

Saksprotokoll

Utval: Fylkestinget
Møtedato: 09.12.2003
Sak nr: 0049/03

Resultat: Annet forslag vedtatt

Arkivsak: 03/01170
Tittel: ENDRING AV PLAN- OG BYGNINGSLOVA - HØYRINGSUTTALE

Vedtatt i Fylkestinget
Tilråding frå Fylkesutvalet

Telemark fylkeskommune avgrensar uttala til det som gjeld fylkeskommunen sine oppgåver når det gjeld regional utvikling/samfunnsutvikling, jf. St meld 19 om oppgåvefordeling.

Utvalet har stor ambisjonar om heilskapleg samfunnsplanlegging under politisk styring, med vekt på samordning, medverking og kopling mellom plan og handling. Når det gjeld regional planlegging kan vi likevel ikkje sjå noen avgjerande nye grep i forhold til det som er den viktigaste utfordringa, nemleg virkemiddel til å gjennomføre planar. Hovudinntrykket er at utvalet har lagt fram eit grundig forslag til ein naudsynt revisjon, som i ei viss utstrekning er oppdatering av lova i samsvar med gjeldande god praksis.

Andre kommentarar:

- Verdiar og retningslinjer (§ 1-4).**
Fylkeskommunen er samd i forslaget, spesielt at planlegging skal vere underlagd folkevald styring, ikkje vere meir omfattande enn naudsynt, fremme heilskap, sikre samordning og samarbeid og ta omsyn til berekraftig utvikling.
- Motseiing og mekling (§ 1-14).**
Det er naudsynt å rydde rollene til fylkeskommunen og fylkesmannen, slik at det blir ei klårare arbeidsdeling mellom dei to organa. Dei fleste motseiingssaker gjeld vektning mellom ulike interesser og er dermed av politisk karakter. Derfor bør mynde til å mekle ligge til fylkeskommunen, medan fylkesmannen bør konsentrere seg om retten til motseiing.

Av omsyn til framdrifta i planarbeidet, vil vi støtte forslaget om at ein fagmyndigheit som lar vere å delta i ein planprosess, ikkje skal kunne motseie planen (§ 1-14).
- Likeverdig forhold mellom fylkeskommunen og kommunane.**
Forslaget tar omsyn til at fylkeskommunen ikkje skal vere overkommune, men at det skal vere eit meir likeverdige forhold mellom fylkeskommunen og kommunane, basert på partnerskap, der også staten tidvis vil vere ein viktig part.
- Samordna nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging (§ 4-1).**

*Det er behov for ein samordna nasjonal politikk, men den må ha eit vidare perspektiv enn berre regional planlegging.
Den må gjelde regional utvikling, med sikte på at regionane skal få moglegeheit til å utvikle sin eigen politikk for samfunnsutvikling i regionen.
Den nasjonale politikken må utviklast i reell dialog med kommunane og fylkeskommunane, og vere forpliktande for alle dei offentlege aktørane i det regionale partnerskapet. Dessutan må den følgjast opp med virkemiddel, som kan tilpassast regionale tilhøve.*

