

Dokumenttype	NOU 1988:34	Dokumentdato	1988-10-04
Tittel	Gode langsiktige utbyggingsmønstre.		
Utvalgsnavn	Utvalget for utredning av tiltak som kan gi gode langsiktige utbyggingsmønstre i områder med arealkonflikter		
Utvalgsleder	Hiim, Arild		
Utgiver	Miljøverndepartementet		
Oppnevnt	1985-09-27	Sider	130
Kapittel	1 Sammendrag 2 UTVALGETS OPPNEVNING, MANDAT OG ARBEID		

Her gjengis hovedpunktene i mandatet, utvalgets sammensetning, møte- og reiseaktivitet samt medvirkningen fra berørte departementer og andre.

Kapittel 1

Sammendrag
2 UTVALGETS OPPNEVNING, MANDAT OG ARBEID
2 :1 Oppnevning og mandat

Utvalget er oppnevnt ved kongelig resolusjon 27.9.85 med sju medlemmer. Mandatet og premissene for utredningen følger i vedlegg B.

Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet har vært representert med hver sin observatør.

Kapittel 1

Sammendrag
2 UTVALGETS OPPNEVNING, MANDAT OG ARBEID
2 :2 Møter og reiser

Utvalget har hatt 24 møter. Drøftingene pågikk i tidsrommet 19.2.86-22.7.88. Under arbeidet besøkte utvalget Rogaland, Sverige, Danmark og Finland. De enkelte medlemmene eller sekretæren har ellers deltatt ved aktuelle seminarer, konferanser o.l.

Kapittel 1

Sammendrag
2 UTVALGETS OPPNEVNING, MANDAT OG ARBEID
2 :3 Ekstern bistand

Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet har bistått under arbeidet. For øvrig har utvalget

mottatt bidrag og informasjon til utredningen fra en rekke enkeltpersoner og institusjoner. Bidragene er listet opp i vedlegg A (utrykte bilag).

Kapittel 1

Sammendrag

3 POLITISKE RETNINGSLINJER OG PARALLELT UTREDNINGSARBEID

I dette kapitlet redegjøres det for viktige nasjonale mål og retningslinjer, og parallelt utredningsarbeid som berører problemstillingene i utvalgets oppdrag.

Kapittel 1

Sammendrag

3 POLITISKE RETNINGSLINJER OG PARALLELT UTREDNINGSARBEID

3 :1 Politiske retningslinjer

Det er ikke opp til dette utvalget å omprøve de ulike sidene ved dagens politikk. Løsningene skal finnes innenfor rammen av gjeldende politiske retningslinjer. Slike retningslinjer kommer til uttrykk i en rekke stortingsmeldinger:

- Målene for regionalpolitikken framgår av St.meld. nr. 67 (1984:85) Regional planlegging og distriktspolitikk, som også gir mål for tettstedsutviklingen.
 - Retningslinjene for arealpolitikken er trukket opp bl.a. i St.meld. nr. 83 (1984-85) Langtidsprogrammet 1986-89. De generelle prinsippene for jordvernet nyanseres i St.meld. nr. 67 (1984-85).
 - Naturvern og friluftsliv, herunder kulturlandskapets betydning, blir behandlet i St.meld. nr. 68 (1980-81) Om vern av norsk natur, St.meld. nr. 67 (1984-85), St.meld. nr. 39 (1988-87) Om bygnings- og fornminnevernet og St.meld. nr. 40 (1986-87) Om friluftsliv. Utvalget gjengir utdrag av de mest sentrale retningslinjene.
-

Kapittel 1

Sammendrag

3 POLITISKE RETNINGSLINJER OG PARALLELT UTREDNINGSARBEID

3 :2 Parallelt utredningsarbeid

Utvalgets oppdrag berører spørsmål som er blitt utredet og drøftet i mange år. Utvalget har derfor sett det som sin oppgave å prioritere bredden og forsøke å gi en best mulig samlet framstilling av sammenhengen i problemstillingene.

Under dette punktet gis en kort omtale av offentlige utredninger,

utviklingsprogrammer og forskningsprosjekter som har tilknytning til disse problemstillingene.

Kapittel 1

Sammendrag

4 GODE LANGSIKTIGE UTBYGGINGSMØNSTRE OG BESLUTNINGSSYSTEM

Her klargjør utvalget hva det legger i begrepet "gode langsiktige utbyggingsmønstre", og beskriver ansvarsdelingen og prinsippene for hvordan beslutningene fattes etter dagens plansystem.

Kapittel 1

Sammendrag

4 :1 Hva forstå vi med "gode langsiktige utbyggingsmønstre"?

Ifølge premissene for mandatet er dette "løsninger som unngår nedbygging av dyrket og dyrkbar jord, høyproduktive skogarealer, tettstednære friområder m.v., samtidig som en skal kunne tilby gode arealer til utbyggingsformål der hensynet til gode fysiske og sosiale miljøer, utbyggingsøkonomi samt nærhet til arbeidsplasser, kommunikasjoner og service er tillagt vekt".

Hittil har samfunnsvitenskapen gitt få svar på hvilke fysiske mønstre som er gode i sosial sammenheng. Likevel er det mulig å slå fast en del viktige egenskaper som et godt utbyggingsmønster bør ha. Utvalget peker her på betydningen av de fysiske omgivelsene, folks sosiale kontaktnett og aktivitetsmønstre, balanse i bosettingen og trygghet for egen eiendom.

Nærhet til arbeidsplasser, service og kommunikasjoner betyr i utgangspunktet mest for dem som har dårligst transportmuligheter. I praksis vil dette si den halvparten av befolkningen som til en hver tid ikke kan kjøre egen bil for å komme seg omkring. For øvrig har samlokalisering av boliger og arbeidsplasser vist seg å bety lite der folk har flere muligheter. Det er mye som tyder på at kort veg til servicetilbud og fritidsaktiviteter betyr atskillig mer.

Teknisk-økonomiske hensyn er et mangfoldig begrep. Hva som er godt og langsiktig, forandrer seg med tid og sted, hvilke faktorer en tar hensyn til, og hvem som gjør det. Mange kvaliteter og verdivalg kan heller ikke tallfestes. Utvalgets utgangspunkt er hva som totalt sett er samfunnsøkonomiske mest fornuftig. Men i dag lar det seg ikke gjøre å finne ut dette. Slike spørsmål må en etter utvalgets mening ta opp og gjøre noe med.

