



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref:
2003/433

Vår referanse
03/6791

Vår dato
22 OKT. 2003

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

Det vises til departementets høringsbrev av 20. mai 2003.

Generelle merknader

Planlovutvalget har etter fylkesmannens oppfatning lagt fram en grundig og solid utredning. De innspill som fylkesmannen kom med til første delutredning, er i stor grad fanget opp, systematisert og vurdert. Planlovutvalgets forslag innebærer klare forbedringer av lovverket både når det gjelder form og innhold.

Lovstruktur

Det har lenge vært behov for en endring og forbedring av dagens lovstruktur, og fylkesmannen støtter utvalgets forslag når det gjelder dette. Det er viktig å se byggesaksdelen og plandelen, samt forholdet til sektorlovgivningen i sammenheng. Selv om fylkesmannen er enig i at det stadig vil være nye behov og utfordringer som tilsier et kontinuerlig arbeid med utviklingen av plan- og bygningsloven, må lovverket ha tid til å gå seg til før en ser hvordan det virker. Siden nåværende plan- og bygningslov trådte i kraft 1. juli 1986, har det vært en rekke lovendringer. Endringene har særlig vært hyppige innenfor byggesaksområdet de siste årene, men det har også vært flere endringer innenfor plandelen. Fylkesmannen vil bemerke at lovgivningen ikke alltid er like godt egnet for politiske markeringer.

Videre vil fylkesmannen peke på problemet ved at det legges opp til enda større bruk av forskrifter - både på byggesaks- og plandelen. Dagens forskrifter og rikspolitiske retningslinjer på lovområdet er allerede så omfattende at selv de som daglig har dette som sitt arbeidsområde, har problemer med å holde seg orientert og praktisere lovverket på en ryddig måte. Lovgivningen må være enkel og praktikabelt. Fylkesmannen mener det vil være vanskelig å oppnå målsettingen om "Et enklere Norge" med utvidet bruk av forskrifter/retningslinjer.

Andre merknader til utredningens kap 2

Når det gjelder å få til et bedre "samordnet" fylkesnivå, tenkes dette løst ved planprogram og planforum, i tillegg til styrket regional planlegging. Fylkesmannen mener at utredningen har lite nytt i forhold til hvordan samordning er blitt praktisert i Oppland. Det kan reises spørsmål

ved om ikke fylkesmannen bør få en klarere samordningsrolle i lovverket både når det gjelder fylkeskommunen og regional stat.

Fylkesmannen gir sin tilslutning til at det innføres strengere krav til kartgrunnlaget og at det legges til rette for bedre utnyttelse av digitalt verktøy når det gjelder planbehandling. En digital planbase har vært etterlyst av fylkesmannen i lang tid.

Forslaget om utbyggingskontrakter har fylkesmannen ikke gått igjennom, da en har oppfattet det slik at bygningslovsutvalget har fått det som sin første oppgave å legge fram forslag vedrørende dette.

Merknader til forslagene om kommunal planlegging – utredningens kap 3 og 7, lovforslagets del IV og del VIII (dispensasjon)

Samfunnsdelen

Fylkesmannen har merket seg at kommuneplanens samfunnsdel er gitt et klarere og utvidet innhold, og er tilfreds med dette. Det er nevnt hvilke viktige mål og oppgaver kommuneplanen i alminnelighet bør inneholde. Samtidig sies det i NOU kap 3 at utvalget foreslår at loven fortsatt legger opp til stor fleksibilitet når det gjelder innhold og oppbygging av kommuneplanens samfunnsdel. Samordningen mellom ulike interesser antas å bli bedre ivaretatt når det legges mer vekt på samfunnsdelen. Bestemmelsene om kommunal planstrategi (§ 8-3), og kravet om årlig vedtak av kommuneplanens handlingsdel, vil trolig øke kommunenes bevissthet om planlegging og planleggingens betydning. Samtidig vil en sikre en oppdatering av planverket. Dette ser fylkesmannen som positivt.