5. *Regional planlegging under folkevald styring (del III).*
Det er svært positivt at forslaget legg vekt på behovet for regional planlegging over kommunegrensar, under folkevald styring på lokalt og regionalt nivå.
6. *Planstrategi og fleksibelt planverk (§ 5-2).*
Vi er samd i forslaget om obligatorisk planstrategi, kombinert med fridom i val av plantypar, slik at ein kan veksle mellom fylkesplan, fylkesdelplan og interkommunalt plansamarbeid etter kva som er nyttig for å løyse regionale utfordringar.
7. *Samordning mellom forvaltningsnivå (§§ 5-3, 8-3).*
Forslaget om at lokalt og regionalt nivå skal samordne sine planstrategiar det fyrste året etter valet kan vere eit godt, men krevjande grep. Derfor er det viktig at samordninga konsentrerer seg om dei viktigaste spørsmåla som kan løysast med plansamarbeid. Ein må unngå ein altomfattande og ressurskrevjande prosess som slit ut deltakarane, og kostar meir enn ein får att.
8. *Fylkesdelplanar for arealbruk med særleg rettsverknad (§ 6-6).*
Fylkeskommunen støttar forslaget om at det må vere høve til å lage fylkesdelplanar for arealbruk med særleg rettsverknad, der regionale eller nasjonale interesser tilseier det. Men vi vil understreke at ein i hovudsak må basere seg på at partane blir samde og kommer fram til frivillige løysingar for arealbruk i ein region.
9. *Kopling mellom plan og verkemiddel.*
Utvalet har ynskt å få betre kopling mellom plan og virkemiddel, men vi kan ikkje sjå noe radikalt nytt grep her. Etter vår erfaring har Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsreform for virkemiddel til regional utvikling vore eit svært positivt bidrag til å styrke fylkesplanen som verktøy for regional utvikling. Den har vitalisert fylkesplanen og auka interessa for å delta i det regionale partnerskapet, leia av fylkeskommunen. Dersom regional planlegging skal få reelt innhald og betre effekt, er det naudsynt at staten vidarefører reforma på andre sektorar, jf. dei signala som blei gitt om dette i st meld 19 om oppgåvefordeling i 2002.

Behandlinga i Fylkestinget

Tilrådinga frå fylkesutvalet blei samrøystes vedtatt.



SAKSFRAMLEGG

ENDRING AV PLAN- OG BYGNINGSLOVA - HØYRINGSUTALE

Godkjent av: Per Espeli
Arkivsaksnr.: 03/01170
Arkivkode: L00
Saksbehandlar: Frida Sviland
Behandling i:
Fylkesutvalet
Fylkestinget

Forslag til vedtak frå fylkesrådmannen

Telemark fylkeskommune avgrensar uttala til det som gjeld fylkeskommunen sine oppgåver når det gjeld regional utvikling/samfunnsutvikling, jf. St meld 19 om oppgåvefordeling.

Utvalet har stor ambisjonar om heilskapleg samfunnsplanlegging under politisk styring, med vekt på samordning, medverking og kopling mellom plan og handling. Når det gjeld regional planlegging kan vi likevel ikkje sjå noen avgjerande nye grep i forhold til det som er den viktigaste utfordringa, nemleg virkemiddel til å gjennomføre planar. Hovudinstrykket er at utvalet har lagt fram eit grundig forslag til ein naudsynt revisjon, som i ei viss utstrekning er oppdatering av lova i samsvar med gjeldande god praksis.

Andre kommentarar:

- Verdiar og retningslinjer (§ 1-4).**
Fylkeskommunen er samd i forslaget, spesielt at planlegging skal vere underlagd folkevald styring, ikkje vere meir omfattande enn naudsynt, fremme heilskap, sikre samordning og samarbeid og ta omsyn til berekraftig utvikling.
- Motseiing og mekling (§ 1-14).**
Det er naudsynt å rydde rollene til fylkeskommunen og fylkesmannen, slik at det blir ei klårare arbeidsdeling mellom dei to organa. Dei fleste motseiingssaker gjeld vektning mellom ulike interesser og er dermed av politisk karakter. Derfor bør mynde til å mekle ligge til fylkeskommunen, medan fylkesmannen bør konsentrere seg om retten til motseiing.

Av omsyn til framdrifta i planarbeidet, vil vi støtte forslaget om at ein fagmyndighet som lar vere å delta i ein planprosess, ikkje skal kunne motseie planen (§ 1-14).
- Likeverdig forhold mellom fylkeskommunen og kommunane.**
Forslaget tar omsyn til at fylkeskommunen ikkje skal vere overkommune, men at det skal vere eit meir likeverdig forhold mellom fylkeskommunen og kommunane, basert på partnerskap, der også staten tidvis vil vere ein viktig part.

