må klargjøres. Det må i større grad gis mulighet for avtalebasert planlegging både mellom stat, fylker og kommuner (gjennom f. eks. bymiljøavtaler), og mulighet for avtaler mellom kommune og utbygger. Prinsipper for kostnadsfordeling må forankres i overordnet plan, og modeller for kostnadsfordeling må være en viktig del av planarbeidet, noe som vil gi sterkere og tydeligere grunnlag for utbyggingsavtaler i planen. Det må stilles krav om tidlig forpliktelse for sektorsamordning, med avskjæring dersom dette ikke skjer. Detaljplan og rammetillatelse bør kunne samordnes bedre. Det bør foretas økonomiske avklaringer i tidlig fase i takt med avklaringer av innholdet i planen, og kommunene må klargjøre sine økonomiske rammer.

Rapporten behandler i hovedsak endringer i regelverket, og foreslår et strammere regelverk som både gir økt forutsigbarhet, hurtigere behandling, bedre dialog og bedre praksis. Det er likevel klart at vesentlige forbedringer kan gjøres innenfor rammen av eksisterende regelverk og uten regelendringer. Det er mange kommuner som har effektive og gode planprosesser, og tilsvarende god dialog med utbyggere.

Utfordringen er imidlertid at det er stor forskjell mellom kommunene, og ofte lite dialog mellom dem. Resultatet blir dermed forskjellig behandling mellom kommunene, og tilsvarende manglende forutsigbarhet for behandlingen av private planforslag. Det er derfor behov for mer standardiserte planbestemmelser, tydeligere føringer i regelverket for hva planer *må* inneholde og hva de *kan* inneholde, klare dokumentasjonskrav og redusert bruk av fritt skjønn for å øke forutsigbarheten i planarbeidet.



BNL mener:

Kapittel 2: Areal- og transportpolitikk:

Virkemidler i transportpolitikken – kobling til arealpolitikken:

- Neste Nasjonal transportplan bør utvikles til en overordnet nasjonal areal- og transportplan med føringer for hvordan et konsentrert utbyggingsmønster skal kombineres med et effektivt og miljøvennlig transportsystem i de ulike byregionene.
- Bymiljøavtalene (Samferdselsdepartementet) og utviklingsavtalene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) bør utvikles som verktøy for forpliktende avtaler for utvikling av areal- og transportløsninger mellom staten, regionene (fylkene) og aktuelle kommuner.

Regionale areal- og transportplaner:

- Det må utarbeides forpliktende areal- og transportplaner for alle større byområder i Norge. Disse må utarbeides av de aktuelle fylkene, og kommunene må medvirke på en forpliktende måte.
- Regionale areal- og transportplaner- som de enkelte kommuner har medvirket i utarbeidelsen av, må være bindende for kommunens egen planlegging.
- Staten må forplikte seg til å bidra til investeringer og drift av de regionale transportsystemene, som er nødvendige for å realisere de regionale areal- og transportplanene.

Investeringer i regional infrastruktur og kollektivsystemer:

- Staten må ta et tydeligere ansvar for finansiering av regional infrastruktur, og stille krav til arealutnyttelse og tetthet ved de knutepunktene og langs de kollektivaksene det investerer i.
- Bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler må sees som en helhet og forankres politisk både i regjeringen og i aktuelle fylker/kommuner.
- Arealpolitikken må få en sterkere plass i bymiljøavtalene/utviklingsavtalene med krav til utbyggingstetthet ved knutepunkter og langs kollektivtraseer.
- Staten må gi tydeligere garantier for investeringer i viktig infrastruktur, og at beløpet som stilles til disposisjon i Nasjonal transportplan må økes kraftig.

Nærmere om avtalene – avtalene bør tilpasses de ulike byregionene de skal gjelde for:

- Staten må ha en differensiert tilnærming i forhandlingene om bymiljøavtaler/utviklingsavtaler tilpasset størrelse, særtrekk og utfordringer i de ulike byområdene.
- Investeringstøtte til store bane- og superbussløsninger må konsentreres til de fire største byområdene, der potensialet for økte kollektivandeler og behovet for nye kollektivløsninger er størst.
- I alle byområder, der staten går inn med midler som bedrer kollektivtilbudet (f.eks. langs InterCity-strekningene) bør staten inngå bymiljø-/utviklingsavtaler med fylke/kommune om konsentrert byutvikling ved knutepunktene.

Nærmere om avtalene – avtaler må tilpasses konkrete utfordringer og løsninger:

- BNL anbefaler forhandling mellom stat, fylker og berørte kommuner om en felles ordning, der midlene til bypakker, bymiljøavtaler og belønningsmidler til kollektivtransporten inngår i en helhet knyttet til de konkrete utfordringer og løsninger for areal og transport i de enkelte byområdene.

Arealbruk og byutvikling bør vurderes ved alle infrastrukturinvesteringer:

- Kommunene bør være forpliktet til å vurdere byutviklingspotensialet knyttet til samferdselsinvesteringer, og ta hensyn til dette ved revisjon av kommuneplan og vedtak av reguleringsplaner. Slike områder kan også inkluderes i forhandlingene om bymiljøavtaler/utviklingsavtaler, og ved utviklingen av regional plan.

Utforming av knutepunkter bør gis spesiell oppmerksomhet:

- Byutvikling knyttet til bysentra og andre knutepunkter er viktige grep for å realisere en samordnet areal- og transportpolitikk. Prioritering av de viktigste knutepunktene må være en viktig del av de regionale areal- og transportplaner.
- Både fylkeskommunene og kommunene har et viktig ansvar for å følge opp de knutepunktene som er prioritert i den regionale areal- og transportplanen, og bidra til godt samspill mellom alle relevante aktører.
- Alle aktører som er involvert i utviklingen av et knutepunkt og som nyter godt av slik utbygging må bidra til å utvikle helheten.

Gjennomføringsmodeller – samarbeid med private utbyggere:

- Det er viktig at bymiljøavtaler og utviklingsavtaler følges opp av den enkelte kommune med kommuneplaner som skaper forutsigbarhet for utbyggingsøkonomi og fordeling av kostnader og som kan danne grunnlag for utbyggingsavtaler.

Kapittel 3 Planforslag:

Statlige føringer som krav:

- Det må gjøres sterkere bruk av statlige planbestemmelser.
- Bruk av statlige virkemidler for å gjennomføre infrastrukturtiltak må økes.

Infrastruktur og overordnet arealdisponering i forpliktende regionplan:

- Det må være klarere funksjonsdeling mellom regionplan og kommuneplan ved at regionplanen gjøres juridisk bindende for infrastruktur og overordnet arealdisponering.
- Når utarbeidelsen av regionplan skjer etter forpliktende deltakelse fra kommunene, må den gjøres bindende for kommunenes videre planlegging.
- Regionplan skal tre i kraft straks den er vedtatt, og det skal ikke kunne bygges i strid med vedtatt regionplan.

Statlige og regionale myndigheter – innsigelser:

- Resultatet av forsøkene må nedfelles i regelverk som sikrer samordning av statlige og fylkeskommunale innsigelsesmyndigheter.
- Det må innskjerpes tidlig medvirkning i planleggingen, ved at innsigelsesadgangen faller bort dersom medvirkningen ikke skjer innen fastsatte frister.
- Innsigelser må begrenses til kommuneplaner, bare brukes én gang, og skal dermed ikke tas opp igjen i reguleringsplaner.

Medvirkning må forenkles og effektiviseres:

- Offentlige myndigheters medvirkning må skje tidlig og parallelt.
- Varsling om oppstart av planarbeid og kunngjøring av oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtaler bør kunne slås sammen.
- Klageorganets kompetanse bør avgrenses til å behandle aktuelle forhold som er påklaget, og som ikke er endelig avgjort.
- Det må legges bedre til rette for felles varsling og felles behandling av detaljplan og byggesak.

Forholdet mellom kommunale plannivåer:

- Det er nødvendig med et klarere hierarki i plansystemet for å øke forutsigbarheten.
- Det er behov for en klarere funksjonsfordeling mellom kommuneplan og reguleringsplan.

Forholdet mellom områdeplan og detaljplan:

- Det skal bare være to formelle plannivåer, kommuneplan og reguleringsplan.
- Områdeplan bør kunne velges av utbygger i et to-sporet system som enten «robust» eller «detaljert» områdeplan med planavklaring for søknad om rammetillatelser. Begge spor må kunne brukes for ulike områder i samme plan.
- Det må fastsettes et informasjonsinnhold med et objektivt minimumsnivå for planer som skal kunne lede til rammesøknad i neste trinn.

Standardisering av planbestemmelser – forskjeller mellom kommuner:

Det er behov for:

- Standardiserte planbestemmelser som sikrer større likebehandling mellom kommunene og innad i en kommune.
- Klarere krav i regelverket om hva planene skal inneholde, og hva de kan inneholde.
- Klarere avgrensning av hva som er gjenstand for kommunalt skjønn, og hva som ikke er det.
- Klarere dokumentasjonskrav til planen, og klarere avgrensning mot byggesak.

Forholdet mellom detaljplan og rammetillatelse:

- Det må legges bedre til rette for felles behandling av detaljplan og byggesak ved mer ensartede krav, økt bruk av standardisering og et mer avgrenset rom for skjønn.

Økonomi i planlegging og utbyggingsprosjekter:

- Kommuneplan må fastsette prinsipper for kostnadsdeling for infrastruktur forbundet med utbygging.
- Ved utarbeiding av reguleringsplaner må det utarbeides plan for kostnader til aktuell infrastruktur og tilhørende kostnadsdeling som legges til grunn for avtaler mellom kommuner og utbyggere.
- Kommunen må klargjøre sine investeringsplaner, også mht. utbyggingsavtaler.
- Planene må gjøres mer gjennomføringsorienterte.

Avtaler i planleggingen:

- Overordnede planer må utarbeides gjennom avtaler mellom kommune og stat, og mellom kommuner (i regional plan).
- Forhandlinger må ha grunnlag i kommuneplan som fastsetter rammer for utbygging,

prinsipper for kostnadsdeling og hvor planprogrammet gir nødvendig rom for lokale tilpasninger.

- Reguleringsplaner må i større grad utarbeides på grunnlag av avtaler mellom kommuner og utbyggere.
- Det må tidlig i planprosessen klargjøres hva det skal kunne forhandles om.
- Forhandlinger i planprosessen må gi føringer for utbyggingsavtaler.

Utforming av rekkefølgebestemmelser:

- Rekkefølgebestemmelser må bidra til at utbygging kan gjennomføres i henhold til utbyggingsavtaler.
- Rekkefølgebestemmelser må inneholde krav om forholdsmessighet for å motvirke urimelige utslag for første utbygger.
- Rekkefølgebestemmelser må knyttes opp mot kommunens egne investeringsplaner, langtidsbudsjett osv.

Utbyggingsavtaler:

- Planene må legge bedre til rette for utbyggingsavtaler, både ved rekkefølgebestemmelser og ved at økonomiske vurderinger og kostnadsdeling sikrer at utbygging kan gjennomføres.
- Det må gis retningslinjer som sikrer bedre ivaretagelse av krav til forholdsmessighet enn i dag.
- Det må stilles krav om at kostnadsfordeling innarbeides i utbyggingsavtaler.
- Kommunene må sikre forutsigbarhet gjennom klargjøring av egne investeringsplaner.
- Utbyggingsavtaler må bringes tidligere inn i planprosessen slik at risiko for både arealbruk og økonomiske forhold suksessivt kan reduseres gjennom planarbeidet.

Dispensasjoner:

- Det må klargjøres når det skal kunne brukes dispensasjoner og når det skal brukes planendring.
- Planendringer må kunne skje enklere, som alternativ til dispensasjoner.

Private områdeplaner:

- Skillet mellom områdeplaner og detaljplaner må enten klargjøres, eller bortfalle.

Godkjenning av planforslagsstillere:

- Det må etableres mulighet for sentral godkjenning av foretak som fremmer private planforslag.
- Det er gitt forslag til en modell for kvalifisering av planforetak basert på definisjon av en minimumskompetanse med krav til utdanning og praksis.

Sone II ved knutepunktutvikling

- I tillegg til regulering av knutepunkt for høy utnyttelse, bør planmyndighetene gi signal om hvilke tilstøtende områder som vil være fremtidige transformasjonsområder med overgang fra lav til høy utnyttelse. Dette vil kunne gi bidrag til aksept for høy utnyttelse i sentrum/knutepunkt gjennom verdiøkning for tilstøtende transformasjonsområder.

Tidsfrister og forutsigbarhet i planprosessen:

- Det må gis bindende tidsfrister for alle deler av planprosessen.

1. Samfunnsmessige utfordringer

1.1 Bakgrunn

Innen 2040 forventes Norges befolkning å øke fra 5,1 millioner i 2015 til vel 6,3 millioner. Dette er en sterkere befolkningsvekst enn noen gang tidligere. Fra 1970 og fram til i dag har om lag 85 prosent av befolkningsveksten skjedd i de 20 største arbeidsmarkedsregionene i Norge (Rattsø 2014). Disse er alle konsentrert rundt byer. En slik befolkningsvekst stiller krav til utbygging av boliger og utvikling av effektiv transport i byområdene. Uten et effektivt kollektivsystem vil vi kunne oppleve et sammenbrudd i transportsystemet.

Med bakgrunn i erfaringen fra de senere tiår ventes det at veksten i hovedsak fortsatt vil være konsentrert til de største byområdene, noe som stiller samfunnet ovenfor helt nye utfordringer når det gjelder kapasitet. Den senere tids flyktningsstrømmer forsterker bildet og øker utfordringene, siden mange av de som skal bosettes vil søke seg til de store byene.

Alle skal ha et sted å bo, en arbeidsplass, gå på skole, handle og ha et godt helse og omsorgstilbud. Vi må bygge minst 700.000 nye boliger, vi trenger ny infrastruktur, offentlige bygg, næringsbygg, arealer for fritid og friluftsliv og ikke minst ny samferdselsinfrastruktur. Oppgavene er altså klare. Spørsmålet er hvordan vi skal sette samfunnet i stand til å løse oppgavene.

En del grep er åpenbare. Det må tilrettelegges for infrastruktur med tilhørende planer for hvor og hvordan utbygging skal skje. Planene må omfatte både miljøvennlig infrastruktur og tilstrekkelig infrastruktur. Det må utvikles bedre løsninger for transport i og rundt de større byene og mellom byene og regioner, ikke bare for å løse hverdagen for de som bruker veinettet eller kollektivtransport i dag, men vi trenger nye løsninger som må være bærekraftige og ha nok kapasitet for fremtiden.

Å tilrettelegge for nye boliger og næringsutvikling i tilknytning til infrastruktur er ikke bare en miljøsak, men en nødvendighet. Det er først når vei og bane er på plass at vi kan løse de store byggeoppgaver vi har foran oss. Da vil markedet respondere, tomtearealer blir attraktive å utvikle, boliger blir bygget, og næringslivet vil finne grunnlag for etablering. Behovet for stortiltet utbygging av infrastruktur vil kreve mer effektiv planlegging og planbehandling. Raskere og mer helhetlig planlegging og utbygging, tettere samarbeid mellom stat, fylke og kommuner og næringen, koblet med langsiktig oppbygging og forutsigbar finansiering. Regionale areal- og transportplaner er en viktig forutsetning for at infrastruktur og bygging skal ses i sammenheng.

Det er det offentlige og dermed politikernes ansvar å legge forholdene til rette for god utvikling av samfunnet i årene som kommer. Dersom markedsaktørene skal kunne fylle sin rolle for å realisere løsningene, må det foreligge tydelige, forutsigbare og forpliktende planer på nasjonalt, regionalt og overordnet kommunalt nivå. Planene må også ha en klar og tydelig politisk forankring.

Gode utbyggingsstrategier som gir sammenheng mellom regionplan og kommuneplan vil være et nødvendig grep for å utnytte miljøvennlig kollektivtransport. Med store nasjonale investeringer i ny infrastruktur vil det være behov for mekanismer som forplikter kommunene til utvikling av bolig og arbeidsplasser nær kollektivknutepunktene. Bymiljøavtalene og føringer for lokal regulering med hensyn til formål og utnyttelsesgrad, vil bidra til at veksten styres mot

de mest effektive transportløsningene. En harmonisk utvikling er avhengig av at virkemidlene sees i sammenheng, og at finansiering av infrastrukturprosjekter faktisk medvirker til økt boligbygging og næringsutvikling og god utnyttelse av investeringene i infrastruktur.

Kontakt med kommuner indikerer at enkelte nøler med å tilrettelegge for nødvendig vekst i antall boliger og arbeidsplasser i tettsteder og nær kollektivknutepunkter. Det begrunnes bl.a. med manglende økonomi til å møte behovet for ny sosial infrastruktur som skoler og barnehager. For å sikre at kommuner i byområder med befolkningsvekst og utbyggingspress forplikter seg til å realisere bolig- og næringsutvikling, vil en avtalebasert belønningsordning for kommuner være et viktig virkemiddel for å nå boligmålene og at infrastrukturinvesteringer blir utnyttet.

1.2 Boligbehov¹

Boligutvikling er et av områdene hvor norske politikere vil avgjøre den fremtidige samfunnsutviklingen:

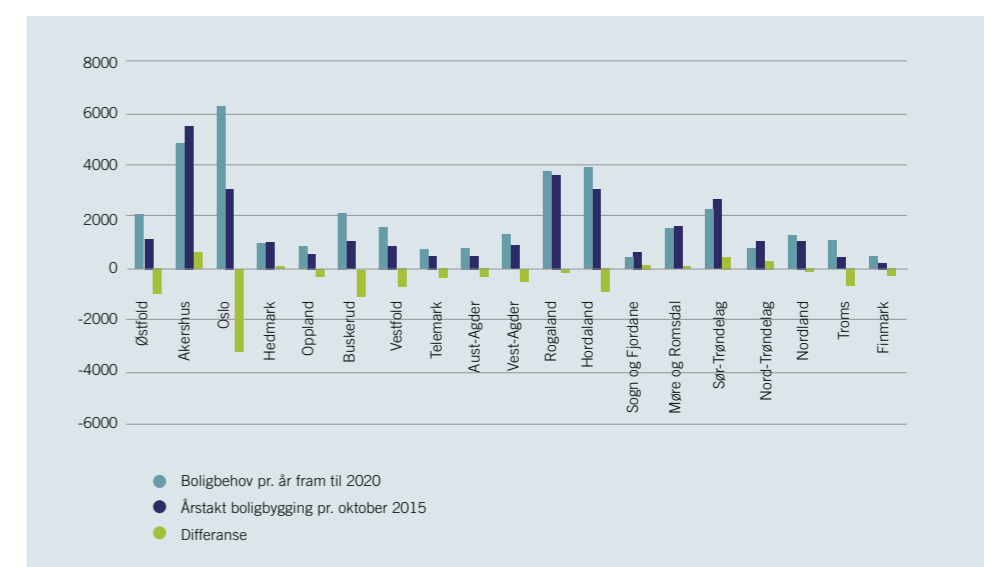
- Hvor skal nye boliger bygges i urbane strøk?
- Hvordan skal vi forflytte oss mellom bolig og arbeid?
- Skal selveiermodellen videreføres for nye generasjoner?
- Hvordan skal kostnadsdelingen for infrastruktur være mellom kjøper av ny bolig og fellesskapet?

Bolig og infrastruktur er grunnleggende velferdsgoder. Når boligforsyningen i urbane områder synes å være kritisk lav, er det nærliggende å undersøke hvilke faktorer som kan sikre alle tilgang til boliger og transport mellom bolig og arbeid på en måte som er bærekraftig i sosial og miljømessig forstand.

Figuren under illustrer den aktuelle årstakten i boligbyggingen (nye boliger bygget de siste 12 månedene), sett i forhold til et boligbehov kalkulert pr. fylke på grunnlag av middelalternativet i SSBs befolkningsframskriving (MMMM). Avgang fra boligmassen er satt lik 5.000 boliger i året. Dette gir et etterspørselsdrevet behov for å bygge nye boliger på 37.000 boliger pr. år for å opprettholde den samme boligdekningen som vi har i dag.

¹ Hentet fra «Byggetid er penger», «Befolkningsvekst», Se «Hvordan få til et velfungerende bolig- og arbeidsmarked», side 3 «Vi blir raskt flere».

Fig 1.1 Fylkesvis årstakt, sett i forhold til et boligbehov, beregnet av Prognosesenteret på grunnlag av SSBs befolkningsframskriving etter middelalternativet. Grønne stolper under 0-streken indikerer underdekning i forhold til behovet.



Det siste året har vi sett en fallende tendens i arbeidsinnvandringen til Norge. Dette tilsier at middelalternativet til SSB kan vurderes som noe høyt i den kommende 5 års perioden. Det ekstraordinære behovet for boliger som følger av bosetting av asylsøkere, vil langt på vei kompensere den fallende tendensen i arbeidsinnvandringen.

Figur 1.1. er basert på tabellen nedenfor hvor det er beregnet prosentvis dekning i den årlige boligforsyningen. Negativ prosentverdi markerer underdekning av boliger:

Tabell 1: Behov for nye boliger på årsbasis sett i forhold til boligforsyningen de siste 12 månedene. Prognosesenteret 2015.

Fylke	Årlig behov frem til 2020	Årstakt for boligbygging	Differanse i %
Østfold	2 037	1 087	-46,7
Akershus	4 858	5 474	12,7
Oslo	6 232	3 041	-51,2
Hedmark	933	1 034	10,8
Oppland	836	573	-31,4
Buskerud	2 090	1 019	-51,3
Vestfold	1 587	923	-41,8
Telemark	792	487	-38,6
Aust-Agder	811	510	-37,1
Vest Agder	1 345	882	-34,4
Rogaland	3 753	3 648	-2,8
Hordaland	3 907	3 056	-21,8
Sogn og Fjordane	466	610	30,8
Møre og Romsdal	1 574	1 646	4,5
Sør Trøndelag	2 253	2 684	19,1
Nord Trøndelag	782	1 081	38,3
Nordland	1 234	1 051	-14,8
Troms	1 104	474	-57,1
Finnmark	484	201	-58,5
Sum	37 077	29 480	-41,8

1.3 Behov for kollektivtransport

Ifølge «Handlingsplan for kollektivtransport», Samferdselsdepartementet, 2014 var det i 2013 560 millioner passasjerer på kollektive transportmidler. Den prosentvise delen som reiser med kollektivtransport er høyest i byområdene og utgjorde halvparten av motoriserte reiser. Folketallet vil vokse mest i de store byene, som innebærer at transportbehovet vil øke mest for de delene av transportsystemet som allerede har de største utfordringene med kapasiteten. Det er målsatt i Nasjonal transportplan (NTP) 2014-2023 at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

I perioden 2007–2013 har befolkningen i Oslo og Akershus vokst med 12 prosent, mens biltrafikken gjennom bomringen har falt med 7 prosent. I samme periode har antall kollektivreiser vokst i Oslo med 31 prosent og i Akershus med 42 prosent. Veksten har medført at det nå er lite reserver i det kollektive transportsystemet for å møte forventet befolkningsvekst.

Utgangspunktet i NTP er den sterke byveksten i Norge, som relativt sett er størst i Europa, kombinert med målet om at den forventede persontransportveksten skal tas med kollektivtransport, sykling og gange (Nullvekst-målet), står vi foran store og krevende utfordringer.

Hovedgrepene for å nå målet om nullvekst i privatbiltransport er:

- **Satse mer** ved at staten tar et større finansielt ansvar
- **Satse helhetlig** ved tettere samarbeid mellom forvaltningsnivåer og etater
- **Satse smartere** gjennom mer effektiv organisering og drift

Ved å tilrettelegge for god fremkommelighet, bygge opp under en arealpolitikk som gir et godt kundegrunnlag og legge restriksjoner på bilbruken (parkeringspolitikk, kjøprising etc.) kan man øke kollektivtransportens attraktivitet og ressursbehov i gunstig retning. Det er betydelige investeringer som må til for å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken. I tillegg medfører hver ny kollektivpassasjer et tilskuddsbehov.

Basert på tall fra Bergensområdet vil nullvekst i personbiltrafikk medføre en årlig økning i tilskuddene til kollektivtrafikken på 6,5 prosent. Det innebærer at tilskudd i Bergensområdet må økes fra 377 mill. kr. i 2012 til 2.170 mill. kr. i 2040.

Konklusjonen er at staten må ta et større og mer langsiktig finansielt ansvar for både investeringer og drift av kollektivtransporten. Dette er imidlertid ikke tallfestet i utredningene².

Osloregionen er i en særstilling ved at bo- og arbeidsmarkedsregionen omfatter 30 kommuner og fem fylker. Et annet forhold som setter Osloregionen i en særstilling er at Oslo både er regionalt og nasjonalt nav for all person- og godstransport. Utredningen om Oslo-navet, som nylig er lagt frem i november 2015 gir anbefalinger, som vil være viktige for løsningen av kollektivtransporten i Oslo. Oslo og Akershus har i dag 58 prosent av antall kollektivreiser i Norge. Den hurtigst voksende regionen Nord-Jæren hadde i 2014 5,7 prosent av antall kollektivreiser. I 2030 ventes dette å øke til 7,8 prosent, mens Osloregionen i 2030 forventes å ha 56 prosent av kollektivreisene i Norge. I absolutte tall forventes Oslo og Akershus i 2030 å ha 1 148 564 kollektivreiser av totalt 2 054 040 i hele landet. Nest største region er fortsatt Bergensregionen med 253 752 kollektivreiser i 2030, tilsvarende 12 prosent av landets kollektivreiser.

Med realiseringen av InterCity-prosjektet på jernbane i løpet av 10–15 år øker integrasjonen av bo- og arbeidsmarkedet på det sentral Østlandsområdet ytterligere. Derfor bør Osloregionen vies spesiell oppmerksomhet mht. virkemidler og tiltak hvis målene om samordnet areal- og transportpolitikk og nullvekst i personbiltransporten skal ha noen mulighet for å nås.

1.4 Sosial infrastruktur

Befolkningsvekst i en kommune vil innebære behov for utbygging av barnehager og skoletilbud. Ved kraftig utbygging av regional kollektivtransport (f.eks. Follo-banen eller InterCity-utbygging på Østlandet), vil dette i mange tilfeller medføre ny befolkningsvekst ut over det som veldrevne kommuner klarer å finansiere. Hvis kommunen selv ikke kan finansiere vekstbehovet i sosial infrastruktur vil dette begrense boligbyggingen. Vekst ut over 1 prosent vil normalt skape finansielle problemer utfordringer i kommunene. Vesentlig vekst i utbygging av kapasiteten i den regionale kollektivtransporten, vil derfor ikke uten videre føre til vekst i boligtilbudet, selv om kommunenes planer viser befolkningsvekst i tråd med fremskrivningene fra SSB. Underkapasitet for barnehager og skole vil dermed

² NTP 2018-2027, omtalen av Byutfordringer, Finansiering og organisering av kollektivtransport, og NIVI-rapport om Kollektivtransporten ved en kommunereform.

bidra til at boligforsyningen holdes lav, med de uheldige konsekvensene dette vil ha for usunn prisvekst for boliger, gjeldsoppbygging i husholdningene og stigende lønnspress i offentlig og privat sektor.

Dette innebærer behov for finanseringsordninger utover det vi har i dag.

1.5 Kompetanse/utdanning og kapasitet

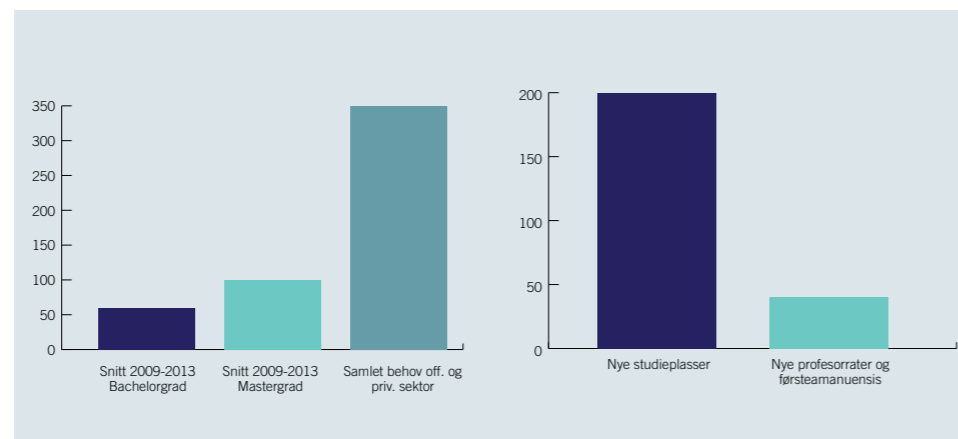
Mangel på kompetanse og kapasitet når det gjelder planleggere både i kommunene og hos private utbyggere, kan utvikle seg til å bli en flaskehals for økt utbygging av boliger, næring og infrastruktur.

