

HØRINGSUTTALELSE TIL NOU 2003:14 OM BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

BAKGRUNN:

På bakgrunn av stortingsmelding 29 (1996-97) om regional planlegging og arealpolitikk ble et utvalg oppnevnt i 1998 for å vurdere om planbestemmelsene i plan- og bygningsloven kan forbedres som redskap for å ivareta viktige samfunnsinteresser. Første delutredning ble lagt frem i 2001. I møte 15.08.01 ga formannskapet uttalelse etter at byutviklingsstyret hadde uttalt seg. Formannskapets vedtak legges ved som vedlegg 1.

Delutredning 1 fikk stort sett bred tilslutning.

Utvalgets andre og avsluttende delutredning er nå sendt på høring av Miljøverndepartementet med uttalefrist 01.12.03. Departementet bad også om en fremskyndt uttalelse til 5 av forslagene med frist 01.09.03. Det ble gitt administrativt med kopi til byutviklingsstyret. Uttalelsen legges ved som vedlegg 2.

HØRINGSFORSLAGET:

Planlovutvalget mener det er nødvendig å modernisere plansystemet i dagens plan- og bygningslov med helt nye bestemmelser. Dette systemet er kanskje samfunnets viktigste virkemiddel for å fastlegge politiske mål, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, langsiktige miljøhensyn og andre allmenne interesser. Det er behov for forenkling, effektivisering og fleksibilitet, samtidig som det er ønskelig å øke medvirkning og forbedre kvaliteten i både planinnhold og planprosesser.

En ny formålsparagraf har bærekraftig utvikling som overordnet mål. Nødvendig sektorovergripende og samordnende interesseavveining skal skje i et fremtidsrettet perspektiv. I tillegg kommer en ny utfyllende paragraf om verdier og retningslinjer for planlegging etter loven. I stedet for å ha mange av disse formuleringene i offentlige dokumenter og planer, er de nå tatt inn i loven.

Vedlegg 3 gjengir et sammendrag av forslaget. Det er utarbeidet av en lokal redaksjonskomite i KS-regi. Lovteksten følger i vedlegg 4. For spesielt interesserte vises det til NOU 2003:14 (355 sider pluss vedlegg)

Forenklet er hovedstrukturen i forslaget:

- Helt nytt "gryteferdig" lovforslag. Det er mer systematisk, fyldigere og mer presist, til dels selvforklarende.
- Plan- og bygningsloven styrkes som fellesarena for statlig, fylkeskommunal, kommunal og sektoriell planlegging.
- Statlige virkemidler stort sett uendret, utvides litt og presiseres.
- Samordnet regional og kommunal planlegging hvert 4 år (planstrategi)
- Fylkeskommunen har fortsatt viktige oppgaver, interkommunal planlegging løftes fram.
- Planleggingen gjøres mer fleksibel, men samtidig mer krevende ved økte krav til forutsigbarhet, kvalitet og prosesser.

Mer konkret for kommunen består det nye i bl.a:

- Plikt til å utarbeide planstrategi det første året etter kommunevalget
- Større innsats tidlig i planprosessene, - planprogram
- Kravet om konsekvensutredning integreres i den ordinære planleggingen. Nå skal også arealplanene i seg selv konsekvensvurderes.

- Det kommunale plansystemet består av:
 - Kommuneplanen: samfunnsdel inklusiv langsiktig arealstrategi, arealdel og handlingsdel.
 - Tematisk kommunedelplan
 - Områdeplan (erstatte geografisk kommunedelplan)
 - Detaljplan (erstatte regulerings- og bebyggelsesplaner)
- Begrepene samordnet areal- og transportplanlegging, kystzoneplan, vannregionplan og planlegging for større, sammenhengende natur- og friluftsområder ("markaområder") innføres.
- Utbyggingsavtaler formaliseres og kobles tettere inn i planprosessene.

For øvrig:

- Fylkeskommunen skal tilsvarende utarbeide regional planstrategi. Fylkesplanen skal prioritere innsatsområder, gi retningslinjer for arealbruk og vurdere vesentlige konsekvenser av planen. Det kan utarbeides fylkesdelplan for arealbruk med rettslig binding.
- Interkommunalt samarbeid formaliseres.

GJENNOMGANG AV FORSLAGENE:

I det følgende gjennomgås de viktigste forslagene som har politiske og administrative konsekvenser. Det gjøres i kronologisk rekkefølge i forhold til lovteksten.

DEL 1 INNLEDENDE BESTEMMELSER:

- Medvirkning og høring** (§ 1-7)
- Forslag: Som hovedregel skal opplegg for medvirkning fastlegges i et eget planprogram. Det skal sikres aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Den som fremmer planforslag har selv ansvaret for å legge til rette for medvirkning. Det gjelder også private forslagsstillere. Det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen.
- Utvalget: De formelle tiltakene som følger de ulike plantypene, er å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning. Av spesielle grupper nevnes også eldre, funksjonshemmede, mennesker med fremmedkulturell bakgrunn eller andre.
- Merknad: Bestemmelsen representerer ikke noe vesentlig nytt, men er en presisering og skjerping av praksis. Etter dette kan medvirkningsprosessene fort bli mer tid- og arbeidskrevende, men utvalget har rett i at god medvirkning fra alle berørte interesser er en viktig verdi både for samfunnet og den enkelte. God medvirkning, særlig tidlig, kan virke forenklerende senere både i plan- og gjennomføringsprosessene.
- Barn og unge** (§ 1-7)
- Forslag: "Kommunestyret skal også oppnevne en representant med særlig ansvar for å stimulere og organisere barn og unges medvirkning og på annen måte vareta deres interesser i planleggingen."
- Utvalget: "Kommunen står fritt i valget av denne representanten, som kan komme både fra kommunen selv og utenfra, men personen bør ikke ha andre forpliktelser eller vareta andre interesser i planleggingen som kan komme i konflikt med barn og unges interesser. Representanten har stor frihet med hensyn til arbeidsformer og tiltak, men bør så langt som mulig trekke barn og unge med i drøfting om hvordan deres medvirkning best kan stimuleres og organiseres".