4. **Samordna nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging (§ 4-1).**
Det er behov for ein samordna nasjonal politikk, men den må ha eit vidare perspektiv. Den må gjelde regional utvikling, med sikte på at regionane skal få mogelegheit til å utvikle sin eigen politikk for samfunnsutvikling i regionen, i samspill med nasjonalt.
5. **Regional planlegging under folkevald styring (del III).**
Det er svært positivt at forslaget legg vekt på behovet for regional planlegging over kommunegrensar, under folkevald styring på lokalt og regionalt nivå.
6. **Planstrategi og fleksibelt planverk (§ 5-2).**
Vi er samd i forslaget om obligatorisk planstrategi, kombinert med fridom i val av plantypar, slik at ein kan veksle mellom fylkesplan, fylkesdelplan og interkommunalt plansamarbeid etter kva som er nyttig for å løyse regionale utfordringar.
7. **Samordning mellom forvaltningsnivå (§§ 5-3, 8-3).**
Forslaget om at lokalt og regionalt nivå skal samordne sine planstrategiar det fyrste året etter valet kan vere eit godt, men krevjande grep. Derfor er det viktig at samordninga konsentrerer seg om dei viktigaste spørsmåla som kan løysast med plan-samarbeid. Ein må unngå ein altomfattande og ressurskrevjande prosess som slit ut deltakarane, og kostar meir enn ein får att.
8. **Fylkesdelplanar for arealbruk med særleg rettsverknad (§ 6-6).**
Fylkeskommunen støttar forslaget om at det må vere høve til å lage fylkesdelplanar for arealbruk med særleg rettsverknad, der regionale eller nasjonale interesser tilseier det. Men vi vil understreke at ein i hovudsak må basere seg på at partane blir samde og kommer fram til frivillige løysingar for arealbruk i ein region.
9. **Kopling mellom plan og verkemiddel.**
Utvalet har ynskt å få betre kopling mellom plan og verkemiddel, men vi kan ikkje sjå noe radikalt nytt grep her. Etter vår erfaring har Kommunal- og regional-departementets ansvarsreform for verkemiddel til regional utvikling vore eit svært positivt bidrag til å styrke fylkesplanen som verktøy for regional utvikling. Den har vitalisert fylkesplanen og auka interessa for å delta i det regionale partnerskapet, leia av fylkeskommunen. Dersom regional planlegging skal få reelt innhald og betre effekt, er det naudsynt at staten vidarefører reforma på andre sektorar, jf. dei signala som blei gitt om dette i st meld 19 om oppgåvefordeling i 2002.

Problemstillinga i få ord

Saka gjeld høyringsuttale på forslag til endringar i plandelen til Plan- og bygningslova av 1985 (PBL). Uttala tar utgangspunkt i dei delane av forslaget som gjeld regional planlegging og fylkeskommunen sin rolle som regional utviklingsaktør og leiar for det regionale partnerskapet.

Saksopplysningar

Plan- og bygningslova er den sentrale lova for samfunnsplanlegging, som gir rammer og reglar for samordning av interesser, utbygging, vern og ressursutnytting.

1. Fylkeskommunens planoppgåver etter gjeldande plan- og bygningslov

1. Fylkeskommunal planlegging.

Fylkeskommunen har ansvar for fylkesplanen og fylkesdelplanar (kap. V). Dei gjeldande planane er fylkesplanen, kystsonenplanen, fylkesdelplan for idrett og friluftsliv, fylkesdelplan for Hardangervidda Aust, fylkesdelplan for Blefjellområdet og Infrastrukturplan for Grenland. Fylkesdelplan for senterstruktur er under arbeid. Samarbeidspartnarar i desse prosessane er kommunane, nabofylka, statlege myndigheiter og frivillige organisasjonar.

Etter lova må fylkeskommunen dessutan ha ein fagkyndig planadministrasjon (§ 12-2).

