VEST-AGDER FYLKESKOMMUNE
-en drivkraft for utvikling

Arkivsak-dok. 12/00253-1
Saksbehandler Kristin Syvertsen

Saksgang	Møtedato
Hovedutvalg for samferdsel, areal og miljø	01.02.2012
Fylkesutvalget	07.02.2012

FYLKESKOMMUNENS BEHANDLING AV PLAN - OG ENKELTSAKER

Fylkesrådmannens forslag til vedtak:

SAM-utvalg/fylkesutvalget sier seg enig i saksfremlegget og vil spesielt vektlegge følgende:

1
Fylkeskommunen vil fokusere på følgende hovedansvarsområder i sin behandling av plan og enkeltsaker:

- Stedsutvikling/bokvalitet
- Miljø – friluftsliv/landskap/natur
- Kulturminner
- Samferdsel
- Næring inkludert jordvern

2
Fylkeskommunen vil gjennom økt kontakt med kommunene arbeide for å redusere konfliktnivået i plansaker

3
Fylkeskommunen vil legge hovedvekt på overordnete planer som kommuneplaner, kommunedelplaner og større reguleringsplaner.

Vedlegg: Årsoppgave plan- og enkeltsaker 2011

Saksopplysninger

Fylkeskommunens og kommunenes arbeid med plan- og enkeltsaker etter plan- og bygningsloven (PBL) er langt på vei lovbestemt.

Fylkeskommunen er høringsinstans for kommunale planer samt dispensasjonssaker.

Fylkeskommunen skal også veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver, jf. PBL § 3-2. Videre skal fylkeskommunen sørge for å ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding og behandling av regionale planer og planfaglig virksomhet, jf. PBL § 3-4.

I Vest-Agder fylkeskommune er det plan- og miljøseksjonen som har fått et overordnet ansvar for behandling av planer og enkeltsaker fra kommunene og uttaler seg på fylkeskommunens vegne etter å ha innhentet innspill fra fylkeskommunens øvrige fagseksjoner. I denne saken er hovedvekten lagt på arbeidet knyttet til plan- og miljøseksjonen.

Vest-Agder fylkeskommune mottar årlig om lag 1000 plan- og enkeltsaker etter PBL til behandling. Det dreier seg om kommuneplaner, kommunedelplaner, reguleringsplaner (område- og detaljregulering) og enkeltsaker (dispensasjonssaker). I plansaker avgir vi uttalelse både ved planoppstart samt ved offentlig ettersyn.

Uttalelse til kommuneplanens samfunnsdel behandles i begge hovedutvalg, fylkesutvalg og fylkesting både ved oppstart og ved offentlig ettersyn. Uttalelser til arealdelene knyttet til kommune- og kommunedelplaner behandles kun i SAM-utvalget. Uttalelser til større og viktige reguleringsplaner legges også fram som egne saker til SAM-utvalget.

Dersom kommunene legger fram planer der regionale eller nasjonale interesser blir vesentlig tilsidesatt eller skadelidende, kan fylkeskommunen med hjemmel i PBL § 5-4 reise innsigelse. Alle innsigelser skal behandles politisk i fylkeskommunen.

Er innsigelse reist, kan kommunen ikke kan vedta planen med rettsvirkning. Dersom det ikke oppnås enighet lokalt (drøftingsmøte eller mekling) må innsigelsesspørsmålet avgjøres av Miljøverndepartementet.

I løpet av 2011 reiste fylkeskommunen innsigelse til 34 av totalt ca.126 plansaker (reguleringsplaner og kommuneplaner), se vedlagt *Årsoppgave plan- og enkeltsaker 2011* som viser antall og type saker samt oversikt over innsigelser og klager. I 2011 var innsigelsene blant annet knyttet til strandsonen, trafikksikkerhet, kulturminner, byggeskikk/landskap og barn og unge.

Med hensyn til innsigelse behandles ulike typer plansaker på forskjellig vis:

Innsigelse til arealdelen knyttet til kommuneplaner/-delplaners og større, viktige reguleringsplaner behandles av SAM-utvalget gjennom egne saker.

