

Saksprotokoll

Saken er behandlet i:

Utvalg: Fylkesutvalget

Møtedato: 11.11.2003

Sak/notat: Sak 0120/03 Arkivsak: 03/07990/009/L10

Tittel: NOU 2003:14 - BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING - DELINNSTILLING II

Utvalgets behandling:

Forslag:

Representanten Nils Aage Jegstad (H) fremmet følgende forslag til punkt 2:

Annen setning i punkt 2 strykes

Nytt punkt 5:

Kommunene må i større grad ivareta den regionale utvikling/planlegging innenfor regionrådene, evt. ved interkommunalt samarbeid.

Representanten Vibeke Limi (Frp) fremmet følgende forslag:

Fylkesutvalget stiller seg meget skeptisk til Planlovutvalgets innstilling til høringsuttalelse. Fylkesutvalget mener at fylkeskommunens engasjement innen regional utvikling kun skal konsentrere seg om utvikling av gode samferdselsløsninger. De øvrige oppgaver løses av de respektive kommunene, gjerne i samarbeid eller gjennom interkommunale løsninger. Fylkeskommunen må begrense sitt engasjement innenfor regional utvikling som i denne innstillingen oppfattes som en tiltalt overgripende, styrende og unødvendig byråkratisk rolle. Staten bør ivareta nødvendig miljøhensyn, mens arealforvaltning er og blir et kommunalt ansvar. Kommunene ivaretar selv den nødvendige næringsutvikling.

Hva angår grønsstruktur og marka som i Akershus berører flere kommuner (inkl. Oslo) vil de berørte kommuner ha svært ulike behov mht. arealutnyttelse, spesielt med tanke på pressområder.

Kommunene må selv finne en best mulig løsning, uten at denne begrenses av overordnede føringer. Fylkeskommunen betviler at man kan oppnå plansarbeid med identiske vedtak i kommunestyrene når kommuneøkonomiens handlingsrom er så anstrengt som den er – uten å bli overgripende. Staten bør overta kulturminnevern og samtidig sørge for at utbyggere og kommunene får dekket de faktiske kostnader ved pålegg om kulturminnevern.

Bare transport og samferdselsregional planlegging skal utarbeides i samarbeid med stat og fylke.

Representanten Dagfinn Sundsbø (Sp) fremmet følgende forslag:

Fylkesutvalget støtter planlovutvalgets forslag om at fylkesdelplanen for arealbruk kan gis særlig rettsvirkning.

Votering:

1. Vibeke Limis forslag fikk 2 stemmer (Frp) og falt.
2. Fylkesrådmannens innstilling punkt 1 ble vedtatt med 11 mot 2 stemmer (Frp).
3. Fylkesrådmannens innstilling punkt 2 bortsett fra 2.setning ble vedtatt med 11 mot 2 stemmer (Frp).
4. Fylkesrådmannens innstilling punkt 2, 2 setning ble vedtatt med 7 mot 6 stemmer (H + Frp).
5. Fylkesrådmannens innstilling punkt 3 og 4 ble vedtatt med 11 mot 2 stemmer (Frp).
6. Nils-Aage Jegstads forslag til nytt punkt 5, fikk 6 stemmer (H + Frp) og falt.
7. Dagfinn Sundsbøs tilleggsforslag ble vedtatt med 11 mot 2 stemmer.

Utvalgets vedtak:

1. *Fylkesutvalget ser nødvendigheten av gjensidig forpliktende plansamarbeid mellom staten, fylket og kommunene for å sikre en framtidssrettet samfunnsutvikling i hovedstadsområdet. Et forpliktende regionalt partnerskap er et viktig element som knytter planleggingen til virkemidlene, og bidrar til at planleggingen knyttes til muligheten for gjennomføring.*
2. *Det politiske plansamarbeidet i hovedstadsområdet må utvikles og styrkes, og at det må utarbeides omforente føringer for samarbeidet. En godkjent fylkesplan må forstås som en gjensidig politisk forpliktende avtale mellom statlige, regionale og lokale aktører. Et regionalt handlingsprogram forutsetter at staten bidrar med langsiktige forpliktelser for gjennomføring av tiltak.*
3. *For å ivareta hensynet til næringsutviklingen, transportsystemet og grøntstrukturen i regionen ser fylkesutvalget behovet for en samordning av strategisk arealbruk på tvers av kommunegrensene i hovedstadsområdet. Interkommunalt plansamarbeid egner seg spesielt godt for slikt langsiktig strategisk samarbeid i hovedstadsområdets delregioner.*
4. *Fylkesutvalget ser et behov for å forbedre arbeidet med å ivareta kulturminner, kulturmiljøer og kulturlandskap i overordnet planlegging, samt å integrere kulturminneverdiene bedre som ressurs i samfunnsutviklingen.*
5. *Fylkesutvalget støtter planlovutvalgets forslag om at fylkesdelplanen for arealbruk kan gis særlig rettsvirkning.*

Rett kopi bekreftes.