2. Kommunal planlegging.

For det fyrste skal fylkeskommunen "så langt det er mulig" gi kommunane hjelp og rettleiing i planarbeid (§ 12-3). For det andre er fylkeskommunen høyringsinstans for politisk vedtekne kommuneplanar og reguleringsplanar (§§ 20-5 og 27-1), med høve til å motsei slike planar, dersom dei strir mot nasjonale eller regionale omsyn. Fylkesutvalet oppnemnar eit eige synfaringsutval som gjer synfaring på staden saman med den aktuelle kommunen i tilfeller der fylkeskommunen vurderer motseiing, jf sak 77/03. Viss kommunen ikkje tar slik motseiing til følgje, må planen til departementet for godkjenning (§§ 20-6 og 27-2).

3. Statleg planlegging på sentralt og regionalt nivå.

Fylkeskommunen har og ei rolle når det gjeld statleg planlegging (§§ 14 og 16), dels som samarbeidspart i planlegging, dels som høyringsinstans. Det kan f. eks. gjelde riks- og fylkesvegar (§ 9-4), nasjonal transportplan, plan for barskogvern osv.

4. Planforum.

Sidan slutten av 80-åra har fylkeskommunen hatt ansvar for Planforum. Det er ein møteplass for fylkeskommunen, kommunane og regionale statsorgan for å drøfte plansaker i tidleg fase og i den formelle høyringsrunden. Formålet med Planforum er at ein gjennom dialog kan auke både plankompetanse og -kvalitet, og redusere konflikttar som fører til motseiingssaker.

2. Planlovutvalet

I 1998 oppnemnde regjeringa eit utval som skulle vurdere om plandelen i gjeldande lov bør endrast, slik at det blir lettare å ta vare på dagens og morgondagens viktige samfunnsinteresser gjennom planlegging. Utvalet har lagt fram to utgreiar.

1. Fyrste delutgreiing i 2001.

NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven.
Planlovutvalgets første delutredning la m.a. vekt på folkevald styring, meir heilskapleg og pårekneleg planlegging og styrking av regional planlegging.

Då fylkestinget behandla høyringsuttale i juni 2001 blei det gjort slikt vedtak (sak 36/01):

Fylkestinget sluttar seg til planlovutvalet sine tilrådingar og seier seg einig i hovudtankegangen om å styrke samordninga mellom forvaltningsnivåa.

Fylkestinget er einig i at føremålsparagrafen blir endra slik at viktige omsyn som berekraftig utvikling, verdiskaping, gode levekår og vern av naturmiljøet og kulturverdiar nemnast ettertrykkeleg.

Fylkestinget stør forslaget om å gje delar av fylkesplanen sin arealdel rettsleg verknad. Form og innhald bør utgreiast vidare, men kommunane og fylkeskommunane sin arealmynde bør avklarast i lova.

Plan- og bygningslova må gje grunnlag for å setje fylkeskommunen i stand til å bli ein gjennomføringsorientert regional utviklingsaktør. Dette føreset at økonomiske virkemidlar må koplant til gjennomføring av planen.

2. Planlovutvalets utgreiing med lovforslag i 2003.

Den endelege utgreiinga kom i mai 2003. *NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag* bygger på ei brei offentleg høyring av den første utgreiinga. Høyringsfristen er 1. desember 2003.

Hovudpunkta i forslaget sett frå fylkeskommunen er:

- Sterkare politisk styring av planprosessane.
- Styrking av regional planlegging, definert som planlegging på fylkesnivå, interkommunal planlegging og planlegging over fylkesgrenser.
- Samordning av planlegging på nasjonalt, regional og kommunalt nivå.
- Tilrettelegging for sterkare medverking i og oppslutning om regionale planlegginga frå aktørane, ikkje minst kommunane
- Tilrettelegging for at planane skal bli eit langt meir forpliktande grunnlag for sektormyndigheitene, om mogleg gjennom avtalar.
- Meir fleksibel bruk av ulike plantypar. Ikkje lengre plikt til å lage fylkesplan, men plikt til å utarbeide ein planstrategi.
- Høve til å lage fylkesdelplan for areal med særlege rettsverknader.