Merknad: Barn- og unge-representanten er ikke lenger koblet til et fast politisk utvalg slik som nå. Det trenger heller ikke være "etatsjef eller annen tjenestemann". Det antas derfor å være opp til den enkelte kommune hvordan dette hensynet skal organiseres i forhold til plansystemet og den kommunale forvaltningen. Utvalget har valgt å fokusere mer på representantens arbeid overfor barn og unge enn forholdet til det politiske plansystemet.

Planbeskrivelse og planprogram (§ 1-8)

Forslag: "Alle forslag til planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og følger, følger, samt forhold til andre planer som gjelder for området. For fylkesplan, fylkesdelplan og kommuneplan, samt for områdeplan og detaljplan som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, skal det utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn".

Utvalget: Planbeskrivelsen skal foreligge senest når planforslag sendes på høring. Mangler vil være en saksbehandlingsfeil som kan gi grunnlag for klage. Planprogrammet er en "plan for planleggingen". Formålet er å oppnå en oversiktlig og forutsigbar planprosess for alle berørte, raskere behandling og effektivitet. Her inngår også konsekvensutredninger som skal inngå som en del av planprosessen

Merknad: Utvalget er opptatt av å styrke folkevalgt styring og medvirkning og styrke den innledende fasen av planarbeidet. Krav om både beskrivelse og program vil bidra til at planleggingen blir mer systematisk, effektiv og forutsigbar, enten det gjelder offentlig eller privat planlegging. Det ligger i dette også større krav til kvaliteten i planarbeidet. Dette kan tilsynelatende komme i konflikt med ønsket om enklere planprosesser og raskere framdrift. Fordelene er imidlertid større enn ulempene. Merarbeid i den innledende fasen vil bli kompensert ved kvalitetsheving og tid- og ressurs sparing senere i prosessen. Forslaget vil bidra til å lette forståelsen av planprosessen både hos politikere, publikum og berørte.

De fleste planer har i dag en beskrivelse av varierende kvalitet. At dette formaliseres med krav til innhold, anses som en fordel.

Planprogrammet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Noe av hensikten må være at dette kommer tidlig i planprosessen. Derfor kan det med fordel vurderes om programmet bør knyttes formelt tettere til oppstartfasen (melding om oppstart av planarbeid og krav om forhåndskonferanse) for å unngå en ekstra høringsrunde bare på programmet.

Det må forutsettes at sektormyndigheter gjennom uttalelser til planprogrammet/ oppstart av planarbeid tar klart stilling til utredningsbehovet for ikke å komme tilbake i ettertid med ytterligere krav.

Det bør klargjøres at planprogrammet ikke er et formelt dokument med bindende virkning, men et verktøy for å heve kvaliteten på planleggingen. På samme måten som en plan (f.eks. planavgrensningen) kan endre seg i løpet av planprosessen, bør også programmet kunne justeres, forutsatt at deravfølgende nødvendige saksbehandling blir ivaretatt.

Med de regler som foreslås, kan det være vanskelig å endre kurs underveis fordi det kan medføre prosessfeil. Prosessfeil vil kunne sende saken tilbake til start fordi et planvedtak innbefatter beskrivelse, program, selve planen og ev. konsekvensutredning. Ugyldig vedtak medfører at alle delene av planen er ugyldig.

I den første høringen i 2001 fikk følgende formulering politisk tilslutning i Kristiansand:

"Et hensiktsmessig middel til å imøtekomme utvalgets intensjoner er å innføre et krav om planprogram i oppstartfasen. Det må nødvendigvis ta opp hvilke viktige problemstillinger kommunene står overfor, hvordan planarbeidet skal organiseres og hvordan medvirkningsprosessen skal legges opp, konsekvensutredninger m.m. Planprogrammet må gis full offentlighet og kan best følge varsel om oppstart av planarbeidet".

Vi er enige i forslaget.

Forslag: **Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger** (§ 1-9)
Planbeskrivelsen skal inneholde en særskilt redegjørelse for planens konsekvenser, herunder aktuelle alternativer. Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av planprogrammet og følge planforslaget når det sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Kravet gjelder de ulike arealplantypene.

Planvedtaket med begrunnelse skal offentliggjøres. I begrunnelsen skal det framgå hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser har vært vurdert, og hvilken betydning de er tillagt ved vedtaket. Det skal også framgå hvilke krav om oppfølgende undersøkelser og vilkår som er knyttet til gjennomføringen av planen.

Utvalget: Ved å knytte systemet med konsekvensutredninger tettere til plansystemet, vil prosessen bli enklere enn i dag med to adskilte løp. Samtidig knyttes plikten til utredning opp mot viktige planer. I dag er kravet vesentlig knyttet til tunge prosjekt som skal gjennomføres. F.eks. har det ikke vært vanlig med konsekvensvurdering av kommuneplaner. Det legges til grunn at overordnede arealplaner alltid vil kunne ha vesentlige konsekvenser. Kravet om konsekvensutredning foreslås derfor å gjelde ubetinget for fylkesdelplaner for arealbruk, arealdelen av kommuneplan, områdeplaner og for detaljplaner med vesentlige virkninger.

Merknad: Forslaget vil føre til merarbeid for kommunene, og kommunene må selv betale kostnaden for utredningen knyttet til kommuneplanens arealdel, områdeplanene (kommunedelplanene) og egne reguleringsplaner, ettersom forslagsstiller skal selv bære kostnadene. Det er kommunene selv som bør avgjøre hva som er relevante utredningsbehov tilpasset den enkelte plans omfang og problemstillinger, i motsetning til dagens unødige omfattende KU-system og utredningskrav. Kvalitetskravet må ikke bli så omfattende at det kan resultere i at kommunene ikke utfører nødvendig områdeplanlegging, men overlater oppgavene til detaljplanlegging uten tilfredsstillende helhet. Slik sett vil et for høyt ambisjonsnivå kunne føre til at slik planlegging svekkes som overordnet strategisk dokument.

Samtidig som kvaliteten i planleggingen øker, øker også behovet for planleggingskapasitet og kompetanse.

I den første høringen sa vi oss prinsipielt enig i forslaget. Det støttes fortsatt. Formannskapet vedtok enstemmig at dagens regler om konsekvensutredninger bør innarbeides i de allminnelige planprosessene.

Kravet om begrunnelse av vedtak gjelder nå som før, men kravet til innhold øker. Det kan bli svært krevende for politikerne å fatte andre vedtak enn det som administrasjonen legger opp til.

