

Saksprotokoll

Vår saksbehandler:
Guri Ulltveit-Moe tlf 62433105
Plan-, utbygging- og næringsavd.

Godkjent (dato/initialer):

Til:

Formannskapet

Høringsuttalelse til NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II"

Sakstype	Utvalg	Utv.saksnr.	Møtedato	Beh.status
Å PS	Formannskapet	149/03	26.11.2003	SK

Dokumenter vedlagt saken:

1. KS Hedmark. Uttalelse til ny plan- og bygningslov

Øvrige dokumenter i saken:

NOU 2003:14 14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II".
Kan sees på Servicekontoret eller Internett: <http://odin.dep.no>

Rådmannens innstilling

Elverum Kommune gir sin tilslutning til KS-Hedmark's uttalelse til ny plan- og bygningslov.

Vedtak

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

Utredning

Bakgrunn

Miljøverndepartementet har sendt planlovutvalgets innstilling NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven" på høring med høringsfrist 1. desember 2003. Utvalgets mandat har vært å vurdere om planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensende lover bør endres, slik at det blir lettere å ivareta dagens og morgendagens viktige samfunnsinteresser gjennom planleggingen.

Utvalget ser behovet for *forenkling, effektivitet og fleksibilitet*, samtidig som det er et sterkt ønske å *øke medvirkningen og forbedre kvaliteten* i planprosesser og planer. Utvalget vil styrke loven som redskap for *sektorovergripende samfunnsplanlegging* i fylker og kommuner. Det er fokusert på at *Planlegging skal være demokratisk* og at *Planleggingen styres av folkevalgte organer*.

Vurdering og analyse

Utvalgets forslag innebærer betydelige endringer av dagens regler, og skal gi et mer effektivt og fleksibelt plansystem. Forslaget vil gi en helt ny lov, som er klarere og enklere for brukerne enn dagens kompliserte plan- og bygningslov. Rettssikkerheten styrkes for grunneiere, naboer og andre berørte.

NOU'en er svært omfattende (378 sider) og tar for seg mange ulike tema. Det vil bli svært omfattende å gå inn i de ulike delelementene i det nye lovforslaget. Administrasjonen har i stedet valgt å lage en kort saksutredning, - uten å gå i dybden på de enkelte elementene.

NOU'en er utlagt på kommunens servicekontor og finnes på Internett <http://odin.dep.no>. Forslag til ny lovtekst vises innledningsvis i NOU'en. Sammendrag i kap 1.10.

Konklusjon -høringsuttalelse

KS Hedmark har utarbeidet forslag til høringsuttalelse som er sendt kommunene i Hedmark. Administrasjonen i Elverum kommune har deltatt i brede drøftinger om forslag til ny planlov. Rådmannen kan gi sin støtte til forslag til høringsuttalelse fra KS Hedmark. Rådmannen anbefaler at formannskapet gir sin tilslutning til denne høringsuttalelsen.

Videre oppfølging i Elverum Kommune

Mange av elementene i planlovutvalgets innstilling er av en slik art at kommunen kan velge å ta de i bruk umiddelbart. Dette gjelder for eksempel § 8-3 Kommunal planstrategi: *"Kommunestyret skal minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktig arealstrategi, og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden"*. Rådmannen anbefaler at det vurderes om dette skal gjøres i inneværende kommunestyreperiode.

I lovforslaget heter det også at kommunen ved igangsetting av nye planarbeider, skal utarbeide et planprogram som gjør rede for hvordan planprosessen skal legges opp. Elverum Kommune har praktisert dette og har god erfaring med dette for store planprosesser. Rådmannen anbefaler at kommunens praksis med planprogram videreføres.

Miljødepartementet
Postboks 8013 Dep, 0030 Oslo

KS-HEDMARK - UTTALELSE TIL NY PLAN OG BYGNINGSLOV.

Generelt.