I følge oppgaver fra Kommunenes Sentralforbund utdannes det årlig anslagsvis 120 planleggere. Tallene omfatter både samfunns- og arealplanleggere. Dette tilsvarer kommunesektorens behov alene, mens det nasjonale behovet alle sektorer sett under ett utgjør nærmere 350 planleggere årlig. Allerede i dag er etterspørselen etter arealplanleggere betydelig, og mangelen på fagfolk er stor. Eksempelvis ser vi at statlige aktører som Statens Vegvesen finansierer stillinger og PhD-stillinger ved utdanningssteder for å sikre sine rekrutterings og kompetansebehov for arealplanleggere.

Det faktiske behovet for studieplasser og lærekrefter er i størrelsesorden 200 nye fullfinansierte studieplasser per år innen arealplanlegging. Det bør også gis rom for 5-10 stipendiater per år for å sikre nødvendig rekruttering av lærerkrefter framover.



Fig. 1.2 Det mangler i størrelsesorden 200 planleggere på årsbasis med utgangspunkt i det samlede behovet innen offentlig og privat sektor. Det er behov for opptrapping av studiekapasitet med 200 studieplasser og tilførsel av ca. 40 undervisnings- og forskningsstillinger. Kilde: Kommunenes Sentralforbund.



2. Areal- og transportpolitikk

Forenkling og forbedring av plansystemet – planlovgivning og planpraksis – må kombineres med bedre samordning av areal- og transportpolitikken for å sikre et utbyggingsmønster av boliger, næring og andre formål som er bærekraftig miljømessig, økonomisk og sosialt:

- Investeringer i infrastruktur og bedre transportsystemer skal bidra til å forkorte reisetiden, stimulere til miljøvennlig transport, og gjøre bysentra og knutepunkter attraktive for investeringer i boliger og lokalisering av næringsvirksomhet og offentlige funksjoner.
- Kompakt og knutepunkts basert byutvikling skal bygge opp under et miljøvennlig transportsystem og skape et sterkere markedsgrunnlag for kollektivtransporten.

Utfordringen er at ansvaret for areal og transportvirkemidlene er fordelt på ulike forvaltningsnivåer og etater. Mens kommunene har hovedansvaret som planmyndighet og vedtar kommuneplaner og reguleringsplaner, er ansvaret for å planlegge og investere i infrastruktur og transport fordelt på flere forvaltningsnivå og flere transportetater. I tillegg drives det meste av utbyggingen av private aktører. Det gjelder både boligbygging, bygging av yrkesbygg og utvikling og transformasjon av større områder.

Med dagens forvaltningsstruktur forutsetter det avtaler mellom forvaltningsnivåene for å sikre at utbygging av samferdselsinfrastruktur og drift av kollektivtransporten er samordnet med utbygging av boliger og lokalisering av arbeidsplasser.

Regionale areal- og transportplaner må kombineres med avtaler mellom stat, fylke og kommuner om store infrastrukturinvesteringer og om drift av kollektivtransport (bymiljøavtaler/ utviklingsavtaler) for å møte befolkningsveksten på en bærekraftig måte. Samtidig må kommunene inngå avtaler med private utbyggere om realiseringen av større utbyggingsprosjekter.

2.1 Virkemidler i transportpolitikken – kobling til arealpolitikken

Nasjonal transportplan (NTP) er Stortingets styringsdokument for investeringer i samferdselsinfrastrukturen i Norge. Dokumentet rulleres hvert 4. år, og neste NTP skal ha en 12 års tidshorisont, og skal gjelde fra 2018 til 2029.

NTP skal:

- Sikre en samferdselsinfrastruktur som binder ulike landsdeler i Norge sammen med hverandre og med utlandet (transportkorridorer)
- Utvikle velfungerende transportsystem i de ulike bo- og arbeidsmarkedsregionene i Norge (byregionene)

Det er særlig den delen av NTP som bidrar til utvikling av velfungerende byregioner at det er viktig at areal- og transportpolitikken sees i sammenheng. Et godt regionalt transportsystem skal bidra til at regionen blir mer konkurransedyktig (regionforstørring, effektive arbeidsmarkeder, økt produktivitet, økt verdiskaping) samtidig som

mobilitetsbehovet (reisemønsteret) ivaretas på en miljø- og klimamessig gunstig måte. Visjonen er 0-vekst i biltrafikken, dvs. at transportveksten i hovedsak skal tas gjennom kollektivtransport, sykkel og gange.

Det er viktig at den delen av NTP som retter seg mot investeringer i regionale transportsystemer i langt større grad enn hittil utvikles til en nasjonal areal- og transportplan, dvs. at den inkluderer langt sterkere føringer for arealpolitikken i de største byregionene i Norge.

De ulike regionene (fylkene eller samarbeid mellom fylker som f.eks. Oslo og Akershus) må alle utvikle overordnede regionale areal- og transportplaner, som, på den ene side, er bindende for kommunenes arealbruk og, på den andre side, er bindende for stat og fylke mht. investeringer i viktige infrastrukturprosjekter.

Virkemidlene er bymiljøavtaler (Samferdselsdepartementet) og byutviklingsavtaler (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Disse må sees i sammenheng og må styrkes som forpliktende avtaler for regional areal- og transportutvikling mellom staten, fylker og berørte kommuner.



BNL mener:

- *Neste Nasjonal transportplan bør utvikles til en overordnet nasjonal areal- og transportplan med føringer for hvordan et konsentrert utbyggingsmønster skal kombineres med et effektivt og miljøvennlig transportsystem i de ulike byregionene.*
- *Bymiljøavtalene (Samferdselsdepartementet) og utviklingsavtalene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) bør utvikles som verktøy for forpliktende avtaler for utvikling av areal- og transportløsninger mellom staten, regionene (fylkene) og aktuelle kommuner.*

2.2 Regionale areal- og transportplaner

Ideelt sett skal den regionale areal- og transportplanen dekke hele den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen, som har behov for et samordnet transportsystem, dvs. først og fremst byene med naturlig pendlingsomland. Fylkene dekker i mange tilfeller ikke hele disse funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionene. Det gjelder f.eks. Kristiansand-regionen, som inkluderer (deler av) begge Agder-fylkene. Det gjelder Trondheimsregionen, som også inkluderer deler av Nord-Trøndelag. Det gjelder, ikke minst, Osloregionen, som funksjonelt inkluderer store deler av det sentrale Østlandsområdet. Dette vil bli forsterket når InterCity-prosjektet er ferdig utbygget. Inntil en kommunereform og en eventuell regionreform har endret på dette, bør nærliggende fylker være åpne for samarbeid i areal- og transportpolitikken.

Det er viktig å gjøre den regionale areal- og transportplanen bindende for kommunene, når de skal revidere sine egne kommuneplaner. Parallelt er det nødvendig å følge opp den regionale areal- og transportplanen med viktige investeringer i infrastruktur og bidrag til drift av et samlet kollektivtilbud, som er attraktivt for de reisende.

Mens det første spørsmålet er knyttet til byutvikling med høy tetthet og god kvalitet på knutepunkter og i sentrale byområder med god tilgjengelighet for gående, syklende og kollektivbrukere, dreier det andre seg i stor grad om å sikre tilstrekkelige økonomiske midler, effektiv gjennomføring av prosjektene og god organisering av driften av kollektivsystemet i regionen.

BNL har fulgt arbeidet med den regionale areal- og transportplanen for Oslo og Akershus

med stor interesse, og mener at tilsvarende planer må utvikles for alle større byregioner i Norge. Dette gjøres i de fleste tilfelle i form av en fylkesplan. Den regionale areal- og transportplanen for Oslo og Akershus, som skal vedtas av Akershus fylkesting og Oslo bystyre før årsskiftet 2015/2016, er etter BNLs mening et godt eksempel på en regional plan som legger opp til et utbyggingsmønster med konsentrert utbygging i sentra, ved knutepunkter og langs kollektivtraseer.

Et slikt utbyggingsmønster bygger opp under markedsgrunnlaget for kollektivtransporten, samtidig som utbygging av bysentra og knutepunkter skaper «walkable cities», der sykkel og gange kan spille en viktig rolle. Kombinert med Oslopakke 3 gir den grunnlag for å realisere et bærekraftig areal- og transportsystem for Hovedstadsregionen.



BNL mener:

- BNL mener at det må utarbeides forpliktende areal- og transportplaner for alle større byområder i Norge. Disse må utarbeides av de aktuelle fylkene, og kommunene må medvirke på en forpliktende måte.
- BNL mener at regionale areal- og transportplaner som de enkelte kommuner har medvirket i utarbeidelsen av, må være bindende for kommunens egen planlegging.
- BNL mener at staten må forplikte seg til å bidra til investeringer og drift av de regionale transportsystemene, som er nødvendige for å realisere de regionale areal- og transportplanene.

2.3 Investeringer i regional infrastruktur og kollektivsystemer

Ansvar for investeringer i infrastruktur og drift av kollektivsystemer er i dag delt mellom stat, fylke og kommune. Staten har ansvaret for riksveier og jernbane, fylket har ansvaret for kollektivtransport og fylkesveier og for regional planlegging, kommunen har ansvaret for kommuneplaner og reguleringsplaner, samt for kommunal infrastruktur.

Investeringer i kollektivinfrastruktur er det viktigste virkemidlet for å gjøre områder attraktive for utbygging av boliger og arbeidsplasser, og for å støtte opp under en konsentrert og knutepunktbasert byutvikling, som i sin tur skaper et større markedsgrunnlag for kollektivtransporten. Investeringer i boliger og næringsbygg er i hovedsak markedsstyrt og beliggenhet nært kollektivknutepunkter gjør områdene attraktive for investorer og utbyggere.

Kommunene og fylkeskommunene har ikke tilstrekkelige ressurser, hverken til å finansiere nødvendig ny transportinfrastruktur eller det økte tilskudsbehovet som flere kollektivpassasjerer medfører. Staten må her ta et tydelig ansvar, og når staten bruker fellesskapets midler til å bygge ut viktig infrastruktur, har den også en legitim rett til å stille krav til arealutnyttelse og tetthet ved de knutepunktene og langs de kollektivaksene den investerer i.

I tillegg til ansvaret for å bygge ut lokale jernbanetraseer, og bør staten ta et hovedansvar (50 prosent – 70prosent) for å finansiere viktige metro-/bybane- og superbuss-traseer i de største byområdene, samt ta et større ansvar for tilskudd til drift av kollektivsystemet for å realisere det nasjonale målet om bruk av kollektivtransport, sykkel og gange.



BNL mener:

- Staten må ta et tydeligere ansvar for finansiering av regional infrastruktur, og stille krav til arealutnyttelse og tetthet ved de knutepunktene og langs de kollektivaksene den investerer i.

2.4 Bymiljøavtaler og utviklingsavtaler

Bymiljøavtaler er beskrevet i Nasjonal transportplan for inneværende periode, og det er startet et arbeid med å forhandle bymiljøavtaler for de største byområdene, bl.a. med Oslo og Akershus og med Trondheim.

I inneværende Nasjonal transportplan er det lagt opp til å inngå bymiljøavtaler for de ni største byområdene. Det er et krav at alle byregioner som skal inngå bymiljøavtaler med staten, må ha en vedtatt regional areal- og transportplan. Regjeringen har samtidig forpliktet seg til å bidra med 50 prosent til investeringer i viktige metro-/bybane-/og superbussstraseer i de fire største byområdene, Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim.

Hittil har de såkalte «bypakkene», bl.a. Oslopakke 3, stått for finansiering av hovedveier, baneløsninger og bidratt til drift av kollektivtransport. Bymiljøavtalene ligger forvaltningsmessig under Samferdselsdepartementet, og Vegdirektoratet har en hovedrolle i forhandlingene fra statens side. Etter hvert forventer vi at bymiljøavtaler/utviklingsavtaler, belønningsmidler og bypakker vil bli slått sammen til en felles ordning.

I Nasjonal transportplan 2014–2023 er det satt av 26,1 mrd. kroner i samlet statlig bidrag til bymiljøavtaler, inkludert belønningsordningen. Av disse midlene er 16,9 milliarder kroner avsatt til en ufordelt pott til statlige forhandlingsbidrag i helhetlige bymiljøavtaler og 9,2 milliarder kroner til belønningsordningen.

Midlene til bymiljøavtaler må sees i sammenheng med statens, fylkeskommunenes og kommunenes øvrige virkemidler, som alle kan inngå i en avtale mellom stat, fylke og bykommune om en bymiljøavtale:

- Statlige midler knyttet til riksveier, jernbane og kjøp av togtenester.
- Fylkeskommunale midler knyttet til fylkesveier og kollektivtransport.
- Midler fra brukerfinansiering, bl.a. bompenger, ev veiprising.
- Kommunenes virkemidler, bl.a. kommunale veier, arealforvaltning og parkeringspolitikk.

Byutviklingsavtaler, som bl.a. ble nevnt av statsminister Erna Solberg på NHOs Årskonferanse 2015, ligger forvaltningsmessig under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, men er, så langt BNL kjenner til, ikke nærmere beskrevet, og det er ikke knyttet økonomiske midler til disse utviklingsavtalene. Byutviklingsavtaler mellom staten og fylker/kommuner skal først og fremst klargjøre arealdisponeringen, og kan bidra til å lette saksbehandlingen knyttet til kommuneplaner og reguleringsplaner ved å bidra til tidligere og mer samordnet behandling av innsigelser fra ulike statlige etater og andre relevante stridstemaer, og dermed redusere planleggingstiden og øke gjennomføringsevnen.

Ved investeringer i nye jernbane-/metro-/t-bane-/bybane-/superbuss-strekninger, bør det være en absolutt forutsetning at det legges opp til konsentrasjon av boliger og næringslokaler (arbeidsintensive bedrifter) ved knutepunkter og langs traseene. Det bør foretas konsekvensanalyser som viser hvilken utbyggingstetthet som må til for å sikre et samfunnsøkonomisk akseptabelt resultat av infrastrukturinvesteringene. Statlige investeringer i viktige infrastrukturprosjekter må gjøres avhengig av enighet mellom fylker og berørte kommuner om utbyggingsmønsteret og utnyttelse av de tilhørende arealene slik at samfunnsøkonomiske gevinster blir realisert.

Det bør også i byutviklingsavtalene avtales et høyt nivå for fortetting langs eksisterende banestrekninger og eksisterende knutepunkter. Det staten kan bidra med her er ikke nødvendigvis store infrastrukturinvesteringsmidler, men kan være belønningsmidler for

høyere kollektivandeler, evt. investeringer i mindre størrelsesorden i bedre tilgjengelighet for gående og syklende og fremkommelighetstiltak for kollektivtransporten.

NHO peker i sitt innspill til neste NTP – «Samferdselspolitikken mot 2030» – på at bymiljø- og utviklingsavtaler er sentrale virkemidler for å sikre en areal- og transport-planlegging som tilrettelegger for å bygge opp et kollektivtilbud som kan ta veksten i etterspørselen. NHO mener det er behov for 50 mrd. kr til investeringer i kollektivtiltak i bymiljøavtalene frem til 2030 (ikke medregnet jernbaneinvesteringer), og at det i tillegg til investeringer er nødvendig med en kraftig økning til drift av kollektivtransporten ved at staten bidrar med 65 mrd. kr. til drift av lokalt og regionalt kollektivtilbud frem til 2030. BNL slutter seg til NHOs forslag.

For å gi et begrep om omfanget av de investeringer som er nødvendige, viser BNL til Ruter, som er administrasjonsselskapet for kollektivtransporten i Oslo og Akershus. Ruter anslår at det må bygges infrastruktur for metro og trikk, bussanlegg, bussterminal og fremkommelighetstiltak for om lag 60 mrd. kr. frem til 2030/40, dvs. et sted mellom 2 og 4 mrd. kr. pr. år. (Ruterrapport 2015: 2 «M2016 – Fra dagens kollektivtrafikk til morgendagens mobilitetsløsninger»). I tillegg kommer et vedlikeholds- og reinvesteringsbehov på rundt 2,5 mrd. kr. årlig.



BNL mener:

- *Bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler må sees som en helhet og forankres politisk både i regjeringen og i aktuelle fylker/kommuner.*
- *Arealpolitikken må få en sterkere plass i bymiljøavtalene/utviklingsavtalene med krav til utbyggingstetthet ved knutepunkter og langs kollektivtraseer.*
- *Staten må gi tydeligere garantier for investeringer i viktig infrastruktur, og at beløpet som stilles til disposisjon i Nasjonal transportplan må økes kraftig.*

2.5. Nærmere om bymiljø- og byutviklingsavtaler

Bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler er under utvikling. BNL forutsetter at disse virkemidlene utvikles videre etter hvert som man får erfaring. BNL har noen generelle synspunkter på hvordan de bør utvikles og på hvilke områder de bør anvendes.

2.5.1. Avtalene bør tilpasses den enkelte byregion

Det er store forskjeller mellom de ulike regionene, både mht. størrelse – folketall, geografi, trafikkmønster osv. Hovedstadsregionen skiller seg fra de andre ved at den er mange ganger større i folketall, at den funksjonelle regionen (pendlingsområdet) omfatter flere fylker og kommuner, at den består av en rekke større og mindre byer og tettsteder av ulik størrelse og tilgjengelighet i relasjon til hverandre (flerkjernet struktur). Den har et folketall og en bosettingsstruktur, som allerede i dag gir grunnlag for at en stor andel av arbeidsreisene kan tas med banebasert kollektivtransport (jernbane og T-bane/metro), selv om buss tar den største andelen av kollektivreisene.

De øvrige storbyregionene i Norge er i folketall mindre enn Osloregionen og har færre byer/tettsteder innen grensene for den funksjonelle byregionen (bo- og arbeidsmarkedsregionen). Bybanen i Bergen har vært en suksess, og bygges videre ut, men andre løsninger kan være mer aktuelle i de andre byregionene. Superbuss (egne busstraseer) er en løsning som nærmer seg banebaserte løsninger, og kan også være en

overgangsløsning før baneløsninger kommer på plass. Jernbanen har en regional rolle også i disse byene. Både Osloregionen og de andre storbyregionene er inne i regjeringens planer om 50 prosent støtte til store infrastrukturprosjekter.

I mellomstore byregioner, som f.eks. Grenland og Nedre Glomma er det ikke aktuelt med banebaserte løsninger utenom jernbanen. I begge disse regionene er det to byer som utgjør kjernen i regionen.

I inneværende NTP-periode er det pekt ut ni byområder som er aktuelle for bymiljøavtaler. Det kan imidlertid også være andre byer og større knutepunkter der det er viktig å se transportsystem og utbyggingsmønster i sammenheng. På en del av disse stedene legger staten ned store investeringsmidler i jernbaneutbyggingen. Det gjelder bl.a. langs InterCity-strekningene på Østlandet. Selv om ikke alle disse byene er utpekt som aktuelle for å inngå bymiljøavtaler i dag, er det rimelig at staten, som en konsekvens av investeringer i jernbane, kan stille krav til arealutnyttelse og byutvikling til jernbaneknutepunktene.



BNL mener:

- *Staten må ha en differensiert tilnærming i forhandlingene om bymiljøavtaler/utviklingsavtaler tilpasset størrelse, særtrekk og utfordringer i de ulike byområdene.*
- *Investeringsstøtte til store bane- og superbussløsninger må konsentreres til de 4 største byområdene, der potensialet for økte kollektivandeler og behovet for nye kollektivløsninger er størst.*
- *I alle byområder, der staten går inn med midler som bedrer kollektivtilbudet (f.eks. langs InterCity-strekningene) bør staten inngå bymiljø-/utviklingsavtaler med fylke/kommune om konsentrert byutvikling ved knutepunktene.*

2.5.2. Avtaler må tilpasses konkrete utfordringer og løsninger

Tidsperspektivet for mindre investeringer i fremkommelighetstiltak er helt andre enn for store infrastrukturinvesteringer i nye baneløsninger og for utbygging av byutviklingsområder. Store baneprosjekter tar mange år både å planlegge og å realisere.

Utbygging og transformasjon av større byområder til flerfunksjonelle områder med boliger, næring, handel, kultur og fellesområder tar gjerne mange år (20 – 30 år), og gjennomføres ofte i flere trinn. Konkrete behov og planer kan endre seg underveis. Investeringene i baneinfrastruktur bør komme tidlig. Det er derfor umulig å knytte krav og belønning til oppnådde resultater for arealbruken.

Investeringsstøtten bør knyttes til konkrete baneinvesteringer. Der det dreier seg å etablere nye baneforbindelser (som f.eks. Fornebubanen eller bybanen i Bergen), gir dette muligheter for å stille krav til tetthet/volum og form på utbygging ved stasjoner og knutepunkt langs banen.

Der det skal forhandles om fortetting langs eksisterende baner, har ikke staten de samme mulighetene for å knytte krav til arealbruk til store infrastrukturbevilgninger. Men også her ligger det potensiale for fortetting, bedre arealutnyttelse og styrket markedsgrunnlag for kollektivtransporten. Fylket, som har ansvaret for tilskudd til kollektivtransport, bør derfor ha en egeninteresse i å fortette langs eksisterende baner.

Belønningsmidler for kollektivtransporten kan i større grad knyttes til oppnådde resultater innenfor kollektivtransporten, og kan anvendes til mindre investeringer i fremkommelighetstiltak for kollektivtransporten og andre investeringer som kan bedre tilgjengeligheten til stasjoner og knutepunkter.

Det er foretatt utredninger av kriterier for arealbruk og parkeringspolitikk knyttet til bymiljøavtaler. Både arealbruk og parkeringspolitikk er relevante faktorer, men BNL er skeptiske til en firkantet bruk av slike kriterier ved inngåelse av bymiljøavtaler/ utviklingsavtaler.

Perspektivene er langsiktige. Forutsigbarhet er viktig både for de store investeringene som skal gjøres i kollektivløsninger og for utbygging av boliger, næring og transformasjon av byområder. Forutsigbarhet er også viktig i drift og utvikling av kollektivsystemet. Samtidig må det være en viss lokal handlefrihet i styringen av midlene til ulike prosjekter og tilpasning til endringer i behov over tid.



BNL mener:

- *BNL anbefaler forhandlinger mellom stat, fylker og berørte kommuner om en felles ordning, der midlene til bypakker, bymiljøavtaler og belønningsmidler til kollektivtransporten inngår i en helhet knyttet til de konkrete utfordringer og løsninger for areal og transport i de enkelte byområdene.*

2.5.3. Arealbruk og byutvikling bør vurderes ved alle infrastrukturinvesteringer

Infrastrukturinvesteringer dreier seg ikke bare om jernbane, bybane eller nye superbusstraseer. Store deler av veiinvesteringene – bl.a. utbygging av veituneller og andre tiltak for å skille gjennomgangstrafikk fra lokaltrafikk og skjerme boområder fra støy og forurensing – har miljø og byutvikling både som formål og resultat. Da er det også rimelig at byutviklingspotensial, inkl. boligbyggingspotensial, vurderes i forbindelse også med større investeringer i veier, veituneller osv.

Oslopakke 1, 2 og 3 har gjennom snart 30 år hatt store positive effekter for byutviklingen, for skjerming av boområder og for utbygging av nye, flerfunksjonelle byområder. Bjørvika er det fremste eksempelet på dette. Det er blitt påstått at Bjørvika-tunellen ikke var samfunnsmessig lønnsom. Grunnen til dette må være at lønnsomheten blir sett ut fra et perspektiv om at det bare er kapasitet og reisetid på veien som teller i regnskapet, og ikke de store byutviklingsmuligheter som tunellen åpnet for. I tillegg har undersøkelser vist at klimagassutslippene er sterkt redusert ved den store konsentrasjonen av arbeidsplasser og boliger ved Norges største kollektivknutepunkt, sammenlignet med en spredt utvikling.

Bjørvika er spesiell som Norges største kollektivknutepunkt og sentrum i en befolkningstett region, men erfaringene fra Bjørvika bør også kunne brukes i andre prosjekter, der veiinvesteringer og kollektivinvesteringer bidrar til å skjerme boområder, og frigjøre nye områder for utbygging både av boliger og næring.



BNL mener:

- *Kommunene bør være forpliktet til å vurdere byutviklingspotensialet knyttet til samferdselsinvesteringer, og ta hensyn til dette ved revisjon av kommuneplan og vedtak av reguleringsplaner. Slike områder kan også inkluderes i forhandlingene om bymiljøavtaler/utviklingsavtaler, og ved utviklingen av regional plan.*

2.5.4. Utforming av knutepunkter bør gis spesiell oppmerksomhet

Bymiljø- og utviklingsavtalene skal følge opp vedtatte regionale areal- og transportplaner og konkretisere hva dette betyr for større og mindre investeringer i transportsystemet i regionen og for arealbruk, boligbygging og lokalisering av arbeidsplasser knyttet til

transportsystemet. Den konkrete utformingen av stasjoner og knutepunkter må overlates til den aktuelle kommunen og de aktører – private og offentlige – som skal realisere planene.

Konsentrasjon og fortetting rundt bysentra og andre knutepunkt bringer kommunene inn som en sentral aktør for samordnet areal- og transportpolitikk. Kommunene er planmyndighet, og vedtar kommuneplaner og reguleringsplaner. Et trafikkknutepunkt er et sted der flere kollektivtransportmidler møtes – buss, tog, T-bane/metro/bybane, trikk, taxi, båt eller fly, evt. også med (innfarts-)parkering. Effektive knutepunkter letter bytte mellom transportmidler og gjør kollektivtrafikken mer attraktiv for kundene. De minste buss/buss-knutepunktene er sjelden aktuelle for byutvikling, mens større og mer sentralt plasserte knutepunkter har stort potensiale for god byutvikling. I tillegg til gode omstigningsmuligheter for passasjerer, bør det legges til rette for god tilgjengelighet for gående og syklende. Knutepunkt bør ha høy arealutnyttelse og kvalitet, og ha stor andel besøksintensive virksomheter (handel, service, servering, hotell osv.). Utbygging av boliger og næring tett på knutepunktene er på lengre sikt det beste grunnlaget for å styrke markedsgrunnlaget for kollektivtrafikken.

Byer og knutepunkter som er koblet nært sammen med gode kollektivløsninger med høy regularitet og hyppige avganger, styrker kollektivtrafikken i regionen. Byutvikling knyttet til bysentra og andre knutepunkter er antakelig det viktigste arealgrepet for å styrke kollektivtrafikken, og dermed nå O-visjonen for trafikkvekst.

Det er lite hensiktsmessig å beskrive i detalj hvordan bysentra og knutepunkter skal utformes i bymiljøavtaler og utviklingsavtaler, men betydningen av knutepunktbasert byutvikling viser hvor viktig det er å gi kommunene en rolle i samarbeidet med stat og fylke om areal- og transportpolitikken. Realiseringen av knutepunktet vil også inkludere private aktører, utbyggere, eiendomsinvestorer, private og offentlige leietakere i nærings- og yrkesbygg. Hvilken aktør som skal ha hovedansvaret for utviklingen av knutepunktet kan variere. Det viktigste er at en aktør har ansvaret for helheten og at alle involverte aktører ønsker å bidra til helheten, og ikke bare tenker på sin oppgave i snever forstand. I planene for InterCity-utbyggingen er det eksplisitt nevnt at Jernbaneverket også skal bidra til knutepunktutviklingen.

Av de ulike aktørene er det i mange tilfelle kommunen, som mest naturlig tar et koordineringsansvar, og sikrer samspill mellom de mange offentlige og private aktørene, for at resultatet skal bli best mulig.

Østlandssamarbeidet har foreslått at fylkeskommunen kan ha et spesielt ansvar i den innledende fasen for å etablere samarbeid mellom alle offentlige og private aktører, som er involvert i utviklingen av et konkret knutepunkt. Hvilken aktør som har hovedansvaret og er pådriver i utviklingsfasen og utbyggingsfasen kan variere.