Dato 13.11.03

Camilla Westby

SAKSFRAMLEGG

Arkivsaksnr.: 03/07990/005-L10

Behandles i: Fylkesutvalget

Sak

11.11.2003

NOU 2003:14 - BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING - DELINNSTILLING II

Administrasjonens innstilling

- 1. Fylkesutvalget ser nødvendigheten av gjensidig forpliktende plansamarbeid mellom staten, fylket og kommunene for å sikre en framtidsrettet samfunnsutvikling i hovedstadsområdet. Et forpliktende regionalt partnerskap er et viktig element som kopler planleggingen til virkemidlene, og bidrar til at planleggingen knyttes til muligheten for gjennomføring.*
- 2. Det politiske plansamarbeidet i hovedstadsområdet må utvikles og styrkes, og at det må utarbeides omforente føringer for samarbeidet. En godkjent fylkesplan må forstås som en gjensidig politisk forpliktende avtale mellom statlige, regionale og lokale aktører. Et regionalt handlingsprogram forutsetter at staten bidrar med langsiktige forpliktelser for gjennomføring av tiltak.*
- 3. For å ivareta hensynet til næringsutviklingen, transportsystemet og grøntstrukturen i regionen ser fylkesutvalget behovet for en samordning av strategisk arealbruk på tvers av kommunegrensene i hovedstadsområdet. Interkommunalt plansamarbeid egner seg spesielt godt for slikt langsiktig strategisk samarbeid i hovedstadsområdets delregioner.*
- 4. Fylkesutvalget ser et behov for å forbedre arbeidet med å ivareta kulturminner, kulturmiljøer og kulturlandskap i overordnet planlegging, samt å integrere kulturminneverdiene bedre som ressurs i samfunnsutviklingen.*

Oslo, 31. oktober 2003

Harald K. Horne
fylkesrådmann

Viktige punkter i saken

Fylkesrådmannen har kun tatt stilling til de forslag og anbefalinger som er rettet mot det regionale nivået: (i) regional partnerskap og samarbeid, (ii) regional planlegging, (iii) regionale planprosesser og (iv) kulturminnevern.

Utvalget legger følgende verdier til grunn for de reformer det foreslår:

- *Planleggingen skal fremme bærekraftig utvikling.* Den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og fylker skal sees i sammenheng, og i et langsiktig perspektiv.
- *Planleggingen skal være demokratisk og styres av folkevalgte organer.* Alle berørte interesser og allmennheten skal ha mulighet til innflytelse, og rettssikkerheten for den enkelte skal varetas.
- *Planleggingen skal fremme helhet* og sikre samordning og samarbeid mellom alle berørte myndigheter om løsning av oppgavene.
- *Planleggingen skal være målrettet* og ikke mer omfattende enn nødvendig.
- *Planleggingen skal vareta og avveie både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser.* Oppgaver skal søkes løst på laveste hensiktsmessige nivå og gjensidig informasjon mellom forvaltningsnivåene skal være grunnlag for planlegging og vedtak.
- *Planleggingen skal være forpliktende og forutsigbar.* Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, fylkeskommunal, statlig og privat virksomhet i planområdet.

Planlovutvalget foreslår at planleggingen skal være mer effektiv og forpliktende for aktørene som deltar i det strategiske plansamarbeidet. Planleggingen skal skje på det laveste effektive nivået. I mange sammenhenger mener utvalget at interkommunalt plansamarbeid kan være det meste effektive plannivået.

Fylkesrådmannen ser nødvendigheten av gjensidig forpliktende plansamarbeid mellom staten, fylket og kommunene for å sikre en framtidsrettet samfunnsutvikling i hovedstadsområdet. Et forpliktende regionalt partnerskap er et viktig element som kopler planleggingen til virkemidlene, og bidrar til at planleggingen knyttes til muligheten for gjennomføring.

Det politiske plansamarbeidet i hovedstadsområdet må utvikles og styrkes, og det må utarbeides omforente føringer for samarbeidet. En godkjent fylkesplan må forstås som en gjensidig politisk forpliktende avtale mellom statlige, regionale og lokale aktører. Et regionalt handlingsprogram forutsetter at staten bidrar med langsiktige forpliktelser for gjennomføring av tiltak.

