



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 OSLO

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 2003/01378-10
Arkivkode: L00 &00
Saksbehandler: Berit Aarsnes/Tor
Magne Fredriksen
Deres referanse:
Dato: 08.12.2003

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

Miljøverndepartementet har sendt planlovutvalgets innstilling NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven" på høring med høringsfrist 1. desember 2003. Planlovutvalget fremmer forslag til en ny plan- og bygningslov. KS har tidligere uttalt seg til første delinnstilling fra planlovutvalget (5. juli 2001). I juli i år sendte Miljøverndepartementet fem av bestemmelsene ut på høring med egen høringsfrist 1. september. Dette omhandlet innsigelser og mekling (§ 1-14), klage (§ 1-15), planbeskrivelse (§ 1-8) og konsekvensutredninger (§ 1-9 og kap.17). KS har avgitt egen høringsuttalelse til disse punktene (1. september 2003).

Planlovutvalget vil styrke planloven som redskap for sektorovergrepene i samfunnsplanlegging i fylker og kommuner og mener det er nødvendig å modernisere dagens lov, slik at den også fremmer forenkling, effektivitet og fleksibilitet. KS støtter disse synspunktene.

KS mener planlovutvalget med sin innstilling legger fram et godt, grundig, helhetlig og gjennomarbeidet lovforslag som må følges opp. KS stiller seg svært positiv til de hovedgrepene planlovutvalget foreslår. Utvalget tar på en god måte opp de planutfordringer kommuner og fylkeskommuner står overfor. Lovforslaget vil styrke den politisk styringen av planlegginga, det vil bidra til mer fleksibel planlegging, større forutsigbarhet, medvirkning og mer forpliktende samarbeid rundt planlegging. Dette vil gi bedre kommunale og regionale planer.

Ved en aktiv oppfølging av planlovutvalgets forslag har man nå en unik mulighet til å få behandlet et lovforslag der hele det lokale, regionale og nasjonale plansystemet samordnes og underlegges revisjon og hvor det fokuseres på helhet og samordning mellom planlegging på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå basert på folkevalgt styring.

For å realisere planlovutvalgets intensjoner er det nødvendig at lovforslaget fremmes som et helhetlig forslag. KS ser det som svært viktig at MD og Regjeringa nå følger opp

BREV ADRESSERES TIL FORBUNDET

KONTORADRESSE
Haakon VII gt. 9
0161 OSLO

POSTADRESSE
Postboks 1378 Vika
0114 OSLO

TELEFON
24 13 26 00

TELEFAKS
22 83 22 22
22 83 17 86
22 83 62 92
- KS Arbeidsgiver

E-POST/INTERNETT
ks@ks.no
www.ks.no

BANKGIRO
8200.01.65189

arbeidet ved å legge fram en egen Odelstingsproposisjon om ny plandel av plan- og bygningsloven, basert på planlovutvalgets forslag, med sikte på rask iverksetting av ny lov.

KS mener lovforslaget må sees i sammenheng og behandles samlet, jfr. KS uttalelse av 1. september i år. Man må ikke bare ta ut utvalgte deler/paragrafer og behandle disse som enkeltsaker. KS forutsetter at den begrensede høring som er gjennomført av noen lovparagrafer ikke medfører at kun enkelte deler av forslaget tas opp, mens lovforslaget for øvrig blir liggende uten oppfølging fra Regjeringas side.

KS mener det må legges langt sterkere vekt på kommunenes og fylkeskommunenes rolle og ansvar som samfunnsplanleggingsorganer enn hva som er tilfelle i dagens plan og bygningslov. KS støtter planlovutvalgets forslag til formålsparagraf og mener de verdier og retningslinjer for planlegging som nedfelles i § 1-4 må legges til grunn for og være førende for all planlegging, både nasjonalt, regionalt og kommunalt. Det er viktig at forslaget til ny plan- og bygningslov settes inn i et demokratisk og politisk perspektiv, og at verdigrunnlaget synliggjøres og løftes fram slik utvalget foreslår. KS vil særlig understreke viktigheten av bærekraftig utvikling, folkevalgt politisk styring av planlegginga og bred medvirkning i planprosessen.