Hva naturressursene angår, er den grunnleggende utfordringen vi står overfor i dag, å sikre en fornuftig bruk. Ingen utvikling kan finne sted der disse ressursene er ødelagt eller kastet bort. Etter utvalgets syn må utviklingen skje innenfor en nasjonal bosettingsstrategi, som igjen leder til en arealpolitikk. Utgangspunktet må være et helhetssyn på arealene, der det legges stor vekt på å se de forskjellige interessene i sammenheng. Her er natur- og miljøinteressene ikke noe annet enn "økonomi" i betydningen langsiktig samfunnsøkonomi. Debatten blir på dette grunnlaget ikke "for eller mot utbygging", men i stedet "hvilken utbygging og hvordan".

Etter utvalgets oppfatning må målet for utviklingen på nasjonalt nivå

være et samfunn som er i regional balanse. Dette er det samme som et godt utbyggingsmønster. For å kunne påvirke utviklingen må en imidlertid vite hvilke drivkrefter som ligger bak, og former framtidssamfunnet.

Også på lokalt nivå må målet framover være å planlegge med tanke på å stabilisere bosettingen. Dette er en diskusjon med to dimensjoner; behov og muligheter for ny utbygging i forhold til bestående bosetting, og kommunenes utbyggingspolitikk i forhold til hvorledes utbyggingen faktisk blir gjennomført.

I begrepet "gode langsiktige utbyggingsmønstre" må hovedvekten legges på hva som er godt på lang sikt. Vi står ikke overfor potimaliseringskriterier, men hva vi som mennesker ønsker å prioritere. Målet må være mønstre som er fleksible, og som gir ønsket valgfrihet for alle.

Konsekvensene av ressurs- og energiforbruket må få større tyngde når en skal fatte beslutninger om utbyggingsmønsteret. Her peker utvalget på en mer ansvarlig miljøvernemoral i fem punkt og skisserer et formsvar som dette vil innebære for planleggingen.

Kapittel 1

Sammendrag

- 4 :1 Hva forstå vi med "gode langsiktige utbyggingsmønstre"?
- 4 :2 Beslutningssystemet

Hovedprinsippet i dagens system er at beslutninger om bruk av arealene skal skje etter planlovgivningen, innenfor rammer som staten trekker opp.

Miljøverndepartementet har det administrative hovedansvaret for statens planoppgaver etter plan- og bygningsloven. Ansvar for saker om ressursdisponering m.v. som avgjøres eller tilrettelegges for Regjering og Storting av andre departementer, ligger imidlertid fortsatt hos disse departementene. Det er ikke lovfestet sentrale utvalg eller råd for å ta seg av planoppgavene på riksnivå.

Den regionale utviklingen blir påvirket av en rekke departementer. Her er bl.a. regionalpolitikken og den nasjonale arealpolitikken Miljøverndepartementets ansvar. Andre departementer har ansvaret for viktige virkemidler.

Beslutningene om hvilke konkrete løsninger som skal gjennomføres, skjer gjennom behandlingen av fylkesplaner og kommunale planer. Ansvar for å finne de gode løsningene er m.a.o. overlatt til dem som deltar i disse planprosessene. Her er alle nivåer med. Staten deltar på to måter; regionalt og sentralt.

Det er kommunene som i første rekke har ansvaret for å tilrettelegge for utbygging og vern, bl.a. gjennom en løpende kommuneplanlegging. Kommuneplanen avgjøres av kommunestyret såfremt fylkeskommunen eller de statlige fagmyndighetene ikke har innvendinger.

Det er også kommunene som har ansvaret for å løse problemer og treffe beslutninger på tvers av innbyrdes grenser. De skal selv komme frem til egnede samarbeidsordninger i størst mulig utstrekning.

Fylkeskommunen skal vurdere kommunenes valg av løsninger i forhold til nasjonale hensyn og regionale behov. Slike spørsmål skal en ta opp i fylkesplanleggingen. Fylkesplanen vedtas av fylkestinget og legges fram for Kongen til godkjenning. Godkjent fylkesplan er imidlertid bare retningsgivende overfor kommuner og statlige etater og har ingen rettsvirkninger for arealbruken.

Regionalt kan staten påvirke kommunenes valg av løsninger på to måter; gjennom direkte medvirkning i planarbeidet og gjennom innvendinger til de planene som blir framlagt. De statlige organene skal også bistå i fylkesplanarbeidet. Fylkesmannen har et selvstendig ansvar for å mekle i

eventuelle interessekonflikter.

Sentralt sitter staten igjen med ansvaret for å avgjøre konflikter som ikke blir løst i planprosessene på kommune- og fylkesnivå, og for å godkjenne fylkesplanene.

Sentrale myndigheter kan fortsatt påvirke de beslutningene kommunene velger. Men utvalget konstaterer at det i så fall må skje gjennom prosessene i plansystemet; ved å utvikle mål som deltakere skal forholde seg til, skape rammebetingelser for gjennomføringen og å følge opp i praksis. Dette vil kreve et høyt bevissthetsnivå og bred faglig og politisk mobilisering. Her det viktigste kanskje ikke å definere de konkrete løsningene som skal gjennomføres. Enda viktigere blir det trolig å påvirke innhold og rollespill i prosessene.

Kapittel 1

Sammendrag

5 UTVIKLINGSTREKK, PROBLEMER OG KONFLIKTSITUASJONER

I kapittel 5 redegjør utvalget for hovedtrekkene i dagens regionale utvikling, drivkreftene bak, og hvilke problemer og konfliktsituasjoner som oppstår. Avslutningsvis pekes det på en del viktige utfordringer framover og forholdet til utvalgets oppgave.