Fylkesmannen vil videre støtte de forslag som utvalget fremsetter med hensyn til samfunnssikkerhet og samfunnsplanlegging. Det har fra fylkesmannens side blitt arbeidet med å få samfunnssikkerhet inn som tema i kommuneplanleggingen, men dette har vært en tung prosess bl.a. fordi den lovmessige forankringen har manglet. Dette foreslås nå tatt inn i den nye plan- og bygningsloven. Fylkesmannen er også positiv til at samfunnssikkerhet er tatt inn som tema i formålsparagrafen. Dette gir signal om at kommunene i fremtiden vil måtte håndtere samfunnssikkerhet på en mer grunnleggende og forpliktende måte enn hva som har vært tilfelle hittil. Fylkesmannen anser dette som et stort skritt i riktig retning. Det må tilstrebes å komme vekk fra å reparere skader som oppstår ved ulike hendelser og over på et forebyggende samfunnsikkerhetsarbeide. De foreslåtte bestemmelser vil, etter fylkesmannens oppfatning, bli det viktigste redskapet i å nå de nasjonale målsettinger om et mindre sårbart samfunn.

Arealplaner

Når det gjelder arealplaner er disse delt i tre kategorier; kommuneplanens arealdel, områdeplan og detaljplan. Arealformålene er stort sett gjennomgående for alle plantypene. Saksbehandlingsreglene er også stort sett de samme for alle plantypene. Det foreslås innført krav om utarbeidelse av planprogram med bl.a. beskrivelse av formålet med planen og behovet for utredninger. I forhold til dagens lov, mener fylkesmannen dette er en klar forbedring. Mange planer som i dag sendes på høring mangler slike vurderinger, og det er begrenset hva som kan kreves av utredninger når planer ikke fanges opp av KU-bestemmelsene. Forslaget legger opp til forenklet behandling av planer i samsvar med overordnet plan, noe fylkesmannen er enig i. For mindre og enkle saker i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områdeplan, er det også lagt opp til forenklet behandling, med det forbehold at berørte offentlige myndigheter ikke har innvendinger. Dette synes fylkesmannen er positivt.

LRNF-kategorien

Fylkesmannen har merket seg at dagens LNF-kategori er utvidet til "LRNF" på grunn av reindriftsinteressene. "LRNF" er et tungt begrep, og "R" kan oppfattes som unødvendig i mange kommuner. Fylkesmannen ber derfor departementet vurdere om LNF-begrepet fortsatt bør kunne brukes i de kommuner reindriftsinteressene ikke gjør seg gjeldende.

- LRNF-kategorien – generelt om muligheten for regulering av aktiviteten gjennom hensynssoner og bestemmelser

Det er foreslått å kunne gi bestemmelser til og hensynssoner i LRNF-kategorien. Dette er endret i forhold til dagens LNF-kategori. Det er ikke gitt åpning for å splitte opp LRNF-formålet i det nye lovforslaget, men i og med at det er gitt åpninger knyttet til bestemmelser og hensynssoner, vil en i praksis i stor grad kunne oppnå det samme som en splitting av formålene kunne ha gjort. Mer detaljerte bestemmelser til LRNF-områdene og hensynssoner vil i stor grad kunne regulere aktiviteten i et område.

Det har vært ulike oppfatninger mellom landbruksinteressene og miljøinteressene når det gjelder ønsket om å kunne splitte LNF-kategorien, og for dermed å kunne gi nærmere bestemmelser om utøvelsen av aktivitet i et område. Landbruksinteressene har vært skeptisk til dette blant annet fordi det i kommuneplansammenheng normalt er slik at de arealene som ikke legges ut til byggeområde eller til andre spesifikke formål, blir lagt ut til LNF-område. Dette er store områder, og det er bare på små deler av disse arealene det har vært en prosess hvor en har gått inn og vurdert alternativ arealbruk. Riktig plannivå for å skille formålene, har etter landbruksinteressenes syn, vært i dagens reguleringsplan. Fylkeslandbruksstyret har vært enig i dette. Miljøverninteressene har imidlertid etterlyst en bedre mulighet for å avklare forholdet mellom de ulike formål innenfor LNF-området. Dette har vært ansett som et viktig tiltak i arbeidet med å forbedre lovverket som et redskap for å nå målet om bærekraftig utvikling. Blant annet innebærer dette et ønske om i enkelte områder å kunne legge restriksjoner på landbruksdriften av hensyn til natur, friluftsliv, kulturlandskap og estetikk. Det kan også være behov for å avklare forholdet mellom for eksempel friluftsliv og naturvern i sårbare områder. Ut fra et miljøvernssynspunkt er planlovutvalgets forslag positivt.