KS-Hedmark vil innledningsvis berømme Planlovutvalget for deres arbeid, med en bred håndtering av utfordringer omkring kommunenes framtidige roller og oppgaver.

KS-Hedmark vil presisere viktigheten og betydningen av forslaget til ny formålsparagraf, § 1-1, som langt sterkere enn tidligere understreker kommunenes og fylkeskommunenes roller som samfunnsplanleggingsorganer, og med perspektiver for planleggingen som går langt utover offentlige tjeneste- og serviceproduksjon. Intensjonene om å gi kommunene og fylkeskommunene reelle muligheter for lokaldemokratisk og regional styring og planlegging gjennom egne prioriteringer, er her helt sentrale.

Gjennom NOU 2003:19, "Makt og demokrati" og KOU:3 "Velferd, virkelighet og visjoner", gis gode beskrivelser om utviklingen av maktforholdene i samfunnet, og bla. om utarming av lokaldemokratiet og kommunenes reelle styringsmuligheter. Planlovutvalget peker også på at det i kommunene kan synes å være manglende "vilje" og "interesse" for planleggingsoppgaver, uten at det begrunnes nærmere.

KS i Hedmark vil med bakgrunn i egne erfaringer, og med henvisning til de to ovenfor nevnte utredninger, uttrykke stor enighet med planlovutvalget når det gjelder forslag til lovtekst i § 1 – 4, 3.ledd;

"Planleggingen skal være demokratisk. Planleggingen styres av folkevalgte organer. Alle berørte interesser og myndigheter, og allmennheten, skal sikres mulighet til medvirkning og innflytelse. Planbehandlingen skal vareta den enkeltes rettssikkerhet, og skje innenfor frister som loven og planmyndighetene setter. Planene vedtas av politiske myndigheter."

I likhet med velferdsutvalget som står bak KOU 2003: 3, vil KS-Hedmark understreke betydningen av diskusjonen om hvilke verdier som skal ligge til grunn for planleggingen og utviklingen av velferdsamfunnet. Derfor blir det viktig at forslaget til ny plan og bygningslov settes inn i et demokratisk og politisk perspektiv, og et verdigrunnlag med forankring i vårt demokrati, vårt lokale selvstyre, og verdigrunnlaget som de ulike politiske partier representerer.

§ 1 – 4, 3. ledd blir derfor etter KS-Hedmarks oppfatning, den nye lovens "lille bibel", som understreker de demokratiske rettigheter vi ønsker at innbyggerne i kommunen skal ha, og som må vernes om.

Medvirkning er tillagt stor vekt i planlovutvalgets utredning, og også i mange andre sentrale dokumenter som omhandler styringen av det Norske samfunn. Den medvirkningen må utvikles både i form og innhold, og KS-Hedmark er ganske sikker på at løsninger på denne utfordringen ikke alene kan ivaretas gjennom invitasjon til høringsuttalelser.

KS i Hedmark er opptatt av å stimulere til diskusjon om lokaldemokratiets rolle, og kommunenes framtidige oppgaver. Dette er helt sammenfallende med de oppgaver KS-sentralt også er opptatt av, og har vist, bla. gjennom sin utredning KOU: 3, "Velferd, virkelighet og visjoner". Her konkretiseres mange av de utfordringer kommunene vil stå overfor de nærmeste årene.

NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II" legger opp til en avklaringsdiskusjon om hvilket rammeverk kommunene skal arbeide innenfor, for å kunne løse disse utfordringene. En ny plan og bygningslov vil være det mest sentrale lovverk for organisering og gjennomføring av kommunenes og fylkeskommunenes planarbeid og planprosesser, og enkeltmenneskets demokratiske rettigheter for å delta i utformingen av sine regioner og lokalsamfunn.

Anledningen, som forslaget til ny plan og bygningslov gir kommunene og staten til å diskutere kommunenes og lokaldemokratiets framtidige rolle, er kanskje en av de viktigste poengene som knytter seg til den prosessen som til nå har vært ledet an av planlovutvalget.