I § 17-1 til 5 kreves konsekvensutredning for tiltak som kan iverksettes uten plan etter plan- og bygningloven, og for sektorplaner som ikke hjemles i denne loven. Kravene er som ovenfor og er stort sett gitt av hensyn til Eus plandirektiv.

Forslag: **Vern av strandsonen** (§ 1-13) og dispensasjon (§ 19-1)
Nærmere spesifiserte konstruksjoner, bygg og anlegg samt tomtedeling kan ikke føres opp i 100-metersbeltet. Forbudet gjelder så langt ikke annet er fastsatt i

områdeplan eller detaljplan. I arealdelen til kommuneplanen kan det gis utfyllende bestemmelser for sonen, men bare om oppføring av nødvendige bygg og mindre anlegg for landbruk, fiske, fangst, havbruk og sjøverts ferdsel.

I § 19-1 foreslås en ny dispensasjonsbestemmelse for dette forbudet (og fra lovens plankrav og fra planer). Dispensasjon kan bare gis dersom hensynene bak forbudet ikke blir skadelidende, og fordelene ved å gi dispensasjon anses for å være større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan fortsatt stilles vilkår.

Myndighet til å gi dispensasjon kan legges til statlig eller fylkeskommunal myndighet.

Utvalget: Bestemmelsene er en innstramming i forhold til dagens regelverk. § 1-13 er enklere og baserer seg i større grad på at kommunene utarbeider planer. For områdeplan eller detaljplan bør hovedregelen være at bygging i 100-metersbeltet bør unngås. Det forholdsvis vidtgående unntaket i dagens bestemmelse foreslås opphevet.

Utvalget understreker at særlig i Sør-Norge bør det vises stor tilbakeholdenhet med dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet.

Merknad: Det er et sterkt byggepress på kystsonen, også i Kristiansand. Hovedmålet for lovgivningen om strandsonen må være å sikre allmennhetens rett til fri ferdsel og friluftsliv på sjøen og i strandområdene. I prinsippet bør omfanget av vern fortsatt fanges opp gjennom planutarbeidelse og de ordinære planprosessene. I utgangspunktet bør det ikke bygges i sonen. Skal det bygges, bør det være til offentlige eller allmenntilgjengelige formål, ev. næringsformål, som kommer innbyggerne til gode.

Med et slikt utgangspunkt, og ved et skjerpet krav om tydeliggjøring av grunnlaget for å gi ev. dispensasjon, bør dispensasjonsadgangen fortsatt ligge i kommunen.

Begrepet "særlige grunner" er tatt ut. Det skal være en konkret avveining av de hensyn som spiller inn uten at en dermed går på akkord med planenes mål og hovedinnhold.

Forslag: **Innsigelse og mekling** (§ 1-14)
Stat, fylkeskommune eller nabokommuner kan reise innsigelse mot forslag til arealdel av kommuneplanen, områdeplan og detaljplan eller regional planstrategi. Forslaget klargjør også på hvilket grunnlag innsigelsen kan reises. Den skal reises så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelsen skal begrunnes.

Oppnås ikke enighet, skal det mekles. Kongen treffer vedtak om hvem som skal være mekler. Det kan ikke fremmes innsigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og blitt avgjort.

Utvalget: Innsigelsesordningen gjelder først og fremst de kommunale arealplanene. Den omfatter ikke kommuneplanens samfunnsdel, statlige arealplaner eller fylkesplan/fylkesdelplan, det siste fordi slike konflikter vil bli løst sentralt uansett. Innsigelsesadgangen er forbeholdt kun myndigheter, dvs. offentlige organer som har regulering eller annen utøvelse av offentlig myndighet som sin primære oppgave. Andre offentlige organer, herunder offentlig eide selskaper, som har tjenesteyting som primærfunksjon, faller utenom. Dersom fristen for innsigelsen oversettes, har initiativtakeren ikke rett til å få den behandlet (men kommunen kan velge å gjøre det likevel).

Utvalget har ikke tatt stilling til hvem som skal megle, det kan være at det bør

varierte etter sakstype og hvem som har reist innsigelsen. Meglingen er politisk i sin karakter.

Merknad: Administrasjonen er i tvil om forslaget medfører noen vesentlig effektivisering og økt forutsigbarhet i forhold til dagens ordning. Det vil forhåpentlig hjelpe med kravene om bedre kriteriegrunnlag for innsigelser, begrunnelse, tidsfrist og skjerpet krav om tidlig medvirkning i planprosessene.

Vi er enige i forslaget om å unngå "omkamp" i spørsmål som er vurdert tidligere.

Forslaget: **Ansvar for planleggingen i kommunen** (§ 2-1 og 8-3)
Kommunestyret har ansvaret for og ledelsen av den kommunale planleggingen og skal føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen følges. Myndighetene til å vedta kommuneplan og områdeplan kan ikke overføres. De utvalg og tiltak som finnes nødvendige for planleggingen, kan opprettes. Kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

Utvalget: Alle kommuner skal ha plikt til å utarbeide en kommunal **planstrategi** i hver kommunestyreperiode, og senest ett år etter kommunestyrets konstituering. På grunnlag av planstrategien skal kommunen etter behov ta opp arbeid med en samlet kommuneplan, kommunedelplan for enkelte sektorer eller temaer, og arealplaner i form av kommuneplanens arealdel, områdeplan eller detaljplan.

Ansvar for planprosess, organisering og det praktiske arbeidet kan delegeres til et politisk utvalg med planlegging som hovedoppgave.

Når en detaljplan er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplanen og det ikke har vært vesentlige innvendinger, kan myndighetene til å vedta planen delegeres til et kommunalt utvalg.

Merknad: Forslaget gir rom for større fleksibilitet og forenkling, samtidig som kravet til oversikt og forutsigbarhet øker. Det dreier seg bl.a. om et handlingsprogram for planlegging.

Det vil være opp til bystyret om det vil delegeres sluttbehandlingen av kurante reguleringsplaner til byutviklingsstyret. Forslaget er godt.

Forslag: **Krav til kart og stedfestet informasjon** (§ 3-1 og 3-2)
Kommunen skal sørge for at det foreligger oppdatert kartgrunnlag til arealplanlegging og andre private og offentlige formål. Det er ingen plikt for kommunen til å ha det klart til enhver tid. Derfor kan det om nødvendig også kreves at en privat regulant utarbeider kartet.