Når det gjeld nærmare presentasjon og kommentar til einskilde paragrafar viser ein til vedlagde notat frå fylkesrådmannen (vedlegg 1).

Heile framlegget til ny lovtekst følgjer som eige vedlegg (vedlegg 2).

Vurdering frå fylkesrådmannen

Forslaget er omfattande og detaljert. Derfor er det naudsynt å avgrense uttala til det som er viktigast for fylkeskommunen. Etter st meld 19 om oppgåvefordeling i 2002, er det ei fornya og forsterka rolle som samfunnsutviklar (regional utviklingsaktør) og tilsvarande nedtoning av rolla som overkommune.

Generelt

Det er eit gjennomarbeidd opplegg som er lagd fram, med fokus på heilskap og samordning mellom planlegging på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, basert på folkevald styring.

1. Viktige verdiar og retningslinjer for planlegging (§ 1-4).

Dette er i samsvar med vår uttale til fyrste delutgreiing.

2. Motseiing og mekling (§ 1-14)

Utvalet tar ikkje stilling til kven som skal ha meklarrolla. Det er behov for å rydde i roller og ansvar på regionalt nivå. No har fylkesmannen ei dobbeltrolle, som meklar med rett til motseiing. Det ville vere betre om fylkesmannen si rolle blei avgrensa til motseiing utifrå regionale og nasjonale omsyn, mens fylkeskommunen som politisk organ fekk ansvaret for dialog og mekling.

3. Likeverdig forhold mellom fylkeskommunen og kommunane

Forslaget tar konsekvensen av at fylkeskommunen ikkje skal vere overkommune, jf St meld 19, slik at det blir eit meir likeverdig forhold mellom kommunane og fylkeskommunen. Det blir forslått at kommunane skal ha rett til å motseie regional planstrategi, slik at det blir ein gjensidig rett til motseiing. Dessutan at fylkesdelplan for arealbruk med rettsverknad skal godkjennast av Kongen, og ikkje av fylkeskommunen, som den første delutgreiinga foreslo.

4. Samordna nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging

Forslag om ein samordna nasjonal politikk må gjelde regional utvikling, ikkje regional planlegging, og den må utviklast saman med regionane.

5. Eit lyft for regional planlegging under folkevald styring

Forslaget inneber ei klar opprioritering av regional planlegging, basert på folkevald styring. Det styrkar fylkeskommunen si rolle som regional utviklingsaktør og leiar for det regionale partnerskapet.

6. Regional planstrategi og fleksibelt planverk

Gjennom ein obligatorisk regional planstrategi kan vi få ein planprosess som inkluderer aktuelle interesser tidleg i prosessen og hindrar unødvendig planlegging. Lova legg opp til større fleksibilitet enn i dag, med moglegheit for ei smidig veksling mellom fylkesplan, fylkesdelplan og interkommunalt planarbeid. Fylkesplanar skal framleis godkjennast Kongen i statsråd, medan fylkesdelplanar berre skal sendast til sentral godkjenning dersom partane ikkje er samde.

7. Samordning mellom forvaltningsnivå

Parallelt arbeid med planstrategi på regionalt og kommunalt nivå kan vere eit godt grep for samordning og gode og spennande politiske prosessar. Samstundes er dette krevjande både når det gjeld krav til koordinert framdrift og ressursbruk. I Telemark er det f. eks. aktuelt å samordne ein regional planstrategi med 18 kommunestrategiar, i andre fylke er det langt fleire kommunar. I tillegg kjem interkommunale organ, som kanskje også skal ha sine planstrategiar. Derfor er det ein avgjerande føresetnad at ein maktar å konsentrere samordninga og samarbeidet om dei viktigaste oppgåvene som eignar seg for regional samordning