KS i Hedmark er på denne bakgrunn både forbauset og skuffet over at den politiske ledelse i Miljødepartementet ikke viser større engasjement, - og deltar mer aktivt i diskusjonen og stimulerer medvirkningsprosessene rundt utredningen og *lovforslaget*.

KS – Hedmark vil også i lys dette understreke nettopp viktigheten av gode medvirkningsprosesser i planarbeid slik det også er påpekt gjennom LA-21, og slik planlovutvalget begrunner sitt forslag til § 1 – 7 i ny lov.

KS-Hedmark har en oppfatning av at Kommunal og regional departementet har et langt mer aktivt forhold til de spørsmål planlovutvalget har reist i forbindelse med ny plan og bygningslov, og også viser større engasjement rundt utviklingen av "Kommune-Norge", enn hva tilfellet er i Miljødepartementet. En gjør seg her refleksjoner om hvorvidt Kommunal og regionaldepartementets ansvar for regional og distriktpolitikken, bolig og nærmiljøpolitikken, økonomi og ressursforvaltningen i kommunene sammen med områder som storbypolitikken og byggesakbehandlingen, kan ha påvirket dette.

Effekten av en eventuell ny plan og bygningslovs betydning for å vitalisere lokaldemokratiet, - gi nye og bedre arbeidsbetingelser for utøvelse av kommunal- og regionalpolitikk, og derigjennom bredere engasjement og medvirkningsmuligheter for innbyggerne, - vil klart være avhengig av den interessen og det engasjement blant annet det ansvarlig fagdepartement viser gjennom oppfølging og samvirke med kommunene og fylkeskommunene.

På bakgrunn av de refleksjoner som er vist til ovenfor, mener KS – Hedmark, at det bør aktualiseres på nytt, om ansvaret for ny plan og bygningslov bør overføres til Kommunal og regionaldepartementets sitt ansvarsområde.

Helhetlig planlegging, handlingsplan og planprogram.

KS – Hedmark vil hilse velkommen en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging. Dette vil forhåpentligvis kunne bidra til å bedre balanse mellom ambisjoner og ressurser i offentlig tjenesteyting, og bidra til å gjenopprette balansen i Velferds-Norge. Det vil i så fall måtte bety at statlige vedtak om nye tjenesteytinger i kommunal regi, følges opp med statlig finansiering og muligheter for kommunene til å følge disse opp. En viser her til de vurderinger og forslag som er drøftet i velferdsutvalget i KS, jfr. KOU: 3, Velferds, Virkelighet og Visjoner.

En av de store utfordringene med forslaget til ny planloven vil nettopp være å gi kommunene og fylkeskommunene muligheter til å følge opp de ambisjonene som forslaget til ny plan og bygningslov legger opp til. Lovforslaget innebærer mange forbedringspunkter jfr. dagens lovverk, men det vil klart kreve mer innsats og ressurser fra de lokale og regionale planaktørene, både når det gjelder kompetanse og kapasitet.

KS – Hedmark er enig i planlovutvalgets forslag om at kommunestyret årlig skal behandle og vedta en handlingsdel for kommuneplanen. Det er et godt bidrag til helhetlig tenkning i den kommunale planleggingen, å synliggjøre sammenhengen mellom plan- og bygningsloven og kommuneloven, med sammenfallende lovformuleringer og felles rammeverk.

KS – Hedmark forstår planlovutvalgets forslag og kommentarer i kap. 9, §§ 9 – 2 og 9 - 4 dit hen, at kommunene langt på vei selv skal kunne avgjøre omfanget av temaplanlegging, dersom kommunene gjennom handlingsplanen til samfunnspolitisk del i kommuneplanen, ivaretar helhetsplanleggingen. Dette vil politisk sett, kunne gi en langt bedre oversikt over samlede innsatsfaktorer mot prioriterte politiske saker, og også en langt bedre mulighet for evaluering av politisk måloppnåelse, enn hva som er tilfelle i dag med smale fragmenterte særlover og bestemmelser. Det å utvikle gode lokalsamfunn, som er intensjonen bak samfunnspolitisk del i kommuneplanen, er langt mer enn planlegging av kommunalt produserte tjenester og servicetilbud.