BNL mener:

- *Byutvikling knyttet til bysentra og andre knutepunkter er viktige grep for å realisere en samordnet areal- og transportpolitikk. Prioritering av de viktigste knutepunktene må være en viktig del av de regionale areal- og transportplaner.*
- *Både fylkeskommunene og kommunene har et viktig ansvar for å følge opp de knutepunktene som er prioritert i den regionale areal- og transportplanen, og bidra til godt samspill mellom alle relevante aktører.*
- *Alle aktører som er involvert i utviklingen av et knutepunkt og som nyter godt av slik utbygging må bidra til å utvikle helheten.*

2.6 Gjennomføringsmodeller – samarbeid med private utbyggere

Det er viktig at de overordnede målene for god byutvikling og miljø- og klimavennlige transportløsninger blir realisert gjennom de konkrete prosjektene. Det forutsetter samarbeid, både mellom ulike offentlige forvaltningsnivåer og etater, og mellom offentlig forvaltning og private og offentlige byggherrer og entreprenører. Det er derfor to typer avtaler som må etableres for å fremme bærekraftig byutvikling og transportutvikling:

1) avtaler mellom stat, fylke og kommune om finansiering av infrastruktur og drift av kollektivtransport samordnet med boligbygging og knutepunktbasert byutvikling innenfor naturlige byregioner (bymiljøavtaler og utviklingsavtaler).

2) avtaler mellom kommuner og utbyggere om realisering av reguleringsplaner for større utviklings- og transformasjonsområder og finansiering av nødvendig lokal infrastruktur. Virkemidlet her er utbyggingsavtaler koblet til rekkefølgekrav i reguleringsplanene, og forutsigbare modeller for kostnadsdeling som er forankret i kommuneplan som omtalt i kapittel 3.

Utbyggingsavtalene med private utbyggere gjelder både utvikling av gode boligområder og yrkesbygg, og vil i mange tilfeller være en forutsetning for gjennomføring av de overordnede avtalene. God byutvikling tilsier også at det er gunstig at større utbyggingsområder eller transformasjonsområder utvikles til flerfunksjonelle områder – med bolig, næring, handel, skole og andre offentlige funksjoner og gode fellesområder.

Av spesiell interesse er utvikling av de større knutepunktene og bysentraene. Regionale areal- og transportplaner, som følges opp av gode overordnede kommuneplaner, gir sammen med bymiljøavtaler/utviklingsavtaler, gode rammer for utviklingen, bl.a. mht. tetthet, utnyttelsesgrad og tilgjengelighet.



BNL mener:

- *Det er viktig at bymiljøavtaler og utviklingsavtaler følges opp av den enkelte kommune med kommuneplaner som skaper forutsigbarhet for utbyggingsøkonomi og fordeling av kostnader og som kan danne grunnlag for utbyggingsavtaler.*



3. Plansystem for gjennomføring av utbygging

3.1 Innledning

Som nevnt i de foregående kapitler i denne rapporten, må planene både legge til rette for gode avveininger og god og effektiv prosess. Dette innebærer tilrettelegging for god tilgjengelighet mellom arbeid, skole og forskjellige aktiviteter, ved bruk av korte avstander eller god infrastruktur. Videre er det et samfunnsoppdrag for kommunene å gjøre planprosessen så effektiv som mulig, uten at det går ut over det faglige innholdet og mulighet for medvirkning. Det er et problem at regelverket fungerer som en meny som sier noe om hva planer kan inneholde, men har ellers lite føringer om hva minimumskravene er og hvordan bestemmelsene skal utformes. Regelverket må dessuten angi hva planene *ikke* kan inneholde, bl.a. for å gi bedre avklaring mellom plan og byggesak. Det må være en målsetting at utredninger og avklaringer må kunne skje raskere enn i dag, og at planprosessen og avveiningene blir mest mulig ensartet mellom kommunene. Dette forutsetter sterkere styring av prosessene enn i dag fra statens side, og med større grad av harmonisert praksis i kommunene.

Det norske plansystemet er et blandet hierarki, der overordnede planer i utgangspunktet skal være styrende for lavere og mer detaljerte planer. Likevel oppleves at nyere planer av lavere grad til en viss grad kan fravike overordnede planer. Forutsigbarheten i plansystemet er derfor ikke helt klar. Dette har også sammenheng med at det ikke nødvendigvis er noen klar funksjonsfordeling mellom plannivåene. En områdeplan kan f. eks. i mange tilfeller overlape en kommunedelplan og det er heller ikke alltid noen klar avgrensning mellom hva en områdeplan kan inneholde og en detaljregulering. Dette kan bety at en utbygger ikke uten videre kan stole på de føringer som ligger i overordnet plan, og at det er uklart om en utbygging lar seg realisere før det aller siste planvedtaket er fattet.

BNL har sett på plansystemet i sin helhet og sett på de forskjellige nivåene, forholdet mellom dem, i hvilken grad de utformes med sikte på gjennomføring og hvor effektiv planprosessen er.

Fig. 3.1: Tiltaksområder og delmål for prosjektet Bolig og infrastruktur.

Tiltaksområder	Mål
1 Statlige/nasjonale virkemidler	Statlige virkemidler må bidra til boligforsyning og kollektivtransport i urbane områder med utbyggingspress.
2. Regionale planlegging - store grep (NTP)	Realisere plansamarbeidet Oslo og Akershus som modell for alle byområder
3. Planer orientert mot gjennomføring av utbygging	Reguleringsplaner må i større grad utvikles som redskap for gjennomføring av utbygging.
4. Endring i regelverk	Halvert tid i planprosesser
5. Utdanning og opplæringstiltak	Mer ensartet kommunal praksis, og økt rekruttering til arealplanleggingsfaget

Kommunenes rolle i planleggingen varierer. I løpet av de siste 10-årene av 1900-tallet utviklet det seg en omfattende praksis med private reguleringsforslag som grunnlag for kommunal planlegging samtidig som kommunenes planleggingskapasitet ble redusert. Av frykt for at kommunenes rolle som planmyndighet skulle miste betydning, ble det ved revisjonen av planreglene i plan- og bygningsloven (i kraft 1. juli 2009) bestemt at reguleringsplaner skulle deles i to: Områderegulering skulle være kommunenes ansvar, mens detaljregulering skulle baseres på utbyggingsprosjekter. Detaljreguleringen ble gitt en varighet på 5 år, som kunne forlenges. (Dette blir nå endret, se senere omtale.) At områderegulering bare skal være en offentlig oppgave har bare delvis slått til. Områdeplaner er i stor grad basert på private forslag. (Dette blir formalisert, ved at private forslag til områderegulering kan gebyrlegges.)

Arealplanleggingen i Norge er altså i stor grad basert på private forslag, mens kommunens oppgave er å sikre helhet i planlegging og utbygging innen kommunen og i forbindelse med infrastruktur på tvers av kommunegrensene. I lys av rolleutviklingen mellom forslagsstiller og kommunal planmyndighet peker BNL på behov for en klarere grensedragnin mellom hva som skal være kommunens ansvar i planprosessen og planavklaringene, og hva som kan gjøres til gjenstand for private initiativ og forhandlinger. Viktige økonomiske rammer for utbygging bør behandles tidligere i planprosessen for å sikre at ønsket utbygging blir gjennomført. Dette skal ikke redusere kommunens stilling som planmyndighet. Kommunens stilling bør også komme tydeligere frem gjennom styringen av planprosessen med plassering av ansvar for delleveranser og ansvar for at det finnes felles mål for kommunen og forslagsstiller.

Kapitlet omtaler BNLs vurderinger av hvordan et plansystem som tilrettelegger for mer effektiv gjennomføring av planprosess og utbygging, kan utformes. Utgangspunkter for drøftelsen og forslagene er at utbygger bør kunne velge et planløp som er mer tilpasset utbyggingens art, og dermed også kan medvirke i avgjørelsen av hvilken detaljeringsgrad planene skal ha. Utbygger bør ha innflytelse på planenes robusthet, dvs. med større mulighet for senere tilpasning, og bør i større grad kunne inngå forhandlinger med kommunen med trygghet for at det finnes et aktuelt forhandlingsrom. Mulighetene for dette ligger i stor grad i planregelverket allerede, men det oppfattes som et problem at regelverket fungerer som en oversikt over hva planer kan inneholde, men har ellers lite føringer om hva minimumskravene er og hvordan bestemmelsene skal utformes. Det er gitt utførlige veiledninger fra departementets side om hva planene kan og bør inneholde, men kommunene står relativt fritt til å utforme planbestemmelsene slik de selv vil.

Mer gjennomføringsorienterte planer bør også inneholde f. eks. økonomiske vurderinger for å sikre mer realisme i gjennomføringen.

Det er tidligere i år vedtatt enkelte endringer i planreglene i plan- og bygningsloven. Den viktigste for bygge- og anleggsnæringen er trolig at regelen om 5 års varighet for private detaljplaner er endret, slik at planene må vurderes på nytt etter 10 år, uten at de dermed settes ut av kraft. I tillegg er det innført flere veiledende tidsfrister og mulighet for å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av forbud eller påbud i plan.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har hatt på høring forslag til ytterligere endringer i planreglene. Endringene gjelder:

- Krav om oppstartmøte, og referat fra møtet. Kommunen får adgang til å stanse planforslaget før, under og like etter oppstartmøtet. Dersom kommunen gir klarsignal, skal forslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn dersom det er i overensstemmelse med overordnet arealplan.
- Det skal bli enklere å endre og oppheve reguleringsplaner. Det legges opp til mer kommunalt skjønn i beslutningen. Det skal også bli enklere å gi dispensasjon.
- Kommunen skal kunne ta gebyr for private forslag til områderegulering. I dag er det bare detaljplanforslag som kan gebyrlegges.
- Krav om sentral godkjenning av regional planstrategi bortfaller. Også krav om årlig rullering av handlingsprogram for regional bortfaller, og erstattes med krav om årlig vurdering.
- Enkelte lovtolkningsmessige avklaringer: Kravet til byggegrenser i 100-meters-beltet gjelder ikke for planer utarbeidet etter tidligere lover, og utløpet av 12-ukers-fristen for behandling av rammetillatelse avskjærer bruk av midlertidig forbud mot tiltak og bruk av ny plan.
- Godkjenningsordning for private planforslagsstillere, på linje med godkjenning av ansvarlige søkere, prosjekterende og utførende. Forslaget innebærer ikke krav om ansvarsrett, bare en frivillig faglig sentral godkjenning. Dette forslaget er i overensstemmelse med forslag fra rapporten «Enkelt å være seriøs», som et ekspertutvalg fra bygge- og anleggsnæringen la frem høsten 2014, og som var grunnlag for endringer i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven, først og fremst når det gjelder krav til foretak.

Flere av forslagene og bebudede senere forslag er i hovedsak i overensstemmelse med BNLs anbefalinger og BNL støtter disse. Et unntak er imidlertid forslaget om mulighet for kommunene til å stanse et planforslag i forbindelse med oppstartmøte, noe BNL mener kan føre til store vansker med å fremme forslag til planendringer. Dette er nærmere omtalt i BNLs høringsuttalelse til forslagene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har iverksatt tiltak for å redusere feil bruk av innsigelser. Det pågår forsøk med samordning av statlige myndigheters bruk av innsigelser i 12 fylker, og det er innskjerpet at bruken av innsigelser bare skal gjelde der nasjonale eller vesentlige regionale interesser står på spill. Tidligere har innsigelser ofte forhindret utbygging. Nå brukes innsigelser etter departementets vurdering også for å få til bedre og mer samordnet medvirkning. Departementet fremhever arbeidet med tidlig medvirkning og god dialog.

BNL støtter regjeringens og departementets arbeid for å forenkle og forbedre plansystemet og planprosessene. BNL har likevel ambisjoner om mer omfattende endringer som skal sikre bedre samhandling mellom kommuner og utbyggere. Bedre konsekvensutredninger i planarbeidet slik at planene har større muligheter enn i dag, for å bli gjennomført. Og et plansystem der overordnede planer i større grad binder planer av lavere grad, for å sikre effektive beslutningsprosesser. Prosjektet mener videre at selv om mye oppnås gjennom veiledninger og forsøk, er det likevel så store forskjeller i praktiseringen av regelverket at det også er nødvendig med regelendringer som stiller klarere krav til prosess, likebehandling, planers innhold og dokumentasjon.

Mye kan oppnås gjennom forbedring av praksis. Endringer av regelverket bør likevel angi målsettinger for praksis. Praktiseringen av regelverket er svært varierende mellom kommunene derfor er det etter BNLs vurdering behov for et strammere regelverk.

BNLs forslag er omfattende, og krever grundig gjennomgang av regelverket. BNL har verken hatt mulighet for eller ambisjon om en slik grundig gjennomgang. I forbindelse med noen av forslagene presenteres eksempler på lovbestemmelser som kan gi et mer presist innhold enn i dag, uten at forslagene på noen måte er en fullstendig eller tilstrekkelig gjennomgang.

Prosjektets forslag har vært diskutert i arbeidsgrupper, og har vært på en relativt bred høring. Tilbakemeldingene fra diskusjonene og høringsrunden er at prosjektets ambisjoner støttes, selv om det kan være diskusjoner om de enkelte forslagene. Innspill fra diskusjons- og høringsrunden er innarbeidet i forslagene.

3.2 Statlige føringer som krav

For å utvikle effektive bo- og arbeidsmarkedsregioner og sikre mer miljøvennlig transport, må befolkningsveksten lede til en større andel boliger og arbeidsplasser i konsentrert utbygging i og rundt kollektivknutepunkter, byer og tettsteder. Dette innebærer fortetting og transformasjon, og et utbyggingsmønster som aktivt støtter opp om økt kollektivtransport tilrettelagt gjennom mer samordnet bolig-, areal- og transportpolitikk.

For å understøtte denne politikken må det legges til rette for statlige virkemidler ved en kombinasjon av sterkere statlige krav, og/eller ved avtaler med kommunene som gir bindende rammer for kommunene i den videre planleggingen. I dag begrenses de statlige virkemidlene i hovedsak til planretningslinjer, som er et meget svakt virkemiddel for å gjennomføre politikken. Planretningslinjene er generelt utformet (jf. de nye planretningslinjene for samordnet areal-, bolig- og transportplanlegging) og er i liten grad bindende for kommunene. De gir ikke rettigheter til noen parter, og virkningen av at de ikke overholdes er bare at de gir innsigelsesadgang, noe som heller ikke er ønskelig, ettersom det er et mål å redusere bruken av innsigelser. Det er også gitt forskjellige statlige planretningslinjer som gjelder forskjellige interesser, og som hver for seg gir grunnlag for innsigelser. Det er derfor behov for at det ikke bare er innsigelsene som må samordnes, jf. kapittel 3.4, men også planretningslinjene må samordnes. I denne samordningen må det legges særlig vekt på bolig og miljø, der også infrastruktur er en vesentlig del. Planretningslinjene må utformes mer konkret, slik at de gir klare føringer for kommunens planlegging, ikke bare overordnede målsettinger. For eksempel må det stilles krav til planretningslinjene (og andre planvirkemidler) at de inneholder økonomiske konsekvenser.

Dette kan innebære behov for større bruk av statlige planbestemmelser i stedet for planretningslinjer, og større bruk av statlige reguleringsplaner, i hvert fall for større infrastrukturprosjekter. Disse virkemidlene kan brukes der det ligger an til konflikt mellom kommuner, og mellom forskjellige interesser i kommuner, som ikke blir løst gjennom de ordinære prosesser. Statlige planretningslinjer og planbestemmelser bør legges til grunn for regionplan og kommuneplan i sterkere grad enn i dag.

Ulempen med statlige bestemmelser er imidlertid at de er vanskelige å utforme på generelt grunnlag (som forskrifter), og vil ofte forutsette konkrete statlige tilpasninger i det enkelte tiltak. Også statlige reguleringsplaner kan være vanskelig å bruke, de vil f. eks. innebære at statlige myndigheter mister sin innsigelsesadgang, og forutsetter derfor en omfattende prosess i forkant. Statlige reguleringsplaner må utvikles til å bli et enklere planverktøy som kan brukes i flere sammenhenger enn i dag, for eksempel som et instrument som staten skal forpliktes til å bruke der forskjellige kommuners interesser står imot hverandre, og det ikke finnes løsning gjennom en klart definert og avgrenset

forhandlingsprosess. Det vil derfor alltid være vanskelige avveininger i hvilken grad statlige virkemidler skal brukes i forhold til utvikling av et mer forpliktende avtaleverk. BNL mener likevel at økt bruk av statlige virkemidler er av betydning for en helhetlig utbygging av infrastruktur som grunnlag for bolig og næring.



BNL mener:

- *Det må gjøres sterkere bruk av statlige planbestemmelser.*
- *Bruk av statlige virkemidler for å gjennomføre infrastrukturtiltak må økes.*

Forslag til regelendringer:

Økt bruk av statlige virkemidler krever i og for seg ikke regelendringer, ettersom de aktuelle statlige virkemidler allerede ligger nedfelt i regelverket, og det er vanskelig å fastsette i hvilke situasjoner de eventuelt skal kunne brukes. Det kan likevel tenkes en obligatorisk bruk av statlige virkemidler for å løse konflikter f. eks. dersom det er motstrid mellom forskjellige kommuners trasévalg, eller oppstår andre konflikter der dagens virkemidler for konfliktløsning medfører unødig lange prosesser. Dette kan gjelde både når statlige planbestemmelser skal brukes, og når statlig reguleringsplan skal brukes.

Forslag til regelendring:

Ny § 6-5 (*Bruk av statlige planvirkemidler*):

Der utarbeiding av arealplan omfatter (deler av) flere kommuner som ikke oppnår enighet, eller det oppstår konflikter som ikke løses av den enkelte kommune, skal staten vurdere behovet for bruk av statlig reguleringsplan eller statlige planbestemmelser.

3.3 Infrastruktur og overordnet arealdisponering i forpliktende regionplan

Grunnlaget for utbygging må ligge i overordnet plan, der de nødvendige prioriteringer av infrastruktur blir fastlagt. Det er nødvendig å bedre forutsigbarheten i plansystemet, slik at en utbygger vet at de rammebetingelser som legges i en overordnet plan, også skal gjelde for den videre planutforming og planprosess. Dette innebærer at dersom det utarbeides en regionplan, må den i større grad enn i dag gi bindende føringer for kommunale arealplaner. Spørsmålet er om regionale planer skal gi sterkere og mer bindende føringer for kommunenes videre planlegging blir særlig aktuelt i forbindelse med større infrastrukturtiltak, knutepunktlokalisering, og som følge av dette avveininger og prioriteringer om lokalisering av utbyggingsområder, verneområder og infrastruktur.

Dette forutsetter at regionplanen er utarbeidet i samarbeid med berørte kommuner, og gjennom mer aktiv og forpliktende bruk av regionalt planforum. Regionplanenes juridiske status må derfor klargjøres. Dette kan f. eks. innebære at fylkeskommunen får plikt til å utforme bestemmelser som er bindende for kommunenes videre planlegging, først og fremst mht. infrastruktur, etter en avklaring i det regionale planforum, f. eks. etter modell fra plan-samarbeidet Oslo-Akershus. Slike bindende bestemmelser vil da være mer konkret tilpasset utviklingsbehovene i kommunene enn f. eks. generelle statlige bestemmelser vil være. Disse vil kunne ivareta medvirkningsprosessen fra statlige interesser på en bedre måte, dersom disse blir samordnet og avklart på regionnivå. Regionplaner som gir vesentlige føringer for

infrastruktur, må også omfatte planer eller modeller for finansiering av sentrale deler av planens infrastrukturtiltak.

Staten må også være aktiv deltaker i utformingen av regionplan, først og fremst når det gjelder overordnet arealdisponering for infrastrukturtiltak, og når det gjelder finansiering. Dersom kommunene ikke klarer å bli enige i prosessen for regionplan, må staten gripe inn med statlige virkemidler. Disse virkemidlene må også omfatte finansiering, f. eks. slik at kommuner må akseptere lavere bidrag dersom de trenerer prosessene. Kommuner som legger tilrette for arealdisponering som ivaretar formål som nærhet til kollektivpunkter, må kunne belønnes.

Utfordringen kan ligge i at kommunens deltakelse i utarbeidelsen av regionplan også binder opp kommunens fremtidige planmyndighet, noe det er visse stengsler for i dag. Dette forutsetter en klar fordeling av rollen mellom regionplan og kommuneplan, slik det i stor grad er i dag, ved at regionplan ikke er detaljert utformet, men kun avsetter områder til f. eks. utbygging, og den videre detaljeringen utformes av den enkelte kommune. Poenget er at regionplanen må inneholde bindinger for den kommunale arealplanleggingen. Regionplanen må tre i kraft straks den er vedtatt, og det må ikke kunne bygges i strid med regionplanen. En styrking av regionplanens binding av kommuneplanens arealdel vil imidlertid også kreve forankring i regelverket. Det er derfor viktig at den overordnede føringen fra regionplanen som er gjort gjennom en prosess der kommunene har medvirket, ikke senere kan endres av den enkelte kommune gjennom kommuneplan- og reguleringsplanprosessen. Kommuneplan- og reguleringsprosessen må dermed bare gjelde den mer detaljerte utformingen, mens de overordnede beslutninger må ligge fast.



BNL mener:

- *Det må være klarere funksjonsdeling mellom regionplan og kommuneplan, ved at regionplanen gjøres juridisk bindende for infrastruktur og overordnet arealdisponering.*
- *Når utarbeidelsen av regionplan skjer etter forpliktende deltakelse fra kommunene, må den gjøres bindende for kommunenes videre planlegging.*
- *Regionplan skal tre i kraft straks den er vedtatt, og det skal ikke kunne bygges i strid med vedtatt regionplan.*

Forslag til regelendringer:

Planhierarkiet bør strammes inn og gjøres klarere, særlig når det gjelder avskjæring av muligheter for omkamper. En effektiv planprosess forutsetter at deltakelse og medvirkning, enten det er fra offentlige organer eller fra private, skjer i tidlige faser. Senere behov for medvirkning må da bare være utfylling, mens de overordnede standpunkter må være endelig avklart på tidlige stadier og på overordnet nivå. Intensjonen er at det skal være slik også i dag, men praksis viser at det er behov for innstramminger.

Behovet for strammere planhierarki gjelder også regionplan, som bør få klarere rettsvirkninger. Regionplanens arealdisponering på overordnet nivå for eksempel at noen områder skal være utbyggingsområder, verneområder eller områder som skal avsettes til større infrastrukturtiltak bør være bindende for kommunenes planlegging. Dette under forutsetning av at kommunene har deltatt fullt ut i regionplanleggingen. Den mer detaljerte arealdisponeringen må avgjøres av kommunene (f. eks. hva slags type utbygging).

Når kommunen har deltatt i utformingen av regionplan, bør den binde opp kommuneplanleggingen i henhold til de interesseavklaringer som er foretatt i regionplanen. Dette vil også gjelde bymiljøavtaler. Dette innebærer at kommunen må gis mulighet – og kanskje plikt – til å binde opp fremtidig planmyndighet, noe som i dag er vanskelig, og som krever regelendring.

Forslag til regelendring:

§ 8-2 (*Virkning av regional plan*), nytt annet ledd:

Bruksformål som er angitt i regional arealplan er bindende for kommunal arealplanlegging.

§ 9-4 (*Overføring til regional plan*) justeres tilsvarende.

3.4 Statlige og regionale myndigheter – innsigelser

Innsigelser er statlige myndigheters adgang til å markere uenighet med planen, i tillegg til det generelle kravet om medvirkning. Innsigelser skal være begrenset til spørsmål av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Det er oppnevnt 22 forskjellige statlige innsigelsesmyndigheter. I tillegg kan fylkeskommuner og nabokommuner fremme innsigelser. Innsigelser kan fremmes både i kommuneplanprosessen og i reguleringsplaner. Innsigelser er ofte dårlig samordnet, og når kommunene må ta forskjellige innsigelser i rekkefølge, kan innsigelsene medføre sterk forsinkelse av planprosessen. Innsigelser atskiller seg fra klager, som er en mulighet alle som blir berørt av planen, har til å bringe saken inn for fylkesmannen. Innsigelser kan brukes av særskilt oppnevnte statlige myndigheter, fylkesmannen skal mekle, og innsigelsene skal deretter avgjøres av departementet dersom meklingen ikke fører frem.

Problemstillingene rundt innsigelser er grundig utredet, bl.a. i en KS-undersøkelse som ble gjennomført av Asplan Viak⁴, og omtalt i bl.a. stortingsmeldinger og andre steder. Planavdelingen i KMD har gjennomført kartlegging, og har som nevnt igangsatt forsøksordninger med forsterket samordning av statlige myndigheter i innsigelsessaker hos 12 fylkesmannsembeter. KMDs Planavdeling har også revidert sitt rundskriv om praktiseringen av innsigelser⁵, både for å tydeliggjøre behovet for tidlig forpliktende medvirkning fra innsigelsesmyndighetene i planprosessen, og for at innsigelsesbruken skal begrenses til nasjonale og viktige regionale interesser, slik loven foreskriver. I dag brukes innsigelser i for stor grad for å markere uenighet med planforslag, og kommer gjerne sent i prosessen. I tillegg medfører forsinkelsene store økonomiske konsekvenser, og innsigelsene skaper problemer for kommunenes avveining av interesser når det for eksempel skal legges til rette for boligbygging. Intensjonen med forsøksprosjektene er at de skal føre til en innstramning i bruken av innsigelser, særlig mht. tidlig samordning og avklaring av interesser. Dette har igjen ført til reaksjoner fra noen kommuner mot at «en samlet og samordnet stat» dermed kan få for stor makt og innflytelse i planleggingen i forhold til det kommunale selvstyret. KMDs arbeid med å redusere feil bruk av innsigelser har hatt virkning, og praksis er blitt betydelig forbedret.

Det er imidlertid behov for at forsøksvirksomheten nedfelles i nye regler som samordner statens bruk av innsigelser. Etter BNLs vurdering er ikke revisjon av rundskriv tilstrekkelig, og det vil i alle fall ta lang tid å endre praksis. Endring av rundskriv og veiledninger gir

⁴ AsplanViak 2012.

⁵ Rundskriv H-2/14, 18.02.2014 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.

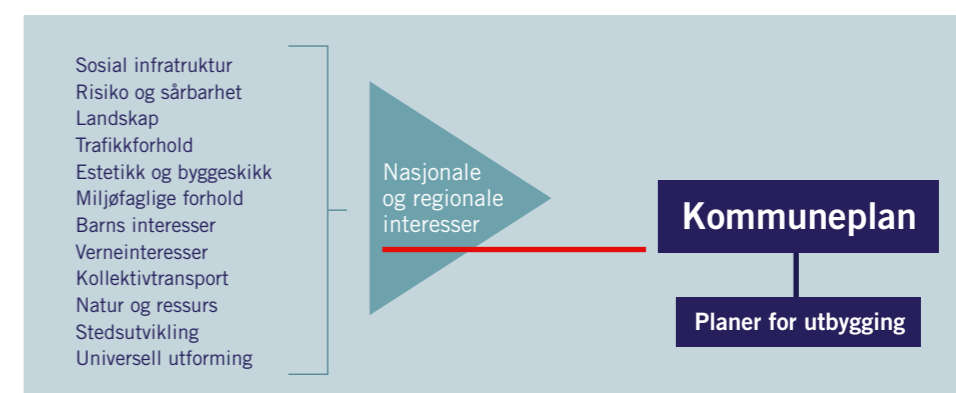
usikker fremdrift for endring av praksis, og det er etter BNLs vurdering også nødvendig med regelendringer. Mange av problemene oppstår fordi innsigelsesmyndighetene unngår avskjæring av innsigelsesadgang ved å varsle innsigelser, som krever egne avklaringsprosesser for å unngå at formell innsigelse fremmes.

Det er også et problem at innsigelser ikke behandles samlet, men kan skje suksessivt. Dette innebærer at en avklaring med én innsigelsesmyndighet kan komme i konflikt med en annen innsigelsesmyndighet på et senere stadium, som fører til behov for en ny runde med avklaringer. (De nevnte forsøksprosjektene har som målsetting at innsigelsene skal samordnes før de fremmes.) En problemstilling er videre at f. eks. antikvariske myndigheter både er statlig og fylkeskommunalt organisert. Det er derfor behov for samordning på tvers av nivåene.