Kapittel 1

Sammendrag

5 UTVIKLINGSTREKK, PROBLEMER OG KONFLIKTSITUASJONER

5 :1 Utviklingstrekk

Etter et opphold på 70-tallet har sentraliseringen skutt ny fart. Sentraliseringen skyldes mange forhold; bl.a. sammenhengen mellom bosettingsmønster og arbeidsmuligheter, større mobilitet i befolkningen og nye krav til arbeid, inntekt og fritid. Tendensen er at de områdene som har størst og mest variert arbeidsmarked fra før, også får størst tilstrømming og økt betydning. Områder med et svakere utgangspunkt blir hengende mer og mer etter. Forskjellen fra før er at det tidligere var fødselsoverskudd i landet - det skjedde en omfordeling av tilveksten. Nå er det selve befolkningsgrunnlaget som omfordeles.

Endringene i familieforhold og samlivsmønster fører til stadig flere husstander. Etterspørselen etter boliger vokser dermed langt raskere enn befolkningen, og vokser selv uten befolkningstilvekst. Dessuten innebærer velstandsutviklingen at det er stadig flere som ser seg råd til å skaffe eget hus og biler for å besørge transporten. Samtidig blir boligene større.

De tettbygde områdene får en mer spredt struktur. Spredningen skyldes til en viss grad behovet for å verne landbruks- og rekreasjonsområder. Viktigste er imidlertid drivkreftene som fører til utbygging i tettstedenes ytterkant, og privatbilismen.

Framtidsbildene "Scenarier for Norge mot år 2000" viser klare fellestrekk for utviklingen av bosettingsmønsteret som bekrefter dagens sentraliseringstendenser.

Det meste av framtidens byer og tettsteder er sannsynligvis bygd

allerede. Men befolkningens sammensetning, sosiale struktur og romlige aktivitetsmønster kan bli helt annerledes. For øvrig venter vi generelt sett at kreftene, spredning av tettstedene og konkurranse om utbyggingen.

Kapittel 1

Sammendrag

5 UTVIKLINGSTREKK, PROBLEMER OG

KONFLIKTSITUASJONER

5 :2 Problemene

Slik tettstedene utvikler seg, oppstår det problemer både innad og utad.

For den enkelte er resultatet sterkt varierende omgivelser, økende forskjeller, boligstrøk med stor gjennomtrekk og svake sosiale nettverk. Utbyggingen av nye områder foregår ofte uten tanke på levekårene til dem som skal bo der, eller den fysiske og sosiale sammenhengen i lokalsamfunnet. Samtidig sliter mange for å opprettholde lokale servicetilbud i eksisterende grendesentra.

Ressursforbruket øker stadig. Arealforbruket er langt større enn det befolkningsutviklingen skulle tilsi. Tettstedene koster også mer og mer i investeringer og drift, mens kvaliteten på mange offentlige tjenester og eldre anlegg forringes.

Tettstedsveksten, både som følge av spredning innenfra, og tilstrømming utenfra, skaper store konflikter i forhold til ønsket om å sikre ressursgrunlaget. Veksten er størst i de regionene som også har de mest verdifulle jordbruksressursene. Det meste av konkurransen om arealene blir dermed konsentrert til en liten del av landarealet, til tross for at Norge er et stort land målt i areal etter folketallet.

Kapittel 1

Sammendrag

5 UTVIKLINGSTREKK, PROBLEMER OG

KONFLIKTSITUASJONER

5 :3 Områder med arealkonflikter

I planbehandlingen er det oftest ulike vernehensyn som skaper problemer. Men konfliktene oppstår av og til med motsatt fortegn, f.eks. mellom statlig bruk og lokale verneinteresser. Jordvernet, slik det har vært praktisert i senere år, skaper også enkelte problemer for landbruksdriften på lengre sikt. Arealkonfliktene forekommer hyppigst der tettstedsveksten er størst og sterkes. Konfliktene oppstår likevel de flestesteder. Kommunegrensene skaper spesielle problemer.

Jordvernutredningen (NOU 1984:15) skiller mellom tre typer tettsteder:

- tettsteder der utbyggingsmulighetene begrenses av topografiske forhold
- tettsteder med alternative utbyggingsmuligheter
- tettsteder i felles bolig- og arbeidsmarkeder med begrensede utbyggingsmuligheter innenfor kommunegrensene. typene av

Her går utvalget nærmere inn på hva som kjennestegner situasjonen i disse tre tettsteder, og hvilke oppgaver en står overfor. I vedlegg C gir utvalget dessuten et kortfattet bilde av dagens situasjon i fem regionale områder som blir betraktet som spesielt konfliktfylte. Dette er områdene rundt Stavanger, Oslo, Trondheim, Nedre Glomma (Sarpsborg og Fredrikstad) og

Hamar.

Kapittel 1

Sammendrag

5 UTVIKLINGSTREKK, PROBLEMER OG KONFLIKTSITUASJONER

5 :4 Utfordringer

Dersom dagens utviklingstrekk fortsetter, vil konfliktsituasjonene blir forsterket. Oppgaven blir å tilrettelegge forholdene i byområdene. Her står vi overfor to grunnleggende problemer; ressursforbruket og utviklingen i folks fysiske og sosiale omgivelser. I andre distrikter er det samtidig betydelig ledig kapasitet; en kapasitet som blir stadig dårligere utnyttet.

Etter utvalgets mening er sentraliseringen en samfunnsøkonomisk ulønnsom omstillingsprosess. Det kan derfor være grunn til å se nærmere på hvordan det offentlige bruker pengene. Med knappere økonomiske rammer og mange konkurrerende målsettinger er det nødvendig å øke kravene til helhetlig styring. Dette stiller alle nivåer overfor store politiske og faglige utfordringer.

Det nasjonale ansvaret må bl.a. ligge i å utvikle politikken på en del viktige felt. I sentrale strøk er det et sterkt behov for å styre tettstedsveksten. Her trengs det nytenking og endret prioritering. Ønsker vi å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, er det også viktig å kunne videreutvikle gode lokalsamfunn ut fra naturlige fortrinn. Dermed blir det en hovedoppgave å finne fram til planformer som passer både for sentrale områder og for de usentrale.

For utvalgte blir hovedutfordringene å klarlegge hvordan en ut fra nasjonale mål skal få kommunene til å utvikle samfunnsmessig fornuftige utbyggingsmønstre, og hvordan de skal kunne gjennomføre slike løsninger på tvers av, og til tross for, administrative barrierer.