Fylkesmannen mener at dersom en ønsker å gå videre og legge sterkere restriksjoner på landbruksutøvelsen i LRNF-områdene enn det særlovene legger opp til, bør det av rettsikkerhetsmessige hensyn vurderes om prosessene bør følge samme prosess som brukes ved reguleringsplan, hvor det er direkte kontakt mot den enkelte grunneier samt klagemulighet på planvedtaket. Det vil si at en må gå vegen om områdeplan eller detaljplan slik de er beskrevet i lovforslaget. Fylkesmannen har registrert at det i forslaget § 9-9 fjerde ledd nr. 3 er tatt inn at "*bestemmelser som har vesentlig betydning for igangværende virksomhet, kan bare pålegges gjennom områdeplan eller detaljplan*". Dette medfører at det kan gis bestemmelser i kommuneplanens arealdel dersom disse ikke har vesentlig betydning for igangværende virksomhet. Hvor grensen går for det som har vesentlig betydning kontra det som ikke har vesentlig betydning for igangværende virksomhet er uklart, og dette vil kunne være med å gi økt grunnlag for konflikter. Fylkesmannen mener at dersom ordet "vesentlig" fjernes i § 9-9 fjerde ledd nr. 3, vil en få en klarere og mer hensiktsmessig bestemmelse.

Fylkesmannen er videre i tvil om hva som legges i begrepet "igangværende virksomhet" og vil peke på at det ikke bør åpnes for å gi bestemmelser i kommuneplanen som hindrer f. eks

omstillinger i landbruket som kommer som en følge av alminnelig tilpasning til samfunnsutviklingen.

Dersom den endelige loven blir slik forslaget foreligger på LRNF-området i kommuneplanens arealdel, er det mulighet for at konfliktnivået i plansaker vil bli høyere, ettersom det vil bli flere ting å være uenig om. En vil ikke bare få konflikt på enkeltsaker, men vil også måtte ta konflikt på hypotetiske saker som kan dukke opp i framtida på grunn av begrensninger på arealbruken, slik som bestemmelser til LRNF-områdene samt hensynsoner vil medføre.

Erfaringsmessig har kommunene i kommuneplanens arealdel ofte forskjellige bestemmelser knyttet til arealbruken. Mange av disse bestemmelsene har et tvilsomt rettslig grunnlag, og de gir seg ut for å kunne kontrollere mer enn hva de egentlig kan. Dette er rettssikkerhetsmessig et problem. Lovforslaget gir kommunene mye større muligheter til å lage egne bestemmelser på kommuneplannivå. Med erfaringsgrunnlag fra dagens praksis, tror fylkesmannen at dette vil gi betydelige utfordringer for saksbehandlingen av enkeltsaker. Det kreves kompetanse for å lage gode bestemmelser, noe mange kommuner mangler i dag.

Med bakgrunn i det som er nevnt over, er fylkesmannen i tvil om det i kommuneplanens arealdel er hensiktsmessig med slike muligheter for en detaljregulering i LRNF-området inklusive hensynsoner som lovforslaget legger opp til, og mener at dette bør vurderes nøye. Fylkesmannen legger imidlertid til grunn planlovutvalgets forslag i den videre høringsuttalelsen.