For å ivareta hensynet til næringsutviklingen, transportsystemet og grøntstrukturen i regionen ser fylkesrådmannen behovet for en samordning av strategisk arealbruk på tvers av kommunegrensene i hovedstadsområdet. Interkommunalt plansamarbeid egner seg spesielt godt for slikt langsiktig strategisk samarbeid i hovedstadsområdets delregioner.

Fylkesrådmannen ser et behov for å forbedre arbeidet med å ivareta kulturminner, kulturmiljøer og kulturlandskap i overordnet planlegging, samt å integrere kulturminneverdiene bedre som ressurs i samfunnsutviklingen.

Saksredegjørelse

Bakgrunn

Planlovutvalget ble nedsatt av Bondevik I regjeringen. Mandatet ble noe utvidet av både Stoltenberg og Bondevik II regjeringen. Første delinnstilling forelå i 31.01.01 og ble behandlet i fylkesutvalget 26.06.01. Andre delinnstilling forelå 13.05.03.

Fylkesrådmannen har kun tatt stilling til de forslag og anbefalinger som er rettet mot det regionale nivået: (i) regional partnerskap og samarbeid, (ii) regional planlegging, (iii) regionale planprosesser og (iv) kulturminnevern. Fylkesrådmannen har spesielt tatt for seg fylkesplanens rolle som regional samarbeidarena, samt fylkeskommunens, kommunenes og statens roller i utarbeiding og gjennomføring av regionale plandokumenter.

Tre utdrag av utredningen er vedlagt: utkast til ny planlov: del III: regional planlegging (lovtekst), sammendrag av utredningen, og kapittel 4 om regional planlegging. Hele utredningen kan lastes ned her: www.miljo.no > publikasjoner > utredninger > NOUer.

Planlovutvalgets delinnstilling

Utvalget legger følgende verdier til grunn for de reformer det foreslår:

- *Planleggingen skal fremme bærekraftig utvikling.* Den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og fylker skal sees i sammenheng, og i et langsiktig perspektiv.
- *Planleggingen skal være demokratisk og styres av folkevalgte organer.* Alle berørte interesser og allmennheten skal ha mulighet til innflytelse, og rettssikkerheten for den enkelte skal varetas.
- *Planleggingen skal fremme helhet* og sikre samordning og samarbeid mellom alle berørte myndigheter om løsning av oppgavene.
- *Planleggingen skal være målrettet* og ikke mer omfattende enn nødvendig.
- *Planleggingen skal vareta og avveie både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser.* Oppgaver skal søkes løst på laveste hensiktsmessige nivå og gjensidig informasjon mellom forvaltningsnivåene skal være grunnlag for planlegging og vedtak.
- *Planleggingen skal være forpliktende og forutsigbar.* Vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, fylkeskommunal, statlig og privat virksomhet i planområdet.

Fylkesrådmannens vurderinger og anbefalinger

I. REGIONALT PARTNERSKAP OG SAMARBEID

Fylkesrådmannen ser nødvendigheten av gjensidig forpliktende partnerskapsavtaler mellom kommunene, fylkene og regional stat for å sikre en framtidrettet samfunnsutvikling i hovedstadsområdet.

Etter fylkesrådmannens vurdering åpner partnerskapideen for at politikere kan bli mer delaktige i utforming av strategier og løsninger. Forventningene om hvordan partnerskapene skal fungere er imidlertid svært forskjellige. I hovedstadsområdet har et felles regionalt utviklingsprogram mellom Oslo og Akershus bidratt til utvikling av nye løsninger innenfor samarbeidet om næringsutviklingen i regionen. Tilsvarende gjelder Oslopakke 1 og 2 for transportsystemet.

Et forpliktende regionalt partnerskap er et viktig element som kople planleggingen til virkemidlene, og bidrar til at planleggingen knyttes til muligheten for gjennomføring. En godkjent fylkesplan må forstås som en gjensidig politisk forpliktende avtale mellom de ulike partene i det regionale fellesskapet i hovedstadsområdet.

Fylkesrådmannen ser videre behovet for at det etableres arenaer for mer politisk forpliktende samhandling mellom regionalt og nasjonalt nivå i hovedstadsområde. Politisk samhandling mellom regionalt og nasjonalt nivå må derfor forankres tidligere i planprosessen enn i dag.