Kapittel 1

Sammendrag

6 PROBLEMENES ÅRSAKER

I dette kapitlet klarlegger utvalget de forvaltningsmessige årsakene til dagens problemer og konfliktsituasjoner. Utvalget redegjør for årsaker som kan tilskrives kommunenes planlegging, og hvilke som ligger bak; i plansystemet, av mer planfaglig karakter og i kommunaløkonomiske forhold.

Kapittel 1

Sammendrag

6 PROBLEMENES ÅRSAKER

6 :1 Kommunenes planlegging

Utvalget konstaterer at det ikke gjøres noe forsøk på å få utbyggings mønsteret best mulig. Hittil er det enkeltsaker, sektorplaner og planer for utbyggingsfelt som har gitt premissene for utviklingen, ikke oversiktsplanleggingen.

Kommunene mangler tilstrekkelig oversikt og perspektiv i den fysiske planleggingen. Bit-for-bit-løsningene dominerer, både ved valg av nye utbyggingsområder, behandlingen av plansaker og investeringer i nye infrastruktur. I forhold til nasjonale hensyn får planleggingen lett karakter av forhandlingsopplegg overfor statlige sektormyndigheter, ikke som samarbeid om gode helhetsløsninger.

Mange av dagens planer stemmer likevel dårlig med mulighetene for å få dem gjennomført. De blir ofte for detaljerte, både i forhold til utbyggerens interesser og uforutsette tiltak som en ønsker å fange opp.

I flerkommunale områder er det skrøpelige vilkår for plansamarbeid. Kommuneøkonomien er ikke det fundamentale problemet, heller ikke at det mangler gode planer. Som viktige årsaker peker utvalget derimot på liten motivasjon i forhold til hva lokal patriotisme og kultur betyr.

Dessuten finnes det ikke noe ansvarlig, felles styringsorgan i slike områder. Ingen tar ansvar på fellesskapets vegne. Erfaringene vise imidlertid at heller ikke storkommuner nødvendigvis fører til bedre planlegging.

Kapittel 1

Sammendrag

6 PROBLEMENES ÅRSAKER

6 :2 Plansystemet

Skal en styre gjennom prosessene i plansystemet, kreves det etter utvalgets mening et mer samlet og langt fastere helhetsgrep enn i dag. Nå går prosessene lett i vranglås.

Når ansvar for målutforming og gjennomføring er delt, kan helheten og de gode hensiktene bli borte underveis. Sektorene og nivåene kjemper for sine interesser hver for seg, uten at behov og muligheter blir sett i sammenheng. Kompetansen i dagens planlegging er for snever. Verken grunnplanet eller den nødvendige faglige og politiske bredden blir godt nok ivaretatt.

Arbeidsmetodene er også for dårlige. Medvirkningen strander ofte på grunn av kommunikasjonssvikt. Spesielt gir dagens høringspraksis et dårlig grunnlag for dialog. Debatten kommer på feil tidspunkt, går lett for seg på særinteressenes premisser og fører til at mange konflikter blir omgått bare for å få samstemmighet om planene.

I plansystemet fungerer ikke fylkesnivået som tenkt. Siktemålet med reformen i 1976 var at fylkeskommunen skulle bli en selvstendig og mer betydningsfull politisk enhet. Spørsmålet i dag er imidlertid om fylkeskommunen er i stand til å løse sine samordningsoppgaver i plan- og utbyggingssammenheng.

Etter utvalgets mening har fylkesplanleggingen til nå hatt liten innflytelse på kommunenes planlegging og den generelle utviklingen i fylkene. Årsakene kan tilskrives mange forhold, dels av intern karakter og dels faktorer utenfor fylkeskommunens kontroll.

Av mer interne problemer peker utvalget på vanskene overfor publikum og kommunene; liten interesse for fylkeskommunen blant folk flest, også i spørsmål som har med utbyggingsmønsteret å gjøre, ingen kommuner som stiller krav til fylkeskommunen på dette området, og på den andre siden overkommunespøkelset som gjør at fylkeskommunen lar være å engasjere seg i enkeltkommunenes disposisjoner.

Fylkeskommunen mangler også fagfolkene og en organisatorisk oppbygging som kunne gitt planarbeidet økt styrke og gjennomslagskraft. Samtidig er nye miljøer utenfor fylkeskommunen i ferd med å overta mange viktige oppgaver,

men ofte uten å være i posisjon til å ta initiativene som trengs.

De ytre faktorene ligger i forholdet til statlig forvaltning. Etter lovverket skal fylkeskommunene få stor innflytelse gjennom sine samordningsoppgaver i fylkesplanleggingen. Likevel går mange beslutninger og virkemidler utenom fylkeskommunen og fylkesplanleggingen.

Fylkeskommunereformen er heller ikke fulgt opp. Mulighetene for samordnet folkevalgt styring på fylkesnivået er blitt svekket, ikke styrket slik som forutsatt. Dette står i klar kontrast også til målsettingene i Regjeringens fornyelsesprogram. Resultatet kan bli et sektorplansystem der informasjonskanaler og kommandolinjer blir bygd opp direkte mellom statlige sektorer og kommunene, helt utenom fylkeskommunen.

De regionale statsetatene er på sin side fortsatt sterkt oppsplittet og lite samordnet. De har også i for liten grad bidratt i planarbeidet på kommunenes premisser, bl.a. ved for mye kontroll av detaljer framfor å klargjøre viktige statlige interesser og gi veiledning i områder der en kan vente utbygging.

Skal staten sentralt bidra til gode utbyggingsmønstre, må det skje ved å påvirke beslutningene som blir fattet i planprosessene lokalt og regionalt. Etter utvalgets oppfatning er ikke den sentrale forvaltningen godt nok innrettet mot dette systemet. Regionalpolitikken får derfor liten innflytelse på den utviklingen som faktisk skjer.

De enkelte departementene har lagt lite engasjement i å utvikle en samlet politikk. Den nasjonale politikken er både mangelfull og upresis, og gir rom for mange ulike syn. Det er heller ingen som har noe samlet ansvar for at nye kunnskaper på aktuelle problemfelt når fram til brukermiljøene.