- LRNF-kategorien – hvilke aktiviteter kommer inn under formålet
- Det er videre foreslått en utvidelse av hva som faller inn under LRNF-formålet i forhold til dagens praksis. Konkret nevnes at "gårdstilknyttet næringsvirksomhet" kan tillates i LRNF-områder etter nærmere bestemmelser i planen. Samtidig innebærer forslaget klare begrensninger ettersom virksomheten skal være basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag. Fylkesmannen er positiv til en slik endring. Utnytting av utmarksressursene er stadig fremhevet som potensiell inntektskilde for mange bruk. Dagens tolking av hva som faller inn under LRNF-formålet har ofte hindret en slik utvikling. For Oppland med store fjell- og skogsområder kan dette være med på å styrke driftsgrunnlaget for mange bruk. Fylkesmannen forutsetter imidlertid at en utvidet tolkning er knyttet til utpekte områder i kommunen gjennom et aktivt planvedtak. Ønsket om å åpne for gårdstilknyttet næringsvirksomhet kan dermed vurderes opp mot behovet for hensynsoner og bestemmelser for å ivareta andre interesser. I Oppland finnes det mange større sammenhengende områder av stor betydning for biologisk mangfold og friluftsliv. I områder som dette kan det for eksempel være ønskelig å vedta soner hvor det av hensyn til villreininteressene ikke er adgang til å drive næringsvirksomhet knyttet til gamle jakt- og fiskebuer eller setrer.

Bindingstid

Paragraf 9-10 i lovforslaget legger opp til en ordning hvor en kan få lengre bindingstid på arealbruken i planen ved statlig godkjenning av denne. Fylkesmannen oppfatter det slik at dette kan brukes for å gi for eksempel landbruksjord eller områder av verdi for biologisk mangfold et mer langsiktig vern. Fylkesmannen ser det som viktig at loven har en slik bestemmelse, og støtter forslaget.

Dispensasjonsbestemmelsen – lovforslagets § 19-1

Bestemmelsen var gjenstand for behandling i første delutredning, og fylkesmannen vil innledningsvis vise til høringsuttalelse herfra av 3. juli 2001, side 2.

Den erfaring fylkesmannen har gjennom klagesaksbehandling, tilsier at det særlig er *vilkåret* for dispensasjon som volder hodebry for de fleste kommuner og søkere. I forslaget til ny lovtekst, benyttes begrepet "særlige tilfelle" i stedet for dagens "særlige grunner". Selv om det ikke skal være en kurant sak å få dispensasjon, kan fylkesmannen neppe se at vurderingstemaet "særlige tilfelle" er blitt noe mer klargjørende enn det som er dagens lovtekst. Kriteriet er fremdeles uklart. Fylkesmannen mener at det fortsatt vil være store vansker med å formulere og forstå hva som ligger i kravet om at dispensasjon bare kan gis når det foreligger "særlige tilfelle". Dersom praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen skal endre seg til det bedre, er det nødvendig med en ytterligere klargjøring av begrepet. Fylkesmannen vil utfordre departementet til å se på formuleringen på nytt, enten det skjer gjennom en endring av begrepet/ordlyden, klargjøring i forarbeidene eller gjennom en veiledning i rundskrivsform til lovteksten. Lovmetodisk er det riktig at dispensasjonsbestemmelsen er plassert bakerst i loven.

Fylkesmannen sier seg også enig i utvalgets forslag om at det bør være adgang for staten til å fastsette i forskrift at dispensasjonsmyndighet for nærmere bestemte sakstyper og i nærmere beskrevne områder kan legges til fylkesmannen. Dette har vist seg å være nødvendig, for eksempel når det gjelder byggeforbudet i 100-metersbeltet, men også når det gjelder å ta vare på andre nasjonale og regionale interesser.

Merknader til forslaget om regional planlegging - utredningens kap 4, lovforslagets del III

Fylkesmannen støtter forslaget om at det skal innføres en regional planstrategi, og mener at denne kan skape større bevissthet i forhold til målsettingen med planleggingen. Samtidig vil den gi fylkespolitikere en rask innføring i status og utfordringer i fylket.

Fylkesmannen støtter videre forslaget om retten til å fremme innsigelse mot regional planstrategi. Denne muligheten er vesentlig dersom strategien skal danne grunnlag for annen planlegging i kommuner, fylkeskommune og stat.

Det nye lovforslaget pålegger fylkeskommunen å utarbeide fylkesplan, fylkesdelplaner og regionalt handlingsprogram i nødvendig utstrekning. Fylkesmannen støtter målsettingen om å gjøre planleggingen mer fleksibel i forhold til det reelle behov i den enkelte region.