Politisk styring og medvirkning

Det er viktig å styrke kommunenes og fylkeskommunenes reelle muligheter for lokal og regional demokratisk styring og planlegging gjennom egne prioriteringer. Planlovforslaget er et godt verktøy for en langsiktig og politisk styrt samfunnsutvikling/-bygging. KS er tilfreds med planlovutvalgets understrekning av at planlegging skal styres av folkevalgte organer og støtter forslagene som styrker den politiske deltaking og styring i planleggingen, både på lokalt og regionalt nivå. De foreslåtte grepene, ikke minst forslaget om kommunal og regional planstrategi, vil gi større politisk eierskap til planer og planlegging, større politisk deltaking og bedre politisk forankring tidlig i planprosessen både i kommuner og fylkeskommuner. Det er positivt at det legges opp til bred medvirkning i planlegginga. Det er helt nødvendig med aktiv deltaking og et forpliktende partnerskap med de aktuelle aktørene i alle faser av planprosessen, også i gjennomføringsfasen.

Helhetstenkning og sektorsamordning

KS støtter den foreslåtte styrking av planloven som redskap for sektorovergripende samfunnsplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, hvor planlegging på ulike nivåer skal samordnes bedre. Planlegging skal ivareta og avveie kommunale (lokale), regionale og sentrale hensyn. Hovedprinsippet må være at planlegging skal skje etter planlovens bestemmelser. Planlegging pålagt gjennom annet lovverk må begrenses mest mulig og samordnes. Planer etter PBL skal legges til grunn når det treffes vedtak etter andre lover på saksområder som omfattes av loven. Dette er viktig for å oppnå bedre samordning og økt effektivisering av den offentlige saksbehandlingen. Det kan også bidra til å unngå flere parallellbehandlinger.

Dagens samfunn er preget av sterk sektorstyring og en fragmentert stat. Det er stort behov for helhetstenkning gjennom koordinering og prioritering av sektorer og interesser. Politisk styrt kommunal og regional planlegging er et godt utgangspunkt for å se ulike sektorer i sammenheng og å samordne og avveie ulike samfunnsinteresser. Den samordning utvalget har gjort i forhold til sektorlovgivningen er et godt steg i riktig retning og vil bidra til en mer helhetlig planlegging og styrke samordningen mellom forvaltningsnivåene. Her gis en viktig mulighet til å se og sette sektorinteressene inn i en helhetsramme i et effektivt system

for kommunene og samarbeidspartnerne og til beste for innbyggerne og brukerne. Utvalget har gjennom sitt arbeide er kommet et godt stykke videre, men det er framdeles behov for å arbeide videre med koordinering og samordning av sektorene, generelt og i plansammenheng.

Et viktig grep er også sterkere kobling mellom plan og bruk av virkemidler, bl.a. gjennom handlingsprogram knytta til overordna planer hvor det er muligheter til å forplikte alle partene i større grad. Det er viktig at det organ som har ansvar for planlegging og gjennomføring også har de nødvendige virkemidler til rådighet for å kunne gjennomføre planene.

Forslaget vil kunne bidra til å effektivisere og samordne den samlede samfunnsplanleggingen og gjøre forvaltningen mer forutsigbar. Planlovutvalgets forslag har en enklere struktur enn dagens lovverk, som bidrar til at flere aktører kan benytte loven som sitt arbeidsredskap. Loven er gjennom sin oppbygging blitt mer oversiktlig. Totalt sett mener KS at lovforslaget vil bidra vesentlig til en kvalitativt bedre planlegging.

En av de store utfordringene med forslaget til ny planlov vil være å gi kommunene og fylkeskommunene muligheter til å følge opp de ambisjonene lovforslaget legger opp til. Lovforslaget er godt og har mange forbedringer i forhold til dagens lov, men stiller også nye krav til ressurser og kompetanse i kommunene.

