



FYLKESMANNEN I FINNMARK

FINNMÁRKKU FYLKKÁMANNI

P
2003 / 443-374 / 15 / 12-03
Skannet

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref

Deres dato
20.05.2003

Vår ref
Sak 2003/4601
Ark 420.0

Vår dato
12.12.2003

Vår saksbehandler: Martin Støren – tlf direkte: 78 95 03 33

Høring - NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

Fylkesmannens uttalelse til planlovutvalgets 2. delutredning kan sammenfattes i følgende hovedpunkter:

1. **Omfanget av planlegging må kunne tilpasses bedre de lokale behovene, og man bør vurdere å åpne for arealstyring også uten detaljerte arealplaner.**
2. **Det er behov for å sikre at nasjonale og regionale interesser blir bedre ivaretatt i arealforvaltningen.**
3. **Kommunenes adgang til å gi dispensasjon fra kommuneplanens arealdel må kunne avgrenses.**
4. **Det er behov for klargjøring av reindriftens stilling og samiske interesser.**
5. **Meklingsinstituttet bør opprettholdes og meklerrollen avklares.**
6. **Kompetansen må høynes, også blant lokalpolitikere.**
7. **Samordning med annet lovverk er ønskelig, men dette må utredes bedre.**

En nærmere beskrivelse av problemstillingene og begrunnelse knyttet til de enkelte punktene, er gitt nedenfor.

1. **Omfanget av planlegging må kunne tilpasses bedre de lokale behovene, og man bør vurdere å åpne for arealstyring også uten detaljerte arealplaner.**

Som planlovutvalget selv uttrykker, er planlegging et verktøy, ikke et mål i seg selv. Overordnet planlegging etter plan- og bygningsloven er imidlertid lovpålagt, og mange kommuner oppfatter planleggingen som et statlig pålegg mer enn som nyttig verktøy for den kommunale virksomheten. Statlige sektormyndigheter opptrer ofte som pådrivere fordi de er avhengige av kommunale arealplaner for å få sikret sine interesser. Sektormyndighetene opptrer lite enhetlig, og kan ha snevre sektorinteresser som motiv for sin involvering.

Motivasjonen for overordnet planlegging er liten i mange kommuner. Dette har til dels sammenheng med at man mangler både kompetanse og kapasitet til planlegging, men også at aktiviteten er så liten og oversiktlig at man ikke ser behovet for omfattende planer. Planene oppfattes ikke nyttige bl.a. fordi de ikke medfører redusert eller forenklet

enkeltsaksbehandling. I noen tilfeller oppleves de tvert imot som skranker for ønsket men "ikke planlagt" virksomhet.

Politikernes fokus er gjerne rettet mot enkeltsaker, og ikke mot tunge plandokumenter. Planenes verdi reduseres dessuten av stor "turnover" blant lokalpolitikere. Nye politikere har verken eierforhold eller kjennskap til gjeldende plandokumenter. Det kan virke som om det ikke er samsvar mellom planlovutvalgets tiltro til og ambisjonsnivå når det gjelder planlegging, og den lokale virkelighet slik den oppleves i mange småkommuner.

Fylkesmannen er ikke sikker på om forslagetets omfattende planleggingspålegg er tilpasset alle typer kommuner, og da særlig små kommuner med lav aktivitet. Utarbeidelse av kommuneplanens arealdel, planstrategi (jf forslaget § 8-3) og KU (jf forslaget § 1-9) er ressurskrevende, og vi er bekymret for at gevinsten ikke vil stå i forhold til kostnadene. Vi savner en vurdering av om styring av arealbruk også kan gjennomføres uten utarbeidning av en overordnet plan. Hvis uplanlagte områder automatisk fikk status som LRNF-områder, ville kommunene i langt større grad kunne rette planleggingsinnsatsen mot områder med behov for planer. Ev. bygge-/anleggssaker i de uplanlagte områdene vil da måtte avklares gjennom samtykke/uttalelse fra berørte sektormyndigheter. For større tiltak vil det uansett måtte kreves detaljplan.

Ved automatisk å gi uplanlagte områder status som LRNF-områder, vil man dessuten unngå dagens problemer med manglende styringshjemmel i slike områder.