I dag fanges ikke de viktigste beslutningene opp i det regionale plansystemet. Sektorlinjene er mer aktive. Utvalget forklarer dette med to forhold; at regionalpolitikken ikke er koplet sammen med andre konkrete virkemidler enn forvaltningsansvaret for plansystemet, og at det er en rekke departementer som helt uavhengig av dette trekker opp mål for utviklingen i kommuner og fylkeskommuner, med virkemidler for å gjennomføre dem. Dermed blir de nasjonale utspillene så mange og så ukoordinerte at det er ikke mulig å ta hensyn til alle, en må velge.

Heller ikke virkningene av statens politikk overfor regionalt og lokalt nivå blir vurdert samlet. Virkemidlene er sektorielle, uten helhet, uten effektive mekanismer som kan samordne dem og bidra til en mer helhetlig angrepsmåte.

Den sentrale planbehandlingen brukes også for lite systematisk. I dagens praksis fanger en bare opp visse konfliktsaker, mens spørsmål som gjelder kvaliteten i utbyggingsmønsteret, ofte ikke kommer fram til behandling. Staten har dessuten i lang tid unnlatt å bruke planbehandlingen som virkemiddel for å få bedre sammenheng i byområdene.

Hva fylkesplanene angår, er de hittil blitt brukt svært villkårlig av sentrale organer, og fylkesplanbehandlingen har bidratt lite til å løse konflikter mellom ulike departementers interesser i fylkene.

Kapittel 1

Sammendrag

6 PROBLEMENES ÅRSAKER

6 :3 Planfaglige årsaker

I planarbeidet er det oftest ingen mangel verken på planverktøy eller andre hjelpemidler. Dagens plansystem åpner mange innfallsvinkler og muligheter. Utvalget peker imidlertid på at det ikke lenger er nok å styre gjennom tradisjonelle arealplaner. I visse sammenhenger er også budsjett og handlingsprogram dårlig tilpasset oppgavene. Ellers vet vi generelt sett for lite om hvordan planredskapene fungerer.

Mangelfull tilgang på planleggingsdata er et større problem. Vi får

ikke full oversikt over de ulike interessene som knytter seg til utbyggingsmønsteret. Problemene skyldes flere forhold; dels uhensiktsmessige rutiner og dels at tilgjengelige data ikke er tilrettelagt for planleggingsformål, at vi ikke får de opplysningene vi ønsker, og at det er for vanskelig å måle visse verdier.

Kapittel 1

Sammendrag

6 PROBLEMENES ÅRSAKER

6 :4 Kommunaløkonomiske årsaker

Som utgangspunkt for beskrivelsen illustrerer utvalget de typiske problemstillingene i ulike kommunesituasjoner; i en enkelt kommune og i tre kommuner innenfor et regionalt fellesskap.

Ved endringer av utbyggingsmønsteret innenfor enkeltkommuner er det særlig åpningskostnadene i nye utbyggingsfelt kontra besparelser ved å utnytte tidligere investeringer som slår sterkt ut. Samtidig vises det liten vilje til å prioritere forbedringer på bekostning av nye tiltak, eller å investere i langsiktig kvalitet om andre løsninger er billigere på kort sikt.

Problemene med å få omfordelt utbyggingsoppgavene regionalt er knyttet til både avgiver- og mottakerkommunenes situasjon. Kommuner som får redusert utbygging, påberoper seg uheldig langtidsvirkninger i form av sviktende skatteinntekter, skjev aldersstruktur og større utgifter. I mottakerkommunen ligger årsakene i et stort likviditetsproblem og frykt for de miljømessige konsekvensene av sterk vekst. Frivillige utjevningsordninger, der det er definert hvem som skal gi, og hvem som skal få, er det vanskelig å vinne gehør for.

Utvalget har også vurdert mulige konsekvenser av fylkeskommunens virksomhet. Hovedinntrykket er at større fylkeskommunale tiltak kan utløse et byggepress i kommunene, men at det omvendte antakelig er mer typisk; at kommunenes utbygging skaper stort behov for fylkeskommunale investeringer i nye veier, skoler o.a.

Avslutningsvis går utvalget inn på kommunenes økonomiske rammebetingelser og virkningene av nytt inntektssystem.

Med økt kommunal frihet, og redusert ansvar sentralt, blir fremtiden til en kommune i større grad et lokalt ansvar. Denne friheten kan imidlertid utnyttes best av de kommunene som opplever til tilflytting og vekst i skattegrunnlaget. Kostnadsbyrdene i utbyggingssammenheng er heller ikke likt fordelt, men påvirkes av markedskrefter som kommunene har liten innflytelse på. Dette virker på samme måte; i pressområder er mulighetene for å få utbyggere til å betale store, mens kommuner i andre områder må subsidiere utbyggingen for å trekke til seg ny aktivitet.

For øvrig er det et problem når mangel på langsiktig budsjettering sentralt fører til at kommunene ikke vet hva de kan regne med av inntekter.

Nytt inntektssystem har ikke noe styrende virkning på utbyggingsmønsteret. Dette er det imidlertid heller ikke ment å ha. I regionale fellesskap utjevner inntektssystemet likevel enkelte problemer, men ikke alle. Blant annet gir det fortsatt bedre vilkår for de kommunene som som får de fleste og de beste skattebetalerne.

Utvalgets konklusjon er derfor at dagens økonomiske ordninger ikke er særlig godt egnet til å fremme fornuftige utbyggingsmønstre.

Kapittel 1

Sammendrag
 7 EKSISTERENDE ORDNINGER SOM FREMMER GODE
 UTBYGGINGSMØNSTRE PÅ TVERS AV KOMMUNE- OG
 FYLKESGRENSER

Utvalget har innhentet et omfattende materiale om ulike ordninger som fremmer gode utbyggingsmønstre på tvers av kommune- og fylkesgrensene. Dette kapitlet gir imidlertid ikke noe fullstendig bilde av alle ordninger som kan ha interesse, kun en del utvalgte eksempler. Eksempelene er gruppert under fire hovedpunkter; samarbeidsmodeller i den regionale planleggingen, metoder sentralt for samordning og formidling av nasjonale interesser, planfaglige metoder og økonomiske ordninger.

Kapittel 1

Sammendrag
 7 EKSISTERENDE ORDNINGER SOM FREMMER GODE
 UTBYGGINGSMØNSTRE PÅ TVERS AV KOMMUNE- OG
 FYLKESGRENSER
 7 :1 Samarbeidsmodeller i den regionale
 planleggingen

Utvalget redegjør for lokalt initierte samarbeidsformer, regionkommuneordninger, innsatsorganer på fylkesnivået og statlig oppnevnte utbyggingsselskaper.