Utkastet til § 6-2 sier at fylkesplanen skal inneholde "prioriterte innsatsområder" med mål og retningslinjer. I kommentarene side 277 heter det: "*Planen skal med andre ord særlig ta opp temaer som er aktuelle og som krever planavklaring og retningslinjer for løsning.*" På side 119 heter det om regional stat: "*Dette vil oppnås både ved at sektormyndighetene lar egen planlegging bli en del av fylkesplanleggingen, og ved å påse at de interessene og hensynene de skal vareta, behandles på en god måte i denne planleggingen.*" Fylkesmannen savner i paragrafen en tekst som påpeker behovet for at også fylkeskommunen gjennom fylkeplanleggingen gir kommunene og andre som medvirker i prosessen, mulighet for å mene noe om det regionale tjenestetilbudet som fylkeskommunen selv har ansvar for. Dette gjelder f. eks strukturen på det videregående skoletilbudet, tannhelsetjenesten og lignende. Selv om det er fylkeskommunen alene som har ansvar for disse tjenestetilbudene, og det ikke er behov for planavklaring, er utviklingen og utbredelsen av slike tjenestetilbud av så vesentlig betydning for befolkningen at den i stor grad bør gjøres til gjenstand for den prosess som en fylkesplan er, med de muligheter for medvirkning det gir.

Den foreslåtte § 6-3 har en noe annen ordlyd enn dagens § 19-6. Ved å lese kommentarene til lovteksten, oppfatter imidlertid fylkesmannen det slik at det ikke er ment noen realitetsendring i forhold til dagens bestemmelse. Hvis departementet mener dette annerledes, bør dette uttrykkes klarere.

Fylkesmannen støtter forslaget i § 6-6 om fylkesdelplan for arealbruk. Dette vil være et nyttig verktøy der det er nødvendig å løse planleggingsoppgaver på tvers av kommunegrenser.

Fylkesmannen er videre enig i forslaget om å slå sammen regionalt handlingsprogram og regionalt utviklingsprogram. Dette antas å ville redusere arbeidsbyrden og rydde opp i antall planer og planprosesser å forholde seg til, både for innbyggere og næringsliv. Et handlingsprogram med tydelig ansvarsfordeling og finansiering vil bidra til økt konkretisering og nytteverdi av fylkesplanen.

Fylkesmannen støtter forslaget om at departementet kan pålegge kommuner å inngå i interkommunalt samarbeid når dette er nødvendig *"for å vareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver"* slik som foreslått i § 7-1.

Merknader til statlige virkemidler – utredningens kap 5, lovforslagets § 1-14

De statlige virkemidlene som foreslås, er i stor grad en videreføring av dagens virkemidler. Endringene i forhold til dagens lov er først og fremst klargjøring og utdyping på en del punkter, noe som er positivt.

Bruken av innsigelse er ett av punktene som er klargjort, både med hensyn til i hvilke tilfeller det kan reises innsigelse og frister for når innsigelse må være avgitt. Dette synes i utgangspunktet ryddig, men korte frister kan i noen tilfeller være et problem. Innsigelsesmyndigheten ligger i noen tilfeller til politiske organer (eks fylkeslandbruksstyret, fylkeskommunale utvalg). Disse kan ha en møteplan som medfører at saker ikke kommer opp til behandling innen fristen. Det bør derfor vurderes å ta inn en presisering om at det i slike tilfeller er nok å varsle at saken skal behandles politisk og at dette gir rett til fristutsettelse.