Den nye ordningen slik KS-Hedmark oppfatter planlovutvalgets forslag, vil klart påvirke kommunenes muligheter for større fleksibilitet til å organisere sine plansystemer etter egne behov. Dette vil for eksempel bero på om planleggingen skal skje i "store" eller "små" kommuner, - det være seg befolkningsstørrelse eller arealstørrelse, eller det kan være andre forhold.

Lovutvalgets forslag om å lovfeste "planbeskrivelse og planprogram" § 1 – 8, anses også som en klar nyvinning som både vil bidra til å bedre planprosessene, men som også vil bidra til større fleksibilitet i kommunene med hensyn til å vurdere behovet for ny planlegging og nye planer, eller hvorvidt en kan leve med de planene en har. Vi vil poengtere at det er forslagstiller som skal ha ansvaret for å utarbeide planbeskrivelsen som en del av hva som må inngå i et komplett planmateriale. For private planforslag bør kommunen gis mulighet til å utarbeide retningslinjer for framstilling av planbeskrivelsen. Flere kommuner kan vise til gode erfaringer med slike maler.

Hva angår planprogrammet er det viktig at fokus skal være rettet mot prosess og være en prosessplan – og ikke en kortversjon av kommende plan. Det er videre viktig å understreke at der planprogrammet redegjør for behovet for utredninger må slike utredninger være tilpasset planens omfang og være beslutningsrelevante. Det forventes videre at sektormyndigheter gjennom uttalelser til planprogrammet klart tar stilling til utredningsbehovet og ikke kommer tilbake i ettertid med krav om ytterligere utredninger.

Regionplanlegging.

KS- Hedmark er glad for at Regional planlegging har fått en ny dimensjon i forslag til ny plan og bygningslov. Lovforslaget understreker og styrker muligheten til å bruke fylkesplanen aktivt som et virkemiddel til å fylle det regionalpolitiske rommet. Gjennom arbeidet med regional planstrategi (med innsigelsesrett) kan en også sikre samarbeid om romlig planlegging og strategisk viktige planoppgaver på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

KS – Hedmark konstaterer ellers at det mellom enkelt kommuner - og mellom enkeltkommuner og fylkeskommuner kan være noe ulike oppfatninger om hvordan regional planlegging kan håndteres i hht. forslagene til ny lovgiving.

I forbindelse med regjeringens behandling av Fylkesplan for Hedmark, sendte Miljøverndepartementet den 8. mars 2002 ut en pressemelding med bla. følgende uttalelser:

”Mjøsbyen blir innlandshovedstad. Kongen har i statsråd i dag godkjent fylkesplan for Hedmark. Hamar skal i framtiden ha større vekst enn Oslo. Innlandsuniversitetet og bedre opplæringstilbud skal bidra til denne utviklingen.

Regjeringen mener det er riktig å satse på byene rundt Mjøsa. ”Mjøsbyen” skal danne en motvekt til Oslo-regionen. Kompetanse nyskaping og entrepenørskap blir viktig i denne sammenheng, sier Børge Brende”.

Kommunal- og regionalminister Erna Solbergs ga i Stortinget, tirsdag 30. april 2003, en redegjørelse om regional og distriktpolitikken, under tittelen ”Vekst – i hele landet, hovedgrep for bedre regional- og distriktpolitikk”.

Under overskriften ”Utvikling av vekstkraftige regioner” peker hun på elementer som er viktig for regional utvikling og for utvikling av områder med felles arbeids-, bo og serviceområder, noe som gir store planutfordringer. Hun presenterer i denne redegjørelsen et sett av utviklingsområder og systemer som antas å gi betydelige utfordringer for regionale planprosesser.