Av lokale samarbeidsformer nevnes interkommunale plankontorer og ulike organisasjonsmodeller for interkommunalt plansamarbeid.

Gjennom et interkommunalt plankontor tar medlemskommunene sikte på å samarbeide om fagkompetansen og sikre seg tilgang på et bredere spekter av tjenester. Som eksempel viser utvalget til to kontorer som har utviklet seg forskjellig.

Internkommunalt plansamarbeid kan kommunene organisere på mange måter; på fritt grunnlag, etter kommuneloven, som aksjeselskap, andelslag o.l. Her beskriver utvalget samarbeid gjennom samråd, etter kommuneloven og i aksjeselskap. I tillegg omtales ordninger som blir benyttet i Sverige, Danmark og Finmark.

Med regionkommuner forstår utvalget myndighetsorganer som er spesielt opprettet for å ta seg av sentrale styrings- og driftsoppgaver i flerkommunale områder. Slike sammenslutninger finnes ikke i Norge, men forekommer i mange andre land. Utvalget gir eksempler fra Danmark, Finland og Storbritania.

På fylkesnivået har både fylkeskommune og ulike statlige etater i mange tilfelle bidratt til å samordne kommunenes planlegging. Spennvidden i organisasjonsformer er stor, fra rent interkommunalt samarbeid med fylkeskommunal bistand til sentralstyrte statlige prosjekter.

Som eksempler på samarbeid med utspring i fylkeskommunen tar utvalget med regionale boligbyggeprogram, regionale fylkesdelplaner og et scenarieprosjekt om utbyggingsmønsteret langs en ny riksvegparcell.

Av sentralt initierte tiltak nevnes Landbruksdepartementets prosjekt om arealforvaltningen samordner kommunal planlegging i Sverige, Danmark og Finland.

Statlige selskaper er organer som sentrale myndigheter oppnevner for å ta hånd om planlegging og utbygging i visse områder. Utvalget kjenner ikke til eksempler på denne organisasjonsformen her i landet, men skisserer prinsippet for de britiske "New Town Corporations", som er en vanlig modell for slike selskaper.

Kapittel 1

Sammendrag

**7 EKSISTERENDE ORDNINGER SOM FREMMER GODE
UTBYGGINGSMØNSTRE PÅ TVERS AV KOMMUNE- OG
FYLKESGRENSER****7 :2 Metoder for å samordne og formidle
nasjonale interesser**

I mange land er det etablert spesielle organisatoriske ordninger sentralt, ofte direkte under regjeringens ledelse, som skal sikre nødvendig samordning av statens virksomhet på ulike sektorer. Som eksempel nevner utvalget Nederland, der arealpolitikken er utviklet til en politikk rettet mot strukturen i utbyggingsmønsteret og kvaliteten i miljøet. Her blir de nasjonale målene i den fysiske planleggingen brukt som redskap for å kontrollere og samordne alle vedtak som kan få fysiske konsekvenser. Saksavgjørelsene forberedes administrativt og politisk av bredt sammensatte utvalg på høyt nivå.

Slike mål er ikke klart uttalt i norsk planleggingspolitikk, men utvalget peker på flere eksisterende organer som brukes til å samordne beslutningene.

De fleste land vi kan sammenlikne oss med, har også utviklet egne metoder for å formidle de nasjonale målene i fysisk planlegging. Utvalget viser her til ordninger i andre nordiske land, Storbritannia og enkelte stater i USA og Canada. I Norge vil rikspolitiske bestemmelser etter plan- og bygningsloven kunne få tilsvarende betydning.

Kapittel 1

Sammendrag

**7 EKSISTERENDE ORDNINGER SOM FREMMER GODE
UTBYGGINGSMØNSTRE PÅ TVERS AV KOMMUNE- OG
FYLKESGRENSER****7 :3 Planfaglige metoder**

Utvalget illustrer regionplanen som styringsverktøy for utbyggingsmønsteret og gir eksempler på informasjonssystemer som kan bidra til bedre planlegging.

Grønne belter eller soner er en metode mange land har tatt i bruk for å styre utviklingen av byer og tettsteder. Utvalget redegjør for hvordan slike bebyggelsessprerter virker i regionplanleggingen i Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia.

Av informasjonssystemer viser utvalget til eksempler på analysemodeller og metoder for arealregnskap. Her nevnes en modell Norges Byggforskningsinstitutt har utviklet for boligmarkedet, modellen utvalget har brukt for å undersøke de kommunaløkonomiske konsekvensene av endret utbyggingsteknikker for å klassifisere og vurdere bruken av arealer.

Kapittel 1

Sammendrag

**7 EKSISTERENDE ORDNINGER SOM FREMMER GODE
UTBYGGINGSMØNSTRE PÅ TVERS AV KOMMUNE- OG
FYLKESGRENSER**

7 :4 Økonomiske ordninger

Utvalget beskriver to ordninger med avgift på ny utbygging som finansieringskilde for offentlige grunnlagsinvesteringer samt regionale utjevningsordninger i Sverige og Danmark.

Viktige elementer i den danske ordningen er sonelovgivningen, avgiften på grunnareal som frigjøres fra landsone, og fylkeskommunenes fond for byggemodning og gjennomføring av regionplanene. I Florida brukes utbyggingsavgifter som en forlengelse av prinsippet om selvkost i nye byggefelt, og skal bidra til å finansiere gapet mellom hva det koster å legge til rette for innflytting, og hva innflytterne selv betaler gjennom skattesystemet.

De regionale utjevningsordningene i Sverige og Danmark er vurdert av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Av erfaringer med interesse for Norge nevnes regionalpolitiske hensyn, egne utjevningsordninger for hovedstadsområdene og systemet for inntektsutjevning.

Kapittel 1

Sammendrag

8 UTVALGETS FORSLAG

Forslagene legges fram i fire knipper; ett knippe med løsninger og tre med tilhørende virkemidler, hhv. organisatoriske, planfaglige og økonomiske.