Fagmyndighetene på alle forvaltningsnivå pålegges et ansvar for å kartfeste sin informasjon slik at den blir lett tilgjengelig. I tillegg stilles det krav om at kommunen skal ha et digitalt planarkiv tilgjengelig. § 1-7 gir hjemmel til å kreve digital planfremstilling.

Merknad: I dag ajourføres kartgrunnlaget år om annet avhengig av bevilgningene. Konsekvensene av forslaget er skjerpede rutiner og krav til bedre kvalitet. Det vil føre til behov for jevnligere bevilgninger til diverse kartarbeid og systematisk vedlikehold. Et godt kartverk bidrar til effektiv planlegging og et godt resultat i marka.

Lett (elektronisk) tilgjengelig planarkiv er nyttig både for kommunen, byggebransjen og publikum. Hjemmelen til å kreve digitale planer er etterlengtet. For kommuner med mange gamle godkjente planer er det både kostbart og tidkrevende å digitalisere dem, og verktøyet er fremdeles under utvikling. Det er derfor viktig at kommunene får god tid til å gjøre dette arbeidet.

DEL 2 NASJONALE HENSYN OG OPPGAVER I PLANLEGGINGEN (§ 4-1 – 4-5)

Forslag: Det viktigste å merke seg her er at hvert 4 år skal staten, etter samråd med fylkeskommunene og kommunene, utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging. Den skal legges til grunn for statlig oppfølging.

Staten kan gi planretningslinjer (nå rikspolitiske retningslinjer) for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i fylker og kommuner. Staten kan også nedlegge byggeforbud for inntil 10 år innenfor bestemte områder (eller hele landet) når det er nødvendig for å vareta nasjonale eller regionale interesser.

Merknad: Dette skjerper også kravet (og forventningen) til at staten skal bli bedre til å samordne sin egen virksomhet, jfr. f.eks. den vel kjente mangelfulle koordineringen mellom samferdselspolitikken og miljøvernpolitikken.

DEL 3 REGIONAL PLANLEGGING

Forslag: **Fylkesplanlegging og fylkesdelplan** (§ 5-3, 6-2, 6-4 og 6-5)
På samme måte som i kommunen, skal fylkeskommunen senest ett år etter fylkestingets konstituering, utarbeide en regional planstrategi. Det skal gjøres bl.a. i samarbeid med kommunene, sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Strategien skal beskrive hvilke planformer (fylkesplan, fylkesdelplan eller interkommunalt plansamarbeid) som bør benyttes. Innholdet i fylkesplanen skal beskrive de regionale utfordringene, prioritere innsatsområder med mål og retningslinjer, gi retningslinjer for arealbruk og vurdere vesentlige konsekvenser av planen. Ved utarbeidelsen skal det samarbeides bl.a. med kommunene. Det skal utarbeides planprogram som sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Fylkesdelplan kan utarbeides for bestemte virksomheter, tema eller geografiske områder.

Utvalget: "Det presiseres at en fylkesplan bør omfatte retningslinjer for arealbruken i fylket. Det bør imidlertid bare dreie seg om forholdsvis overordnede retningslinjer. Mest aktuelt er det å bruke fylkesplanen til å skaffe oversikt over arealsituasjonen og de arealmessige utfordringene i fylket. Den bør også klarlegge områder hvor det er særlige interessekonflikter, utbyggingspress eller andre problemer som krever nærmere planlegging gjennom enten fylkesdelplan for arealdel eller koordinerte kommuneplaner gjennom interkommunalt samarbeid".

Merknad: Bortsett fra kravet om planstrategi er det lite prinsipielt nytt. Intensjonen til planlovutvalget er å gjøre fylkesplanleggingen mer operativ. Kommunen får innsigelsesmyndighet til planstrategien fordi den skal sluttbehandles av fylkestinget, men vil bare være uttalepart til fylkes- og fylkesdelplan. Det er begrunnet med at sluttbehandlingen skjer sentralt.

Det er viktig at fylkeskommunene er seg ovennevnte sitat bevisst. Det bør skilles klart mellom hva som er viktige, overordnede regionale og hva som er kommunale problemstillinger. Retningslinjene for arealbruk må være på et meget grovt, overordnet nivå.

For å understreke likeverdigheten i forvaltningssystemet bør kommunene ha innsigelsesrett også til fylkes- og fylkesdelplan.

Når det gjelder det regionale samarbeidet, bør det baseres på frivillighet for å lykkes. Etter snart 30 år har fylkeskommunen ennå ikke maktet å fylle rollen som samordningsinstans. I plansammenheng bør fylkeskommunen kunne vise til oppnådde nytteverdier og ikke bare lovhjemler for å legitimere sin funksjon. Det er enighet om at interkommunalt samarbeid er nødvendig i en del spørsmål, herunder også arealbruk. Det bør imidlertid være opp til kommunene selv å velge hensiktsmessige samarbeidsformer for å ivareta nødvendige felles planoppgaver. I et slikt arbeid bør det være mulig å fange opp statlige ønsker og retningslinjer uten fylkesplanlegging som mellomledd.

Å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og samordnings- og planinstans innebærer ingen forenkling, tvert i mot.

Det er positivt at sektorplanlegging på regionalt nivå søkes bedre samordnet (del 5, kap. 8-12). Basis for dette er den fylkeskommunale strategi og planlegging. Eksempler på arealbrukstema som nevnes er: utbyggingsmønstre, senterstruktur, utnyttning av kystsonen og vassdrag, utnyttning av fjell og utmarksområder, verneinteresser, friluftsinnteresser, infrastruktureiltak, annen arealbruk som er kommuneoverskridende eller angår flere kommuner eller hele fylket. Samtidig har loven åpnet opp for stor fleksibilitet i myndighet fordelt på statlige etater, fylkeskommune og kommune. Det medfører usikkerhet knyttet til ansvar- og myndighetsforhold.

Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning (§ 6-6)

Forslag: For slik plan gjelder de samme bestemmelsene om innhold, rettsvirkning og behandling som for kommuneplanleggingen. Når fylkestinget har vedtatt planen, skal den legges fram for Kongen for godkjenning.