Planlovutvalget har en intensjon om at plan- og bygningsloven skal bli hovedredskapet for samfunnsplanlegging. Fylkesmannen mener dette er en god intensjon. Vi vil imidlertid peke på at også dagens plan- og bygningslov har bestemmelser om samfunnsplanlegging, men at disse ikke blir fulgt opp i mange kommuner. Det er ikke grunn til å tro at bestemmelsene i den nye loven automatisk vil bli bedre fulgt opp, så lenge det ikke får konsekvenser om man ikke gjør det. Vi er usikre på om det er ønskelig å ta med bestemmelser som har mer karakter av gode intensjoner enn av pålegg i selve lovteksten. Dette fører bare til at loven blir mer volumiøs uten at man oppnår noe. Slike bestemmelser hører kanskje mer hjemme i rundskriv eller anbefalinger.

2. Det er behov for å sikre at nasjonale og regionale interesser blir bedre ivaretatt i arealforvaltningen.

Plan- og bygningsloven forutsetter at planleggingen skal være en arena for samordning av ulike interesser. Som planlovutvalget selv påpeker, har nasjonale interesser og målsetninger i for liten grad vært fulgt opp av kommunene ved forvaltningen av loven. Utvalget synes å mene at dette i hovedsak skyldes et uklart lovverk. Fylkesmannen er ikke ubetinget enig i dette. Selv om plan- og bygningsloven har sine svakheter, gir den kommunene anledning til å styre arealforvaltningen dersom de ønsker det. Selv om "sprikende" statlige signaler kan gjøre det vanskelig for kommunene å forholde seg til nasjonal politikk, synes hovedproblemet å være at det ofte er motsetninger mellom lokale og nasjonale ønsker og krav i planleggingen. Motsetningene går gjerne på at kommunene ønsker utbygging mens nasjonale målsetninger tilsier vern (bevaring). Selv om man på generelt grunnlag kan være enige i den nasjonale politikken, viser det seg stadig at det er vanskelig å få kommunene med på å "betale prisen" for den. Dette har sammenheng med at lokalpolitikere primært fungerer som ombud for egne innbyggere, og at utbyggings- og grunneierinteresser har sterkere gjennomslagskraft enn "grønne" verdier som ikke verdsettes like høyt lokalt som nasjonalt.

Dersom man skal sikre bedre gjennomslagskraft for de nasjonale interessene, må man ha særskilte virkemidler. Styrking av lokaldemokratiet ved større myndighet og ansvar til kommunene kan være et virkemiddel som vil kunne øke bevisstheten til ulike nasjonale politikkområder i kommunene. Vi tror forslaget om hensynssoner kan være et slikt virkemiddel fordi det gir et mer fleksibelt plansystem, og følgelig flere muligheter for omforente løsninger (jf. pkt. 3). Forslaget om at fylkesdelplan kan gis rettsvirkninger (§6-6) er et annet virkemiddel som kan få betydning. Innsigelsesordningen vil nok imidlertid fortsatt være nødvendig for å kunne sikre vitale nasjonale/regionale interesser foran snevre lokalpolitiske interesser.

3. Kommunenes adgang til å gi dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel må kunne avgrenses

Under pkt. 1 etterlyser Fylkesmannen muligheter for arealstyring uten en overordnet plan. Dette innebærer imidlertid ikke at vi går inn for en generell liberalisering av dispensasjonsadgangen. I områder der man etter en planprosess har vedtatt en omforent plan, er det viktig at alle parter opptrer lojalt mot planen, og kommunens anledning til å fravike planen bør begrenses.

Utvalget har foreslått endringer i lovens dispensasjonsbestemmelse (§ 7), jf forslaget § 19-1. Den viktigste endringen er at departementet i forskrift kan legge dispensasjonsmyndigheten i visse områder til statlig eller fylkeskommunal myndighet. Man har også forsøkt å presisere vilkårene for å gi dispensasjon, uten at disse er blitt så mye klarere. Det vil i stor grad fortsatt være kommunene som kan vurdere om vilkårene er oppfylt eller ikke.