Planer skal regulere det nødvendige og fremme det ønskelige. Kommunesektoren må planlegge tilstrekkelig og etter behov – helst færre, men bedre planer. Ny planlov gir slike muligheter og gir rom for lokale tilpasninger og prioriteringer. Å få på plass et godt plansystem vil derfor skape et godt grunnlag for en effektiv forvaltning, samordne interesser, gi forutsigbarhet og skape grunnlag for utvikling. Lovforslaget vil gi et system som åpner for en planlegging som er mer målrettet, mer folkelig deltakelse og muligheter for mer lokal styring.

Regional planlegging

Planlovutvalget understreker at det er behov for planlegging på regionalt nivå under folkevalgt ledelse. I dag er det fylkeskommunen som har ansvar for planlegging på dette nivå. For å løsrive seg fra dagens situasjon med en folkevalgt fylkeskommune, og tilrettelegge for et framtidig styringsredskap uavhengig av hvilken modell som velges for det regionale nivå, er planformen kalt regional planlegging.

For kommuneoverskridende spørsmål og oppgaver det er behov å se på tvers av kommunegrensene, er det behov for en legitim og operativ regional planlegging. Planleggingen må både være politisk styrt, fleksibel og målrettet. Disse hensyn er løst ved at regional planstrategi innføres som det eneste obligatoriske i hver valgperiode. Den regionale planstrategien vedtas tidlig i hver valgperiode, og legger grunnlag for bruk av de andre plantypene i den regionale planlegging. Dette er et godt grep. Planstrategien er den mest politiske delen av planleggingen. Her bestemmes hva som er de viktigste politiske forhold i den valgperioden som har startet opp, og hva det er nødvendig å utvikle planer for. Det er fylkestinget som vedtar planstrategien, men det er nødvendig å involvere det regionale partnerskapet i arbeidet med planstrategien. Det regionale partnerskapet består av fylkeskommunen, kommunene, regional stat, næringslivet og frivillige organisasjoner. Partnerskapet skal sammen arbeide med utviklingsspørsmål og iverksetting av tiltak som del av den regionale planlegging.

Ut fra behandlingen av den regionale planstrategien vil det framgå om det er behov for en fireårig fylkesplan eller om det er tilstrekkelig med fylkesdelplaner for spesielle områder og konkrete handlingsprogram.

Planlovutvalget mener at det er behov for arealplan på regionalt nivå med rettsvirkning. KS mener det er stort behov for forpliktende kommuneoverskridende arealplanlegging og støtter at det åpnes for en bindende fylkesdelplan for arealbruk for å ivareta regionale og nasjonale interesser.

Fleksibiliteten i Planlovutvalgets forslag understrekes ved at det er laget regler for interkommunal planlegging. Hvis en gruppe kommuner ønsker å utvikle planer sammen, kan de gjøre dette som en interkommunal plan. Forslaget om interkommunal planlegging er imidlertid lite bearbeidet, og rommer store muligheter for usikkerhet for de kommunene som velger å prøve denne planformen. KS mener dette punktet må bearbeides videre, særlig i forhold til avklaring av hvor forpliktende den interkommunale planlegginga skal være for de deltakende kommunene. Lovverket må også være robust nok til å håndtere interkommunalt samarbeid på tvers av fylkesgrenser.

Den regionale planlegging må ende opp i forpliktende handlingsprogram. En godkjent fylkesplan må forstås som en gjensidig politisk forpliktende avtale mellom de ulike partene i det regionale partnerskapet og sentrale myndigheter. I partnerskapsavtalene må ansvar for iverksettelse være klart definert. All planlegging skal legge grunnlag for iverksettelse av tiltak og aktiviteter.

Samtidighet i planlegging på lokalt og regionalt nivå vil gi fleksibilitet både i forhold til omfang av planleggingsbehov og valg av plantype. Dette innebærer fleksibilitet, effektivisering og samordning av oppgavene.