Utvalget: I teorien kan en slik fylkesdelplan erstatte en kommuneplan dersom den gjøres tilstrekkelig detaljert. Når den er vedtatt, skal den innarbeides i de kommunale arealplanene snarest mulig. Ved motstrid mellom kommunal plan og vedtatt fylkesdelplan, er det fylkesdelplanen som gjelder. Den setter umiddelbart kommuneplanens arealdel til side.

Hovedregelen bør fortsatt være at arealbruken fastsettes med bindende virkning i de kommunale arealplanene. En slik fylkesdelplan skal bare brukes i situasjoner hvor kommunale planer og interkommunal planlegging ikke vil løse behovet for helhetlig styring over kommunegrensene. Det bør alltid vurderes om resultatet kan oppnås like godt gjennom interkommunalt plansamarbeid. Et slikt samarbeid kan for øvrig også gjerne føre fram til et formelt fylkesplanvedtak.

Merknad: Fylkeskommunene har her fått muligheten til å bruke et meget sterkt virkemiddel dersom ikke kommunene kommer til enighet i felles arealspørsmål. Så lenge ansvaret for å gjennomføre arealpolitikken ligger i kommunene, er vi uenige i at fylkeskommunen skal ha en slik mulighet.

Dersom kommunene selv kan komme til enighet, og selvsagt helst også med fylkeskommunen, er det ingen grunn til å utarbeide fylkesdelplan, verken med eller uten rettsvirkning. Styring i interkommunale spørsmål kan oppnås ved at de berørte kommunene tar felles retningslinjer og løsninger inn i sine kommuneplaner og gjør dem derigjennom bindende. Når kommunene er enige, kan resultatet eventuelt også formaliseres som fylkesdelplan. Både fylkesmannen og fylkeskommunen bør selvsagt delta i et slikt samarbeid.

Dersom fylkesdelplan skal utarbeides, må det være meget viktige og klart formulerte hensyn som ligger bak, eller kommunene må ønske det.

Interkommunalt plansamarbeid (§ 7-1 - 7-7)

Forslag:
(utdrag)

Innledende bestemmelse:

To eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Interkommunalt plansamarbeid kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi, videreføring av fylkesplan, eller etter initiativ av kommunene selv. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper.

Organisering:

Planarbeidet ledes av et styre med samme antall representanter fra hver kommune, med mindre kommunene er enige om noe annet. Med mindre annet er vedtatt av kommunene, fastsetter styret selv regler for sitt arbeid og organiserer planarbeidet slik det finner hensiktsmessig.

Planprosess og planinnhold:

Hver kommune har ansvar for at saksbehandlingsreglene følges innenfor sitt område m.h.t. offentlighet, medvirkning, utredning av vesentlige konsekvenser m.v. De deltakende kommuner kan overføre til styret den myndighet til å treffe vedtak om planprosessen som etter loven er lagt til kommunen.

Statlige og fylkeskommunale organer som berøres skal delta i planarbeidet på samme måte som ved annen kommunal planlegging.

Hvert kommunestyre treffer endelig planvedtak for sitt område.

Overføring til fylkesplanlegging:

Et flertall av kommunene kan til enhver tid anmode fylkeskommunen om å ta over planarbeidet som fylkesplanlegging, på grunnlag av det planarbeidet som er utført.

Uenighet m.v.:

Er kommunene uenige om innholdet i et samlet planforslag, kan styret eller den enkelte kommune anmode fylkesmannen eller fylkeskommunen om å mekle.

En kommune kan med 3 måneders skriftlig varsel tre ut av plansamarbeidet. De øvrige kommunene kan fortsette plansamarbeidet for det området de dekker.

Departementet kan pålegge den enkelte kommune fortsatt å delta i samarbeidet.

Gjennomføring og endring:

Partene i et interkommunalt plansamarbeid bør inngå avtale om gjennomføring av planer som er vedtatt på grunnlag av slikt samarbeid, når det er behov for samordning av bruk av virkemidler for gjennomføring.

Plansamarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner: (§ 7-7)

Departementet kan pålegge slikt plansamarbeid når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for større områder under ett. Herunder kan departementet gi bestemmelser om formålet med samarbeidet, oppgaver, planområdets utstrekning, organisering og statens medvirkning.

Utvalget:

Interkommunalt plansamarbeid endrer ikke den enkelte kommunes ansvar for planbehandlingen. Når oppgaver legges til et felles styre, må kommunene i praksis være enige om hvordan planarbeidet skal drives. Er det utarbeidet en felles, samordnet arealdel for flere kommuner, må også den enkelte kommunestyre vedta sin del. Det følger av dette at en interkommunal plan ikke er en "overkommunal" plan, men en sammensetning av flere formelt selvstendige planer.

§ 7-7 er tatt med særlig på grunn av situasjonen i de større byområdene med felles bolig- og arbeidsmarked og sammenhengende natur- og friluftsområder, og behov for felles transportløsninger. Det er ønskelig å gi staten et redskap for å kunne gi pålegg om felles planarbeid. Kristiansandsregionen er blant dem som er nevnt.

Merknad:

Dette kapitlet er nytt. Bestemmelsene legger til rette for et frivillig og fleksibelt interkommunalt plansamarbeid. Det bør vurderes om ikke bestemmelsene kan bygges ut til også å omfatte en egen plantype til erstatning for fylkesdelplanene.

Kristiansandsregionen (4 kommuner i Vest-Agder og 2 i Aust-Agder) i samarbeid med fylkeskommunene er i ferd med å prøve ut et slikt samarbeid som omtales i forslaget. Et felles transportforsøksprosjekt (TP) er etablert og et felles arealprosjekt (AP) er under forberedelse. De skal ha samme styringsgruppe (ATP-utvalget). Det dreier seg om samordnet areal- og transportpolitikk, bolig- og næringspolitikk, reiseliv, rekreasjon og friluftsliv foruten bredbånd- og informasjonsteknologi samt annen teknisk infrastruktur.

Samtidig har Vest-Agder fylkeskommune vedtatt utarbeidelse av en fylkesdelplan for de 4 kommunene på sin side av fylkesgrensen. Det samsvarer ikke med den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen. Dette illustrerer også spørsmålet om statlige etater lokalt er godt nok samordnet over fylkesgrensen.

Som landsdelshovedstad og regionsenter har Kristiansand og Kristiansandsregionen en særlig utfordring innen regionalt samarbeid. Utfordringen er hvordan byen og regionen i fellesskap kan styrke sin funksjon som tyngdepunkt og motor for Sørlandet, - også på tvers av fylkesgrensen.