Arealplaner blir til etter en omfattende prosess mellom kommunen og ulike brukerinteresser, herunder statlige sektormyndighetene. Planene har karakter av "avtaler" mellom kommunene og de ulike brukerinteressene (sektormyndigheter) og det forventes at brukerinteressene følger planene. Noen kommuner er imidlertid lite opptatt av å følge egne arealplaner. Det er også eksempler på at ulike sektorinteresser kan opptre lite forutsigbart i forhold til vedtatte planer. Foruten at dette undergraver planene, svekker det tillitsforholdet mellom kommunene og brukerinteressene.

Fylkesmannen mener det fortsatt bør være adgang til å dispensere fra arealplaner, spesielt fra kommuneplanens arealdel. Denne planen vil i mange tilfeller være så "grovmasket" at det ofte vil være tilrådelig og fornuftig å dispensere fra den. Mulighetene til å gi dispensasjon på tvers av de interessene planen er ment å ivareta, bør imidlertid begrenses.

Dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel er normalt knyttet til LRNF-områder. Vi tror utvalgets forslag om hensynssoner kan bli et verktøy for å begrense antall dispensasjoner. Så vidt vi forstår vil det kunne knyttes bestemmelser til disse sonene, også om saksbehandling. Det betyr at det vil kunne knyttes bestemmelser om dispensasjonsadgangen, eksempelvis at det ikke skal kunne gis dispensasjon fra planen i utvalgte områder eller dispensasjon kun etter samtykke fra sektormyndighet. Dette gir økt rom for forhandlinger mellom kommunen og sektormyndigheter om omforente løsninger som kan bidra til færre dispensasjonssaker i områder med viktige sektorinteresser.

4. Det er behov for klargjøring av reindriftens stilling og samiske interesser.

Etter lovforslagets formålbestemmelse (§ 1-1) skal loven bla. *sikre naturgrunnlaget for samisk kultur*. Fylkesmannen i Finnmark støtter forslaget, men vil også ha tilføyd begrepet *livsform*. En kultur lar seg ikke opprettholde og videreutvikle uten tilstrekkelig økonomisk og materielt grunnlag. For tradisjonelle samiske næringer som reindrift, jordbruk, utmark, fjordfiske og kombinasjoner av disse, er tilstrekkelige arealer av sentral betydning og nært knyttet til dens livsform.

Fylkesmannen i Finnmark er positiv til at nåværende LNF - soner erstattes med *LRNF - soner*. Selv om forslaget ikke innebærer noen realitetsendring vil det gi en påminnelse ovenfor kommunepolitikere, saksbehandlere, kommunens innbyggere og andre arealbrukere. Bokstaven "R" vil synliggjøre reindriftens tilstedeværelse. Både av pedagogiske og symbolske grunner vil det derfor være riktig å innføre kategorien LRNF:

Planlovutvalget foreslår at *arealbrukskonflikter mellom reindriften og annen virksomhet* primært må løses gjennom systemet i plan- og bygningsloven. Vi er enig i dette, men vil understreke behovet for en bedre samordning mellom reindriftsloven og plan- og bygningsloven på dette punktet. Vi mener at forslagets § 2-5 *Regionalt arealplanforum* vil kunne bli en viktig arena for avklaring og samordning i en tidlig planfase. Reindriften driver sin næring i flere kommuner og noen tilfeller flere fylker. Det er derfor nødvendig å se på næringen i større sammenheng gjennom regionale arealforum. Det må dermed være adgang til å styre beitebruken ut fra en reindriftfaglig vurdering, uavhengig av kommunens arealer - så lenge en holder seg innenfor lovlig beiteområde.

Vi viser til tidligere påpekninger om hensynssoner (§9-8). For reindriften vil en kunne synliggjøre særdeles viktige områder som kalvingsområder, flytteveier, kalvingsområder, føringsplasser og lignende), gjennom bruk av disse. Hensynssonene kan også være nyttig verktøy for å synliggjøre andre arealer som er av vital betydning for å ivareta samisk kultur og livsform også knyttet til andre tradisjonelle næringer. Dette kan være med å forbygge arealbrukskonflikter mellom ulike samiske interesser og andre bruksinteresser.