II. REGIONAL PLANLEGGING

Planlovutvalget foreslår at planleggingen skal være mer effektiv og forpliktende for aktørene som deltar i det strategiske plansamarbeidet. Planleggingen skal skje på det laveste effektive nivået. I mange sammenhenger mener utvalget at interkommunalt plansamarbeid kan være det meste effektive plannivået.

Formålsparagraf §1.1

Fylkesrådmannen er i utgangspunktet positiv til det utvalget skriver om folkehelse og næringsutvikling. Utvalget skriver at planloven skal være sektorovergripende, men uten at temaene utdanning eller kompetanse er nevnt. Fylkesrådmannen er noe usikker på bakgrunn til at temaene er utelatt.

Regional planstrategi §5.3

Planlovutvalget foreslår at fylkestinget vedtar en planstrategi innen ett år etter valget som redegjør for status og forestående planarbeid i fylket. Kommunene skal på samme måte utarbeide en planstrategi innenfor samme tidsrom. Fylkesrådmannen er positiv til forslaget, da det kan bidra til bedre samordning mellom plansamarbeidet på regionalt, delregionalt og kommunalt nivå i hovedstadsområdet.

Regionalt planprogram §1.8

Planlovutvalget foreslår at det ved varsel om utarbeidelse eller revisjon av arealplaner skal utarbeides et planprogram som redegjør for det forestående planarbeidet. Planprogrammet skal sendes på høring før det vedtas. Fylkesrådmannen er positiv til forslaget, men er usikker på om det er hensiktsmessig med en formell høring av planprogrammet.

Regionalt planforum §2.5

Planlovutvalget foreslår at det opprettes et regional planforum i hvert fylke. Fylkesrådmannen ser behovet for regionale planorgan i hovedstadsområdet. utfordringene i regionen tilsier behov for to typer planorgan: et overordnet hvor alle delregionene er representert, og et for hver delregion. Utgangspunkt for begge bør være de eksisterende interkommunale politiske rådene.

Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning §6.6

Planlovutvalget foreslår at fylkesdelplaner kan gis særskilte rettsvirkninger ved at de godkjennes av kongen i statsråd. Fylkesrådmannen ser behovet for en samordning av strategisk arealbruk på tvers av kommunegrensene i hovedstadsområdet for å ivareta hensynet til bl.a næringsutviklingen, transportsystemet og grøntstrukturen i regionen.

Regionalt handlingsprogram §6.7

Planlovutvalget foreslår at "regionalt handlingsprogram skal utarbeides for innsatsområdene i fylkesplanen [og at det] skal vedtas av fylkestinget og rulleres årlig." Fylkesrådmannen ser behovet for et langt større fokus på gjennomføringer av strategiske planer for å legge til rette for en mer framtidsrettet samfunnsutvikling i regionen. Fylkesrådmannen understreker imidlertid at dette er svært krevende i hovedstadsområdet, hvor det forutsetter omfattende samhandling på tvers av

fylkesgrenser og kommunegrenser. Et regionalt handlingsprogram forutsetter at staten bidrar med langsiktige forpliktelser for gjennomføring av tiltak.

Plansamarbeid mellom fylker §6.8

Planlovutvalget foreslår at føringene for interkommunalt samarbeid også skal gjelde for samarbeid mellom fylker. Fylkesrådmannen ser behovet for et mer forpliktende strategisk plansamarbeid på tvers av forvaltningsgrensene i hovedstadsområdet. Fylkesrådmannen ser imidlertid behov for konkrete og omforente føringer for plansamarbeidet i hovedstadsområdet (jfr *Planretningslinjer og forskrift* nedenfor).

Interkommunalt plansamarbeid §7

Planlovutvalget foreslår at det innføres et eget kapittel i loven for interkommunalt plansamarbeid som tar for seg bl.a organisering og gjennomføring. Fylkesrådmannen ser behovet for interkommunal plansamarbeid på tvers av kommunegrensene i hovedstadsområdets delregioner. Fylkesrådmannen mener forslaget egner seg spesielt hvor et begrenset antall kommuner er enige om felles løsninger for strategisk langsiktig utvikling. Erfaring tilsier imidlertid at det er krevende å få til interkommunal enighet ved omfattende motstridende interesser og når det skal foretas identiske vedtak i flere kommunestyrer.

Kommunal planlegging §8

Planlovutvalget foreslår at kommuneplanen skal bestå av fire deler: en samfunnsdel, en arealstrategi, en arealdel og en handlingsdel. Fylkesrådmannen ser behovet for en tettere kobling mellom overordnet og lokal planlegging i hovedstadsområdet. Fylkesrådmannen viser til de store utfordringene som ligger i å samordne planstrategier på overordnet og lokalt nivå. For å legge til rette for en mer framtidsrettet samfunnsutvikling i regionen, er det viktig at kommuneplanene bygger opp om interkommunale arealstrategier for hver delregion.