DEL 4 KOMMUNAL PLANLEGGING

Forslag: *Kommunal planstrategi* (§ 8-3)
Kommunestyret skal minst en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en kommunal planstrategi. Den bør omfatte valg knyttet til samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet, langsiktig arealstrategi og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Det skal innhentes synspunkter fra statlige og fylkeskommunale organer og nabokommuner. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

Utvalget: Omfanget og detaljeringen skal ikke være mer omfattende enn nødvendig.

Merknad: Som nevnt øverst på side 7 synes forslaget prinsipielt å være godt. Behandlingen er imidlertid relativt omfattende, også dersom strategien endres. Derfor bør det vurderes om ikke behandlingen kan forenkles ved en sammenføring med kommuneplanprosessen for øvrig, f.eks. tas inn ved melding om oppstart eller som del av planprogrammet.

Planstrategien vil bare omfatte kommunens eget planarbeid. Private planinitiativ vil kunne fremmes uavhengig og kan ikke avvises. De har krav på rask behandling. Dette er i senere tid presisert i form av tidsfrister med tilhørende økonomiske sanksjoner. Når vi vet at private planer utgjør ca. 80% av årlige planer til behandling, kan dette lett bli konfliktyllet. Loven åpner ikke for at man i planstrategien kan prioritere private planer i forhold til andre planer. Det betyr at strategien må være nøktern, samtidig som kommunene bør prøve å prioritere viktig oversiktsplanlegging i sin ressursfordeling. Konkurransen om prioriteringer bør ikke gå ut over viktige offentlige plan- og utredningsoppgaver. Gode oversiktsplaner synes å være en forutsetning for lovforslaget.

Forslag: **Kommuneplan** (§ 9-1 - 9-4)
Kommuneplanleggingens formål og innhold presiseres. En samlet kommuneplan består av samfunnsdel, handlingsplan og arealdel.

Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte temaer eller virksomhetsområder. Geografisk kommunedelplan (areal) erstattes av begrepet områdeplan.

Samfunnsdelen skal behandle langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunen som helhet, for kommunen som organisasjon, for sektorene og for utvalgte målgrupper. Den bør inneholde beskrivelse, alternative vurderinger og en langsiktig arealstrategi. Handlingsdelen skal vedtas en gang i året og gjelde for 4 år eller mer. Økonomiplanen kan utgjøre handlingsdelen.

Utvalget: I kommentarene presiseres det at bestemmelsene ikke er utformet som krav, men som anbefalt normalmodell. Planleggingen skal ikke være mer omfattende enn nødvendig. Det er således opp til den enkelte kommune å vurdere omfanget.

Den langsiktige arealstrategien skal beskrive sammenhengen mellom de langsiktige mål og strategier som trekkes opp i samfunnsdelen, og de fysiske konsekvensene. Med langsiktighet menes en tidshorisont godt over den normale 12-årsperioden, for eksempel opp mot 30 år eller lengre. Det er nødvendig å vurdere kommunen i en regional sammenheng i forhold til de langsiktige fysiske konsekvensene av bl.a. befolknings- og aldersutvikling, miljø- og næringsutvikling og boligpolitikk.

Arealstrategien er ikke en del av kommuneplanens arealdel, og vil ikke ha rettslige konsekvenser.

Merknad: Lovforslaget er stort sett en tilpasning til gjeldende praksis.

Forslag: **Kommuneplanens arealdel** (§ 9-1 - 9-11)
Arealdelen skal være et virkemiddel for å gjennomføre samfunnsdelen. Den skal gi grunnlag for å styre arealbruken gjennom arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser. En vedtatt arealdel er straks bindende for framtidig arealbruk i planområdet. Første gang skal den utarbeides for hele kommunen. Revidert plan kan begrenses til å gjelde deler av kommunen.

Det foreslås detaljerte utfyllende bestemmelser. Nytt begrep er hensynssoner. Det er områder hvor det skal være særlige hensyn eller restriksjoner. Følgende nevnes: - sikrings-, støy- og faresoner, - sone med særlige krav til infrastruktur (f.eks. påbud om særlige avløpsløsninger), - sone for nærmere angitt bruk eller vern (f.eks. kulturvernområder, jordvernsoner, sone med viktig biologisk mangfold o.s.v.), - og sone for særlige samarbeids- eller eierformer, herunder sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer.

Utvalget: Arealdelen bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer. Den kan utarbeides samtidig med samfunnsdelen, men kan også utarbeides særskilt. Det må den enkelte kommune vurdere selv.

Merknad: Bestemmelsene er mer nyanserte og tilpasset de problemstillingene kommunene står overfor i praksis. Samtidig er det et spørsmål om ikke arealplansystemet er blitt mer uoversiktlig og komplisert. Lovforslaget opererer med 4 begrep innenfor kommunal oversiktsplanlegging: -1 langsiktig arealstrategi, -2 arealdel for hele kommunen, -3 arealdel for deler av kommunen (som kanskje kan oppfattes som dagens kommunedelplan) og -4 områdeplan. I dag har vi 2: kommuneplanens arealdel og kommunedelplan.

Kristiansand har bak seg 5 generalplaner og kommuneplaner. De har stort sett

vært en kombinasjon av 1 og 2 som etter utvalgets kommentarer går mye over i hverandre. Det vil være en forenkling å holde på dagens system med en kommunedekkende arealplan som er langsiktig og strategisk, kombinert med krav om kommunedelplaner/områdeplaner (betegnelsen spiller mindre rolle) og detaljplaner. 3 og 4 bør kunne samkjøres til ett begrep.

Plan- og bygningsetaten uttaler:

”Innføring av begrepet hensynssoner kan gi kommunene muligheter til å styre arealbruk som vi ikke har hatt før. Intensjonen antas å være at man kan lage grovmaskede planer som hjemler viktige prinsipper og føringer for det oppfølgende planarbeidet, og vil dermed kunne gi mer forutsigbare rammer for de som skal lage planene. Loven og drøftingene av loven fremstår som uklar både med tanke på rettsvirkning, forholdet til særlover og oppfølgende saksbehandling (plankrav). Dette bør klargjøres. Det er imidlertid et paradoks at kommunedelplan fjernes fordi mange kommuner lager for detaljerte planer, uten å varsle grunneiere, for så å gi større muligheter for å styre bruken av områder i kommuneplanen. I en kommunedelplan er samarbeid og medvirkning i lokal-miljøet betydelig trappet opp i forhold til kommuneplanen”.