En god oppfølging av planlovutvalgets intensjoner forutsetter samhandlingsarenaer mellom regionalt og nasjonalt politisk nivå. Det må etableres systemer som møter behovet både for tidlig politisk samhandling og gir mulighet for avklaring av viktige politiske spørsmål i løpet av planprosessen mellom regionalt og nasjonalt politisk nivå. Viktige politiske stridsspørsmål og (nasjonale) politiske avgjørelser som har stor betydning for videre planlegging i regionen må kunne løftes opp, drøftes og avgjøres etter politisk dialog mellom fylkesting og Regjering/Storting, og ikke måtte avvende nasjonal behandling av vedtatt fylkesplan. Dette vil forbedre og effektivisere planprosessen.

Planlovutvalget foreslår at det hvert 4 år skal utarbeides en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging. KS mener dette bør utvides til en samordnet nasjonal politikk for regional **utvikling**. Nasjonal politikk må utformes etter reell dialog med det regionale politiske nivået og må gjelde for alle aktører. "Konkurrerende" systemer fra ulike fagdepartementer for formidling av nasjonal politikk til bl.a. regionale statsetater må avvikles. Nasjonale satsinger må følges opp med virkemidler.

Kommunal planlegging

Det kommunale plansystemet har samme hovedtanke innbygget som plansystemet på regionalt nivå. Det er imidlertid mer komplisert og detaljert siden arealplanlegging er et kommunalt ansvar.

Alle kommunene må utarbeide en kommunal planstrategi. Dette er en genuin politisk del av den kommunale planlegginga som bestemmer planbehovet i valgperioden. Hvis kommunene klarer å gjennomføre planprosessen med å utarbeide planstrategien på en god måte med reell politisk deltakelse, vil den øvrige planlegging bli betydelig lettere. Planstrategien er den eneste pålagte planform.

Hvor mye arbeid som må legges i kommuneplanen med kommuneplanens samfunnsdel, evt. tematiske kommunedelplaner, handlingsdelen og i kommuneplanens arealdel defineres i planstrategien. Handlingsdelen kan være identisk med økonomiplanen.

De nye planformene i den detaljerte arealplanleggingen er områdeplan og detaljplan. Områdeplan er et kommunalt ansvar, mens detaljplan kan utarbeides av private. Detaljplanen må imidlertid være i samsvar med de prinsippene som ligger i områdeplanen. Flexibiliteten ligger i at det er mulig å gå direkte til detaljplan fra kommuneplanens arealdel og til gjennomføring.

Det er forutsatt at planlegging etter sektorlover skal samkjøres med planlegging etter plan og bygningsloven. Dette vil medføre en betydelig enklere situasjon for kommunene.

Reglene for innsigelser er også forenklet ved at muligheten for "omkamp" reduseres. Hvis en statlig sektormyndighet ikke benytter anledningen til å komme med sine innspill tidlig i planprosessen, skal muligheten til å komme med innsigelser senere begrenses. KS representantene i planlovutvalget har lagt inn en merknad hvor de mener at retten til å legge inn innsigelse bortfaller hvis ikke muligheten til å delta i planleggingen tidlig fase benyttes. Dette forutsettes at kommunen legger opp medvirkningsprosessen på en god måte slik at alle som må være med faktisk får mulighet til å delta i planleggingen fra starten av planstrategien. KS støtter mindretallsforslaget.

Planlovutvalgets forslag til plansystem på kommunalt nivå må ses på som en helhet. Da er det store mulighet for politisk deltakelse, medvirkning, fleksibilitet og forenkling.

Øvrige merknader

KS har konsentrert sin uttalelse om hovedproblemstillingene uten å gå inn på de enkelte paragrafene i lovforslaget. For kommentarer og merknader til de enkelte lovparagrafene vises det til faguttalelser fra Forum for kommunale planleggere (FKP) og Norsk Kommunalteknisk forening (NKF) og uttalelser fra kommuner og fylkeskommuner.

Med hilsen


Halvdan Skard


Olav Ulleren

Kopi:
Kommunal- og regionaldepartementet