Kapittel 1

Sammendrag

8 UTVALGETS FORSLAG

8 :1 Løsninger

Utvalget mener at de gode langsiktige løsningene ligger i en bedre kommuneplanlegging og i en bedre regional samordning av disse planene. Dette vil kreve at planmyndighetene på alle nivåer sørger for å få et langt klarere innhold i virksomheten; bedre målretting, bevisst plansamarbeid og systematisk etterprøving.

Kapittel 1

Sammendrag

Bedre kommuneplanlegging

Kommuneplanen må bli en strategisk rammeplan der en på den ene siden får et mer helhetlig og langsiktig perspektiv for hvordan de nasjonale interessene i planleggingen skal ivaretas, og på den andre siden får rettet planene bedre inn mot dem som skal ta på seg ansvaret for å gjennomføre dem. Med strategisk rammeplan mener utvalget en plan som låser fast viktige hovedprinsipper, men som for øvrig er åpen for forhandlinger med ulike parter. Rammeplanen må være utgangspunktet for arbeidet både med kommunenes egne detaljplaner og private planforslag, ikke omvendt.

Det er nødvendig å vise større oppfinnsomhet for å få finansiert og gjennomført planene. Der utbyggingspresset er stort, bør kommunene stimulere private interesser til å besørge mer av investeringene. I prioriterte utbyggings situasjoner må fylkeskommunen kunne bidra med positive virkemidler på egne og statens vegne.

Kapittel 1

Sammendrag

Bedre regional samordning

Bedre regional samordning kan en tenke seg å få til på flere måter.

En metode kan være å skape nye administrasjonsheter gjennom kommunesammenslutninger, regionkommuner, landsdelskommuner ol. Slike løsninger innebærer imidlertid gjennomgripende endringer i forvaltningssystemet og ligger utenfor dette utvalgets mandat å utrede.

Utvalgets forslag er basert på at de skal kunne fungere innenfor et system der hovedtrekkene i dagens mønster av kommuner og fylkeskommuner er opprettholdt, og at samordningen kan skje gjennom frivillig samarbeid der både oppgaver og vedtaksansvar er lagt til lokale folkevalgte organer.

Skal den regionale samordningen fungere på denne måten, må en få inn en sterk og samlende drivkraft. Utvalget foreslår å bruke positive virkemidler som drivkraften, og organisere en beslutningsprosess omkring fordelingen av disse virkemidlene. Dette kan gjøres både gjennom interkommunale organer og gjennom fylkesplanleggingen. I begge tilfelle ligger nøkkelen i å gi fylkeskommunen en ny initierende rolle - ikke på bekostning av primærkommunens myndighet, men ved å desentralisere statlige oppgaver og skape nye samarbeidsformer.

Samarbeidet kan utvikles gjennom flere stadier:

- Mulighetene for samarbeid klarlegges gjennom fylkesplanleggingen, ikke etter faste regioninndelinger, men etter hvilke kommuner som har felles interesser i ulike sammenhenger.
- Kommunene velger selv om de vil delta, men må organisere seg for å få utnyttet virkemidlene som fylkeskommunen disponerer.
- Plansamarbeidet gjennomføres med bistand fra fylkeskommunen. Eksempelvis kan det kunne ut i prioriteringer på konkrete saksområder som i neste instans blir integrert i fylkesplanleggingen.
- Løsningene gjennomføres med bistand fra staten, både sentralt og regionalt. Fylkesmannens deltakelse må være i form av skranker fastlagt på nasjonalt nivå.
- Samarbeidet kan opphøre når oppgaven kommer til en naturlig avslutning.

Dersom arbeidet ikke fører til resultater, foreslår utvalget at sentrale myndigheter griper inn og repeterer samme metode. Skulle heller ikke dette føre fram, kan kommunenesammenslutninger være en aller siste utvei.

Kapittel 1

Sammendrag
 Bedre regional samordning
 8 :2 Organisatoriske virkemidler

Utvalgets forslag til løsninger er avhengige av planprosesser som fungerer, et stimulerende og handlekraftig fylkesnivå og klarere roller sentralt.

Kapittel 1

Sammendrag
 Planprosesser som fungerer

Etter utvalgets oppfatning må de som deltar i planprosessene, legge større vekt på å bygge opp kompetansemiljøer som kan drøfte seg fram til gode løsninger.

Grunnplanet som blir berørt av endringene i samfunnet, må delta i en to-veis kommunikasjon. En må også få større tverrfaglighet i diskusjonen. Her kan kommunene skaffe seg bedre faglig bredde bl.a. gjennom kompetanseringer der en samarbeider om fagkompetansen. Kommuner i regionale fellesskap kan også samarbeide i beslutningsprosessen, f.eks. ved samråd etter prinsippet for fullført saksbehandling. I fylkesplanarbeidet må kommunene trekkes inn mer direkte. Dette kan skje både gjennom rådgivende utvalg som fylkeskommunen oppretter, og i regi av Kommunenes sentralforbund.

For å sikre folkevalgt styring og møte problemene med dagens sektordeling bør partiapparatet i kommuner og fylkeskommuner styrkes og gjøres mer selvstendig.

Arbeids- og presentasjonsformene må bli bedre; ledigere, raskere og mer rett på sak. Dette gjelder både plandokumentene og metodene for høring, forhandling og mekling.

Kapittel 1

Sammendrag
 Et stimulerende og handlekraftig fylkesnivå

Utvalget mener det er nødvendig å få aktivisert fylkeskommunen til å fungere slik som tenkt ved reformen i 1976. Fylkeskommunen må utvikles til å bli et dynamisk politisk element også i spørsmål som gjelder utbyggingsmønsteret. Her kan spenningsfeltet mellom statlige interesser og virkemidler, og kommunenes behov og forventninger, gi virkemidler som står i et rimelig forhold til det ansvaret den pålegges.

Alle planrettede avgjørelser som blir fattet på fylkesnivået, bør samles i fylkeskommunen. Siktemålet må være at de statlige fagorganenes ansvar blir begrenset til å ivareta nasjonale interesser gjennom klart definerte kontroll- og veiledningsoppgaver.

Ansvaret for statlige virkemidler som har betydning for utbyggingsmønsteret, bør legges til fylkeskommunen og trekkes inn i fylkesplanleggingen. Eksempler på virkemidler det kan være aktuelt å overføre, er gitt i vedlegg D. Til gjengjeld forutsetter utvalget at fylkeskommunen også får et ansvar for å etterprøve bruken av disse virkemidlene.