Områdeplan (§ 11-1 - 11-8)

Forslag: Områdeplan er en plan for bruk og vern av arealer innenfor en del av kommunen. Den utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private, å utarbeide utkast til områdeplan. Planen skal utarbeides av fagkyndige. Den gir grunnlag for ekspropriasjon.

Utvalget: Dagens kommunedelplanlegging gir ikke styringsmuligheter som står i forhold til planinnsatsen og krever ofte ytterligere detaljplanlegging. Derfor foreslås områdeplanen som et mer fleksibelt verktøy. Kommunen står fritt til å velge detaljeringsgrad. Om ønskelig kan den gi grunnlag for gjennomføring av tiltak uten bruk av detaljplan.

Merknad: Vedtak av områdeplan er å betrakte som enkeltvedtak. Det kan derfor påklages. Prosesskravene er like nøye som for detaljplanleggingen. For store planområder (f.eks. bydeler på 5-10 000 mennesker) stilles det urealistiske forventninger til hva kommunene kan overkomme av arbeidsinnsats og registreringer. Plan- og bygningsetaten uttaler til dette:

”En kommunedelplan etter gjeldende lov, kan etter nytt lovforslag enten lages som kommuneplanens arealdel for deler av kommunen (§9-5) eller en områdeplan (§11-1). Prosessreglene er veldig forskjellig for disse to plantypene. Kommuneplanen har et absolutt krav om planprogram og konsekvensutredning, mens det for områdeplan er en vurdering hvorvidt konsekvensutredning og planprogram skal lages. Områdeplan har krav om varsling av alle grunneiere, festere og rettighetshavere, mens kommuneplanen er mer rettet mot grupper, lag og foreninger. En annen viktig forskjell er rettsvirkning – områdeplan gir ekspropriasjonshjemmel. Valg av plantype vil være avhengig av detaljeringsgrad og størrelse, men begge plantypene er atskillig mer ressurskrevende enn dagens system.

Det må også sies at kravene som stilles til varsling av rettighetshavere krever at kommunen har et register for denne typen informasjon, noe vi ikke har. Å opprette et slikt register vil for det første være tidkrevende, men vil også pålegge kommunen et ansvar i forhold til eventuell manglende varsling som er en saksbehandlingsfeil. Det fremgår ikke av lovens beskrivende tekst hvordan man skal håndtere eventuelle tvister knyttet til rettigheter (gamle veiretter, beiteretter, brønnrettigheter m.m.) der kommunen verken har juridisk kompetanse eller ansvar”.

Plantypen tilhører oversiktsplanleggingen, mens behandlingen tilsvarer detaljplanleggingen. I verste fall vil kravet til informasjon, varsling og saksbehandling i så store planoppgaver, kunne føre til redusert bruk av denne plantypen. Kommuneplan for området vil nok da bli mer aktuelt som verktøy.

Detaljplan (§ 12-1 - 12-5)

Forslag: Begrepet detaljplan erstatter reguleringsplan og bebyggelsesplan. Regelverket er stort sett som før. Nytt:

1. Innebærer detaljplan vesentlig avvik fra kommuneplanens arealdel eller områdeplan, må det før eller samtidig med vedtak om detaljplanen foretas nødvendig endring av den overordnede planen.
2. Når det er nødvendig for en god og helhetlig planløsning, kan kommunen sette som vilkår for planbehandlingen at planen utvides til å omfatte et større areal.

Krav om forhåndskonferanse er nå tatt inn i loven. Krav om planprogram og konsekvensutredning gjelder også her i større saker. Kommunestyret kan delegerer myndighet til å vedta detaljplaner som er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplan eller områdeplan, og hvor det ikke har vært vesentlige innvendinger fra berørte offentlige myndigheter eller interesser.

Om virkningen av detaljplan sier forslaget: Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i planen ikke satt i gang senest 5 år etter vedtak av planen, kan tillatelsen til gjennomføring av planen ikke gis uten nytt planvedtak.

Merknad: Forslaget er stort sett tilpasset dagens virkelighet. Krav til faglighet, innhold og prosess er skjerpet. For en planlegger er det gledelig, ikke minst i forhold til private regulanter, men samtidig gir det grunn til bekymring for det merarbeidet som følger. Plan- og bygningsetaten uttaler:

"Det stilles større krav til oppstartsprosessen for en plan nå. Vi er enige i at det er viktig at samarbeid og medvirkning skjer i en tidlig fase av planarbeidet, men en mer omfattende oppstart medfører ikke nødvendigvis fortere totalprosess. Med saksbehandlingsfrister som her innføres vil det bli viktig for kommunene å definere når en plan er fullstendig, riktig fremstilt, tilstrekkelig utredet, og kan anses som fremmet til behandling. Krav til dokumentasjon vil også bli sentral i denne sammenheng. Vi frykter for, og vil advare mot at fokus rettes for mye mot dokumentering og rett fremstilling av planer fremfor å diskutere helhet og alternative løsninger. Dette må det fremdeles være rom for uten at planen på noen måte kan defineres som "fremmet til behandling". Utviklingen har gått i retning av at planer legges ut til offentlig ettersyn i flere alternativer, gjerne med flere åpne spørsmål. Konklusjoner trekkes først etter høringen. Prosesskrav knyttet til planprogram og frister for saksbehandling kan i verste fall lukke prosessen tidligere og gjøre høringen/offentlig ettersyn mindre reell".

Regelen om 5 års gyldighet for detaljplan gjelder hjemmelen for bygge- og anleggsarbeid. Det sies ingenting om planen som sådann er å betrakte som opphevet. En detaljplan er et dokument som sikrer rettigheter i tillegg til å hjemle utbygging. Arealbruk, naboskap og andre rettigheter er en viktig del av verdisettingen av eiendommer og bør ha en langsiktig påregnelighet.

Vi kan heller ikke se at forholdet til eksisterende planer er drøftet, men antar at de fortsatt vil gjelde.

Vi er usikre på om forslaget i tilstrekkelig grad har fanget opp at størstedelen av detaljplanene som utarbeides og behandles er private. Er det ansvaret som ligger på private regulanter tilstrekkelig tydeliggjort?