Øvrige innsigelser fremmes administrativt, men vil ved første anledning bli lagt fram for SAM-utvalget som delegert sak. Utvalget har da anledning til å trekke eller utvide innsigelsen.

Dersom innsigelse signaliseres i fylkeskommunens innspill til *oppstart* av planarbeid, refereres disse for utvalget. Skulle utvalget ha et annet syn på innsigelsesspørsmålet kan dette tas opp ved gjennomgang av referatsakene. Utvalgets syn vil i så tilfelle bli ettersendt til regulanten.

Dersom kommunen dispenserer fra vedtatte arealplaner, har fylkeskommunen anledning til å påklage kommunens vedtak, jf. PBL 1-9. I likhet med innsigelser skal også alle klager behandles politisk i fylkeskommunen.

Det ble i 2011 kun påklaget 4* av totalt nærmere 650 enkeltsaker. (*Gjelder plan- og miljøseksjonen.)

Det er utført dialogmøter med alle kommunene i løpet av seinhøsten 2010 og våren 2011. Hovedinntrykket er at kommunene er fornøyd med arbeidet og at innspillene og uttalelsene vurderes som nyttige.

Viktig lovgrunnlag, planer og rapporter:

Følgende lover og retningslinjer er sentrale:

- Plan – og bygningsloven
- Kulturminneloven
- Friluftsloven
- Rikspolitiske retningslinjer for barn og unges interesser i planarbeid
- Rikspolitiske retningslinjer for areal og transport
- Rikspolitiske retningslinjer for verna vassdrag
- Forventningsbrevet fra Miljøverndepartementet knyttet til kommunal og regional planstrategi

Oversikt over regionale planer og strategier m.m.

Regionale planer (jf. plan og bygningsloven):	**Vedtatt:**
Regionplan Agder 2020 http://www.regionplanagder.no/	2010
Regional plan for Kristiansandsregionen 2011- 2050 *ATP*	2011
Regionplan for Lindesnes	2009

Listerplanen – fylkesdelplan	2006
Fylkesdelplan for Setesdal Vesthei – Ryfylkeheiane	2005
Fylkesdelplan for idrett og friluftsliv 2003 – 2006	2003
Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av handel og tjenester i Vest-Agder *"Kjøpesenterplanen"*	2003
Fylkesdelplan for samferdsel og transport for Vest-Agder 2002 – 2011	2001
Regionale planer (jf. plan og bygningsloven) under arbeid:	**Status pr. 1/1 2012**
Regionalplan for Setesdal Vesthei Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei http://www.heiplanen.no/	Planforslaget har vært på høring
Forvaltningsplan for vannregion Agder 2016 - 2021	Planprogram har vært på høring
Regionalplan for idrett, friluftsliv og folkehelse	Planprogram er på høring
Regionalplan for samferdsel, Vest-Agder 2014 – 2019	Oppstart

Andre planer, strategier og rapporter	**Datert:**
Mål og retningslinjer for forvaltning av elg og hjort i Vest-Agder 2012 – 2013	2011
Felles plan folkehelse og levekår i Agder 2010 – 2013	2010
Strategi- og handlingsprogram for universell utforming på samferdselsområdet i Vest-Agder 2010 – 2013	2010
Forvaltningsplan for vannregion Sør-Vest (Otra) 2010 – 2015	2010
Strategiplan for trafikk i Agderfylkene 2010 – 2013	2010
Fylkesstrategi for arbeidet med universell utforming Vest-Agder: Bra for alle – nødvendig for noen 2008 – 2011	2008
Energiplan for Agder	2007
Reiselivsstrategi – Felles reiselivsstrategi for Aust og Vest Agder	2006
Kultur i Vest-Agder 2000 – 2010	2000

Utfordringer og målsettinger

Arbeidet med plan- og enkeltsaker skal bidra til å nå målsettingene knyttet til Regionplan Agder 2020. Videre understrekes fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunen bør være løsningsorientert og i enkelte tilfeller innta en "meklerrolle" i vanskelige saker. Det er videre nødvendig med høy kompetanse innenfor fylkeskommunens ansvarsområder. I denne sammenhengen er det viktig at det ikke legges opp til dobbelt-kompetanse hos blant annet Fylkesmann og fylkeskommune.