Utvalget foreslår at meklingsinstituttet lovfestes. Fylkesmannen ser det som positivt. Utvalget lar det imidlertid stå åpent hvem som skal være meklingsinstans, uten at dette er spesielt godt begrunnet. I dag er fylkesmannen meklingsinstans. Fylkesmannen stiller seg åpen til at et annet uavhengig organ kan ha denne rollen. I valget mellom fylkeskommunen og fylkesmannen mener en imidlertid at det er fylkesmannen som ut fra et rollesynspunkt er mest egnet. Det er slått fast at fylkeskommunen ikke skal være en "overkommune", og dette vil etter fylkesmannens syn gjøre det problematisk for fylkeskommunen å være meklingsinstans. Videre vil rollen som utviklingsaktør kunne gjøre at fylkeskommunen "møter seg selv i døra" og ha egeninteresse i sakens utfall av arealplansaker. Fylkesmannen mener at dette stiller seg noe annerledes for fylkesmannen som ikke har egne særinteresser knyttet til utfallet av en sak, men har som rolle å ivareta nasjonale mål og interesser vurdert opp mot det lokale selvstyre. Fylkesmannen kan ikke se at dagens ordning med fylkesmannen som mekler, har medført spesielle problemer, -heller ikke i de saker hvor fylkesmannen som sektormyndighet har fremmet innsigelse. En har heller ikke fått tilbakemeldinger på at kommunene har oppfattet dette som problematisk. En ordning hvor meklerfunksjonen varierer fra sak til sak gir liten forutsigbarhet og kan virke uryddig.

Forholdet til sektorlovgivningen – utredningens kap 7, forslag til endringer i andre lover

I kapittel 7 er det gjort en gjennomgang av de enkelte temaer og sektorer, og planlovutvalget forsøker å trekke en del konklusjoner og fremme forslag om hvordan plansystemet i plan- og bygningsloven kan tilpasses for å vareta ulike hensyn på en bedre måte. På enkelte områder fremmes konkrete lovforslag, mens det på andre områder må arbeides videre. Fylkesmannen understreker at det fortsatt er behov for et sterkt sektorlovverk og at overføring av statlige oppgaver til plan- og bygningsloven må vurderes nøye i forhold til konfliktgrad og kompetanse på fagområdene.

Med planlovutvalgets endringsforslag vil den nye plan- og bygningsloven bli bedre egnet for planlegging også innenfor sektorlovenes områder. I tillegg blir det enklere å synliggjøre vedtatte arealbindinger etter sektorlovene i arealplanene. Dette er positivt. Forslagene om endringer i sektorlovene (§20-2) innebærer ikke en tilsidesetting av sektorlovene, men en mulighet for parallelle prosesser, og eventuelt en overføring til plan- og bygningslov fra noen sektorlovverk dersom sektormyndigheten finner det forsvarlig. Fylkesmannen mener dette er et riktig valg. Utredningen av forholdet mellom sektorlover og plan- og bygningsloven er ikke god nok til å kunne danne grunnlag for eventuelle vedtak om overføringer. Dette må etter fylkesmannens mening vurderes seinere, når en har erfaring med hvordan den nye plan- og bygningsloven virker, og etter en mye bredere konsekvensvurdering i forhold til det enkelte sektorlovverk.

Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag skal fortsatt være arealformål i kommuneplanens arealdel. Fylkesmannen støtter forslaget om at det skal kunne knyttes retningslinjer og bestemmelser til formålet, og at formålet skal kunne utvides til å omfatte den tilhørende strandsonen. Dette vil etter fylkesmannens mening gi et lettere tilgjengelig lovverk og bedre mulighetene for å ta vare på verdiene knyttet til vassdrag.

Fylkesmannen kan i store trekk slutte seg til forslagene om samordnet areal- og transportplanlegging (§13), samordnet vannplanlegging (§15) og planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder ("markaområder") (§16). Det er etter fylkesmannens vurdering et stort behov for å kunne ta initiativ til, og gjennomføre planlegging med tanke på, å sikre naturforvaltningsinteressene knyttet til vassdrag og større naturområder over kommune- og fylkesgrenser. Det er også behov for et særlig fokus på friluftsområder av betydning for større befolkningsgrupper.

I forhold til de konkrete lovforslag i § 20-2, kan fylkesmannen nevne at det i forbindelse med nasjonalparkplanleggingen i fylket har foregått parallell planlegging etter naturvernlov og plan- og bygningslov i tråd med det som foreslås, og at dette har fungert godt. Likeledes har fylkesmannen i en del tilfeller latt planer etter plan- og bygningsloven erstatte konsesjonsbehandling etter forurensningsloven. Et eksempel er reguleringsplan for masseuttak med tilfredsstillende bestemmelser om støy og støvutslipp. Fylkesmannen ser det som positivt å unngå dobbeltbehandling av saker som dette. Det må imidlertid tilføyes at det knytter seg uløste spørsmål til oppfølgingen av slike planer, som f.eks retting av avvik og behandling av klager.