Det er altså behov for et skille i regelverket som gir tidlig avklaring og forpliktende deltakelse, og som avskjærer mulighet for senere innsigelser. Det bør utarbeides nye regler om at innspill skal fremmes tidlig i planleggingen, og at innsigelse skal avgrenses til der det er konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Det bør settes tidsfrister for innsigelsesmyndighetenes behandling av innsigelsessaker, med den konsekvens at innsigelsen faller dersom fristen ikke overholdes. For å gi forutsigbarhet på kommunenivå, må avklaringen på regionalt nivå dermed også gjelde kriteriene for hva som skal defineres som vesentlige regionale interesser, slik at dette ikke kan tolkes forskjellige av de forskjellige innsigelsesmyndigheter. Kriteriene må altså gjøres bindende ved utarbeidelsen av regionplan, og legges til grunn når kommuneplanen skal utformes. Også forholdet til statlige interesser må avklares regionalt. Dette kan f. eks. gjelde verneinteresser. Her må det i regionplan foretas avveining av hvordan vern kan ivaretas og gjennomføres, med statlige virkemidler som fredning, økonomiske tilskudd mv., kontra kommersielle interesser mht. drift og utbygging.

I tillegg er det et problem at innsigelsesadgangen gjelder både kommuneplan og reguleringsplan, noe som skaper mulighet for omkamper fra det ene plannivået til det andre. Dette bidrar til manglende forutsigbarhet. I prinsippet skal ikke dette skje, men omfanget av innsigelsesbruken i reguleringsplaner (selv om denne iflg. KMD nå synes noe redusert) viser at innsigelsesmyndigheten benyttes i unødvendig omfang, og på et for sent stadium i planprosessen, jf. problemstillingen over vedr. planhierarki. BNL mener derfor at det er viktig at alle synspunkter fra de forskjellige offentlige interesser blir samlet og avklart i forbindelse med kommuneplanprosessen, og ikke skal kunne tas opp på nytt i senere faser.

Figur 3.2 Statlige og regionale myndigheters innspill om nasjonale og regionale interesser til planer bør knyttes til konflikter om arealdisponering på et overordnet plannivå. Innsigelser bør begrenses til kommuneplan.



BNL mener:

- Resultatet av forsøkene må nedfelles i regelverk som sikrer samordning av statlige og fylkeskommunale innsigelsesmyndigheter.

- Det må innskjerpes tidlig medvirkning i planleggingen, ved at innsigelsesadgangen faller bort dersom medvirkningen ikke skjer innen fastsatte frister.
- Innsigelser må begrenses til kommuneplaner, bare brukes én gang, og skal dermed ikke tas opp igjen i reguleringsplaner.

Forslag til regelendringer:

Innsigelsespraksisen er forsøkt innskjerpet gjennom rundskriv og forsøk. Dette er etter BNLs vurdering ikke tilstrekkelig, det er nødvendig med innskjerping av regelverket, først og fremst gjennom å sikre forpliktende tidlig deltakelse fra andre myndigheter i planprosessen. Behov for et strammere planhierarki tilsier at deltakelsen i størst mulig grad må avgjøres i tidlige faser, dvs. i regionplan eller kommuneplan, at manglende deltakelse avskjærer muligheten til å fremme innsigelser (dersom det ikke foreligger nye forhold), og at det ikke skal være mulig å fremme innsigelser til forhold som er avklart tidligere (dette fremgår for så vidt av pbl § 1-9, men trenger innskjerping). Det må fastsettes et skjæringspunkt i loven for når innsigelsesadgangen er avskåret. En målsetting bør være at innsigelser bare kan brukes i, og må avklares i, overordnet plan, men ikke kan tas opp igjen i reguleringsplan. Det må videre lovfestes et krav om at innsigelser skal være samordnet, slik det nå gjøres forsøk med i 10 fylker.

Forslag til regelendring:

§ 5-4 (*Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag*), første ledd:
Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel (sløyfes: og reguleringsplan) i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Innsigelsen må inneholde avveining av innsigelsesmyndighetens særinteresse og samfunnsinteressen. Innsigelse til reguleringsplan kan bare fremmes der organet ikke har hatt mulighet til å medvirke i eller fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel. Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom innsigelsen ikke fremmes innen en fastsatt frist.

3.5 Medvirkning må forenkles og effektiviseres

Problemstillingen gjelder både de forskjellige myndigheter som skal uttale seg eller fatte vedtak, og naboer og andre berørte. Det er foretatt noen oppryddinger i regelverket, bl.a. gjennom reglene om at forhold som er avklart tidligere, både i plan og byggesak, ikke skal kunne tas opp på nytt. Når det klages på et vedtak, skal likevel klageorganet (fylkesmannen) prøve alle sider av saken. Dette kan skape uforutsigbarhet, og det bør være mulig å begrense klageorganets kompetanse i plan- og byggesaker til de forhold som er omfattet av klagen.

Offentlige myndigheters deltakelse må gjøres mer forpliktende i en tidlig fase, slik at overordnet plan i større grad skal binde senere detaljplaner. Etter denne muligheten for tidlig medvirkning må det i større grad kunne avskjæres muligheter for å komme tilbake på senere stadier. Dette gjelder både den ordinære medvirkning, som nå skjer på alle nivåer til og med byggesaken, og bruken av innsigelser. Innsigelsesadgangen må reduseres til der det er absolutt nødvendig, og bør bare kunne brukes én gang, jfr. kap. 3.4 Praksisen med «varsel» om innsigelser bør fjernes eller reduseres til et minimum. Offentlige myndigheters

medvirkning må skje parallelt i stedet for trinnsvis, slik at utbygger og kommune unngår at nye forhold kommer frem etter at andre forhold er avklart. Medvirkningen kan f. eks. skje i godt forberedte løsningsorienterte møter der alle aktuelle myndigheter møtes samlet, sammen med kommunen og forslagsstiller. Beslutninger som fattes i møtet må protokollføres. Dette innebærer at representanter for de ulike sektormyndighetene må ha myndighet eller fullmakt til å foreta nødvendige beslutninger i sammenheng med den aktuelle planen. Ny varsling bør bare være nødvendig der det er skjedd vesentlige endringer i tiltaket.

Naboer og andre interessenter skal varsles ved oppstart av planarbeidet. Deretter bør varsling av naboer og andre interessenter kunne reduseres til én gang, under forutsetning av at varslingen i tilstrekkelig grad tydeliggjør virkningene av planen/tiltaket. Ny varsling bør som et utgangspunkt bare være nødvendig der det er skjedd endringer i planen/tiltaket, evt. også ved ytterligere detaljering som krever varsling. Mindre byggetiltak utformes i dag ofte så detaljert i detaljplaner mht. utforming, fasadegrep, fasadeuttrykk, sol-/skyggediagrammer, høyder mv., at ny nabovarsling ikke anses nødvendig. Det bør være opp til tiltakshaver om detaljplanen utarbeides etter spesifikasjoner som tilsier at nabovarsling kan sløyfes i rammetillatelsen, og eventuelt at detaljplan og rammetillatelse slås sammen, slik det legges opp til ved lovendring om felles varsel (fra 1. juli 2015). Ved forhandlingsbasert planlegging må også varsling og kunngjøring av plan og utbyggingsavtaler kunne slås sammen. Det bør klargjøres i regelverket at nabovarsling i byggesaken bare gjelder forhold som ikke har vært avklart tidligere, f. eks. dispensasjoner eller andre avvik. Til en viss grad ligger denne muligheten nå klarere i regelendringer fra 1. juli 2015. Det bør også utarbeides føringer for et klageorgans kompetanse til bare å prøve de forhold som er påklaget, og som ikke er avgjort tidligere.

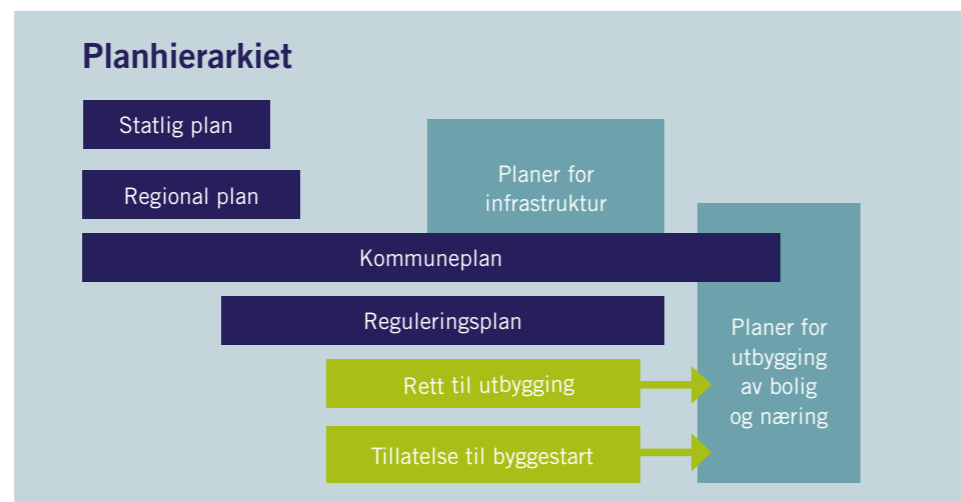
BNL mener:

- *Offentlige myndigheters medvirkning må skje tidlig og parallelt.*
- *Varsling om oppstart av planarbeid og kunngjøring av oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtaler bør kunne slås sammen.*
- *Klageorganets kompetanse bør avgrenses til å behandle aktuelle forhold som er påklaget, og som ikke er endelig avgjort.*
- *Det må legges bedre til rette for felles varsling og felles behandling av detaljplan og byggesak.*

3.6 Forholdet mellom kommunale plannivåer

Plansystemet er i utgangspunktet hierarkisk, og kommuneplaner skal være styrende for reguleringsplaner (områdeplaner og detaljplaner). Det er likevel mulig å fravike kommuneplaner gjennom senere reguleringsplaner. Kommunedelplaner kan derimot ikke fravike kommuneplaner, og detaljregulering kan ikke fravike områdeplaner. Vi har altså en blanding av hierarki og mulighet for fravik. Selv om fraviket bare kan skje i forholdet mellom nyere reguleringsplaner og eksisterende kommuneplaner (og i begrenset omfang), skaper dette usikkerhet fordi man dermed ikke kan stole fullt og helt på en overordnet plan. I tillegg kommer muligheten for planendringer på hvilket som helst tidspunkt, at forhold som f. eks. grad av utnytting ikke er endelig avgjort før siste vedtak i detaljreguleringene og kommunenes mulighet til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak, og deretter fremme ny plan, helt til det er gitt rammetillatelse (eller frist for behandling av rammesøknad er utløpt, slik det foreslås i lovforslag fra KMD høsten 2015).

Fig. 3.3 Kommuneplan som samordnet plan med regional plan for infrastruktur og areal, og som plan for arealdisponering for ulike formål.



BNL mener at man med et bedre definert planhierarki vil kunne bedre forutsigbarheten i prosessen (se nærmere omtale under). Samtidig vil skillet mellom kommunedelplan og reguleringsplan kunne gjøres klarere, og man kan dermed spare ett eller flere plannivåer. Det bør være detaljeringsgraden som bestemmer hvilket nivå (kommunedelplan, områderegulering eller detaljregulering) som gir utbyggingsrett. For eksempel må kommunen selv kunne bestemme at kommuneplanen skal gi byggerett, slik at man er sikret å kunne gå direkte fra kommuneplanen til rammesøknad uten å måtte gå veien om detaljplaner. Et strammere system vil redusere muligheten for «omkamper» på senere stadier i prosessen, og vil kunne gi tidligere avklaringer. Et slikt system ville også kunne skjerpe behovet for at planer blir mer innrettet mot utbygging allerede når kommuneplanen utarbeides. Utbyggingen vil dermed kunne få en klarere politisk forankring. Dette medfører ikke at nødvendige endringer skal avskjæres, og mindre endringer må kunne foretas enkelt der det er behov for det, bl.a. slik det foreslås i forslag fra KMD til endring av plan- og bygningsloven § 12-14. Det er imidlertid behov for klarere funksjonsfordeling mellom plannivåene, slik at de nødvendige beslutninger på mer detaljert nivå kan tas på det mest hensiktsmessige stadium i planprosessen.

BNL mener videre at det er nødvendig med tidlig politisk forankring av planarbeidet. Det er viktig at den politiske forankringen ikke bare gjelder planprogrammene, men også de enkelte planer, først og fremst kommuneplanen, som etter vårt forslag om et mer hierarkisk plansystem vil gi mer bindende rammer for reguleringsplanleggingen enn i dag. En tydelig politisk forankring tidlig i prosessen vil både gi utbygger større forutsigbarhet enn i dag, og bidra til at reguleringsplanprosessen kan skje mer effektivt.

Fig. 3.4 Illustrasjon av arbeidsdeling mellom plannivåene i en hierarkisk planmodell. En forpliktende regionplan gir grunnlaget for planlegging på to nivå ved kommuneplan og reguleringsplan, hvor den siste er en plan for gjennomføring av utbygging.

Plannivå	Arealbruk	Infrastruktur	Bolig
Regionplan	Vern eller utbygging	traseavklaringer for bane og vei	- knutepunkt - regionale sentra
Kommuneplan	- formål i utbyggingsområder - hensynssoner i vernet områder	tilpasninger til regionale veiløsninger og knutepunkt	- blokk eller småhus - bolig og sosial infrastruktur i sammenheng
Reguleringsplan (plan for utbygging)	- vei og gateløp - høyder - utnyttelse - byggelinjer	- kryss - felt for sykkel og gående - byggelinjer	- utnyttelsesgrad - boligtyper - høyder - byggelinjer

⁶ Plan- og bygningsloven § 17-2.

⁷ Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene, NIVI Analyse 2014 på oppdrag fra KS. Se også Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge, NIBR 2011.

Det er altså behov for en klarere funksjonsfordeling mellom kommuneplan/ kommunedelplan og reguleringsplan. I kommuneplanen skal det bl.a. foretas overordnede avklaringer mht. sektormyndigheter, innsigelser, konsekvensutredninger osv., og kommuneplanen skal f. eks. kunne gi overordnede forutsetninger (forutsigbarhet) for utbyggingsavtaler, jf. plan- og bygningslovens krav om forutsigbarhetsvedtak⁶. Reguleringsplanen må kunne tilpasses situasjonen, enten som «robust» og fleksibel reguleringsplan tilpasset utbygging i flere trinn, eller tilpasset direkte byggesaksbehandling for mindre utbygginger. Den må derfor kunne gjøres så detaljert som situasjonen tilsier.

Dagens planer kan som nevnt ha forskjellig detaljeringsnivå. Det er ikke nødvendigvis plantypene som angir detaljeringen. En kommunedelplan kan f. eks. være tilstrekkelig detaljert til å kunne legges til grunn for en rammetillatelse, slik at reguleringsplan ikke er nødvendig. Likevel er det reguleringsplanen som gir en byggerett, mens kommunedelplanen ikke gir en tilstrekkelig juridisk rett. Likeledes kan forskjellen mellom en områdeplan og en detaljregulering være liten. Den viktigste forskjellen er at detaljreguleringen kan fremmes som utbyggerforslag og gebyrlegges, og at detaljplanen har en begrenset varighet. Denne var tidligere 5 år (med mulighet for forlengelse), men er etter 1.7.2015 endret til at plangrunnlaget må vurderes etter 10 år. Det er i tillegg innført lovendring om at behovet for nabovarsling i byggesaken kan falle bort dersom varslingen er tilstrekkelig ivaretatt i forbindelse med reguleringen. Det er da mulig å gjennomføre parallell behandling av plan og byggesak dersom varslingsreglene for plan brukes. Denne adgangen er som nevnt lite brukt.

Områdeplan som kommunal plan har vist seg å være et overambisøst plannivå å håndtere for kommunene. I dag praktiseres et utstrakt samspill mellom private forslagsstillere og kommuner om utarbeiding av områdeplaner, men hvor kommunene ikke kan ta seg betalt for sin medvirkning. BNL støtter derfor KMD i at private forslag til områdeplaner skal kunne gebyrlegges for å bedre kommunenes kapasitet i områdeplanleggingen (se nærmere under kapittel 3.10). Kommunene har i dag altfor dårlig kapasitet i planarbeidet⁷.

Gebyr for private forslag til områdeplaner ligger også til i KMDs forslag til endringer i planreglene i plan- og bygningsloven. Dette bør kommunene bruke til å øke sin plankapasitet, og til å effektivisere planprosessene.

Disse forslagene vil gi mulighet for en to-delning av plannivåene, dvs. en kommuneplan/ kommunedelplan, og en reguleringsplan. Under forutsetning av klarere funksjonsfordeling og -avklaring, bør det være unødvendig å operere med så mange plannivåer som i dag. Dette vil også medføre økt forutsigbarhet.



BNL mener:

- Det er nødvendig med et klarere hierarki i plansystemet for å øke forutsigbarheten.
- Det er behov for en klarere funksjonsfordeling mellom kommuneplan og reguleringsplan.

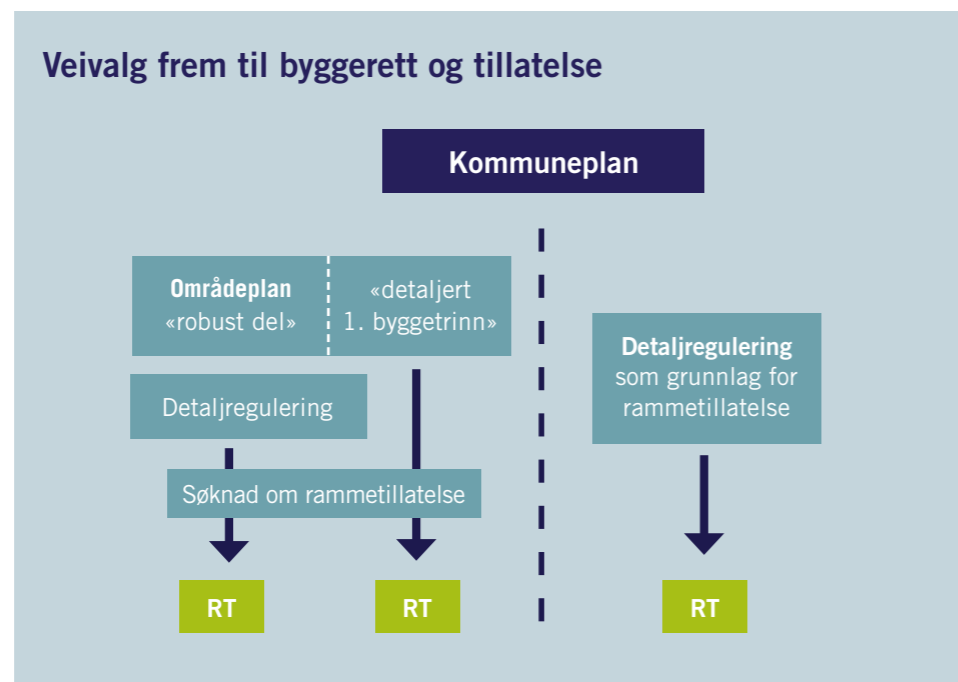
3.6.1 Forholdet mellom områdeplan og detaljplan

En områdeplan må være «robust» og tilstrekkelig fleksibel til at den skal kunne brukes over lengre tid. Den skal gi byggerett samtidig som den skal gi rom for tilpasninger. Dette kan innebære at områdeplanen ikke trenger å inneholde mer enn de tidligere «flaterreguleringsplaner», der det var tilstrekkelig med krav til formål, utnytting og byggegrenser.

For at en reguleringsplan skal kunne føre direkte videre til en rammetillatelse, må det

fastsettes et «objektivt» minimumsnivå, som bør fremgå direkte av regelverket, jf. beskrivelsen over om behovet for klar funksjonsfordeling mellom plannivåene. Dersom dette nivået er tilfredsstillende, bør det være unødvendig med en videre detaljregulering. En tiltakshaver/utbygger må kunne velge om han vil tilfredsstille dette minimumsnivået, eller bruke en mer overordnet regulering som forutsetter en ytterligere detaljregulering. Det må fastsettes et informasjonsinnhold med et objektivt minimumsnivå for planer som skal kunne lede til rammesøknad i neste trinn, uten at det er nødvendig å gå veien om detaljplan. Tiltakshaver bør kunne velge «spor» for planarbeidet som «robust» eller som detaljert plan. Ved bruk av «robust» eller grovmasket områderegulering vil dermed planarbeidet måtte føres videre for å komme til tilstrekkelig informasjonsnivå for byggesaksavklaring/rammesøknad, som dermed vil tilsvare dagens detaljregulering.

Fig.3.5 Forholdet mellom detaljplan og rammetillatelse. Kommunen og tiltakshaver må i samarbeid kunne fastsette om det skal velges et «robust» eller et detaljert nivå for en reguleringsplan, og dermed hva som eventuelt skal føres videre som detaljregulering på grunnlag av en grovmasket eller «robust» områderegulering.



BNL mener:

- Det skal bare være to formelle plannivåer, kommuneplan og reguleringsplan.
- Områdeplan bør kunne velges av utbygger i et to-sporet system som enten «robust» eller «detaljert» områdeplan med planavklaring for søknad om rammetillatelse. Begge spor må kunne brukes for ulike områder i samme plan.
- Det må fastsettes et informasjonsinnhold med et objektivt minimumsnivå for planer som skal kunne lede til rammesøknad i neste trinn.

3.6.2 Standardisering av planbestemmelser – forskjeller mellom kommuner

Det er i dag stor ulikhet mellom kommunene når det gjelder hva planene inneholder, hvordan planbestemmelser utformes, og hvordan dokumentasjonskravene ser ut. Det kan også være store forskjeller internt i kommunene, for eksempel mellom forskjellige saksbehandlere. Det er til dels varierende kvalitet på reguleringsplaner med varierende

detaljeringsgrad. Det forekommer også motstrid mellom planer, og i noen tilfeller ulovlige vilkår. Forholdet mellom forskjellige hensynssoner kan f. eks. være en problemstilling. Manglende plankapasitet og kompetanse i en del kommuner er også en stor utfordring.

Regelverket er i stor grad en meny som sier noe om hva planer kan inneholde, men har ellers lite føringer om hva minimumskravene er, og hvordan bestemmelsene skal utformes. Regelverket sier også lite om hva planer *ikke* skal inneholde. Det er gitt utførlige veiledninger fra departementets side om hva planene skal inneholde, men kommunene står ellers fritt til å utforme planbestemmelsene slik de selv vil. Også dokumentasjonskravene varierer mellom kommunene.

Dette fører til store forskjeller mellom kommunene, dvs. at planene har større forskjeller i utformingen enn det som er nødvendig ut fra lokale forhold. En del forskjeller er nødvendige ut fra spesifikke forhold i den enkelte kommune, men for det første bør utformingen av bestemmelsene være lik og gjenkjennbar (selv om kravene kan variere), for det andre bør dokumentasjonskravene være like, og for det tredje bør kommunenes skjønn f. eks. mht. lovtolkning kunne reduseres. Utbyggere må ofte forholde seg ulikt fra kommune til kommune når det gjelder hvilke krav som må oppfylles i planbehandlingen, for eksempel mht. dokumentasjonskrav, som kan være svært ulike i innhold og detaljering. I tillegg forekommer det at kommuner i planvedtaket stiller krav til dokumentasjon i byggesaken som skulle ha vært oppfylt i forbindelse med utarbeiding av planen, f. eks. krav om kartlegging av biologisk mangfold. Det er derfor behov for standardisering av planbestemmers utforming mht. tekster, systematikk, minimumskrav og dokumentasjonskrav. Det er også behov for en avgrensning og synliggjøring av når det er aktuelt med innholdsmessig likhet/ulikhet. En slik standardisering vil gjøre utforming av private planforslag enklere, skape større forutsigbarhet både i planprosessen og byggesaken, og ikke minst bidra til harmonisering av praksis mellom kommuner.

Potensialet for effektivisering med utgangspunkt i mer standardiserte reguleringsbestemmelser synes å være stort. Regelverket angir som nevnt muligheter for hva planene kan inneholde, men gir få faste rammer. BNL mener det må vurderes om det vil være hensiktsmessig med lov- eller forskriftsbestemmelser som angir tydeligere hva planer må inneholde, og hvordan de må utformes. I tillegg bør det fremkomme klarere hva som er obligatorisk innhold og utforming, og hva som overlates til den enkelte kommune ut fra lokale forutsetninger. Bestemmelsene bør også angi tydelig når det er snakk om kommunalt (fritt) skjønn, når skjønnet eventuelt er bundet, og når det ikke er skjønnsvurderinger overhodet. I tillegg til lovbestemmelser om standardisering bør det tydeliggjøres i veiledninger og maler hva standardiseringen skal innebære, bl.a. når det gjelder standardisering av dokumentasjon. Innføring av et mer standardisert regelverk kan eventuelt skje på grunnlag av forsøk med harmonisering av planer og planbestemmelser, der det også legges opp til betydelig grad av interkommunalt samarbeid.

Reguleringsbestemmelsene defineres i stor grad fra planprosjekt til planprosjekt. Reguleringsbestemmelser utformes ofte på grunnlag av forslag fra private forslagsstillere, og blir ofte bearbeidet av kommunale saksbehandlere i forbindelse med behandling av private planforslag. Det er ulike forståelser av både hva som skal reguleres og hvordan tekster skal tolkes. Forskjeller i forståelse og tolkning oppstår mellom saksbehandlere i samme kommune, mellom kommuner, og mellom saksbehandlere og forslagsstillere. Mer standardiserte bestemmelser og tilhørende tolkninger vil bidra til å fjerne merarbeid i kommunene og hos private forslagsstillere. Med en omforent struktur på bestemmelsene og felles terminologi kan planene dessuten forberedes for bruk i digital byggeprosess. Et

slikt arbeid vil passe godt i forhold til regjeringens IKT-satsning på 25 millioner kroner, hvorav en stor del er satt av til planområdet for utvikling av et overordnet rammeverk av kravspesifikasjoner. Selv om et standardiseringsarbeid kan synes omfattende, bør det kunne være mulig å starte med enkelte kravstyper som ikke berører særskilte lokale forhold, for eksempel der forskjellene mellom kommunene gjelder lovtolkning eller dokumentasjonskrav. En slik tilnærming vil deretter kunne gi grunnlag for mer omfattende standardisering etter hvert.

Det foreligger forslag om at forslagsstillere skal kunne omfattes av sentral godkjenning etter plan- og bygningsloven, jf. omtale i kapittel 4. Dette forslaget vil være et skritt på veien i retning av profesjonalisering av planarbeidet og mer enhetlig planutforming. I tillegg til behov for standardisering av planer og planbestemmelser forteller entydige tilbakemeldinger at det er stort behov for å styrke kommunal plankompetanse og kapasitet. Forslaget vil også bidra til mer likebehandling mellom kommunene.



BNL mener:

Det er behov for:

- *Standardiserte planbestemmelser som sikrer større likebehandling mellom kommunene og innad i en kommune.*
- *Klarere krav i regelverket om hva planene skal inneholde, og hva de kan inneholde.*
- *Klarere avgrensning av hva som er gjenstand for kommunalt skjønn, og hva som ikke er det.*
- *Klarere dokumentasjonskrav til planen, og klarere avgrensning mot byggesak.*

3.6.3 Forholdet mellom detaljplan og rammetillatelse

Spørsmålet er om en reguleringsplan kan føre direkte til rammetillatelse. Vi forutsetter at minimumsnivået som er nevnt over, er oppfylt. Det bør derfor være opp til tiltakshaver om han velger å oppfylle kravene til rammetillatelse på en slik måte at den også tilfredsstiller kravene til detaljregulering. Dersom han velger dette, og samtidig ivaretar begge nivåers krav til nabovarsling og avklaring med andre myndigheter, bør det være unødvendig med to forskjellige prosesser for detaljregulering og rammetillatelse. En utbygger bør også kunne velge den motsatte løsningen, dvs. en reguleringsplan som er tilstrekkelig robust til at den kan fange opp senere endringer.