Planlovutvalget foreslår å endre reindriftsloven § 8a tredje ledd. Reindriftsloven § 8a tredje ledd annet punktum lyder: *"Innenfor rammene av denne lov og reglene i plan- og bygningsloven, kan arealplaner etter plan- og bygningsloven gi bestemmelser om bygninger i og utøvelse av reindriften"*.

Vi er usikker på hva som menes her, og det er vanskelig å se rekkevidden av slik endring. Hvis det her legges opp til at den enkelte kommune skal kunne gi juridisk bindende bestemmelser om hvordan utnyttelsen ("*utøvelsen*") av reindriftens arealer skal skje, er dette uheldig, selv om det skjer innenfor rammen av den til enhver tid gjeldende reindriftlov og privatrettslige rettigheter. En bør derfor foreta videre utredninger av hva konsekvensen kan bli av denne endringen.

5. Meklingsinstituttet bør opprettholdes og meklerrollen avklares.

Under forslagets § 1-14 siste ledd er det ikke foreslått hvem som skal være meklingsinstans ved innsigelser. Å la dette spørsmålet stå åpent skaper unødig forvirring så lenge det ikke finnes gode alternativer til dagens ordning. Vi mener at dagens ordning med fylkesmannen som meklingsinstans bør videreføres og lovfestes. Dette begrunnes ut fra de erfaringer vi har med slike saker og at fylkesmannen i de aller fleste tilfeller blir oppfattet som upartisk.

6. Kompetansen må høynes, også blant lokalpolitikerne.

Mangelen på kompetanse i kommunene har flere årsaker. Problemer med å få tak i kvalifisert og stabilt personell er en årsak, men like viktig er det at mange småkommuner ikke har ressurser til å knytte til seg spesialkompetanse. De administrative ressursene er for små til at man kan ha spesialister på de enkelte fagfelt. Man må ha generalister som kan jobbe på med et vidt spekter av oppgaver. Dette er et gjennomgående problem innenfor alle sektorer av kommunal virksomhet som er vanskelig å løse med dagens kommunestruktur. Fylkesmannen er enig med utvalget i at større grad av samarbeid mellom kommunene kan avhjelpe situasjonen.

En annen sak er at kvalifiserte planleggere ikke alene sikrer gode planer og god oppfølging av planene. Lokalpolitikere som skal styre planprosessene, vedta planene og følge dem opp gjennom enkeltvedtak, har kanskje de viktigste rollene i planleggingen. Manglende opplæring og stor "turnover" gjør at den planfaglige kompetansen blant politikere gjennomgående er lavt, noe som ganske sikkert bidrar til at nasjonale målsetninger blir dårlig fulgt opp av kommunene.

Utvalgets forslag om plikt til planstrategi (forslagets § 8-3) vil kunne bidra til at lokalpolitikere får bedre innsikt i eksisterende planer og i sine roller. Imidlertid vil vi gjøre oppmerksom på at dagens lov har en tilsvarende bestemmelse om rullering av arealdelen, og at den i liten grad er fulgt opp. Dersom bestemmelsen skal få noen betydning, må staten bidra til at den får et reelt innhold.

Fylkesmannen er positiv til at man styrker utdanningen av planleggere. Dette vil imidlertid ikke alene løse kompetanseproblemene. Dersom man skal lykkes i å heve kvaliteten og bedre oppfølgingen av planene, tror Fylkesmannen det er helt nødvendig å styrke den planfaglige kompetansen blant lokalpolitikere. Det bør igangsettes obligatoriske kurs for å øke forståelsen for lokalpolitikernes rolle og ansvar som dagens "byplanleggere", og for å gjøre dem i stand til bedre å ivareta sin viktige rolle i samfunnsplanleggingen.

Vi vil også påpeke at plan- og bygningslovens system for interesseavklaring forutsetter at alle parter både kompetansemessig og ressursmessig er i stand til å ivareta sine interesser og følge spillereglene. Det er i den sammenheng avgjørende at også sektormyndighetene har nødvendig kompetanse og kapasitet. Allerede i dag har man utfordringer på dette området, og utfordringene blir ytterligere forsterket ved at den nye plan- og bygningsloven forutsettes å omfatte nye samfunnsområder.