III. REGIONALE PLANPROSESSER

Fylkeskommunen og kommunene i Oslo og Akershus er enige om at det politiske samarbeidet i regionen må utvikles og styrkes. Aktørene har i samarbeid tatt initiativ til at også plansamarbeidet skal forbedres og utvides.

Planretningslinjer og forskrift §4 og §5.2

Planlovutvalget foreslår at det kan utarbeides statlige planretningslinjer og/eller forskrift for den regionale planleggingen. Fylkesrådmannen ser behovet for omforente føringer for plansamarbeidet i hovedstadsområdet. Utfordringene er todelt, og føringene bør ta for seg plansamarbeid både på overordnet nivå og innenfor hver delregion. Fylkesrådmannen ser også behovet for et styrket samspill mellom strategisk planlegging etter plan- og bygningsloven og planarbeidet i nasjonal transport.

Samordnet areal- og transportplanlegging §13

Planlovutvalget skriver at "*staten, fylkeskommunene og kommunene har et felles ansvar for at arealbruk og transportbehov vurderes i sammenheng.*" Fylkesrådmannen ser behovet for et styrket plansamarbeid mellom statlige, regionale og lokale aktører i hovedstadsområdet for å legge til rette for en mer effektiv areal- og transportutvikling i regionen. Fylkesrådmannen ser også behovet for et styrket samspill mellom strategisk planlegging i hovedstadsområdet og nasjonal transportplan.

Samordnet vannplanlegging §15

Planlovutvalget foreslår at "*samordnet vannplanlegging skal skje som regional planlegging etter denne lov*". Fylkesrådmannen ser behovet et styrket plansamarbeid på tvers av forvaltningsgrensene i hovedstadsområdet for å legge til rette for mer effektiv utnyttelse av vannressursene i regionen.

Marka kap16 og strandsonen §1.13

Planlovutvalget foreslår at ordningen med hensynsoner eller vernesoner skal gjelde både regionale arealplaner og arealdelen av kommuneplanen. Grøntstrukturen i hovedstadsområdet er sammenhengende og går på tvers av kommunegrensene. Fylkesrådmannen ser behovet for et styrket plansamarbeid på tvers av forvaltningsgrensene i hovedstadsområdet for å utarbeide langsiktige omforente føringer for grøntstrukturen i regionen.

IV. KULTURMINNEVERN

Fylkesrådmannen ser et behov for å forbedre arbeidet med å ivareta kulturminner, kulturmiljøer og kulturlandskap som samfunnsverdi, samt å integrere kulturminneverdiene bedre som ressurs i samfunnsutviklingen.

Flere viktige kulturmiljø eller kulturlandskap i hovedstadsområdet går på tvers av kommunegrensene. Fylkesrådmannen ser behovet for en tettere kobling mellom overordnet og lokal planlegging for å ivareta kulturarven i hovedstadsområdet. Fylkesrådmannen ser imidlertid at det kan bli krevende å avgrense nasjonale eller regionale kulturmiljø og kulturlandskap på overordnet plannivå. Dette gjelder ikke minst i de tilfeller kommuner og/eller grunneiere er uenige i avgrensinger til mulige hensynsoner.

Planlovutvalget foreslår at hensynsoner eller verneområder skal gjelde både regionale arealplaner og arealdelen av kommuneplanen. Fylkesrådmannen ser behovet for et slikt virkemiddel. Hvis dette i spesielle tilfeller kan erstatte fredning etter særlover, kan hensynsoner/verneområder gjennom plan- og bygningsloven være et alternativ til landskapsvernområder etter naturloven og kulturmiljøfredninger etter kulturminneloven. Dette forutsetter muligens at planer med hensynsoner/verneområder følges opp av statlig vedtak.

Saksbehandler	Lars Christian Bettum
Avd/seksjon	Regional utvikling
Vedlegg nr./tittel	NOU 2003:14 sammendrag; kap 4: regional planlegging; utkast til ny planlov: del III: regional planlegging (lovtekst)
Utrykte vedl. nr./tittel	NOU 2003: Bedre kommunal og regional planlegging - delinnstilling II
Utrykte vedlegg kan fåes ved henvendelse hovedsaksbehandler eller lastes ned her:	www.miljo.no > publikasjoner > utredninger > NOUer.