Dette illustrerer fylkesmannens tidligere påpekning av at en del av de ønskede og foreslåtte endringer i plan- og bygningsloven kan kreve kompetanse som kommunene/fylkeskommunen ikke har.

Økonomisk, administrative og miljømessige konsekvenser – utredningens kap 8

Utvalget har vurdert økonomiske, administrative og miljømessige konsekvenser av forslaget. Flere steder påpekes det at økt vekt på planlegging, krav om tidlig medvirkning og grundigere planprosesser, utarbeiding av planstrategi m.m., vil kreve økt innsats på planlegging. Dette gjelder både regionale myndigheter og ikke minst kommunene. Merinnsatsen på plansiden mener utvalget innspares ved at økt vekt på overordnet planlegging vil føre til at detaljplanlegging og enkeltsaksbehandling forenkles betydelig.

Fylkesmannen ser imidlertid at en gjennomføring etter planlovutvalgets intensjoner totalt sett vil kreve økte ressurser/økt kompetanse både på kommunalt og regionalt nivå, i alle fall i en overgangsfase.

Konsekvenser for fylkesmannen

Grundigere planprosesser og kravet om tidlig medvirkning vil innebære mer innsats fra fylkesmannens side. Trolig vil dette innebære at ressursbruken må omprioriteres til fordel for planarbeidet, med mindre bedre overordnet planlegging fører til mindre arbeid med detaljplaner, dispensasjoner og klagebehandling i enkeltsaker. Hvorvidt det siste slår til gjenstår å se. Slik situasjonen er i dag fremmes det en god del planer i strid med overordnet plan, og bruken av dispensasjoner medfører en betydelig ressursbruk. Når detaljplan i strid med overordnet plan krever revisjon av disse, er det et stort spørsmål om det totalt sett blir noen effektiviseringsgevinst.

Konsekvenser for kommunene

Også for kommunene sier utvalget at lovforslaget vil innebære økt ressursinnsats til planlegging. I dag er det svært forskjellig hvordan kommunene prioriterer planleggingsoppgavene. Det er i mange kommuner liten planleggingskapasitet og -kompetanse og liten vilje til å prioritere opp dette arbeidet. Etter fylkesmannens oppfatning er det klart at lovforslaget vil kreve en styrking både med hensyn til ressursinnsats og oppbygging av kompetanse. Med sin kunnskap om kommunene, ser fylkesmannen det lite sannsynlig at dette blir prioritert innenfor de økonomiske rammer kommunene har i dag. En mulig løsning kan være forpliktende interkommunalt samarbeid om planleggingsoppgavene, og at det brukes statlige midler til å oppmuntre til dette, for eksempel fylkesmannens skjønnsmidler. Fylkesmannen vil for øvrig minne om at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom kommunestørrelse og antall plansaker.

Kravet om endring av overordnet plan når det fremmes detaljplaner i strid med disse, kan etter fylkesmannens oppfatning få ulike konsekvenser i kommunene. På den ene siden kan det medføre at mange planer avvises fordi kommunene ikke har kapasitet til å endre overordnet plan. Der kommunene velger å ta denne jobben, vil det trolig innebære en betydelig ressursinnsats og bli en kontinuerlig oppgave. I denne sammenheng kan det også oppstå problemer i forhold til fristene for kommunenes behandling av detaljplaner. Kravet om planrevisjon hvert fjerde år og kravet om endring av overordnet plan når det fremmes detaljplaner i strid med planen, anses imidlertid å ha en miljømessig positiv effekt.

Avslutningsbemerkning

Fylkesmannen vil avslutningsvis understreke helheten og den klare sammenhengen det er i de forslag planutvalget legger fram. Det vil være uheldig dersom bare noen deler av forslagene vedtas løsrevet fra sammenhengen. Dersom en slik strategi er aktuell, må det foretas en nøye gjennomgang av hvilken betydning dette har for helheten.


Kristin Hille Valla


Anne Live Jensvoll
Avdelingsdirektør