Grensesnittet mellom detaljregulering og rammetillatelse bør i alle fall justeres slik at det må være mulig med et vedtak i stedet for to, og det må være rammetillatelsen som er kommunens vedtak, og som dermed også må omfatte det som er detaljregulering i dag. Det må være opp til utbygger å fastsette detaljeringen slik at den kan føre til rammetillatelse, uten å måtte gå veien om detaljplan. Dette vil gjøre det unødvendig med nytt nabovarsel og ny avklaring med andre myndigheter, som da kan slå sammen i prosessen frem til rammetillatelse. Når søknaden møter kommunens og regelverkets krav til nødvendig detaljering, bør rammetillatelse kunne gis direkte. Utbygger må dermed kunne få mulighet til selv å påvirke antall saksbehandlingsnivåer, og dermed også saksbehandlingstiden. Dette vil medføre at varslingsreglene må gjennomgås, og at det må være klare kriterier for hvilken detaljering som skal foreligge på varslingstidspunktet. (Her er det nå som nevnt vedtatt mulighet for å unnlate varsling i byggesaken dersom detaljeringen er tilstrekkelig ivarettatt i detaljreguleringen.)

Det er i dag en mulighet i regelverket for parallell reguleringsplanbehandling og rammetillatelse. Denne brukes i praksis svært lite, og bør endres slik at det i større grad legges opp til at detaljregulering og rammetillatelse kan slås sammen til en rammetillatelse der tiltakshaver

ønsker det. En slik utvikling betinger også at risikoen i planprosessen blir redusert gjennom mer ensartede krav, standardisering og et mer avgrenset rom for skjønn. Forutsetningen er at kravene til rammetillatelse i Byggesaksforskriften er ivarettatt, herunder krav til søknad og ansvarlige foretak. Det er imidlertid til dels store forskjeller i kultur og arbeidsform mellom planavdelingene og byggesaksavdelingene i kommunene. Dette kan medføre at planer gjøres mer detaljerte enn de egentlig bør være (etter dagens plansystem), og går langt i å stille vilkår for byggesaken. På den annen side kan planlegging av enkeltutbygginger like gjerne skje i den enkelte byggesak, i stedet for å måtte gjennom omfattende planprosesser.



BNL mener:

- *Det må legges bedre til rette for felles behandling av detaljplan og byggesak ved mer ensartede krav, økt bruk av standardisering og et mer avgrenset rom for skjønn.*

3.6.4 Kriterier i planene

Vi vil også peke på muligheten av et mer sømløst plansystem, der detaljeringsgraden er det viktigste kriteriet for å få rett til å bygge, mens plantypen spiller mindre rolle. I et slikt system vil plantypene helt kunne sløyfes, eller bare være mer veiledende. Det må i et slikt system settes opp klare kriterier for dokumentasjon og detaljering for å kunne få rett til å bygge, og det er oppfyllelse av dette kravet som vil være skjæringspunktet, dvs. målsettingen for planen (det forutsettes her at planen skal føre frem til utbygging, mens en plan som tar sikte på vern blir en helt annen sak). Et slikt sømløst plansystem vil dermed gi rammetillatelse når detaljeringen, dokumentasjonen og prosessen er tilstrekkelig avklart, f. eks. mht. avklaring med andre myndigheter og nabovarsling.

Et slikt sømløst system krever imidlertid utvikling av klare kriterier, som vil medføre et omfattende arbeid å utarbeide. Innenfor dagens praksis er det sannsynligvis behov for en avklaring av dokumentasjon og detaljering som danner et plannivå som gir byggerett. Et sømløst system basert på objektive kriterier vil derfor foreløpig ikke være realistisk.

Forslag til regelendringer:

Det er behov for et klarere skille mellom kommuneplan/kommunedelplan og reguleringsplan. I kommuneplanen skal det bl.a. foretas overordnede avklaringer mht. sektormyndigheter, innsigelser, konsekvensvurderinger osv., og kommuneplanen skal f. eks. kunne gi overordnede forutsetninger (forutsigbarhet) for utbyggingsavtaler.

På reguleringsplannivå må det fastsettes hvilket detaljeringsnivå som er tilstrekkelig, og som gir byggerett. Dersom dette nivået er tilfredsstillt, må det være unødvendig med ytterligere detaljregulering, før det kan søkes om rammetillatelse. Det må fastsettes et objektivt informasjonsinnhold i planen for at det skal kunne søkes om rammetillatelse. Dette bør i størst mulig grad være et fastsatt felles nasjonalt nivå. Der lokale forhold gjør seg gjeldende, bør nivået kunne fastsettes etter avtale mellom kommune og utbygger. Et objektivt informasjonsinnhold forutsetter mer standardiserte planbestemmelser enn i dag, og medfører at loven bør inneholde minimumskrav til hva en plan skal inneholde av bestemmelser, og hvilket innhold og nivå disse bør ha. I dag er loven en meny der kommunene i stor grad kan velge, og lovbestemmelsene bør i stedet deles opp i minimumskrav og tilleggskrav.

Forslag til regelendring:

§ 11-6 (*Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel*), nytt fjerde ledd:

Reguleringsplan kan ikke fastsette planformål som er vesentlig i strid med planformål i kommuneplanens arealdel, eller fastsette bestemmelser i strid med bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Slike endringer kan bare gjøres i forbindelse med tilsvarende endringer i kommuneplanens arealdel.

§ 12-2 (*Områderegulering*), nytt annet ledd:

Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til områderegulering, og til å få kommunens behandling av og standpunkt til regulering som tas opp i det private forslaget. (Det er ikke nødvendig med endring av § 33-1 Gebyr).

Ny § 12-5 (*Minstekrav i reguleringsplan*), første ledd:

Reguleringsplan skal inneholde bestemmelser om: (bl.a. formål, grad av utnyttning, plassering, høyde)

Andre ledd:

I tillegg kan reguleringsplanen inneholde bestemmelser om:

Tredje ledd:

Detaljeringen skal utarbeides i samarbeid mellom forslagsstiller og kommunen.

§ 12-7 (*Bestemmelser i reguleringsplan*) må tilsvarende deles inn i minstekrav, og hva planen i tillegg kan inneholde bestemmelser om.

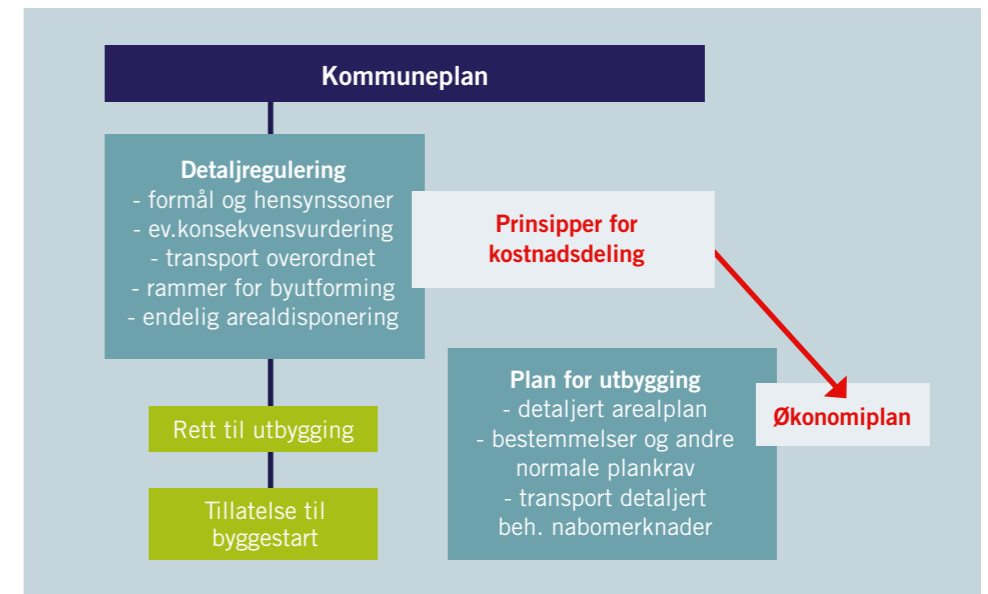
3.7 Økonomi i planlegging og utbyggingsprosjekter

Det er i dag sjelden kommunenes planlegging tar hensyn til kostnadene ved utbygging og gjennomføring av planer. Planene er ikke innrettet mot de økonomiske sidene ved utbygging, og kommunene har liten kompetanse i økonomiske vurderinger og konsekvensanalyser. Dette er et paradoks når all vesentlig utbygging forutsettes ivaretatt av markedet, og dermed er avhengig av privatøkonomiske rammer for å kunne gjennomføres. Som en konsekvens av dette bør allerede kommunenes planprogrammer ta sikte på at planene skal inneholde overordnede økonomiske forutsetninger, både for kommunen og for gjennomføringen av utbyggingsprosjekter, og inneholde krav til kommunens avklaringer for at planene skal kunne gjennomføres. Planprogrammene må målrettes sterkere, og man må unngå at planprogrammene utvikles til en ny plantype. Planprogrammene må også inneholde felles fremdriftsplaner for planprosessene, der det vurderes realistiske alternativer for fremdrift av utbyggingen så vel som gjennomføring av planene.

Arealplaner må inneholde økonomiske forutsetninger og konsekvenser, både for kommuner og utbyggere. I dag er slike konsekvenser i hovedsak begrenset til miljøforhold i medhold av eget regelverk i plan- og bygningsloven⁸. Økonomiske vurderinger må ta utgangspunkt i kommunens prioritering av gjennomføring, markedsforhold og tilbud/ etterspørsel som følge av befolkningsvekst, infrastrukturbygging, prisdannelser i området på grunn av regulering, kostnadsfordeling mellom utbyggere, stat og kommune mv. Planene må knyttes til kommunenes investeringsplaner og langtidsbudsjett (jf. krav til forutsigbarhetsvedtak for utbyggingsavtaler), og bør klargjøre i hvilken grad kommunen selv er i stand til å gjennomføre nødvendige infrastrukturtiltak. Dette vil kanskje særlig gjelde sosial infrastruktur, ettersom regelverket om utbyggingsavtaler har forbud mot at denne tas av utbygger. Det bør klargjøres hvor stor økonomisk belastning utbygging vil medføre på de forskjellige områder og utbyggingstiltak. Slike avklaringer må forankres politisk, helst

⁸ Jf. Holte Consultings prosjekt om økonomiske simuleringer i plan, bestilt av «Bolig og infrastruktur»-prosjektet, beskrevet i vedlegg 5.4.

Figur 3.6 Prinsipper for kostnadsdeling må fastsettes i kommuneplan som del av en overordnet finansieringsplan knyttet til gjennomføring av utbygging i hht. kommuneplan.



gjennom politiske prinsippvedtak tidlig i planprosessen, eller helst i forkant av den.

Det er neppe nødvendig at *alle* kommunale arealplaner må inneholde økonomiske forutsetninger og konsekvenser. Dette må vurderes konkret, det er f. eks. sannsynlig at en del verneplaner ikke vil ha behov for økonomisk konsekvensvurdering. Vurdering av en eventuell økonomisk virkning av planene bør likevel være obligatorisk, slik at det tas stilling til om planene vil ha betydning for utbygger, tomtepriser osv. Vurderingene bør i utgangspunktet ligge på et overordnet nivå, og bør ikke være for detaljerte. De bør skje etter mest mulig objektive modeller som avgrenses til f. eks. konkrete utbyggingskostnader, men at de ikke har med f. eks. finansieringskostnader, fortjeneste osv.



BNL mener:

- *Kommuneplan må fastsette prinsipper for kostnadsdeling for infrastruktur forbundet med utbygging.*
- *Ved utarbeiding av reguleringsplaner må det utarbeides plan for kostnader til aktuell infrastruktur og tilhørende kostnadsdeling som legges til grunn for avtaler mellom kommuner og utbyggere.*
- *Planene må gjøres mer gjennomføringsorienterte.*
- *Kommunen må klargjøre sine investeringsplaner, også mht. utbyggingsavtaler.*

Forslag til regelendringer:

Allerede kommunenes planprogrammer må ta sikte på at planene skal inneholde økonomiske konsekvensvurderinger, både i planprosessen og som del av gjennomføringen, og inneholde krav til kommunens avklaringer for at planene skal kunne gjennomføres.

Arealplaner må inneholde økonomiske forutsetninger og konsekvenser, både for kommuner og utbyggere. I dag er slike konsekvenser i hovedsak begrenset til miljøforhold i medhold av eget regelverk i plan- og bygningsloven. Økonomiske vurderinger må ta utgangspunkt i kommunens prioritering av gjennomføring, markeds-

forhold og tilbud/etterspørsel som følge av befolkningsvekst, infrastrukturbygging, prisdannelser i området på grunn av regulering, kostnadsfordeling mellom utbygere, stat og kommune mv. Planene må knyttes til kommunenes investeringsplaner og langtidsbudsjett (jf. krav til forutsigbarhetsvedtak for utbyggingsavtaler), og bør klargjøre i hvilken grad kommunen selv er i stand til å gjennomføre nødvendige infrastrukturtiltak. Det bør klargjøres hvor stor økonomisk belastning utbygging vil medføre på de forskjellige områder og utbyggingstiltak. Slike avklaringer må forankres politisk, og må gjøres i politiske prinsippvedtak.

Det er neppe nødvendig at alle kommunale arealplaner må ha økonomiske forutsetninger og konsekvenser. Vurdering av en eventuell økonomisk virkning av planene bør likevel være obligatorisk, slik at det tas stilling til om planene vil ha betydning for utbygger, tomtepriser osv. Vurderingene bør skje etter mest mulig objektive modeller som avgrenses til f. eks. konkrete utbyggingskostnader, dvs. avgrenset mot f. eks. finansieringskostnader, fortjeneste osv.

Forslag til regelendring:

§ 12-7 (Bestemmelser i reguleringsplan):

Ny bokstav (under hva planen må ha bestemmelser om):

-) Økonomiske forutsetninger og konsekvenser av foreslått utbygging av planområdet, både for kommuner og utbyggere.

§ 12-9 (Behandling av planprogram), første ledd, ny andre setning:

Planprogram skal inneholde økonomiske forutsetninger og konsekvenser av foreslått utbygging av planområdet, både for kommuner og utbyggere.

3.8 Forhandlings- og avtalebasert utvikling

3.8.1 Avtaler i planleggingen

Gjensidig avhengighet mellom ulike parter krever noe mer en regelstyring for gjennomføring av samfunnsutvikling gjennom utbygging. Avhengighet mellom regulerende myndighet og investerende myndighet eller private interesser er slik at den ene parten ikke alene kan ivareta sine interesser, men må samarbeide med den andre parten for at ønsket utbygging skal kunne gjennomføres. Denne forståelsen av dynamisk samspill om utbygging må gjenspeiles i regelverket på en bedre måte enn i dag, for å løse samfunnets utbyggingsbehov mer effektivt, med mindre spill av tid og ressurser enn det som har vært praksis frem til i dag. Det er forbundet med store kostnader og konsekvenser hvis samfunnets behov for boliger og infrastruktur ikke blir løst effektivt for de regulerende myndigheter og offentlige eller private investorer ikke finner gode modeller for samarbeid. BNL mener derfor at den arenaen som planprosessen og avtaler om utbygging representerer må reformeres.

Planer må i større grad utformes på grunnlag av avtaler, både avtaler mellom stat og kommune, mellom region og kommune og mellom kommuner. Avtalene kan f. eks. skje i form av bymiljøavtaler (som innebærer statlige tilskudd), byutviklingsavtaler (som er en ny modell, som gjelder arealbruken, men ikke medfører økonomiske overføringer) eller andre overenskomster. Et problem er hvorvidt avtalene kan binde opp fremtidig kommunal planlegging. At kommuner forpliktet må sees i sammenheng med store statlige

investeringer som aktuelle kommuner vil dra fordel av, jf. omtale i kapittel 5.3. Dette krever en nyorientering i regelverket, der det gis adgang til sterkere bindinger, både i planhierarkiet, og på grunnlag av avtaler. Det er viktig at kommunenes forpliktelser gis en klar politisk forankring.

Planene må i større grad baseres på avtaler med utbygger⁹. I dag ferdigstilles og vedtas planene av kommunene som grunnlag for utbygging. En utbyggingsavtale kan f. eks. ikke inngås før en plan er vedtatt, selv om avtaleforhandlingene kan føres tidligere. Dette betyr at en vesentlig risiko for utbygger står åpen og mer eller mindre ubesvart helt frem til en plan er vedtatt og det kan inngås en utbyggingsavtale. Det må være et mål for planprosessen at denne kan legges opp slik at reguleringsrisikoen for en aktuell utbygging reduseres etter hvert som planarbeidet gjennomføres. Dette medfører for eksempel at kommunens krav i planer må underlegges vurderinger av nødvendighet, rimelighet og forholdsmessighet, slik kravene gjelder for utbyggingsavtaler i dag, jf. kapittel 3.8.2 om utforming av rekkefølgebestemmelser.

Det er derfor et stort behov for at avtale om økonomiske forhold kan behandles i planarbeidet på linje med andre rammer for en aktuell utbygging. Utbyggingsavtaler kan inngås som en del av reguleringsplanen, når denne er forankret i kommuneplanen, og utbygging skjer i henhold til den. Kommunenes planprogram bør avspeile forholdet mellom plannivåer, og hvor avtaleinnslaget i planleggingen mest hensiktsmessig kan komme inn. Avtalene bør i størst mulig grad ha grunnlag i politiske vedtak, og det bør utformes politisk vedtatte intensjonsavtaler for å gjøre den videre planlegging realistisk, særlig der avtalene gjelder større områder med flere utbyggere.

I dagens regelverk er det liten mulighet for forhandlinger som en offisiell del av planprosessen. Det skjer likevel ofte forhandlinger i forbindelse med utvikling av utbyggingsavtaler parallelt med planprosessen, slik at planene påvirkes av avtalemuligheten. Formelt er det imidlertid et skarpt skille mellom kommunen som planmyndighet på den ene siden og gjennomføringen av utbyggingen på den andre. Dette skarpe skillet i regelverket bør tilpasses slik at dagens praksis med parallell forhandling og planprosess kan formaliseres som en del av regelverket, ved at avtaler tas inn som en del av planleggingen.

Avtalebasert planlegging vil ikke gå på bekostning av kommunenes planmonopol. Planmyndigheten utøves suverent med utgangspunkt i de politiske føringer som ligger nedfelt i kommuneplanen. Der det er gitt rom for utbygging i kommuneplanen, vil kommunen følge opp at overordnede rammer for utbyggingen blir gjennomført. Det er behov for en klar grensdragning mellom hva kommunen skal bestemme, og hva det kan forhandles om. Det er kommunen selv som i stor grad må trekke skillet, og i overordnet plan bestemme hva det kan forhandles om, f. eks. når det gjelder leilighetstyper, utnyttning osv., i tillegg til finansiering, som er hovedinnholdet i utbyggingsavtalene. Forhandlinger kan f. eks. gi grunnlag for sterkere utnyttning ved at et område tilføres andre kvaliteter. Slike forhandlinger vil kunne gi et bedre grunnlag for utbyggingsavtaler. I stor grad bør det brukes standardiserte planbestemmelser. Kommunenes behov for vurderinger ut fra lokale forhold må ivaretas og klargjøres tidlig i planprosessen, f. eks. gjennom planprogrammet. Dette forutsetter også aktiv og tidlig politisk forankring av planprosessene.

Med forankring av et planinitiativ i kommuneplan, som også regulerer de overordnede økonomiske rammene for utbygging, må planleggingen kunne gi parallell avklaring av tradisjonelle planfaglige tema og de tilhørende økonomiske rammene. Tunge kostnads-elementer som del av utbyggingsavtaler må løftes frem og håndteres på et tidligere stadium

⁹ Forhandlingsplanlegging ble foreslått allerede av Holt-utvalget i NOU 1977: Nytt hovedgrep på plan- og bygningsloven.

i planprosessen. Også kommunens fordeler ved privat utbygging må trekkes inn i denne sammenhengen. Tidlig i prosessen må det sikres at planene er realiserbare ved at vesentlige infrastrukturtiltak blir definert, kostnadsberegnet, og fordelt mellom aktørene. Rekkefølgebestemmelser må også inngå som en del av en overordnet økonomiplan.

For utbyggere er det viktig at handlingsrommet for avtaler er klart definert fra kommunens side, og med politisk forankring. Det er viktig at handlingsrommet både gir sikkerhet for at avtaleforhandlinger kan komme i gang, at kommunen ikke kan trekke seg fra forhandlingene uten saklig grunn, f. eks. fordi rammene overskrides, og at avtalene er realiserbare innenfor det definerte handlingsrommet. Definisjonen av handlingsrommet må derfor også være forpliktende for kommunen, og må inneholde mulighet for kommunen til å fatte beslutninger innenfor budsjetttrammene i forbindelse med avtalene. Dette gir også utfordringer for utformingen av budsjettene i tillegg til handlingsrommet for forhandlinger.



BNL mener:

- *Overordnede planer må utarbeides gjennom avtaler mellom kommune og stat, og mellom kommuner (i regional plan).*
- *Forhandlinger må ha grunnlag i kommuneplan som fastsetter rammer for utbygging, prinsipper for kostnadsdeling og hvor planprogrammet gir nødvendig rom for lokale tilpasninger .*
- *Reguleringsplaner må i større grad utarbeides på grunnlag av avtaler mellom kommuner og utbygger.*
- *Det må tidlig i planprosessen klargjøres hva det skal kunne forhandles om.*
- *Forhandlinger i planprosessen må gi føringer for utbyggingsavtaler.*

3.8.2 Utforming av rekkefølgebestemmelser

Rekkefølgebestemmelser utformes ofte bare som et generelt krav om at ett tiltak må komme før et annet, f. eks. at skole eller barnehage må bygges før det bygges boliger. Dette medfører i en del tilfeller at første utbygger må ta hele kostnaden, uten sikkerhet for at kostnadene utjevnes på andre utbyggere i området. Dette koster unødvendig mye tid og penger, og fører i verste fall til at utbyggingen forsinkes eller ikke blir realisert. Utbyggingsform og finansiering konkretiseres deretter gjerne i utbyggingsavtaler, som inneholder krav til forholdsmessighet.

Det er behov for å gjøre rekkefølgebestemmelsene mer konkrete slik at de kan gi et bedre grunnlag for utbyggingsavtaler. Dette kan gjøres ved at det i større grad stilles krav til at rekkefølgebestemmelser må gi grunnlag for deloppgjørelse, mulighet for oppfyllelse ved bygging eller finansieringsbidrag osv., på samme måte som ved utbyggingsavtaler. Det må innføres forholdsmessighetskrav, slik at første utbygger ikke får hele belastningen ved et rekkefølgekrav (eller er henvist til å søke om dispensasjon)¹⁰. På denne måten vil det bli bedre sammenheng mellom plan og utbyggingsavtaler, og man vil styrke forutsigbarheten både for kommune og de forskjellige utbyggere, og gi sikrere grunnlag for at planer faktisk blir gjennomført. Rekkefølgebestemmelsene må også ta stilling til hvilket utbyggingspress det er i området, og hvilken utbyggingstakt som ønskes. Prinsipper for kostnadsdeling for teknisk infrastruktur bør fastsettes i kommuneplan som en del av de ordinære rammer for utbygging, for å skape forutsigbarhet og like vilkår i markedet for utbygging.

Ved utforming av rekkefølgekrav bør det, på samme måte som for utbyggingsavtaler gjennom krav til «forutsigbarhetsvedtak», stilles krav om at kommunen også klargjør

¹⁰ I rapporten *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging, NIBR/NMBU 2014*, fremheves det at i områder med mange utbyggere sier 19 prosent av kommunene at de får første utbygger til å dekke rekkefølgekravene.

sine egne investeringsplaner og -behov. Dette omfatter modeller for kostnadsfordeling, forutsigbarhet og prioriteringer med utgangspunkt i kommunens mål for befolkningsutvikling (boligbyggeprogram), gjennomføringstakt osv.

Rekkefølgebestemmelser bør derfor i større grad utformes etter forhandlinger, og i større grad kombineres med utbyggingsavtaler. Kommunen må også klargjøre sine forpliktelser så tidlig som mulig, f. eks. hvordan den ønsker å finansiere infrastruktur, gjennomføre refusjon og/eller bruke kommunale avgifter, hvordan den bruker mva.-refusjon, og andre betalings- og refusjonsmodeller. Dette vil tilsvare kravet til forutsigbarhetsvedtak som skal ligge til grunn for utbyggingsavtaler, etter krav i plan- og bygningsloven. Arealplanleggingen må derfor i større grad enn i dag kobles mot kommunenes langtidsbudsjetter.

KMD har signalisert at de ved senere anledninger vil se på forholdet mellom rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler, uten noen nærmere beskrivelse.



BNL mener:

- *Rekkefølgebestemmelser må bidra til at utbygging kan gjennomføres i henhold til utbyggingsavtaler.*
- *Rekkefølgebestemmelser må inneholde krav om forholdsmessighet for å motvirke urimelige utslag for første utbygger.*
- *Rekkefølgebestemmelser må knyttes opp mot kommunens egne investeringsplaner, langtidsbudsjett osv.*

3.8.3 Utbyggingsavtaler¹¹

Utbyggingsavtaler er i stadig større grad blitt redskap for gjennomføring av arealplaner. Selv om bruken og innholdet varierer sterkt, gir det større sikkerhet for både kommuner og utbyggere for at planer kan gjennomføres. Utbyggingsavtaler bør derfor sees på i et større perspektiv enn det som gjerne gjøres i dag. I dag betraktes utbyggingsavtaler først og fremst som en større mulighet for utbyggere til å få gjennomført sine utbyggingsplaner ved å fremskaffe ekstra ytelser til fellesskapet, noe som ideelt sett skal gi gevinster for alle parter. Kommunenes bruk av utbyggingsavtaler har imidlertid også stor betydning for at kommunene skal kunne realisere ambisjonene i planleggingen, og åpner dermed for at kommunenes ambisjoner både kan være større og mer realistiske enn det som i noen tilfeller viser seg i dag.

Når kommunene inngår overordnede avtaler med staten, gjennom bymiljøavtaler, byutviklingsavtaler og andre avtaler, eller når det utformes regionale planer som innebærer medvirkning og avtaler kommunene imellom, vil muligheten for bruk av utbyggingsavtaler være ett av de sterkeste virkemidlene kommunene har for å realisere overordnede føringer og egne ambisjoner. For å sikre harmoni mellom overordnede føringer og innholdet i utbyggingsavtalene, er det viktig å klargjøre forutsetningene for avtalene. Avtalene må altså i større grad enn i dag ta utgangspunkt i overordnede føringer, avtaler som kommuner gjør med stat og i regionplan eller andre overordnede forhold (f. eks. krav og innspill fra andre myndigheter).

Utbyggingsavtaler bør inngå som et vesentlig element i forhandlinger om nærmere definerte deler av arealplanene. Det bør som nevnt kunne åpnes for at det skjer forhandlinger mellom kommune og utbyggere (også flere utbyggere i samarbeid) i planleggingen, og at rommet for forhandlinger er klart definert. Avtaleforhandlingene bør derfor kunne skyves tidligere frem i tid. I dag starter forhandlingene formelt sett som et resultat av planen selv om de i praksis gjerne starter tidligere. Forhandlingene om utbyggingsavtalene bør i større grad

¹¹ På oppdrag fra BNL og EBA har advokatfirmaene Deloitte og Kluge utarbeidet maler for utbyggingsavtaler i vedlegg 5.1.

knyttet opp mot selve planprosessen, som en del av forhandlingene om planutformingen. I praksis vil dette bety at avtalene og forhandlingene knyttes nærmere sammen med rekkefølgebestemmelser.

Dette medfører som nevnt at avtaleforhandlinger også bør kunne gjelde selve planen. Det må derfor avgrensnes hvilke deler av planen det ikke kan forhandles om, og hvilke som kan trekkes inn i avtaleforhandlinger. F. eks. bør overordnet arealdisponering ligge under kommunens eksklusive rådighet, mens det må kunne åpnes for forhandlinger om utnyttning, boligtyper, fordeling bolig/næring, kostnadsfordeling for infrastruktur osv.

I regi av «Bolig- og infrastrukturprosjektet» er det utviklet et sett standardiserte maler for utbyggingsavtaler med tilhørende formularer for merverdiavgifts behandling

For nærmere informasjon se vedlegg 5.1.