Viktigste målsetting for arbeidet med plansaker er at det utarbeides **"gode" planer** i kommunene. En god plan er entydig og sikrer gjennom plankart og bestemmelser intensjonen med planarbeidet.
Som tidligere nevnt får fylkeskommunen mange planer til vurdering. Det er overordnete planer som kommuneplaner, kommunedelplaner og større reguleringsplaner som prioriteres. Når det gjelder dispensasjonssaker uttaler vi oss i hovedsak kun til søknader som innebærer konflikt med de interesser som fylkeskommunen skal ivareta.

Med hensyn til Kristiansand er vi blitt enig med kommunen om at fylkeskommunen i hovedsak kun skal uttale seg til de overordnete planer. Fylkeskommunen vil dermed i større grad fokusere på samarbeidsprosjekter knyttet til stedsutvikling og utredningsarbeid.

Fylkeskommunens hovedansvarsområder i plansaker

Viktigste ansvarsområder knyttet til arbeidet med plan- og enkeltsaker for fylkeskommunen er stedsutvikling/bokvalitet, miljø (natur/friluftsliv/landskap), samferdsel, kulturminnevern og næring.

Areal- og transportvurderinger er videre spesielt viktig i Kristiansandsregionen. Det vises til vedtatt ATP-plan som forutsettes lagt til grunn med hensyn til alle nye utbyggingsområder i Kristiansandsregionen. Videre vises det til Regionplan Agder 2020 sitt hovedsatsingsområde: Høye mål – lave utslipp.

Fylkeskommunen har fått et overordnet ansvar for folkehelsen. Å bidra til trivelige og funksjonelle by- og tettsteder, høy bokvalitet og sikre areal og legge til rette for friluftsliv vurderes som vesentlig for å bedre folkehelsen.

Stedsutvikling/bokvalitet

Stedsutvikling og bokvalitet er sentrale temaer med hensyn til å følge opp Regionplan Agder 2020 og fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør. Gjennom kontakt med kommunene angående større plansaker som kommuneplaner og reguleringsplaner for byer og tettsteder kommer det ofte fram behov for utredninger for å sikre kvaliteten på planarbeidet. Det kan dreie seg om mulighetsstudier for å få belyst lokalisering av ulike funksjoner eller visualiseringer om hvordan planlagt bebyggelse vil tre fram. I denne sammenheng vises det videre til samarbeidsavtalene mellom kommunene og fylkeskommunen. Med hensyn til stedsutvikling/bokvalitet har fylkeskommunen følgende virkemidler:

- Kontakt gjennom planbehandling
- Faglig samarbeid
- Økonomisk tilskudd

Viktige elementer med hensyn til stedsutvikling/bokvalitet i planbehandlingen er:

- Attraktive og levende byer og tettsteder
- Levedyktige småsamfunn
- Senterstruktur/kjøpesenter

- Estetikk/bygningsmiljø/ta vare på særpreg og kulturmiljøer
- Gode møteplasser
- Grønnstruktur
- Leke- og oppholdsareal for barn og unge
- Bokvalitet
- Trafikksikkerhet
- Tilgjengelighet for alle
- Kollektivtrafikkbetjening
- Næring/turisme

Miljø – friluftsliv/landskap/natur

Friluftsliv
Vest-Agder fylkeskommunes satsing på friluftsliv skal i sum gi befolkningen i regionen et bedre friluftstilbud og støtte opp om arbeidet med å forbedre folkehelsen. Gjennom arbeidet med plan- og enkeltsaker ivaretas nødvendige arealer for å sikre befolkningen ulike muligheter for friluftsliv. Tilrettelegging for friluftsliv kan også vurderes som stedsutvikling og er videre viktig for bokvaliteten. Også for friluftsliv har fylkeskommunen faglige og økonomiske virkemidler. Stikkordsmessig er følgende elementer viktige for friluftsliv:

- Ivareta mulighet for en sammenhengende kyststi gjennom fylket
- Legge til rette for at flest mulig kan delta i friluftslivsaktiviteter
- Bidra til at det kan etableres differensierte friluftslivsmuligheter for ulike brukergrupper, inklusiv mennesker med nedsatt funksjonsevne
- Større sammenhengende naturområder
- Parkeringsmuligheter for allmennheten
- Nærfriluftsområder og friområder