7. Samordning med annet lovverk er ønskelig, men dette må utredes bedre.

Vi er i prinsippet enig i at det er behov for en bedre samordning mellom pbl. og ulike særlover. I utgangspunktet støtter vi således forslaget om endringer i de enkelte særlovene, hvor pbl. skyves i forgrunnen. Dette gjelder spesielt for tiltak som innebærer fysiske arealinngrep.

Det er imidlertid enkelte forhold som tilsier at man ikke bør gå for langt i samordningen. Vi er herunder bekymret for at det lett kan oppstå problemer med dobbeltkompetanse - saker må

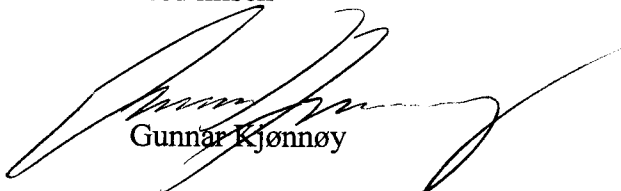
behandles av flere ulike organer. Det vil også kunne oppstå uklarheter om hva som skal reguleres av kommunen gjennom planbestemmelser, og hva som skal reguleres av fagmyndigheter gjennom konsesjon. Systemet kan bli uoversiktlig og tungrodd (hvis arealplanen gir bestemmelser om for eksempel motorferdsel i utmark, vil søknader om dispensasjon både måtte behandles av planutvalg og dispensasjonsutvalg etter ulike lovverk, og det kan lett bli kompetansestrid mellom kommunen og Fylkesmannen).

Videre vil vi fremheve at mange utbyggingssaker krever en nasjonal vurdering. Det kan fort bli noe snevert å overlate til kommunene om de vil planlegge dette, dersom det skal bygges anlegg av nasjonal betydning. Styring etter særlov er ikke nødvendigvis mer belastende enn overstyring av kommunene via planloven. (for eksempel statlig reguleringsplan for nasjonalpark, kraftlinje etc) .

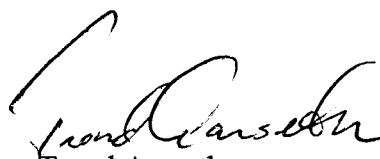
Utvalget foreslår endringer i reindriftslovens § 8a. Formålet er en bedre samordning av reindriftsloven og planloven, men rekkevidden av bestemmelsen er uklar. Bestemmelsen gir inntrykk av at kommunene gjennom arealplaner kan styre utøvelsen av reindrift, noe det knytter seg mange uavklarte problemstillinger til, både av juridisk og kompetansemessig art. I den forbindelse kan det nevnes at det reinbeitedistriktene v/distriktsstyrene ved *endringslov av 23. februar 1996 nr. 7* ble pålagt et plankrav ("distriktsplan"), jf. lovens § 8a. Denne planen, som er et offentlig dokument, skal skissere reindriftens arealbruk i de respektive reinbeitedistrikt. Formålet var å forbygge mulige konflikter i forhold til kommunenes arealdisponering. Vi mener at planmyndigheten, mer aktivt, må synliggjøre reindriftens arealbruk i sin arealplanlegging. Det bør vurderes en egen bestemmelse (eller for eksempel som eget ledd under § 9-5) som *plikter* kommunene å innhente berørte distriktsplaner ved rullering av kommuneplanens arealdel. På en slik måte vil en oppdatert distriktsplan være et nyttig verktøy for kommunens arealplanlegging. Samtidig vil reindriftens "egne" arealplaner få en større legitimitet og bidra til at reindriftens egne organer ser nytteverdien av sine lovpålagte planer.

Bedre samordning mellom planloven og ulike sektorlover bør være et mål, men dette krever mer inngående utredninger enn de som er gjort av utvalget. Det bør nedsettes arbeidsgrupper som kan arbeide videre med dette. I disse arbeidsgruppene må det være representanter fra både kommunene og fra fagmyndighetene.

Med hilsen



Gunnar Kjønnøy



Trond Aarseth
seksjonsleder

Kopi til: Kommunene i Finnmark
Alle fylkesmenn
Finnmark fylkeskommune
Reindriftsforvaltningen, Pb 1104, 9504 Alta

Intern kopi til: Alle avdelinger ved embetet