8. Fylkesdelplan for arealbruk med særleg rettsverknad

I samsvar med fylkestinget si uttale til fyrste delutgreiing, vil fylkesrådmannen tilrå at det gis mogelegheit for bindande fylkesdelplan for arealbruk når nasjonale eller regionale omsyn tilseier det, og at planen blir godkjent av Kongen. ein vil dessutan støtte mindretalet sitt forslag om at ein fagmyndigheit ikkje skal kunne dra seg unna samhandlingsplikta i ein kommunal planprosess og samstundes ha motseiingsrett. Dette for å gi raskare og meir pårekelege planprosessar i kommunane.

9. Kopling mellom plan og verkemiddel

Utvalet har ynskt å få til betre kopling mellom plan og virkemiddel enn i dag, og peikar særskilt på det regionale handlingsprogrammet som sentralt her (§ 6-7). Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at dette er noe vesentleg nytt grep som vil forplikte partane sterkare enn i dag. Derimot vil ein peike på den positive erfaringa vi har hatt med Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) si ansvarsreform for virkemiddel til regional utvikling, og oppmode staten til å vidareføre denne reforma på andre sektorar.

10. Administrative konsekvensar

Spørsmålet er om forslaget har administrative konsekvensar for fylkeskommunen. På den eine sida får vi nye plankrav når det gjeld planstrategi (plan for planlegginga), planprogram (for kvar plan), pluss krav om digitale kart. Fylkeskommunen får framleis plikt til å rettleie og hjelpe kommunane med planlegging. I tillegg kjem meklingsansvar og ansvar for regionalt planforum, som vi har frå før. På den andre side vil vi stå mye friare med omsyn til kva planar som skal lagast. Til saman vil dette truleg auke arbeidsmengda. Slik som ressursituasjonen er for Telemark fylkeskommune må ein møte dette med omlegging av praksis. Det inneber at ein må legge meir arbeid i samarbeid om utforming av planar som har regional og nasjonal interesse, og mindre arbeid i vurdering av ferdige planar frå kommunane. Satsinga på digitale kart (GIS) har kostnader som staten må bidra til gjennom etableringsprosjekt og auka rammer for å dekke driftskostnader.

Konklusjon

Utifrå ei samla vurdering vil fylkesrådmannen tilrå lovforslaget. Det er ein grundig, heilskapleg og naudsynt revisjon av lova frå 1985, med klare forbetringar når det gjeld samordning og prosessar. Forslaget vil nok også føre til auka interesse for planlegging, idet påvirkningsmogelegheitene for både politikarar og andre aktørar vil bli større. Imidlertid vil det bli sett større krav til dei som medverkar, ikkje minst når det gjeld tidsfristar.

Innstillinga er i tråd med fylkestinget sin uttale om den fyrste delutgreiinga, bortsett frå det som gjeld kopling av plan og økonomiske virkemiddel.

Elles er det eit tankekors at forslaget er meir orientert mot arealplanlegging enn mot brei regional samfunnsutvikling, som formålsparagrafen eigentleg legg opp til. Slike sett er dette ei vidareføring av ei overdrive tru på at landet kan styrast gjennom arealplanlegging. Her er lite spor av KRD sin regionalpolitikk, som oppmodar dei folkevalde organa i regionane til å utforme regionen sin eigen utviklingspolitikk samen med partnerane, og som fylkesplan for Telemark (2002-2005) er eit døme på. Slik sett er dei ulike signala frå KRD og Miljøvern-departementet ein god illustrasjon på at det framleis er ei stor utfordring å samordne dei ulike sektorane, på sentralt nivå.

Vedlegg:

1. *Notat frå fylkesrådmannen 16. november 2003*
2. *Utskrift frå NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven; utkast til ny plan- og bygningslov (plandelen), 31 sider*