Bakgrunnen for arbeidet er at kommunenes praksis i bruken av utbyggingsavtaler er sterkt varierende når det gjelder krav som stilles, gjenytelser, forutsigbarhet, forholdsmessighet osv. Det er derfor behov for et standardisert dokument som peker på de forskjellige forholdene som bør avklares i avtalene, uten at malene tar stilling til fordelingen. Et viktig utgangspunkt for malene er f. eks. valget mellom finansieringsbidrag og naturaloppfyllelse (fysisk gjennomføring). Et annet vesentlig punkt i utviklingen av standardiserte maler er refusjon av merverdiavgift, der det er flere forskjellige modeller, og der kommunene har en meget varierende praksis. Erfaringene fra prosjektet tilsier at det er et stort behov for en gjennomgang og utdyping av reglene for utbyggingsavtaler for å sikre større likebehandling, selv om erfaringene er at det liten uenighet om prinsippene i regelverket.

Et annet utviklingstrekk er at regelverket tar utgangspunkt i et «en-til-en-forhold» mellom kommune og utbygger. Etter hvert har det utviklet seg omfattende praksis med «område-avtaler», der flere utbyggere er part i samme avtale. Dette skaper igjen behov for mer skjematisk løsnings, mer avklaring mellom naturalytelser og kontantbidrag, ny vurdering av forholdsmessigheten og forholdet til rekkefølgekravene. Det er på denne bakgrunn behov for en gjennomgang av regelverket for også å løse problemstillinger som oppstår i den sammenheng.

Regelverket har fastsatt et forbud mot at sosial infrastruktur finansieres av utbygger i utbyggingsavtaler men gir åpning for at teknisk infrastruktur kan finansieres. I dag skjer en utpreget skjult skattlegging gjennom bruk av utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser. Det foregår også en utvidelse av begrepet teknisk infrastruktur gjennom nye fortolkninger. Dette handler i bunn og grunn om hvilke kostnader som en boligkjøper skal bære og hva som er samfunnets felleskostnader. Et spørsmål kan være om en avgiftspreget beskatning i størrelsesorden 100.000 pr. boenhet til lokal sentrumsutvikling, skal videreføres og hvordan en skal sikre rammer som ivaretar kravet til forholdsmessighet. Det kan også reises spørsmål om fordeling av kostnader til anlegg og rundkjøringer mellom tilflyttede nye boligkjøpere og eksisterende befolkning som bor i tilknytning til et utbyggingsområde og som vil nyte godt av den aktuelle utbyggingen.

Utbyggingsavtaler praktiseres ofte i kombinasjon med rekkefølgebestemmelser på en måte som påfører første utbygger betydelige kostnader til teknisk infrastruktur, som burde vært delt med andre interessenter. Den forutsatte forholdsmessigheten knyttet til kostnader som en utbygging skal bære, er i mange tilfeller tvilsom. Det er behov for nærmere presiseringer om praktisering av utbyggingsavtalers forholdsmessighet, og det må innarbeides krav som sikrer at løsninger om kostnadsdeling innarbeides i utbyggingsavtaler.



BNL mener:

- Planene må legge bedre til rette for utbyggingsavtaler, både ved rekkefølgebestemmelser

og ved at økonomiske vurderinger og kostnadsdeling sikrer at utbygging kan gjennomføres.

- Det må gis retningslinjer som sikrer bedre ivaretagelse av krav til forholdsmessighet enn i dag.
- Det må stilles krav om at kostnadsfordeling innarbeides i utbyggingsavtaler.
- Kommunene må sikre forutsigbarhet gjennom klargjøring av egne investeringsplaner.
- Utbyggingsavtaler må bringes tidligere inn i planprosessen slik at risiko for både arealbruk og økonomiske forhold suksessivt kan reduseres gjennom planarbeidet.

Forslag til regelendringer:

Planene må i større grad utformes på grunnlag av avtaler, både avtaler mellom region og kommune, mellom stat og kommune, og mellom kommuner. Avtalene kan f. eks. skje i form av bymiljøavtaler, byutviklingsavtaler eller andre overenskomster. Dette krever en nyorientering i regelverket, der det gis adgang til sterkere bindinger, både i planhierarkiet, og på grunnlag av avtaler. Det er viktig at kommunenes forpliktelser gis en klar politisk forankring.

Det er behov for at avtale bør kunne inngås som en del av reguleringsplanen, men samtidig slik at avtalen ikke nødvendigvis binder opp kommunens videre planmyndighet. Det bør avgrensnes hvilke deler av planen det ikke kan forhandles om, og hvilke som kan trekkes inn i avtaleforhandlinger. F. eks. bør overordnet arealdisponering ligge under kommunens eksklusive rådighet, mens det må kunne forhandles om utnyttning, boligtyper, fordeling bolig/næring, kostnadsfordeling for infrastruktur osv.

Dagens praksis med parallell forhandling om utbyggingsavtaler og planprosess bør formaliseres som en del av regelverket. Avtaler bør gjelde reguleringsplanprosessen og inngås på det mest hensiktsmessige nivået hvor de kan fungere, men bør samtidig være forankret i kommuneplan.

Rekkefølgekravene må utformes slik at de kan gi et bedre grunnlag for utbyggingsavtaler. Dette kan gjøres ved at det i større grad stilles krav til at rekkefølgebestemmelser må gi grunnlag for deloppfyllelse, mulighet for oppfyllelse ved bygging eller finansieringsbidrag osv., på samme måte som ved utbyggingsavtaler. Rekkefølgebestemmelser kan derfor i større grad utformes etter forhandlinger, og i større grad kombineres med utbyggingsavtaler. Det må innføres forholdsmessighetskrav, slik at ikke første utbygger får hele belastningen ved et rekkefølgekrav (eller er henvist til å søke om dispensasjon).

Forslag til regelendring:

§ 12-5 (Arealformål i reguleringsplan), nytt annet ledd:

Grad av utnyttning, boligtyper, fordeling bolig/næring, kostnadsfordeling for infrastruktur mv. skal i størst mulig grad avklares i samarbeid med grunneiere og tiltakshavere.

§ 12-7 (Bestemmelser i reguleringsplan) tilføyelse til nr. 10 (Rekkefølgekrav):

Rekkefølgekravene kan inneholde bestemmelser om kostnadsfordeling mellom forskjellige utbyggere av et område, herunder krav til nødvendighet, rimelighet og forholdsmessighet. Rekkefølgekravene må angi kommunens forutsetninger med hensyn til investeringer og utbygging. Rekkefølgekravene bør i størst mulig grad utarbeides i samarbeid med utbyggere, og må utarbeides på en slik måte at de kan legges direkte til grunn for utbyggingsavtaler.

Figur 3.7 Med fastsatte prinsipper for kostnadsdeling i kommuneplanen, vil prisfastsettelse av eiendom påvirkes, risikoen for utbygging reduseres og det skapes økt kostnadsmessig transparens for aktører som vurderer å ta ansvar for utbyggingsprosjekter.



3.9 Dispensasjoner

Dispensasjoner skaper fleksibilitet, men også manglende forutsigbarhet og forskjellsbehandling. Det bør skje en klargjøring i regelverket av når det kreves planendring og når dispensasjon kan brukes. I kommuner med mange eldre planer blir det krevet omregulering for små byggesaker som med mindre ressursbruk kunne vært løst ved dispensasjon. Nivået for når det skal brukes planendring i stedet for dispensasjon kan sees i sammenheng med nivået for detaljering i plan som kan lede frem til byggetillatelse, jf. over. I tillegg vil større innslag av forhandlinger og gjennomføringsorienterte planer kunne redusere behovet for dispensasjoner. Her foreligger det forslag til lovendring som medfører større adgang til dispensasjoner.



BNL mener:

- Det må klargjøres når det skal kunne brukes dispensasjoner og når det skal brukes planendring.
- Planendringer må kunne skje enklere, som alternativ til dispensasjoner.

3.10 Private områdeplaner

Lovendringen i 2009 la til grunn at kommunene skulle ha større ansvar for overordnet planlegging i forhold til slik utviklingen var etter tidligere lov, der over halvparten av reguleringsplanene ble utformet på bakgrunn av private planforslag (som også kunne omfatte offentlige utbyggere), og i presskommuner hvor tallet kunne være over 90 prosent. Kommunene var derfor i ferd med å miste litt av sitt overordnede grep om planleggingen. Plansystemet ble derfor endret, slik at områderegulering skulle være kommunenes ansvar, mens detaljreguleringen kunne skje etter forslag fra utbyggere. Det ble derfor ikke lagt

gebyr på behandlingen av områdeplaner, mens private forslag til detaljregulering kan gebyrlegges. I tillegg ble det innført en 5 års varighet på private detaljreguleringer, for å sikre at gjennomføringen skulle skje i henhold til aktuelle planer. Denne er fra 1.7.15 endret til at detaljreguleringen må vurderes på nytt etter 10 år.

Kommunenes planleggingskapasitet har imidlertid ikke økt i takt med behovet, og mange områdeplaner utarbeides etter private forslag. For mange kommuner er områdeplan som kommunalt redskap et overambisiøst mål for kommunal planlegging.

Som det følger av vårt forslag om en forenkling av plansystemet, jf. kapittel 3.6.1, vil det være behov for å vurdere forholdet mellom områderegulering og detaljregulering på nytt. Det ikke er noe klart skille mellom dem når det gjelder krav til detaljering, kommunenes kapasitet varierer, og områdeplaner ofte vil omfatte større utbyggingsprosjekter som er basert på en bestemt utbygging.

Gebyrenes størrelse bør også vurderes. I dag er det altfor stor forskjell mellom kommunene mht. gebyrer, både for planbehandling og byggesaksbehandling, til tross for retningslinjene om «selvkost», som er svært tøyelige. Det vil være behov for statlige regulativer (slik det tas til orde for i Danmark), eller i det minste en standardisering av gebyrregulativene.

Til en viss grad kan noe endres gjennom endring av praksis og veiledning. Det bør likevel foretas en lovgjennomgang for å gi sterkere incitament til endring. Samtidig bør den lokale kapasiteten på plansiden bygges kraftig ut. Dette vil sikre sterkere grunnlag for effektiv og kvalitativt god planprosess, og tilsvarende effektiv gjennomføring, og dermed store samfunnsmessige gevinster.

Her foreligger det nå lovforslag fra KMD om å gi mulighet for å gebyrlegge behandling av private områdeplanforslag. En slik adgang vil bidra til å sikre utbyggers rett til å fremme områdeplanforslag.



BNL mener:

- Skillet mellom områdeplaner og detaljplaner må enten klargjøres, eller bortfalle.

Forslag til regelendringer:

Det er behov for å vurdere forholdet mellom områderegulering og detaljregulering på nytt, bl.a. fordi det ikke er noe klart skille mellom dem når det gjelder krav til detaljering, ikke minst fordi kommunenes kapasitet varierer. Områdeplaner omfatter gjerne større utbyggingsprosjekter som er basert på en bestemt utbygging, og dermed bør kunne utformes av private, og dermed gebyrlegges i den grad de er rettet mot, og vil avklare, en eller flere konkrete utbygginger. Gebyrenes størrelse bør også vurderes.

Forslag til regelendring:

§ 12-2 (Områderegulering), nytt annet ledd (også nevnt under pkt. 6.2.6: Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til områderegulering, og til å få kommunens behandling av og standpunkt til regulering som tas opp i det private forslaget. (Det er ikke nødvendig med endring av § 33-1 Gebyr).

3.11 Sone II ved knutepunktutvikling

Knutepunktstrategien forutsetter høy utnyttelse i de områdene som defineres som knutepunkt. Disse ligger gjerne i områder som allerede er bebygget, og leder til konflikter i grenselandet mellom eksisterende bebyggelse og de områdene som skal bygges i høyden for å oppnå god utnyttelse av investeringer i infrastruktur. Det er en rekke eksempler på at lokalpolitikere i slike situasjoner blir satt under et stort press for å redusere utnyttelsen i knutepunktområdet. Vi foreslår her et plangrep som vil kunne bidra til å synliggjøre verdøkning på eiendommer i randsonen av planlagt knutepunktutvikling. På denne måten vil en kunne unngå at berørte naboer kun opplever tap som følge av naboskap til områder som skal bygges ut med høy utnyttelse.

Fig 3.8. Eksempelet illustrerer et plangrep for å ivareta fremtidige transformasjonsområder. Sentrum er definert som knutepunkt og skal reguleres med høy utnyttelse. I dette tilfellet utgjøres sone I av sentrum mens sone II er markert med «2»-tall. Som ledd i gjennomføring av knutepunktstrategier bør en vurdere å regulere tilstøtende områder, som sone 2, for fremtidige transformasjon.



Her kaller vi den sonen som er definert som knutepunkt for sone I. Den tilliggende bebyggelsen som skal transformeres mot høyere utnyttelse over tid, og omtales som sone II. Når knutepunkt blir regulert, bør reguleringen også omfatte fremtidige planer for transformasjon i det vi har kalt sone II. Dette kan markeres som hensynssone eller signaliseres ved andre plantekniske grep. Poenget er at knutepunktregulering må se ut over det umiddelbare sentrumsområdet som skal komme i tilknytning til utbygging av kollektivtilbud. Ved å markere sone II som transformasjonsområde gir en signaler om fremtidig utbygging, og skaper forutsigbarhet både for beboere i sone II og for aktuelle investorer som vil bidra til gjennomføring av ønsket transformasjon. Ved bruk av regulering av sone II til transformasjon vil en kunne oppnå verdøkning for de aktuelle eiendommene som skal transformeres til en høyere utnyttelse. På den måten vil en kunne øke aksepten for knutepunktutvikling med høy konsentrasjon i nærliggende sentrumsområde, fordi dette skaper verdøkning for eksempelvis nærliggende småhusbebyggelse som vil transformeres innen en tidshorisont på noen tiår.



BNL mener:

- I tillegg til regulering av knutepunkt for høy utnyttelse, bør planmyndighetene gi signal om hvilke tilstøtende områder som vil være fremtidige transformasjonsområder med overgang fra lav til høy utnyttelse. Dette vil kunne gi bidrag til aksept for høy utnyttelse i sentrum/knutepunkt gjennom verdøkning for tilstøtende transformasjonsområder.

3.12 Tidsfrister og forutsigbarhet i planprosessen

Det er i loven fastsatt en del enkeltfrister, men ikke noen samlet ramme for planprosessen. Lovens utgangspunkt er at når reguleringsforslaget er kommet inn til kommunen, skal kommunen innen 12 uker avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn for reguleringsplanbehandling. Høringsperioden for offentlig ettersyn av planforslag skal være minimum 6 uker. Kommunestyret må treffe vedtak senest 12 uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet/fremlagt til behandling. Periodene mellom de lovpålagte fristene er imidlertid ikke fristbelagt. Det er nå vedtatt en frist på 12 uker etter offentlig ettersyn for når forslag skal være ferdigbehandlet for vedtak i kommunen. Det er også vedtatt tidsfrister ved innsigelser.

Regelverket for tidsfrister bør gjennomgås, også mht. sanksjoner ved fristoverskridelse, og det bør lages en samlet ramme for prosessen. Det bør eventuelt vurderes en differensiering av tidsfrister etter hvor omfattende planen er, og i forhold til muligheter for en mer avtalebasert planprosess. Det bør også vurderes frister for alle deltakende parter i prosessen. Fristene bør være bindende og medføre rettsvirkninger dersom de overskrides. Det bør også settes frister som avskjærer kommunenes mulighet til å kreve ytterligere dokumentasjon i plansaker.



BNL mener:

- Det må gis bindende tidsfrister for alle deler av planprosessen.

Forslag til regelendringer:

Det er innført mange enkeltfrister, også ved den siste lovendringen, men ikke noen samlet ramme for planprosessen. Regelverket for tidsfrister bør gjennomgås, også mht. sanksjoner ved fristoverskridelse, og det bør lages en samlet ramme for prosessen. Det bør eventuelt vurderes en differensiering av tidsfrister etter hvor omfattende planen er, og i forhold til muligheter for en mer avtalebasert planprosess. Det bør også vurderes frister for alle deltakende parter i prosessen.

4 . Godkjenning av planforslagsstillere

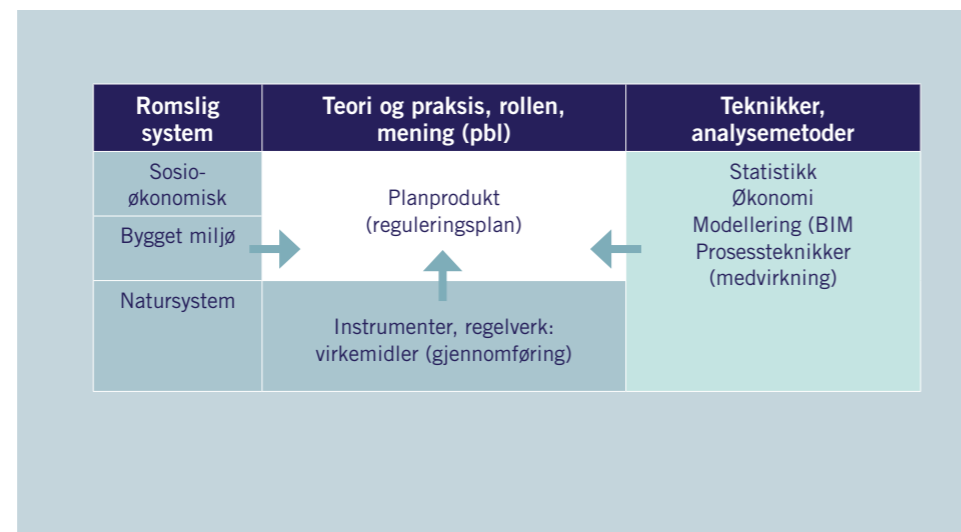
Det er foreslått i rapporten «Enkelt å være seriøs» at det skal være mulig å få sentral godkjenning for kvalifikasjoner som forslagsstillere av planforslag, på samme måte som aktører i byggesaker. Det er imidlertid ikke foreslått å innføre ansvarsrett for planforslagsstillere, men godkjenningen skal være en frivillig ordning for å synliggjøre et foretaks plankompetanse. Forslagsstillere vil kunne godkjennes i den sentrale godkjenningsordningen i medhold av plan- og bygningsloven.

Selv om dette vil kunne oppfattes som en byråkratisering, vil det bidra til å heve status for arealplanlegging som profesjon og vil på sikt kunne bidra til økt rekruttering, profesjonalisering og forbedring av kvaliteten på planer. Ved økt profesjonalisering vil en godkjenning også kunne bidra til større grad av likebehandling. Kravene bør f. eks. kunne omfatte krav om samordning av myndigheter, håndtering av nabointeresser, håndtering av innsigelser mv., i tillegg til de rent planfaglige kvalifikasjoner for å møte myndighetenes krav og samfunnets behov for kvalitet i planer, herunder dokumentasjonskravene, som i større grad bør standardiseres, jf. omtale i kapittel 3.6.2. En godkjenning vil også medføre mindre press på kommunale saksbehandlere.

KMD har hatt på høring et forslag om sentral godkjenning av planforslagsstillere.

Det er utarbeidet et notat¹² om kvalifikasjoner for planforetak av Boligprodusentenes Forening i regi av BNL-prosjektet «Bolig og infrastruktur, Notatet anbefaler at en i første omgang innfører en godkjenningsordning som en minstekvalifikasjon for planforetak.

Fig. 4.1 Modell av planfaglig kompetanse basert på rapport fra ECTP-CEU.



¹² Kvalifikasjonsgrunnlag for planforetak i ny sentral godkjenning, 9.11.2015. Dette notatet er lagt som vedlegg til rapporten.

Det er foreslått en tredelt fagmodell (romlig system, teori og praksis, teknikker og analysemetoder) med kjernefag og støttefag. Gjennom et treårig utdanningsløp skal en kunne oppnå den formelle minstekvalifikasjonen på bachelor-nivå, som kombinert med praksis gir grunnlag for sentral godkjenning. Se tabellen under.

Fig. 4.2 Modell med skjematisk fagoversikt som grunnlag for utdanningskrav for arealplanlegger. Kjernefag bør vurderes som kriterium for utdanning som kvalifiserer for sentral godkjenning. Tabellen illustrerer ideen om kjernefag, og foreslår hvilke emner som bør inngå.

Romlig system	Teori og praksis	Teknikker, analysemetoder
Sosio-økonomisk: Sentrale tema kan være: - Urbane systemer - Funksjonelle byregioner - Boligmarked - Demografi - Arbeidsplass og næring - Tettstedsutvikling - Uttynningssamfunn	PLANPRODUKT: Minstenivå som å kunne utarbeide reguleringsplan	Prosessforståelse, medvirkning - ledelse i planarbeid Fremstillingsmetoder Forhandlingsteknikk Utbyggingsøkonomi
Bygget miljø: Sentrale tema kan være: - morfologi, studie av form, (eget prosjekt i sammenheng med byen/tettstedet) - plassering i terreng - overvannshåndtering - byliv, fellesrom - planløsningsteknikker - teknisk infrastruktur - fritidsbebyggelse, fjellutbygging	KJERNEFAG: Plan- og bygningslov m. forskrift (20) - Teknisk krav til planfremstilling - Forstå bruk av planbestemmelser - Helhetsforståelse for plansystemet Eiendomsfastsettelse (10) Offentlig forvaltning (loven) (10)	Analyseverktøy: Eksempler: - stedsanalyse - trafikk og transport - landskapsanalyse - soldigrammer
Natursystem: Sentrale tema kan være: - verneområder	Politisk system/forståelse (10) Planlegging som fenomen/planleggerrollen, etikk (10)	
Noe av dette må dekkes 60 studiepoeng (årsstudium) Bachelor	Nødvendige kjernefag 60 studiepoeng (årsstudium) Bachelor (x) min antall studiepoeng	Noe av dette må dekkes 60 studiepoeng (årsstudium) Bachelor
Tillegg for master: Fordypning innen noen tema samt vitenskapelig metode		

Notatet legger vekt på at ordningen skal stimulere etter- og videreutdanning innen kjernefagene, slik at foretak som mangler deler av kjernefagene kan få en kortere vei til sentral godkjenning via etter- og videreutdanning. Formelle kvalifikasjonskrav til utdanning kombineres med krav til praksis for å sikre at planforetaket har tilstrekkelige ferdigheter. Det blir foreslått at planforetak som mangler formelle kvalifikasjoner, men som har realkompetanse gjennom omfattende praksis, skal kunne få sentral godkjenning. Se nærmere omtale i vedlegg 5.2.

**BNL mener:**

- Det må etableres mulighet for sentral godkjenning av foretak som fremmer private planforslag.
- Det er gitt forslag til en modell for kvalifisering av planforetak basert på definisjon av en minimumskompetanse med krav til utdanning og praksis.

Forslag til regelendringer:

Det er foreslått i rapporten «Enklere å være seriøs» at det skal være mulig å få sentral godkjenning for kvalifikasjoner som forslagsstillere av planforslag, på samme måte som aktører i byggesaker. Det er imidlertid ikke foreslått å innføre ansvarsrett for planforslagsstillere, men at dette vil være en frivillig ordning for å synliggjøre et foretaks plankompetanse. Forslagsstillere vil kunne godkjennes i den sentrale godkjenningsordningen i medhold av plan- og bygningsloven.

Forslag til regelendring:

§ 22-1 (Sentral godkjenning av foretak):

Overskriften foreslås endret til «Sentral godkjenning av foretak», jf. høringsuttalelse fra bygge- og anleggsnæringens ekspertutvalg til KMDs forslag om endring av sentral godkjenning.

Ny annen setning i første ledd:

Godkjenning kan også gis til foretak som fremmer planforslag i hht. plan- og bygningsloven §§ 12-2 og 12-3.





5. Vedlegg

Vedlegg 5.1 Utbyggingsavtaler

I regi av BNs prosjekt «Bolit- og infrastruktur», har en arbeidsgruppe ledet av EBA med faglig bistand fra advokatfirmaene Kluge og Deloitte utarbeidet standardiserte maler for utbyggingsavtaler med tilhørende avtalemaler knyttet til merverdiavgift. Flere eiendomsaktører og utbyggere og Oslo kommune (EBY) har fulgt arbeidet.

Bakgrunnen er dels at kommunene følger svært ulike opplegg for avtalene, og dels at regelverket ikke tar høyde for nye problemstillinger som er oppstått. Først og fremst at mange avtaler nå inngås med flere utbyggere samtidig innenfor et område. Regelverket i dag tar i hovedsak utgangspunkt i avtaler mellom kommunen og én utbygger og må derfor tilpasses når de skal omfatte større felles utbygginger.

Det er utarbeidet flere maler, som både tar sikte på enkle avtaler og mer sammensatte avtaler. Malene tar høyde for at det er store forskjeller ettersom det avtales kontantbidrag fra utbygger, eller om utbygger selv skal gjennomføre tiltakene fysisk. Et annet viktig poeng med malene er at de skal sikre at alle plikter er vurdert slik at lovens krav til nødvendighet, forholdsmessighet og rimelighet er vurdert. Malene tar ikke stilling til fordelingen av kostnader og ytelser, men skal gi en oversikt over de forskjellige forhold som må vurderes og avtales.

Et sentralt punkt i diskusjonen om utbyggingsavtaler gjelder spørsmålet om refusjon av merverdiavgift. Undersøkelser¹³ viser at et betydelig antall kommuner ikke forholder seg til spørsmålet, noe som innebærer at mva. ikke refunderes. Noe som innebærer at tiltaket mister refusjonen. Andre kommuner sørger for refusjon, men beholder større eller mindre deler av refusjonen selv. Det er imidlertid flere kommuner som etter hvert som lar mva-refusjonen komme tiltaket til gode. Det er tre måter å gjøre dette på:

- En «anleggsbidragsmodell», som forutsetter at kommunen har byggherreansvaret.
- En såkalt «Valdresmodell» som er en tilpasset anleggsbidragsmodell, der utbygger utfører tiltaket på kommunens vegne.
- En «justeringsmodell», der utbygger er byggherre, og hvor kommunen søker mva-refusjon over en 10-års periode.

Malene tar høyde for valg av modeller, og en av modellene er særlig tilpasset «Valdresmodellen».

Målsettingen med malene er at de skal kunne legges til grunn over hele landet. Malene er under vurdering av Kommunenes Sentralforbund med sikte på økt bruk. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vært observatør under arbeidet og vurderer behovet for revisjon av veiledninger for utbyggingsavtaler.

Malene blir lagt ut på BNs hjemmeside, www.bnl.no

¹³ Kommunenes tilrettelegging for boligbygging, NIBR/NMBU 2014.

Figuren viser utbyggingsavtalemalene med tilhørende mva. formularer.



UTBYGGINGSAVTALE¹

for

[områdebenevnelse]

Gnr. ... bnr. ... i kommune

1 PARTER

Følgende avtale er inngått mellom:

Navn: kommune ved

Org.nr.:

heretter betegnet K

og

Navn:

Org nr.:

heretter betegnet UB.

2 FORMÅL OG BAKGRUNN

Reguleringsplan for ble vedtatt av kommunestyret2015. Det er gitt rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanen som følges opp gjennom denne Utbyggingsavtalen. Avtalens formål er å regulere hvem som skal besørge og bekoste gjennomføring av nærmere angitte tiltak.

Plankart og reguleringsbestemmelser datert er vedlagt denne avtale som Vedlegg 1.

¹ UBA 2 «Kontantbidrag»
Versjon 0

3 PARTENES ANSVAR FOR OPPFYLLELSE AV REKKEFØLGEKRAV MV

3.1 UBs plikter:

3.1.1 Kontantbidrag

UB skal oppfylle rekkefølgekrav i reguleringsbestemmelsene § ... ved å sikre opparbeidelse av den kommunale infrastrukturen som er angitt i pkt. 3.2.1 nedenfor, gjennom innbetaling av kontantbidrag til K.

Rekkefølgekravene ansees som "sikret opparbeidet" når kontantbidraget er innbetalt, jf. pkt. 5 nedenfor.

3.1.2 Avståelse av grunn/rettigheter

UB skal avstå nødvendig grunnareal og/eller rettigheter over grunnareal til K, som er nødvendig for opparbeidelse og fremføring av kommunal infrastruktur som angitt i pkt. 3.2.1 nedenfor, jf. pkt. 6.1 nedenfor.

3.2 K sine plikter:

3.2.1 Opparbeidelse av kommunal infrastruktur

K skal oppfylle rekkefølgekravene i reguleringsbestemmelsernes § ... ved å prosjektere og opparbeide de tiltak som UB betaler kontantbidrag til og som omfatter følgende:

Teknisk infrastruktur:

.....