I plan- og dispensasjonsbehandling vil seksjonen ha særlig fokus på friluftslivet i følgende områder:

- kystsonen
- områder langs vann og vassdrag
- hei- og fjellområder
- byer og tettsteder (marka, nærfriluftsområder, grønnstruktur, markakanaler, forbindelseslinjer osv.)
- områder med viktige sti- og løypenett
- INON-områder (Inngrepsfrie Naturområder i Norge)

I påvente av ny Regional plan for idrett, friluftsliv og folkehelse 2013-2018, vil ”Prinsipper for arealforvaltning og friluftsliv” i gjeldende Fylkesdelplan for idrett og friluftsliv legges til grunn.

Landskap
Landskapet er en ressurs både for kunnskap, opplevelse og bruk, og dette stiller krav til hvordan det forvaltes. God arealplanlegging er en viktig del av dette. For fylkeskommunens del kan ivaretakelse av landskap knyttes opp mot flere av våre ansvarsområder. Opplevelsen av landskap er en vesentlig del av friluftslivet, og i

tillegg er ivaretakelse av landskap viktig for god stedsutvikling og bokvalitet. For å følge opp Vest-Agder fylkeskommunes ansvarsområder knyttet til friluftsliv, stedsutvikling og bokvalitet, vil plan- og miljøseksjonen derfor legge vekt på ivaretakelse av landskapsinteresser ved behandling av plan- og dispensasjonssaker. Vi vil i hovedsak fokusere på ivaretakelse av følgende landskapstyper:

- Landskap som knytter seg til kystsonen
- Landskap som knytter seg til hei- og fjellområdene
- Landskap som knytter seg til vann- og vassdrag
- Viktig landskap og landskapselementer i og omkring sentrumsområder og tettsteder.

Fylkeskommunen vil bidra til at hensynet til landskapsverdier blir en del av de vurderingene som gjøres i de plan- og enkeltsaker der det er aktuelt. I plansaker vil dette kunne innebære at landskapsanalyser med konsekvensvurderinger må utarbeides som et faglig grunnlag for de avveininger som gjøres i forbindelse med utbygging.

Sikre villreinens leveområde
Fylkeskommunen vil gjennom vedtak av regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei påta seg et regionalt ansvar for å ivareta villreinens leveområder i heiområdene til ulike årstider. Villreinens bruk av heiområder er avhengig av mange faktorer, blant annet bestand, tilgang til beite, klimatiske forhold, inngrep og ulike typer forstyrrelser. Regional plan avklarer bl.a. hvor villreinens interesser skal tillegges stor vekt og hvordan andre interesser skal vektes i forhold til villreinen. Følgende elementer vil være viktig å følge opp gjennom behandling av plan- og enkeltsaker:

- Opprettholde et sammenhengende landskaps- og naturområde der en sikrer framtidige leveområde for villreinen
- Opprettholde trekkveier for villreinen
- Kanalisering av ferdsel, slik at en ikke forstyrrer villreinen

Samferdsel
Fylkeskommunen er etter regionreformen blitt en vesentlig større veieier og dette har også betydning for vårt arbeid med plan- og enkeltsaker. Med hensyn til arbeidsdelingen knyttet til fylkesveier mellom Statens vegvesen og fylkeskommunen er det fylkeskommunen ved SAM-utvalget som eventuelt reiser innsigelser etter anbefaling fra vegkontoret. I denne sammenhengen bemerkes at det arbeides med en sak der en vil se nærmere på den praktiske arbeidsdelingen, spesielt for innsigelsesinstituttet. For samferdsel er følgende vesentlig for arealutviklingen:

- Overordnet veistruktur
- Kollektivtrafikk
- Trafikksikkerhet
- Gang/og sykkelvei

Kulturminner
Forholdet til kulturminneloven avklares gjennom behandling av plan- og enkeltsaker. Områder med bevaringsverdig bebyggelse/kulturlandskap kan ivaretas gjennom regulering etter plan- og bygningsloven. Til vanlig skilles det mellom:

- automatisk fredete kulturminner jf. kulturminneloven
- kulturmiljø og bygningsmiljø, herunder kulturlandskap

Fylkeskommunen ved Fylkeskonservator er delegert myndighet til å ivareta kulturminnene i regionen – herunder myndighet til å reise innsigelse der nasjonale og regionale kulturminneinteresser er truet. Dersom imidlertid en innsigelse reist av Fylkeskonservator til kulturminner/kulturmiljø av nasjonal verdi ikke tas politisk til følge skal Riksantikvaren varsles. Riksantikvaren overtar da saken som kulturminnemyndighet og kan reise innsigelse. Miljøverndepartementet avgjør i så fall saken.

Næring
Arealer til ulike næringsformål avklares gjennom planbehandling. Det dreier seg blant annet om små- og storindustri. Vei og atkomst utgjør i denne sammenhengen viktige arealpremisser. Sjørettet næringsareal må ivaretas og bør ikke omdisponeres. Videre er det viktig for reiselivsnæringen at det settes av tilfredsstillende arealer til ulike typer turistanlegg.

Jordvern
Tidligere fylkesplan (vedtatt 2002) omhandlet jordvern. Det gjør ikke Regionplan 2020. Fylkeskommunen bør likevel bidra til at landbruksarealer blir ivaretatt. Det vises i denne sammenheng til ATP-planen 2011, *Kjøpesenterplanen* og til Listerplanen 2006 som bl.a. peker på behovet å utvikle landbruket som matprodusent.

Andre ansvarsområder
I tillegg til de omtalte 5 hovedansvarsområder er kultur og utdanning viktige temaer for fylkeskommunen særlig med hensyn til kommuneplaners samfunnsdel.

Strategi for bedre planer

I utgangspunktet har kommunene og fylkeskommunen felles mål om at utbygging skal skje med høy kvalitet tilpasset byggeskikk og landskap. Fylkeskommunen følger opp ved å legge ressurser i innspill ved oppstart av planarbeid der viktige regionale interesser påpekes. Likevel vurderes mange av planene å ikke tilfredsstille krav til for eksempel entydighet, kvalitet i planlagt bebyggelse og anlegg og ivaretakelse av viktige kulturminnevern- og friluftsinteresser.

Erfaring viser at mange av slike tilsynelatende konflikter lar seg løse gjennom dialog. Det må være en overordnet målsetting å unngå innsigelser og klager. Dette medfører at det bør legges opp til et nærmere samarbeid med kommunene. Kommunene bør selv i langt større grad ta kontakt ved større planarbeid der det kan være konflikter. Det er videre viktig at kommunene følger nøye opp arbeidet som gjøres av konsulentfirmaene. Fylkeskommunen kan på sin side ta initiativ til å invitere kommunene når større planprosesser er på gang. I denne forbindelse kan Planforum benyttes. Videre foreslås følgende ved større og kompliserte plansaker:

- Kommunene inviteres til gjennomgang for en kvalitetssikring for å unngå innsigelser knyttet til rent formelle og tekniske forhold før planforslag legges ut til offentlig ettersyn

- Dersom innsigelse er reist ved utvalget bør drøftingsmøter med kommunene ved meklingsutvalget benyttes slik at mekling ved Fylkesmannen unngås

Ovennevnte tema med kvalitetssikring av planer bør tas opp med alle kommunene gjennom møter med ordfører, rådmann og planansvarlig der fylkeskommunen stiller med politikere fra SAM-utvalget. Ved å bruke tilstrekkelig tid til avklaringer før planen legges ut til offentlig ettersyn vil mye tid og ressurser sannsynligvis kunne spares.

Fra kommunene etterlyses det for øvrig kurs og seminarer om ulike temaer knyttet til plan- og dispensasjonsbehandling. Det er for øvrig viktig at også konsulentfirmaene inviteres til slike samlinger. Fylkeskommunen vil følge opp med e kurs og seminarer i året som komme. En oversikt over planlagte kurs og seminarer i 2012 vil bli utarbeidet og lagt ut på fylkeskommunens hjemmeside.

Kristiansand, 17.01.2012

Tine Sundtoft
fylkesrådmann

Kjell Abildsnes
regionalsjef