Eksemplet fra behandlingen av Fylkesplanen for Hedmark, anskuelig gjør at ABS-områder, som for eksempel ”Mjøsbyene” nødvendigvis ikke lar seg innordne av fylkesgrenser og fylkesplanlegging.. Tilsvarende utfordringer vil en trolig raskt kunne stå overfor ved regional planlegging og samarbeid mellom kommuner i fjellregionene i Hedmark, Sør-Trøndelag og Oppland.

KS – Hedmark er opptatt av at den nye plan og bygningsloven gjøres robust nok til å ivareta nødvendig fleksibilitet og muligheter for nye plan- og samarbeidskonstellasjoner mellom kommuner på tvers av fylkeskommunegrenser uten at dette vanskeliggjøres av for mange forvaltningsledd og byråkratiske ”sperrebommer”.

Arealplanene.

Planlovutvalget foreslår en del endringer i plan- og bygningslovens bestemmelser om arealplaner.

KS-Hedmark støtter i hovedsak planlovutvalgets forslag. Utvalget har levert et gjennomarbeidet og bra forslag. Lovforslaget vil etter vår mening kunne bidra til en kvalitativ bedre planlegging. På den annen side vil det i mange kommuner kunne være behov for både kompetanseheving og kapasitetsøkning for å kunne etterleve og nyttiggjøre seg planlovutvalgets intensjoner. Det er derfor vesentlig at kommunene tilføres tilstrekkelige ressurser til å kunne gjennomføre disse endringene.

Hva angår de enkelte elementene i plansystemet vil KS-Hedmark bemerke følgende: Planlovutvalget foreslår å innføre to nye planelementer som trolig vil være alternative planformer i de aller fleste tilfeller – *fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning og interkommunalt plansamarbeid*. Ut i fra assosiasjoner knyttet til begrepet ”overkommune” kan en stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å legge mulighetene til rette for eventuelle konfliktsituasjoner omkring valg av planform. KS-Hedmark velger imidlertid å se det slik at planlovutvalget legger opp til et fleksibelt system hvor valg av planform vil være situasjonsbestemt. Det synes i hvert fall å være fornuftig å innføre et planinstitutt som inviterer til samarbeid på tvers av administrative grenser der behovet for dette er til stede.

Langsiktig arealstrategi er et frivillig element som er ment å kunne inngå i samfunnsdelen av kommuneplanen. Dette kan i større grad synliggjøre sammenhenger mellom samfunnsdelen og dens konsekvenser for arealdelen. Det bør vurderes om en langsiktig arealstrategi for enkelte kommuner kan være til erstatning for tradisjonell arealdel.

Områdeplan og detaljplan er nye begreper for reguleringsplan og bebyggelsesplan. Beskrivelsen av, og begrunnelsen for disse planformene er gode og logiske, men innebærer ikke vesentlige realitetsendringer i forhold til dagens planelementer. Planlovutvalget gir gjennom sitt forslag om endringer i arealformål og hensynssoner et større tilbud om ”planverktøy” – uten at det nødvendigvis må benyttes i alle planoppgaver. KS-Hedmark ser derfor på endringene som positive.

Planlovutvalget har fjernet muligheten for arealdel til kommunedelplan, og henvist til områdeplan. Områdeplan har detaljerte og rigide bestemmelser om varsling til eiere, rettighetshavere og naboer i planområdet av hensyn til planens omfattende rettsvirkning. KS-Hedmark vil anmode om at det blir vurdert om det innefor lovforslagets rammer kan finnes mer håndterbare løsninger på disse utfordringene, eller om nødvendig endre lovforslaget.

Hamar 23.10.2003.

KS- Hedmark

Jan Tyriberget

Arnfinn Nergaard

Siv Tørudbakken

Reidar Moren