.....

Grønn infrastruktur:

.....

.....

Tiltakene er vist og beskrevet på kartutsnitt datert,201.., jf. Vedlegg 2.

Annen infrastruktur som K eventuelt velger å bygge samtidig med de tiltak som er angitt ovenfor, omfattes ikke av utbyggingsavtalen.

3.2.2 Erverv av grunn/rettigheter fra tredjemann

K skal forestå og bekoste grunnerv/erverv av rettigheter til grunn fra tredjemann som er nødvendig for Ks opparbeidelse/fremføring av nevnte infrastruktur, jf. pkt. 6.4 nedenfor.

4 MERVERDIAVGIFT

Partene skal inngå egen avtale om merverdiavgift basert på anleggsbidragsmodellen («Merverdiavgiftsavtalen»).

Utkast til Merverdiavgiftsavtalen er vedlagt denne avtale som Vedlegg 3. Signert avtale skal erstatte utkastet som vedlegg 3 når endelig avtale foreligger. Den endelige Merverdiavgiftsavtalen skal inngås senest én måned etter at avgiftsmyndighetene har gitt aksept for avgiftsbehandlingen, jf. pkt. 7 i Merverdiavgiftsavtalen.

5 NÆRMERE OM UB SINE PLIKTER

5.1 Kontantbidrag

Kontantbidraget beregnes på grunnlag av kostnadsanslag for den kommunale infrastrukturen angitt i pkt. 3.2.1 ovenfor, slik dette fremkommer i omforent kalkyle utført av K. Ks kalkyle datert ... 201x er vedlagt som Vedlegg 4.

Eventuelle senere kostnadsberegninger/reviderte kalkyler endrer ikke avtalt kontantbidrag etter denne avtale.

5.2 Størrelse

Kontantbidraget tilsvarer kalkulert total kostnad til prosjektering og gjennomføring av

- alle tiltakene nevnt i pkt. 3.2.1 *eller*
- følgende av tiltakene nevnt i pkt. 3.2.1:

eller

Kontantbidraget utgjør kr. pr. m2 BRA.

Kontantbidragets størrelse for det enkelte byggetiltak beregnes ut fra ovennevnte kronebeløp og maksimalt tillatt m2 BRA ifølge rammetillatelsen.

Det beregnes ikke kontantbidrag for oppføring av
..... (sett inn eventuelle tiltak som ikke skal utløse bidragsplikt).

5.3 Regulering av kontantbidraget

Kontantbidraget reguleres årlig i samsvar med .. % av KPI-reguleringen det aktuelle året. Første regulering skal finne sted .. / .. 201x.

5.4 Forfall og oppgjør

Hele kontantbidraget for et byggetiltak forfaller til betaling før igangsettingstillatelse gis for byggetiltaket.

Ved trinnvis utbygging forfaller kontantbidraget for det enkelte utbyggingstrinn til betaling, før igangsettingstillatelse gis for det aktuelle utbyggingstrinn.

Kontantbidraget kan betales før forfall.

Opgjør skjer ved innbetaling til Ks bankkontonummer:.....

Plikten til å betale kontantbidrag etter denne Utbyggingsavtalen gjelder selv om rekkefølgekravene inntatt i reguleringsplanbestemmelsene er opparbeidet på det tidspunkt betaling skal skje.

5.5 Forsinket betaling

Ved forsinket betaling av kontantbidrag og eventuelt administrasjonsgebyr skal UB betale forsinkelsesrenter i henhold til lov av 17. desember 1976 nr. 100

5.6 Overføring av areal/rettigheter

UB skal overdra til K de arealer av UBs eiendom, hvor K skal bygge/anlegge kommunal infrastruktur angitt i pkt. 3.2.1 ovenfor. Arealet utgjør totalt ... m2.

UB skal avstå rettigheter til K til å fremføre og ha teknisk infrastruktur liggende i/over UBs eiendom, sikret ved tinglyst erklæring på UBs eiendom.

Arealer/rettigheter UB skal avstå/sikre er avmerket på vedlagt kartskisse, jf. Vedlegg 5.

Arealene/rettighetene skal overdras/sikres

- vederlagsfritt (*eller*)
- mot avtalt vederlag

Arealene overdras og rettighetene sikres på det tidspunkt partene blir enige om, og senest før K gir midlertidig brukstillatelse for det siste av byggetiltakene i Reguleringsplanen. Ved overdragelsen skal arealene være:

- ryddet og klargjort
- fradelt og overskjøttet til K fri for pengeheftelser.

UB skal besørge fradeling og overskjøting av arealene.

UB (*eller*) K skal dekke fradelingsgebyr for arealene samt utgifter til dokumentavgift og tinglysningsgebyr.

6 NÆRMERE OM K SINE PLIKTER

6.1 Realytelse

K skal for egen regning og risiko prosjektere og opparbeide de tiltak som UB betaler kontantbidrag til og som er angitt i pkt. 3.2.1 ovenfor. Den aktuelle infrastrukturen er vist og beskrevet i vedlegg 2.

6.2 Standard på tiltak

Standarden på tiltakene skal være i samsvar med kommunens normer og praksis for kommunal infrastruktur og er veiledende beskrevet i Ks kalkyle, jf. vedlegg 4

6.3 Gjennomføring/ferdigstillelse

K er forpliktet til å påbegynne prosjektering og opparbeidelse av tiltakene i pkt. 3.2.1 snarest og senest etter at følgende betingelser er oppfylt: (*eksempelvis som angitt nedenfor*)

- Tiltaket er fullt ut finansiert ved innbetaling av kontantbidrag i henhold til Utbyggingsavtalen, jf. punkt 5.4 ovenfor.
- K har fått tilgang til samtlige arealer som skal opparbeides i forbindelse med tiltaket.

Tiltaket skal etter oppstart ferdigstilles innen ... måneder.

K står fritt til å bestemme i hvilken rekkefølge tiltakene skal gjennomføres.

K har rett til å ferdigstille tiltaket før det fullt ut er finansiert.

6.4 Erverv av grunn/rettigheter fra tredjeperson

Erverv av grunnareal eller bruksrett over grunnareal fra tredjeperson, som er nødvendig for bygging og fremføring av den kommunale infrastrukturen, skal besørges og bekostes av K. De aktuelle arealene utgjør totalt ... m2 og er vist på kartutsnitt datert .. / .. 201x, jf. Vedlegg 6.

Eventuelt tvangsmessig erverv av areal fra tredjeperson (ekspropriasjon) skal forestås av K. Kostnader til gjennomføring av ekspropriasjonssaken og til betaling av ekspropriasjonserstatning dekkes av K.

7 REFUSJON

Med mindre partene avtaler noe annet, plikter K å fremsette refusjonskrav etter plan- og bygningslovens kap. 18 for de tiltak i punkt 3.2.1 som eventuelt har annet refusjonspliktig areal enn UBs eget.

K kan engasjere UB til å forberede, innsende og følge opp refusjonskravet på Ks vegne som refusjonskreditor.

Eventuelle refusjonsbeløp mottatt fra andre enn UB plikter K å utbetale til UB uten ugrunnet opphold.

8 ENDREDE FORUTSETNINGER

Dersom Eiendommen omreguleres på en måte som vesentlig avviker fra Reguleringsplanen, gis hver av partene rett til å kreve reforhandling av Utbyggingsavtalen.

9 MISLIGHOLD

Dersom en part misligholder sine plikter etter avtalen, kan den annen part kreve erstatning for direkte økonomisk tap som parten påføres som følge av misligholdet.

10 TINGLYSNING

K har rett til å tinglyse Utbyggingsavtalen eller et ekstrakt av Utbyggingsavtalen, som heftelse på de(n) eiendom(mer) som omfattes av Utbyggingsavtalen. UB forplikter seg til å medvirke til tinglysningen.

K samtykker til at heftelsen, om nødvendig, viker prioritet for byggelån, eventuelt konvertert lån, på eiendommene.

Etter skriftlig krav fra UB plikter K innen ... dager å samtykke til sletting av Utbyggingsavtalen på eiendommer/eierseksjoner som K kan gi eller har gitt midlertidig brukstillatelse til, slik at UB kan selge/overdra eiendommen/eierseksjonen til kjøper uten påhefte av Utbyggingsavtalen.

Etter skriftlig krav fra UB forplikter K seg til innen ... dager å foreta endelig sletting av heftelsen fra grunnbokbladet til eiendommen(e), når Utbyggingsavtalen er oppfylt fra UBs side, eller når Utbyggingsavtalen i sin helhet er bortfalt.

11 TRANSPORT AV AVTALEN

Utbyggingsavtalen kan transporteres. Transport er betinget av Ks skriftlige samtykke. K kan ikke nekte videretransport uten saklig grunn.

12 AVTALENS VARIGHET

Avtalen bortfaller den, eller når reguleringsplan datert ikke lenger har rettsvirkning.

13 VEDTAK AV KOMPETENT MYNDIGHET

Avtalen er ikke bindende for K før den er vedtatt av kommunestyret.

14 VEDLEGG

I tillegg til avtalens hoveddokument, består avtalen av følgende trykte vedlegg:

1. Reguleringsplankart og bestemmelser
2. Kart som viser/ beskriver kommunal infrastruktur som skal prosjekteres og opparbeides av K
3. Utkast til Avtale om merverdiavgift
4. Kalkyle av 201.. over infrastrukturtiltak som UB skal yte kontantbidrag til
5. Kart datert201.. som viser areal/rettigheter UB skal avstå til K
6. Kart datert ... 201.. som viser areal som skal erverves ved avtale eller ekspropriasjon fra tredjemann
7. (Eventuelle andre vedlegg)

15 PARTENES UNDERSKRIFTER

Dato:

Dato:

..... kommune

UB

Vedlegg 5.2 - Notat om kvalifikasjoner for planforetak

Dato 09.11.2015

5.2.1 Innledning

Plan- og bygningsloven stiller krav om at den som utarbeider reguleringsplan skal være fagkyndig. Nå foreligger på høring et forslag om at foretak som utarbeider private reguleringsplaner (planforetak) skal kunne få registrert sin kompetanse i den sentrale godkjenningsordningen. Forslaget foreslår en frivillig registreringsordning tilsvarende sentral godkjenning for andre områder i byggebransjen. I høringsnotatet skriver departementet at det ikke er naturlig å inkludere rollen som forslagsstiller i ansvarssystemet på linje med de øvrige ansvarsrettene.

Det er utarbeidet et notat av Boligprodusentenes Forening i regi av BNL-prosjektet «Bolig og infrastruktur. Fagpersoner i utdanningsmiljøene, og representanter for kommunal reguleringsmyndighet har gitt bidrag til notatet. Særlig takk til Aksel Hagen, Høgskolen i Lillehammer, Inger-Lise Saglie, NMBU og Petter Wiberg, Bergen kommune for deltagelse i prosessen med utforming av notatet. Det presiseres at notat står for Boligprodusentenes regning.

Notatet diskuterer hvordan kvalifikasjoner for planforetak kan beskrives som nytt godkjenningsområde. Notatet er tenkt som et diskusjonsgrunnlag, og grunnlag for innspill til høring om forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven.

Notatet tar utgangspunkt i den planleggingen som er regulert av plan- og bygningsloven, og avgrenser innenfor lovens plannivå til innsendte forslag til reguleringsplaner. Dette omfatter både områdeplaner og detaljregulering. Begge er plannivå for gjennomføring av utbygging, men områdeplaner innebærer planer som gjerne omfatter større områder med utbygging over lang tid og i mange trinn, mens detaljregulering er nødvendig planlegging for å igangsette en mer avgrensede byggesaker. Kommuneplan og tilhørende arealdel holdes i utgangspunktet utenfor det aktuelle godkjenningsområdet, siden denne planleggingen som oftest i sin helhet skjer i kommunal regi.

Notatet ble presentert under et frokostmøte 27.10.2015. Møtet omfattet representanter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, kommuner, private forslagsstillere, bransjeorganisasjoner og forskning. Møtet ga noen klare signaler som er hensyntatt i notatet, blant annet om å unngå nivådeling av godkjenningsområdet.

5.2.2 Om behovet for profesjonalisering

Forslag om kvalifikasjoner for planforetak har vært drøftet i tidligere utredninger vedrørende plan- og bygningsloven, men uten nærmere konkretisering. Det er behov for kompetanse i alle roller i planprosessen, men her er oppmerksomheten knyttet til planforetakenes rolle som utvikler av private planforslag. Nærmere definert krav til kvalifikasjoner vil kunne gjøre rollen som planforetak tydeligere og bidra til å profesjonalisere rollen som privat forslagsstiller.

Viktig samfunnsutvikling er avhengig av et produktivt samspill med privat og offentlig sektor. Lang behandlingstid i reguleringssaker er en samfunnsmessig utfordring. Videre er det forhold som tyder på at når kvalifikasjonene i planarbeidet går ned, går behandlingstiden opp. Det er behov for utvikling både med hensyn til den tiden planprosesser tar og forbedring av planers kvalitet/innhold. Vi tror at tydeliggjøring av kvalifikasjonskrav vil kunne gi positive bidrag til gjennomføring av planprosessen og de resultatene som kan oppnås gjennom planarbeidet. Kvalitet i planresultatet tilsier også tydeligere kriterier for hva som er en god plan. Dette ligger imidlertid utenfor godkjenningsordningen og dermed også

¹⁴ NIVI Rapport 2014:1, Kartlegging av plankapasitet og plan-kompetanse.

¹⁵ NIBR-rapport 2011:14, Styrking av planforskning og planleggerutdanning i Norge.

utenfor rammen for dette notatet.

I dag er plandelen av plan- og bygningsloven et rammeverk som gir et stort rom for skjønn. Kravet om at planer skal utarbeides av «fagkyndig» fører til lite homogen faglighet blant de som utarbeider reguleringsplaner. Kombinasjonen av et «åpent» regelverk og spredning i faglige forståelsesrammer, kan føre til lite hensiktsmessige prosesser, og kan forklare spredningen i tidsbruk mellom langdryge og mer effektive reguleringsprosesser og spredningen mellom gode og mindre gode reguleringsplaner.

Det er behov for å forsterke rekrutteringen til arbeid med reguleringsplaner. Det er store behov for denne kompetansen i offentlig¹⁴ og privat sektor. Synliggjøring av planforetakenes rolle og kompetanse i den sentrale godkjenningen vil kunne bidra til å øke oppmerksomheten om planforetak og bidra til å øke rollens status og styrke rekrutteringen.

NIBR¹⁵ peker i sin rapport på at en i tidligere drøfting av planleggerutdanning i regi av Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) frarådet utvikling i retning av en egen planleggerutdanning etter modell av den engelske «planner»-profesjonen. Rådet ønsket snarere en utvikling mot felles kjernefag ved samarbeid mellom ulike institusjoner. Notatet peker på fagelementer som vil være sentrale i en slik kjernekompetanse for planforetak. Sentral godkjenning vil også kunne spille en rolle for tilrettelegging for etter- og videreutdanning innen arealplanlegging.

5.2.3 Kvalifikasjonselementene i godkjenningsordningen

Departementets forutsetninger

Med utgangspunkt i høringsnotatet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det gitt følgende avgrensninger for kvalifikasjonsvurderingen:

- frivillig registrering for planforetak som fremmer private planforslag.
- kommunale planleggere er ikke primær målgruppe.
- tilknytning til plan- og bygningslovens ansvarssystem er ikke aktuelt i denne omgangen
- ordningen gjelder samlet kompetanse i planforetak, og dermed ikke individuell godkjenning.
- kvalifikasjonsbegrepet bør knyttes mot de kompetansegivende elementene som er og vil bli etablert i den sentral godkjenningsordningen.

Ordningens målgruppe er planforetak i privat sektor. Det er ikke ønskelig å stille krav til kommunale saksbehandlere, men ordningen er ikke til hinder for at kommuner som ønsker kan søke godkjenning for sin planenhet. Hvis planleggere i privat og offentlig sektor i fremtiden kan få en større grad av felles referansegrunnlag gjennom utdanningssystemet vil dette kunne gi gode bidrag til planers kvalitet i tillegg til mer hensiktsmessig gjennomføring av planprosesser.

Dagens sentrale godkjenning

Sentral godkjenning er ikke underlagt akkreditering. Det betyr at ordningen ikke har den samme status som godkjenning av kompetanse underlagt Norsk Akkreditering som forvalter nasjonal kompetansgodkjenning. Dette vil kunne endres i fremtiden, men så langt er Sentral godkjenning et myndighetsorgan som forvalter kvalifikasjoner på grunnlag av regelverket i saksbehandlingsforskriften til plan- og bygningsloven. Dette regelverket forutsetter følgende kvalifikasjonsgrunnlag:

- medarbeideres utdanning.
- praksis som beskrives gjennom referanseprosjekter.
- foretakets kvalitetssikringssystem.

Nye seriøsitetskrav

Følgende nye elementer som ivaretar seriøsitet er aktuelle for innarbeiding i ny Sentral godkjenning dels fra 1.1.2016, og dels i fremtidig utvikling av ordningen:

- pliktige registreringer i offentlige registre for arbeidsgivere/arbeidstagerer, skatteregister, mva-register.
- bekreftelse av identitet gjennom HMS-kort.
- registreringer i kvalifikasjonsregister.

Forholdet mellom personlige kvalifikasjoner og planforetakets kompetanse

Det er planforetakets kompetanse som er gjenstand for godkjenning. Denne kompetansen bæres av enkelte medarbeidere. Man kan problematisere forholdet mellom foretakets kompetanse og individuelle medarbeideres kompetanse, og hvordan en sikrer at rett kompetanse er tilgjengelig i prosjektaktiviteter. Dette kan ivaretas i foretakets styringssystem, som del av foretakets risikoprofil, og diskuteres ikke nærmere i dette notatet.

5.2.4 Nivådeling av godkjenning

Dagens sentrale godkjenning opererer med en tredeling av de fleste godkjenningsområder avhengig av vanskelighetsgrad og kompleksitet. Derfor er det naturlig å diskutere om godkjenningsområdet for planforetak skal nivådeles og eventuelt avgrenses til gitte plantyper. Hvis en skal skille mellom ulike sett av kvalifikasjoner bør dette gi større fordeler enn ulempene som oppstår ved nivådeling og spørsmålene om grensesnitt mellom nivåene.

Alternativt kan en godkjenningsordning definere en minimumskvalifikasjon for planforetak etter plan- og bygningsloven, men uten at denne påbygges til et nivådelt system. Dette vil ha den fordel at det antagelig vil være enklere å håndtere for både foretakene og Sentral godkjenning.

Det kan synes som et stort skritt å gå fra ingen formelle «krav», som ved dagens system, til et nivådelt system. Nivådeling bør eventuelt kunne rettfærdiggjøres ved at det begrunnes hvorfor ulikt planarbeid best ivaretas med ulik kompetanse som utdanning, praksisomfang eller en kombinasjon av disse.

Strukturen i plansystemet kan være grunnlag for nivådelte krav til planforetak. I så fall kan en skille mellom ulike kvalifikasjonsgrunnlag for detaljregulering og områderegulering, se figur 3.1.

Kvalifikasjonsnivå	Kvalifikasjoner
Detaljregulering	Nivå 1
Områdeplan	Nivå 2

Fig 5.2.1 Modell for nivådeling avhengig av plantype.

Spørsmålet er om plantypene som sådan skaper behov for ulike kvalifikasjoner, eller om kompleksitet og vanskelighetsgrad i reguleringsarbeidet følger andre skillelinjer. En kan alternativt forestille seg planhierarkiet som ett helhetlig system, og at behov for bedre kvalifikasjoner oppstår når det skal fremmes planer for utbygging i komplekse sammenhenger knyttet til eieendomsforhold, omfang av ulike interesser, sammensatte tekniske forhold eller når planforslag fremmes i konflikt med kommuneplanens arealdel. I slike tilfeller vil det ikke være plannivået, men planens innhold og problemstillinger som er enten enkle eller mer komplekse og kan gi grunnlag for nivådeling i godkjenningsordningen. Se figur 3.2.

Kvalifikasjonsnivå	Kvalifikasjoner
Planforetak med basiskompetanse, for enkle, oversiktlige plan-situasjoner i hht. overordnet plan	Nivå 1
Planforetak med spesialistkompetanse, alt planarbeid	Nivå 2

Fig 5.2.2. Modell for nivådeling avhengig av planarbeidets vanskelighetsgrad.

Videre kan det argumenteres for at et godkjenningsområde bør gi insitamenter til etter- og videreutdanning. Ved et to-delt system vil forskjellene mellom nivåene kunne peke ut en tydeligere karrierevei, enn hva som er mulig med ett godkjenningsnivå. Spørsmålet gjenstår om delingen i så fall skal følge plannivåene eller om det kan etableres kriterier for nivådeling basert på de problemstillingene som må håndteres i planarbeidet.

5.2.5 Dagens kvalifikasjoner

Dagens kvalifikasjoner gir et utgangspunkt for videre drøfting av kvalifikasjonskravene. Et utgangspunkt gir rapport¹⁶ fra 2014 som beskriver situasjonen innen arealplanlegging i norske kommuner.

Tabellen viser et sammensatt bilde av kompetansen innen arealplanlegging etter plan- og bygningsloven i norske kommuner. Vi vil anta at det også er et komplekst bilde innen privat sektor, men savner tilsvarende data for planforetakene. Det er vel kjent at private planforetak rekrutterer planleggere fra kommunene. Dette kan tilsi at noe av mønsteret på kommunal side kan forventes å gjenfinnes i privat sektor. Samtidig kan det tenkes at planforetakene, i større grad enn kommunene, rekrutterer kandidater med utdanningsretning som er skreddersydd for arbeid med reguleringsplaner direkte fra utdanningsinstitusjonene.

Ideelt sett burde en innen kommunal saksbehandling av reguleringsplaner og private forslagsstillere ha tilsvarende kvalifikasjoner og bakgrunn. Med den bredden som er representert i kommunal saksbehandling, vil det være tilfeldigheter som avgjør om en har en felles planfaglig plattform som grunnlag for en profesjonell dialog.

Tabellen viser utdanning for arealplanleggere i kommuner, basert på rapport fra NIVI utarbeidet for KS.

Utdanning	%-vis fordeling
Ingeniører	39
Natur- og miljøforvaltere	35
Arealplanleggere	30
Annet	19
Arkitekt	17
Sivilingeniører	15
Landskapsarkitekt	12
Samfunnsviter	10
Samfunnsplanleggere	7
Jordskifte kandidater	6

5.2.6 Arealplanleggeres oppgaver og kompetanse

Med utgangspunkt i tanken om å definere en minimumskvalifikasjon, er det nærliggende å spørre hvilke oppgaver en arealplanlegger i det minste må kunne klare å løse?

Minimumsforventningen til en arealplanlegger er evnen til å kunne levere et formelt sett feilfritt forslag til reguleringsplan. Det betyr at kartgrunnlaget og bestemmelsene er i orden i tillegg til at vurderinger av konsekvenser kan godkjennes av ansvarlig myndighet. Det er også viktig at planforetakets konsulent har ferdigheter som gir en god ledelse av plansaken gjennom prosessen, for å unngå merarbeid for alle parter, slik at tiden brukes effektivt og slik at sluttproduktet kan godkjennes. Ved at arealplanleggeren er tiltakshavers rådgiver mht. muligheter, begrensninger, risiko, osv. – vil en kunne unngå krevende og ofte unød-

¹⁶ NIVI rapport, Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene, 2014.

vendig lange innsigelsesprosesser. Dette krever etikk og profesjonalitet.

I det følgende er gitt en stikkordsmessig beskrivelse av sentrale deler av den kompetansen en gjerne ser hos plankonsulenter:

Generell kompetanse:

- forståelse av samfunnsmessige forhold i fortid, nåtid og fremtid
- tverrfaglig kunnskap om fysiske omgivelser

Kunnskaper:

- praktisk og teoretisk kunnskap om planlegging etter Plan- og bygningsloven
- ulike metoder for å beskrive og analysere omgivelsene
- teoretisk og praktisk kunnskap om strategier for å avveie muligheter og konsekvenser og håndtering av interessekonflikter

Ut over formelle kvalifikasjoner vil ferdigheter som først kan oppnås gjennom praksis spille en rolle for hvordan planprosesser blir gjennomført. I rammeverket for Sentral godkjenning vil praksiskravet være det kvalifikasjonselementet som ivaretar tilstrekkelige ferdigheter. I begrenset grad vil slike ferdigheter kunne øves gjennom utdanningsløpet. Med økende praksis vil sannsynligheten for gode ferdigheter også øke. Sentrale ferdigheter er stikkordsmessig beskrevet under:

Ferdigheter

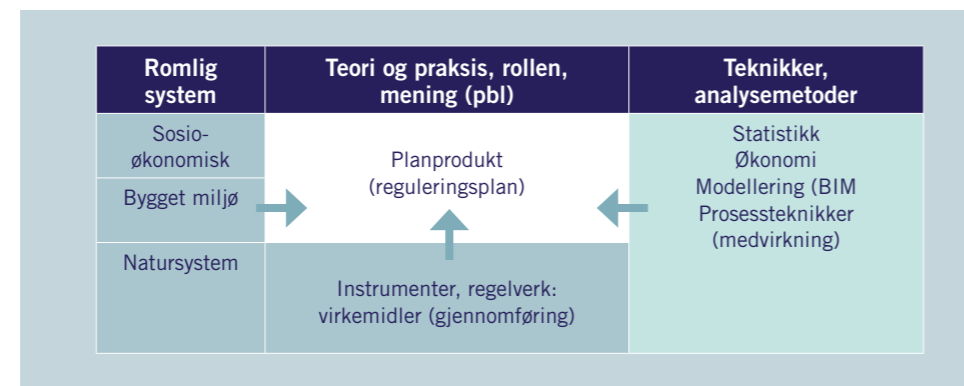
- arbeide frem miljømessig, arkitektonisk, funksjonelt, juridisk og økonomisk gode løsninger
- arrangere planprosesser og samarbeide med andre
- erfaring med kritisk og kreativ problemløsning
- bruke kart, digitale tegneprogrammer og geografiske informasjonssystemer (GIS)

¹⁷ ECTP-CEU (European Council of Spatial Planners), Stage 2 Study on the recognition of planning qualifications in Europe, 2013.

5.2.7 Utdanningssystemet

I en europeisk studie¹⁷ av utdanningssystemet for arealplanleggere har en utviklet en generisk modell for å beskrive utdanningssystemene i de europeiske landene. Denne modellen beskriver ulike elementer i planfaglig kompetanse. Under «Romlig system» finnes de samfunnsmessige referanserammene. Til høyre under «Teknikker, analysemetoder» er redskap og verktøy for analyse og planfremstilling. Sentralt og i grønt er fremstilt planproduktet og det som kan beskrives som kjernekompetanse for gjennomføring av plan knyttet til forståelse av planleggerrollen og tilhørende regelverk. Vi har brukt denne modellen for å beskrive utdanningselementet i planforetakets kompetanse i avsnitt 7.

Fig 5.2.3 Modell av planfaglig kompetanse basert på rapport fra ECTP-CEU.



5.2.7.1 Utdanningsinstitusjonene

Denne oversikten bygger på NIBR-rapport 2011:14 som presenterer utvalgte surveydata fra utdanningsinstitusjonene. Det er de store utdanningsinstitusjonene NMBU og NTNU som utdanner flest arealplanleggere med spesialisering på master-nivå. Ut over disse blir det rekruttert fra en rekke utdanningsretninger til planarbeid og saksbehandling i kommunene, slik det fremgår av tabellen i avsnitt 4.

Fig. 5.2.4. Noen utdanningsinstitusjoner med studieplan innen deler av fagoversikten i figur 7.1.