DEL 7 AVTALER OM GJENNOMFØRING M.V.

Forslag: Utbyggingsavtale (§ 18-1 - 18.5)
I forbindelse med planvedtak eller tillatelse etter loven, kan kommunen gjøre utbygging betinget av at tiltakshaver besørger eller helt eller delvis finansierer vei, annet anlegg for offentlig kommunikasjon, energiforsyning, vanntilførsel, avløp og fellesareal nødvendig for å gjennomføre utbyggingen.

Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og en tiltakshaver om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens myndighet som planmyndighet etter denne loven. Avtalen er å betrakte som enkeltvedtak. Det stilles krav om varsel, kunngjøring og medvirkning. Avtalen er ikke bindende for kommunen før det foreligger vedtatt plan.

Merknad: Kristiansand Eiendom uttaler:
” Kristiansand kommune har i flere tiår basert sin boligpolitikk på et samarbeid med de private utbyggerne. Et samarbeid som bl.a. har kommet til uttrykk i frivillige utbyggingsavtaler. Avtalefriheten har gjort det mulig å fange opp spesielle forhold, og dette avtegner seg i avtaletekstene som har vært under kontinuerlig utvikling. Dette har hele tiden blitt politisk forankret.

Planlovutvalgets forslag om å lovhjemle utbyggingsavtalen har gode grunner for seg. Det avskjærer unødvendige diskusjoner om kommunen har lov til å kreve avtale før utbygging settes i gang. Og særlig når det gjelder fortetting i etablerte boligområder, kan et utvetydig lovgrunnlag være et godt alternativ til kompliserte refusjonsbestemmelser. I dag er det en omstendelig prosess som krever mye ressurser.

Utbyggingsavtalens begrunnelse og styrke ligger i at den er fleksibel og effektiv for begge parter i avtaleforholdet. Det gir derfor grunn til bekymring at det legges opp til en svært omstendelig saksbehandling i lovutkastet. Klagerett og offentlighet vil gjøre saksbehandlingen tung og tidkrevende. De demokratiske hensyn må først og fremst ivaretas gjennom reguleringen av et område. Offentlig høring og annonsering av planen sikrer at naboer og andre grunneiere blir varslet og kan ivareta sine hensyn gjennom den politiske behandling.

De mer tekniske og økonomiske spørsmål mellom utbygger og kommune, vil ofte berøre følsomme og vanskelige fordelingsspørsmål som ikke egner seg for høy grad av offentlighet. Og i lovutkastet legges det opp til full offentlighet i samme øyeblikk som forhandlingene starter opp.

At en utbyggingsavtale ikke skal foregripe planvedtaket og dermed legge føringer for reguleringen, kan godtas. Men det må legges opp til større frihet når det gjelder selve avtaleinngåelsen. Det betinger at lovgiver er varsom med preseptoriske lovregler både når det gjelder form og innhold”.

AVSLUTTENDE SYNSPUNKTER OG KONKLUSJONER:

Lovforslaget forsterker plan- og bygningslovens betydning som samfunnsstyrende og samordnende lov både i forhold til sektorene og mellom forvaltningsnivåene. Det er f. eks. positivt at de forskjellige samferdselsetatene samordnes seg i mellom og i forhold til øvrig planlegging. Behovet for å se de ulike sektorenes virksomhet i sammenheng er klart til stede. Kommunenes

muligheter til å bestemme over utviklingen av egne områder anses for å være styrket ved at plan- og bygningsloven er gitt en mer sentral rolle i forhold til sektorlovgivningen.

Innføringen av bestemmelsene om interkommunalt plansamarbeid er positivt, men bidrar, sammen med innføring av fylkesdelplan med bindende arealbruk, til usikkerhet om ansvars- og myndighetsforhold. En slik fylkesdelplan skal kunne gjøres rettslig bindende på samme måte som arealdelen til kommuneplan, gjennom statlig godkjenning. Dette vil kunne begrense kommunenes råderett over egne områder. Det kan bli en komplisert prosess å avgjøre hvilke arealplanformer som bør velges for å løse ulike regionale og nasjonale utfordringer.

Det bør være opp til kommunene selv å velge hensiktsmessige samarbeidsformer for å ivareta nødvendige felles planoppgaver. Bestemmelsene om interkommunalt samarbeid legger til rette for et frivillig og fleksibelt regionalt samarbeide. Skrittet bør tas fullt ut ved å foreslå en egen plantype til erstatning for fylkesdelplanene. I et slikt planarbeid bør det være fullt mulig å inkludere alle regionale sektorer foruten statlige ønsker og retningslinjer, uten fylkesdelplanene som mellomledd. Fylkesplanleggingen bør bare bestå av en meget grov, overordnet, retningsgivende fylkesplan. Den bør bidra til ryddigere og mer forutsigbare planprosesser ved en klar-
gjøring og avgrensing av viktige regionale interesser.

Planlovutvalget har gjort et grundig arbeid. Lovforslaget vil være et godt grunnlag for å videreutvikle planleggingen i takt med samfunnets nye krav til god planlegging. For å lykkes med å ivareta intensjonene i forslaget, er det nødvendig at det blir fremmet som et helhetlig forslag.

Forslaget er blitt relativt omfangsrikt og har til dels fått karakter av å være veileder i god planlegging. Det bidrar utvilsomt til å heve kvaliteten i planleggingen. I stedet for å ha enkelte formuleringer gjentatte ganger i offentlige dokumenter og planer, er de nå inntatt i loven (særlig § 1-1 og 1-4). Bestemmelsenes omfang kan imidlertid noen steder gi nedsatt brukervennlighet.

Samtidig som planleggingen er gjort mer fleksibel, er den også gjort mer krevende med klare regler og rammer for prosess og samarbeid. Dette vil stille nye krav til kommunens kompetanse og kapasitet for planlegging.

Et viktig mål har vært å forenkle planleggingen. Samlet vurdert vil loven kunne føre til bedre kvalitet, forutsigbarhet og derav avledet effektivisering under planens gjennomføring. Selve planprosessen med bl.a. krav om program, strategi og konsekvensvurderinger, vil føre til mer omfattende arbeid og lengre saksbehandlingstid. Forenkling er ikke oppnådd.

Teknisk direktørs kontor
26.11.03

Arne Bulie