Institusjon, institutt	Faggruppe	Programbeskrivelse
Universitet for miljø- og biovitenskap Institutt for landskapsplanlegging		http://www.nmbu.no/studier/studietilbud/5-6-arige-program/by-_og_regionplanlegging/node/1908
		http://www.nmbu.no/studier/studietilbud/5-6-arige-program/landskapsarkitektur/node/1913
Universitetet i Tromsø Sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging	Planlegging	https://uit.no/utdanning/program?p_document_id=276304
		https://uit.no/utdanning/program?p_document_id=279689
Høgskolen i Bergen Institutt for bygg og jordskifte		http://www.hib.no/studietilbud/studieprogram/eie-ma/
NTNU Institutt for byforming og planlegging		https://www.ntnu.no/studier/fthingby/studieretning-teknisk-planlegging
Universitetet i Stavanger Institutt for industriell økonomi, risiko-styring og planlegging	Byutvikling og urban design	https://www.uis.no/studietilbud/ingenioer-og-sivilingenioer/femaarig-master-i-teknologi-siv-ing/byutvikling-og-urban-design/studieplan-og-emner/
Universitetet i Oslo	By- og regional utvikling	http://www.uio.no/studier/program/samfunnsgeografi/oppbygging/

Arkitektutdanningen i Oslo og Bergen omhandler deler av kompetanseområdene, særlig innen «de romlige systemene i modellen over, men har i liten grad spesialistutdanning knyttet til reguleringsarbeid.

Det er viktig å nevne at det også er en betydelig utdanning på ingeniør-/bachelor-nivå som er relevant for arbeid med reguleringsplaner. Noen eksempler er gitt i tabellen under.

Fig 5.2.5. Noen utdanningsinstitusjoner som gir utdanning på bachelor-nivå.

Høgskolen i Telemark		http://fagplaner.hit.no/nexusnor/Studier-med-oppstart-2014-2015/Nettvisning/Teknologiske-fag-ingenioerfag/Plan-og-infrastruktur-A-VEI-bachelor
Høgskolen i Oslo og Akershus		www.hioa.no/content/download/.../HINGBYGG2011_2013-03-06.pdf

Utdanning på bachelor-nivå er et viktig element i den samlede kapasiteten innen arealplanlegging, og vil kunne gi raskere respons på samfunnets kapasitetsbehov enn femårige masterutdanninger.

5.2.7.2 Etter- og videreutdanning

Når kommunene rapporterer om hvor de mangler kompetanse trekker de frem utbyggingsavtaler (46 prosent) og statistikk og analyse (63 prosent) som de mest fremtredende svakhetene i følge NIVI, 2014. Hvis vi antar at kompetansen er noen lunde lik mellom kommunal og privat sektor sier dette noe om behov for faglig videreutvikling for arealplanlegging som profesjon.

Andre elementer som vil skape behov for faglig fornying vil være utviklingen innen modellering og bruk av digitale teknikker i reguleringsplanarbeidet. Forhandlingens plass i reguleringsprosessen antas å bli større og behovet for økt parallellitet mellom arealavklaringer og økonomiske rammebetingelser/nye former for utbyggingsavtaler vil være nødvendig for mer effektive planprosesser. Andre tema innen etterutdanningen som er mye etterspurt er blant annet plan- og bygningsrett, konsekvensvurdering og overvannshåndtering.

Det bør vurderes om en godkjenningsordning kan utformes slik at den gir insitamenter til etter- og videreutdanning. Økt etterutdanning vil kunne være en av de virkningsfulle effektene av at det blir etablert en godkjenningsordning for planforetak.

5.2.8 Anbefalinger

Her følger anbefalinger om kvalifikasjonsgrunnlaget ved etablering av planforetak som et nytt kompetanseområde i sentral godkjenning.

5.2.8.1 Utdanning og kjernefag

Modellen fra det europeiske samordningsarbeidet er benyttet som mal for å beskrive elementer i forslag til planforetaks kjernekompetanse. Modellen tar utgangspunkt i de kvalifikasjonene som skal til for å kunne fremstille planproduktet (teori og praksis), men også elementer som er av betydning for utviklingsprosessen frem til vedtatt plan (teknikker og analysemetoder), og med støtte i systemforståelse (romlig system).

Modellen viser en tredelt fagkombinasjon. Denne forutsettes ivaretatt i et 3-årig studieløp (bachelor). I prinsipp omfattes de samme temaene ved utvidet utdanning som 5-årlig studie (master) med tillegg av vitenskapelig metode og fordypning innen noen av temaene. Utdanning som skal kvalifisere for sentral godkjenning som planforetak bør vurderes mot kjernefagene beskrevet som plan- og bygningslov med forskrifter, eiendomsfastsettelse, offentlig forvaltning, politisk system/forståelse, planlegging som fenomen/planleggerrollen, etikk.

Anbefaling 1

Det anbefales å etablere et godkjenningsområde for planforetak hvor utdanningskravet bygger på definerte kjernefag i tråd med figur 5.2.6

5.2.8.2 Nivådelt godkjenningsområde

I frokostmøte 27.10 ble det vist til flere forhold som tilsier at en i første omgang bør avvente med å definere et nivådelt godkjenningsområde.

- Den skisserte modellen basert på plantype vil i praksis omfatte en stor bredde av planer fra de med oversiktlige problemstillinger til komplekse planer, slik som detaljplan eksempelvis praktiseres i Oslo. En slik modell er dermed ikke egnet til å skille mellom planer som krever grunnleggende kvalifikasjoner og planer som krever forsterkede kvalifikasjoner.

- En nivådelt godkjenning basert på problemstillinger i planen, vil i praksis være vanskelig å operasjonalisere. Det vil være lite hensiktsmessig med subjektive kriterier som ikke kom-

Fig 5.2.6 Modell med skjematisk fagoversikt som grunnlag for utdanningskrav for arealplanlegger. Kjernefag bør vurderes som kriterium for utdanning som kvalifiserer for sentral godkjenning. Tabellen illustrerer ideen om kjernefag, og foreslår hvilke emner som bør inngå.

Romlig system	Teori og praksis	Teknikker, analysemetoder
Sosio-økonomisk: Sentrale tema kan være: - Urbane systemer - Funksjonelle byregioner - Boligmarked - Demografi - Arbeidsplass og næring - Tettstedsutvikling - Uttynningsamfunn	PLANPRODUKT Minstenivå som å kunne utarbeide reguleringsplan	Prosessforståelse, medvirkning - ledelse i planarbeid Fremstillingsmetoder Forhandlingsteknikk Utbyggingsøkonomi
Bygget miljø: - morfologi, studie av form, (eget prosjekt i sammenheng med byen/tettstedet) - plassering i terreng - overvannshåndtering - byliv, fellesrom - planløsningsteknikker - teknisk infrastruktur - fritidsbebyggelse, fjellutbygging	KJERNEFAG: Plan- og bygningslov m. forskrift (20) - Teknisk krav til planfremstilling - Forstå bruk av planbestemmelser - Helhetsforståelse for plansystemet Eiendomsfastsettelse (10) Offentlig forvaltning (loven) (10) Politisk system/forståelse (10) Planlegging som fenomen/planleggerrollen, etikk (10)	Analyseverktøy: Eksempler: - stedsanalyse - trafikk og transport - landskapsanalyse - soldigrammer
Noe av dette må dekkes 60 studiepoeng (årsstudium) Bachelor	Nødvendige kjernefag 60 studiepoeng (årsstudium) Bachelor (x) min antall studiepoeng	Noe av dette må dekkes 60 studiepoeng (årsstudium) Bachelor
Tillegg for master: Fordypning innen noen tema samt vitenskapelig metode		

muniserer godt hva som er forskjellen mellom ulike nivåer innen godkjenningsområdet for planforetak.

- Stimulanser til etter- og videreutdanning avhenger ikke nødvendigvis av et to-delt system. Ved å velge en modell med kvalifikasjoner basert på «kjernefag», slik som i figur 7.1, vil dette alene kunne gi tilstrekkelige insitamenter til at praktikere som mangler deler av fagkvalifikasjonene vil ønske å bygge på sin egen kompetanse. Den største signaleffekten antas å ligge i det at det blir opprettet ett nytt godkjenningsområde som synliggjør planforetakene i sentral godkjenning.

Anbefaling 2

Godkjenningsområde for planforetak bør ikke etableres med et nivådelt godkjenningsområde i første omgang. Hvis en nivådeling skal innføres på et senere tidspunkt bør dette skje etter tydelige kriterier som kommuniserer forskjell i kvalifikasjoner mellom nivåene.

5.2.8.3 Dagens praktikere som mangler kjernefag

En modell for sentral godkjenning må tilgodese foretak som har realkompetanse innen reguleringsarbeid, men hvor utdanningsbakgrunnen er avvikende fra det som her er omtalt

som kjernekompetanse. Eksempler på «annen relevant utdanning» kan være:

- arkitekt
- natur- og miljøforvaltere
- geografer
- landskapsarkitekt
- statsviter

Anbefaling 3

Ordningen bør innrettes slik at praktikere kan supplere sin fagbakgrunn med de kjernefagene som mangler, og dermed kvalifisere for et raskere løp til godkjenning enn gjennom et mer omfattende praksiskrav.

5.2.8.4 Kvalifikasjonstyper basert på utdanning

Her blir det foreslått en modell for kombinasjon av krav til utdanning og praksis som grunnlag for sentral godkjenning av planforetak. Det er skilt mellom tre typer kvalifikasjonsgrunnlag basert på ulik utdanning:

Kvalifikasjon type A; gjelder for utdanning på bachelornivå med fagkrets i henhold til figur 5.2.6.

Kvalifikasjon type B; forutsetter utdanning på masternivå, med fagkrets og fordypning i henhold til figur 5.2.6. Praksiskravet er foreslått lavere enn for type A fordi studieløpet gir større grunnlag for refleksjon og trening i praktisk planarbeid.

Kvalifikasjon type C; er foreslått for å ivareta planforetak hvor det foreligger realkompetanse gjennom praksis, men hvor utdanningen ikke ivaretar kjernefagene etter tabell 5.2.6. Praksiskravet skal sikre at det foreligger tilstrekkelige ferdigheter opparbeidet gjennom praksis.

Anbefaling 4

Basert på utdanning bør det etableres tre veier til godkjenning av planforetak i tråd med kvalifikasjonstyper A-C over.

5.2.8.5 Kombinasjoner av utdanning og praksis

Basert på kvalifikasjonstyper A-C er det satt opp forslag til kvalifikasjonskrav som kombinasjon av utdanning og praksis i følgende tabell. Praksis er regnet som den enkelte medarbeiders «fartstid», og ikke som samlet «fartstid» for foretakets medarbeidere. Alternativt ville en kunne brukt gjennomførte referanseprosjekter som enhet for praksiskravet. Dette synes problematisk fordi tidsbruken for ulike planprosjekter viser svært stor variasjoner. Referanseprosjekter vil dermed i liten grad gi et sammenliknbart uttrykk for praksisens omfang.

Fig 5.2.7 Forslag til kvalifikasjonskrav for sentral godkjenning for planforetak.

*Kvalifikasjonstyper A og B forutsetter fagkombinasjon i henhold til fig. 5.2.6.

** Sum år vil avhenge av antall år medgått til annen relevant utdanning på masternivå.

Kvalifikasjonskrav for planforetak Typer kvalifikasjon	Min. utdanning	Praksis, år	Sum, år
A	3 år, bachelor*	6 år	9
B	5 år, master*	3 år	8
C	Annen relevant utdanning på masternivå	8 år	> 8**

Praksisens lengde er sett i forhold til andre godkjenningssområder i sentral godkjenning. Utdanning på masternivå gir et noe kortere kvalifikasjonsløp enn via bachelor ved et vesentlig lavere praksiskrav.

Eksempelvis vil en arkitekt som ønsker å bruke sin bakgrunn som grunnlag for sentral godkjenning, gjerne ha god dekning i sin fagkrets innen «romlig system» og deler av «analyse og teknikker», men vil kunne mangle noen kjernefag etter figur 5.2.6. Med 2 års praksis og eksempelvis behov for 30 vekttall innen kjernefagene, bør dette kunne opparbeides gjennom deltidsstudier over 2 år. Samlet tid for praksis og etterutdanning vil dermed kunne bli 2 års praksis + 2 års deltidsstudier/praksis. I et slikt tilfelle vil videreutdanning gi en rask vei til sentral godkjenning etter kvalifikasjonstype B fordi kjernefagene og praksiskravet er tilfredsstillende.

Anbefaling 5

Planforetaks kvalifikasjonskrav bør baseres på praksiskrav målt i kalendertid. Det anbefales at kombinasjon av utdanning og praksiskrav samlet stimulerer til utdanning på masternivå. Spesialisert bakgrunn på bachelornivå, bør kunne kvalifisere for godkjenning med et forlenget praksiskrav.

Annen relevant utdanning innen figur 7.1. bør kvalifisere for godkjenning, enten gjennom omfattende praksis, eller ved kombinasjon av praksis og videreutdanning som ivaretar kjernefagene.

Vedlegg 5.3 Ski kommune som knutepunkt på Follobanen

Ski kommune er utpekt som et knutepunkt på Follobanen hvor det skal tilrettelegges for vekst. Follobanen bygges mellom Oslo S og Ski til en prislapp i størrelsesorden 23 mrd. eller ca. 1 mrd. pr. kilometer.

Befolkningsutvikling

De neste 20 årene forventes en økning i folketallet i Oslo og Akershus med ca. 350.000. I Ski kommune vil det i den samme perioden forventes at folketallet øker fra om lag 30.000 til 40.000 innbyggere.

Dette gjenspeiles i kommuneplanen for Ski kommune for perioden 2011 til 2022. Planen operer med plantall for vekst i folketallet som gir en vekst i planperioden på 25 prosent (i perioden 2009 – 2022), og hvor 75 prosent av denne veksten skal kanaliseres til kollektivknutepunkt med jernbane. Dette vil gi en årlig vekst på 2 prosent i gjennomsnitt i perioden. Man antar at tyngdepunktet av veksten vil komme i siste halvdel av planperioden hvor også Follobanen vil bli ferdigstilt.

Befolkningsgruppen som er eldre enn 67 år vil øke med 50 prosent frem til 2025.

Om kommunevekst og behov for effektivisering

Erfaringsmessig klarer veldrevne norske kommuner å håndtere en vekst på ca. 1 prosent opp mot 2 prosent uten problematisk vekst i låneopptaket. For å håndtere vekst i området 2-3 prosent forutsettes årlige effektivisering eller låneopptak. Borge og Rattsø¹⁸ oppsummerer i sin rapport at kommuner som får et særskilt høyt gjeldsnivå på grunn av store investeringer, bør kunne motta skjønnstilskudd og at kriteriene for disse bør revurderes. Alternativt peker en på at utbyggingsavgifter og eiendomsskatt bør innføres i større grad enn i dag, og at utbyggingsavgifter bør kunne brukes til å finansiere sosial infrastruktur. Vekst skaper et finansieringsbehov og spørsmålet er hvordan dette skal løses?

Behov for skole og barnehage i Ski sentrum

I vedtatte kommuneplanbestemmelser i Kommuneplan for Ski 2011-2022 fremgår det krav om at det skal være tilstrekkelig skole- og barnehagekapasitet før det bygges nye boliger. Dette betyr at omfattende boligutvikling vil avheng av at barnehage- og skoletilbudet er tilstrekkelig før boligbygging kan igangsettes.

Kommunens evne til å finansiere barnehageutbygging og skoleutvidelse vil dermed være dimensjonerende for utbyggingstakten av nye boliger. Ved en befolkningsvekst på 3 prosent vil det være behov for to nye barnehager i perioden 2020 – 2023, ifølge kommunens rapport «Barnehagekapasitet i Ski kommune».

Ski Ungdomsskole ligger nordøst i sentrumsområdet. Allerede fra 2017 forutsetter kommunen utvidelse av ungdomsskolen med midlertidige modulbygg for både undervisning og kontorer.

Barneskolen Ski skole forventes å nå kapasitetsgrensen i 2018-2020. I samme periode regner en med at Ski ungdomsskole må erstattes av en ny skole. Rapporten «Skolekapasitet i Ski by» anbefaler at denne nye skolen lokaliseres i Ski sentrum.

Bestemmelser i kommuneplanen fastsetter at bruk av utbyggingsavtaler som skal vurderes for alle større utbyggingsaker.

Kommunens økonomiske situasjon

Ski kommune har mål om et netto årlig driftsresultat på 3-5 prosent for å kunne egenfinansiere investeringer. Rådmannen oppsummerer i sin budsjettinnstilling for 2012-2015 at kommunen ikke ligger an til å klare målet om en resultatgrad større eller lik 3 prosent. Rådmannen foreslår innføring av eiendomsskatt for å klare å håndtere økningen i avdrag og renter på lånefinansierte investeringer.

Ski kommune sier i sin kommuneplan 2007-2019:

«Vi skal planlegge med utgangspunkt i at vår økonomiske handlefrihet ikke forbedres i vesentlig grad i årene fremover. Vår utfordring blir å innpasse nye oppgaver overført fra staten uten at kommunen får tilstrekkelig økonomisk kompensasjon. Kommunens betydelige effektiviseringsarbeid har gitt store økonomiske gevinster, men har også ført til innskrenkninger og nedleggelse av enkelte tilbud. Kommuneplanen bør preges av nøkternhet i forhold til de muligheter vi har med vår begrensede handlefrihet.»

Investeringsbehovene i Ski kommune øker som følge av knutepunktstrategien og etablering av Follo-banen som forutsetter vekst. Dette er etablert i kommunens planer som beskriver investeringsbehov på områdene:

- barnehage
- skole
- pleie- og sykehjem

Barnehagebehovet i Ski sentrum skal løses i sentrumsområdet. Det er imidlertid ikke ledige tomter for bygging av tradisjonelle barnehager, slik at disse må integreres i de nye byggeprosjektene i sentrum. Kommunen vil unngå ytterligere investeringsbehov og ønsker former for leieavtale i de tilfellene hvor kommunen skal drive barnehagen.

Oppsummering

Vekststrategien knyttet til knutepunktutvikling avhenger av at kommuner som skal motta veksten får nye virkemidler for å håndtere sine investeringsbehov som følger av planlagt vekst.

¹⁸ Lars-Erik Borge, Jørn Rattsø, Kommunaløkonomiske konsekvenser av befolkningsvekst, SØF-rapport nr. 01/14.

Vedlegg 5.4 Økonomiske simulering brukt i planarbeid

Bolig og infrastrukturprosjektet har brukt case-tilnærming som ledd i å bli kjent med de aktuelle prosessene som knytter seg til utvikling av nye boliger. I et samarbeid med Ski kommune er det gjennomført simuleringer av utbyggingskostnader for et boligområde avsatt innenfor den nye områdeplanen for Ski sentrum. Kostnadssimuleringen er utviklet og gjennomført av Holte Consulting på oppdrag for BNL ved «Bolig og infrastrukturprosjektet».

Analyser av hvordan krav til standarder for fellesareal og infrastruktur slår ut når disse fordeles på salgbar boligareal, er ikke vanlig å gjennomføre som del av reguleringsprosessen. I dette tilfellet ble det forsøkt å anslå effekter av rammebetingelsene i den aktuelle områdereguleringen. Effekter av utbyggingsavtaler kunne ikke hensyntas, fordi slike avtaler ikke var utarbeidet. Disse får imidlertid stor effekt for kostnad pr. boenhet, og bør inkluderes i fremtidige simuleringer som del av reguleringsarbeidet.

Kommuner ønsker ofte å kunne regulere slik at det blir tilgjengelig store boliger for barnefamilier i sentrumsområdene. Samtidig er en opptatt av at nye prosjekter bidrar med kvaliteter på et høyt nivå for grøntområder og utemiljø. Dette vil lett være motsetningsfylte ønsker, pga. barnefamiliers økonomi og dels typiske boligpreferanser for denne målgruppen. Simuleringsverktøyet gir en mulighet for å diskutere hvordan ulike hensyn skal balanseres, slik at en faktisk oppnår de ønskete effektene av en regulering.

Det ble utført en grovmasket kostnadsanalyse basert på Holtes Kalkulasjonsnøkkel. I simuleringen ble det foretatt variasjoner av sammensetning av leiligheter, etasjetall og standard på utomhusarbeider. I tillegg ble det regnet på effekten av å inkludere barnehage eller næringsarealer i 1. etasje.

Fig. 5.4.1 Den aktuelle tomten med 6 boligblokker som ble brukt for simulering av kostnader i tidlig fase av prosjektutvikling.



Fig. 5.4.2 Utdrag av resultater fra simulering av effekter ved å øke etasjetall, inkludere barnehage i 1. etasje og ved å øke andelen store leiligheter. Total prosjektkostnad er som netto byggekostnad uten merverdiavgift. Det er ikke medregnet tomtekostnad, finanskostnad, salgskostnad eller krav til avkastning.

Tabellen under gir eksempler på resultater fra ulike scenarier som ble brukt i kostnadssimuleringen for boligprosjektet.

	0-scenariet	Flere etasjer	Barnehage	Endret miks
Tot. prosjektkostnad	523 MNOK	600 MNOK	522 MNOK	517 MNOK
Samlet gulvareal BRA-S	18.000	21.000	17.600	18.000
Kost per - m2 (BRA-S)	29.060,-	28.570,-	29.690,-	28.720,-
Ant. boenheter	270	315	264	248
Ant. beboere	422	493	413	424
% BYA	18 %	18 %	18 %	18 %
% TU	108 %	126 %	108 %	108 %

Kort omtale av resultatene:

- Ved å øke antall etasjer, gikk den relative kostnaden (pr. boenhet) ned for utomhusarbeidene, mens byggekostnadene økte for boligdelen og parkeringskjeller. Antall boliger øker, og dermed øker også tomteutnyttelsen som prosent TU (tillatt utnyttning).

- Ved å forutsette en barnehage i 1. etasje er kostnadsbildet omtrent uendret, men kostnad pr. salgbar boligareal øker når den samlede kostnaden fordeles på noe færre boenheter enn i 0-scenariet ved at barnehagen beslaglegger areal tilsvarende 6 boenheter.

- I tilfellet med endret leilighetsmiks, med en større andel 3 og 4-roms leiligheter, er den vesentlige effekten at antall boenheter går ned. I følge modellen vil andelen barn i barnehage- og skolealder øke, men uten stor effekt for samlet antall beboere. Ved færre leiligheter kan kjellerarealet reduseres og som følge av dette går kjeller- og den totale prosjektkostnaden noe ned.

Den aktuelle tidligfasekalkylen anslår prosjektkostnad som byggekostnad. For å inkludere alle de kostnadselementene som gir grunnlag for beslutning om iverksetting av utbygging må det tillegges merverdiavgift til byggekostnad samt følgende:

- Tomtepris
- Finansieringskostnad
- Salgskostnad
- Avkastningskrav

Effekten av tomtekostnad kan illustreres ved å anslå en tomtekostnad lik 10.000,- pr m2. salgbar boligareal som her brukes for 0-scenariet:

Scenarie	Total prosjektkostnad inkludert tomtekostnad	Tomtekostnad	Tomtekostnad som andel av prosjektkostnad
0-scenarie	703 MNOK	180 MNOK	25 %

Fig. 5.4.3 Tabellen viser at tomtekostnaden utgjør 25 prosent av den totale prosjektkostnaden, slik denne er definert i dette notatet.

Prisen for boliger i et gitt geografisk område til et gitt tidspunkt er bestemt av boligmarkedet. Over lengre tid vil imidlertid de samlede kostnadene for utvikling og bygging av boliger ha innvirkning på boligprisene, og på volumet av tilførte nye boliger. I dette bildet utgjør tomtekostnaden et vesentlig kostnadselement.

Vedlegg 5.5 Urbanet Analyse – prioritering av infrastrukturprosjekter

Urbanet Analyse har på oppdrag fra BNL vurdert en hensiktsmessig prioritering av sentrale kollektivprosjekter i Osloregionen. Hovedformålet med utredningen har vært å se nærmere på hvordan det bør prioriteres mellom et utvalg av utbyggingsprosjekter, for å få en mest mulig optimal utnyttelse av kollektivsystemet i regionen.

Den nasjonale målsetningen om at persontransportveksten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange (O-vekstmålet) utløser et behov for å bygge ut kollektivsystemet for å kunne fange opp den forventede trafikkveksten. En rekke prosjekter som påvirker kollektivtransporten er under planlegging eller igangsatt i Osloregionen og dens omegn. Det er gjort et utvalg av ni store infrastrukturprosjekt som vurderes. Disse er kommet ulikt i planprosessen, har ulike framdriftsscenarier og detaljeringsgrad. I vurderingen av prosjekter med svært ulike utgangspunkt vil både dagens og fremtidens situasjon inngå, og påbegynte prosjekter er tatt med i vurderingen for å belyse sammenhengen med andre prosjekt.

Studien er avgrenset til kun å se på kollektivtransportprosjekt. Andre prosjekter på andre områder, som eksempelvis vegområdet, vil kunne ha store konsekvenser for kollektivtransporten – og omvendt. En slik vurdering ligger imidlertid utenfor rammen for denne utredningen.

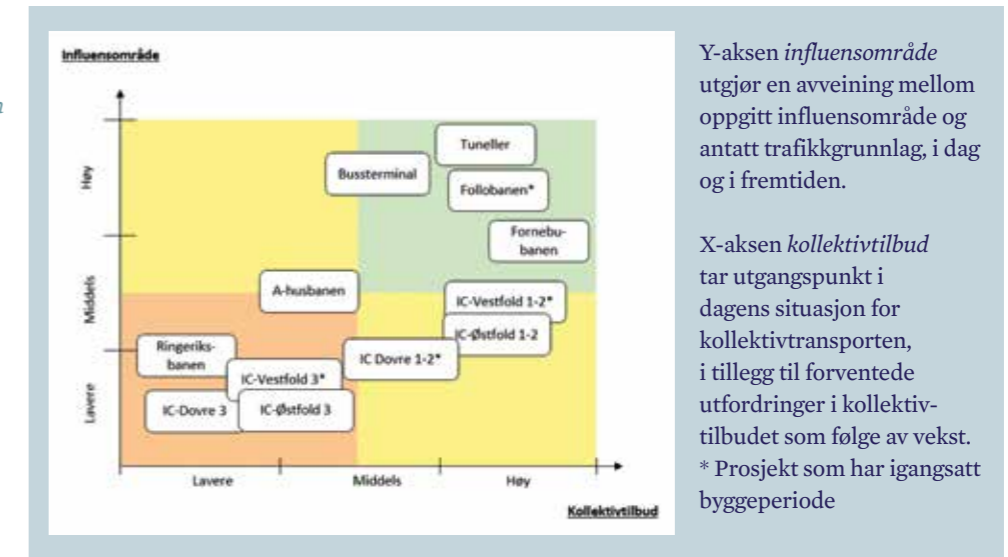
Fokusområdet for oppdraget er Oslo og Akershus, og utgangspunktet er hvilke behov som gjør seg gjeldende, og vil gjøre seg gjeldende i fremtiden, innenfor dette området. I spørsmålet om prioritering av prosjektene ligger det en sterk konkurranse om knappe kollektivinvesteringer midler der alle prosjektene er ansett som viktige, men som her vil prioriteres ut ifra Oslo og Akershus' behov. Forslaget til regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus som er klar til politisk behandling, har fokus på at utvikling av byområder må sees i sammenheng med utbyggingsplaner for kollektivtransport.

Utredningen og de foreliggende innspillene til prioriteringsrekkefølge er basert på en kvalitativ vurdering av hvert enkelt prosjekt. Vurderinger som er gjort er basert på foreliggende dokumentasjon, som i utgangspunktet er av ulik detaljeringsgrad fra prosjekt til prosjekt. Det er i denne sammenheng ikke foretatt egne beregninger hva gjelder influensområder, nytte/effekt, eller gjort analyser av alternative løsninger.

Det er behov for store oppgraderinger av kollektivtransporten i Osloregionen. Blant tiltakene som er definert er:

- Lørenbanen som er under bygging med tunnel.
- Follobanen, som er under bygging.
- Tunneler under Oslo for T-bane og NSB, som utredes i KVVU om Oslo-navet.
- Fornebubane som utredes.
- Ringeriksbane, som utredes i KVVU.
- Intercity utbyggingen delt i fase 1-2 og fase 3.

Fig. 5.5.1 Prioritering av kollektivtransporttiltak etter influensområde og kollektivtilbud. «Masterplan for kollektivtransport i Oslo-regionen» ved Urbanet Analyse februar 2015.





BYGGENÆRINGENS
LANDSFORENING



Telefon 23 08 75 00 • Telefaks 23 08 75 01

firmapost@bnl.no • www.bnl.no

Middelthunsgate 27, Postboks 7187 Majorstuen, 0307 Oslo

Foto: istock



E10