Fylkeskommunen bør også få hovedansvaret for forsøks- og utviklingsarbeid på regionalt nivå; både som kontaktledd i de regionale forskningsmiljøene og som prosjektleder for sentralt initierte forsøk innenfor fylket.

Kapittel 1

Sammendrag

Klarere roller sentralt

Etter utvalgets oppfatning bør de sentrale statsorganenes innsats i den regionale planleggingen være Regjeringens felles ansvar. Her må staten utvikle en helhetlig nasjonal politikk med mål og rammer som en forventer at kommuner og fylkeskommuner skal gjennomføre, og som den statlige forvaltningen kan vurdere plansaker, økonomiske virkemidler og andre tiltak i forhold til.

Sentralt må staten organisere seg bedre for oppgave. Løsningen ligger både i en bedre sentral samordning og i en bedre sektororganisering.

Utvalget foreslår at ett av dagens interdepartementale utvalg får hovedansvaret for å utvikle og samordne premissene for statens felles innsats i det regionale plansystemet.

Det er behov for å få forvaltningsansvaret for plansystemet og statens virkemidler overfor kommunesektoren best mulig samlet i ett departement. Her mener utvalget at en bør vurdere å overføre planavdelingen i Miljøverndepartementet til Kommunal- og arbeidsdepartementet. Løsningen kunne f.eks. være et nasjonalt forskningssenter eller å organisere slike oppgaver i et eget plandirektorat.

Utvalget mener at den nasjonale politikken må formidles på en mer konkret og direkte måte enn gjennom stortingsmeldinger. For viktige nasjonale utbyggingsoppgaver bør det utarbeides langsiktige koordineringsplaner sentralt. Dessuten bør staten bruke de nye mulighetene for rikspolitiske bestemmelser til å utvikle et nasjonalt sett med mål og rammer som alle deltakere i planprosessene skal forholde seg til.

Den sentrale planbehandlingen må brukes mer systematisk. Utvalget mener at plansaker som skal avgjøres av sentrale myndigheter, i større grad må behandles etter prinsipper nedfelt i rikspolitiske bestemmelser framfor skjønn fra sak til sak.

Godkjent fylkesplan må forplikte de ulike statsorganene som er berørt, både sentralt og regionalt. I spørsmål som angår utviklingen av utbyggingsmønsteret, bør fylkesplanbehandlingen bli statens viktigste kontaktflate med kommuner og fylkeskommuner.

Her skisserer utvalget et samlet opplegg for hvordan en kan organisere kommunikasjon og rammestyring mellom sektorer og nivåer gjennom plansystemet. Prinsippet er at en får planprosessene til å rotere på hvert nivå, med plandokumentene som formidlingsmekanisme til andre forvaltningsorganer.

Kapittel 1

Sammendrag

Klarere roller sentralt

8 :3 Planfaglige virkemidler

Planmyndighetene må til enhver tid ha tilgang til hensiktsmessige planredskaper, grunnlagsdata og analyseverktøy.

Kapittel 1Sammendrag
Planredskaper

Etter utvalgets oppfatning har vi stort sett de plantypene som er nødvendige, i kommune- og fylkesplanarbeidet. Planredskapene må imidlertid brukes med nytt innhold og på nye måter.

I kommuneplanen må det legges mer vekt på å få fram oversikt og strategiske valg. Tidsperspektivet som ligger under, må bli vesentlig lengre enn en vanlig planperiode, og i hvertfall 30-40 år. Her bør arealdelen først og fremst vise overordnet struktur og kvalitet i utbyggingsmønsteret, binde opp viktige hovedprinsipper for utbygging og vern, og gi mål og rammer for videre planlegging.

I regionale fellesskap må en utnytte mulighetene i plansystemet til å utvikle nye planvarianter som kan knytte kommuneplanene bedre sammen. En kan tenke seg slike planer som en form for fylkesdelplan der innholdet varierer, alt etter hvilke oppgaver partene tar sikte på å få samordnet.

Ønsket om å prioritere kvalitet og effektivitet i utbyggingsmønsteret krever en ny dimensjon i dagens styringsredskaper, både lokalt og regionalt. Utvalget foreslår et handlingsprogram for bedre infrastruktur som metode for å begrense tilfeldighetene bak dagens tettstedsutvikling. Lokalt kan kommunene bruke handlingsprogrammet på en ordnet og effektiv måte. Regionalt kan det bli den viktigste nøkkelen til bedre samlet styring.

Kapittel 1Sammendrag
Data og analyseverktøy

Utvalget peker ut en del tiltak som kan bidra til at planprosessene holdes i gang og utvikles videre. Her bør en bl.a. få bedre arkivordninger, et faglig kontaktledd i fylkeskommunene til støtte for kommunene og standard data- og modellpakker for kommunene og standard data- og modellpakker for kommune- og fylkesplanarbeidet.

Kapittel 1Sammendrag
Data og analyseverktøy
8 :4 Økonomiske virkemidler

Gjennom de økonomiske virkemidlene foreslår utvalget å forandre kommunenes rammebetingelser med tanke på reaksjonsmønsteret en ønsker å få fram, dvs. gode langsiktige utbyggingsmønstre.

Kapittel 1Sammendrag
Prinsipper

Utvalgets forslag tar utgangspunkt i at:

- Kommunene skal ta ansvaret for sine egne handlinger. Støtte fra stat og fylkeskommune skal komme som bistand til å velge gode utbyggingsløsninger.
- Fylkeskommunene skal disponere positive virkemidler. Nødvendige begrensninger og skranker må settes av statlige myndigheter. Ordningene skal fungere slik at det lønner seg å velge fornuftige helhetsløsninger, utløse nytenking og oppmuntre til bedre planlegging.
- Staten må nøytralisere de økonomiske motiverte årsakene til at kommuner i et regionalt fellesskap finner det vanskelig å innrette seg etter gode regionale løsninger.

Kapittel 1Sammendrag
Finansiering av ny utbygging i vekstområdene

Utvalget foreslår at ny utbygging i vekstkraftige områder prinsipielt skal finansiere seg selv, enten over kommunebudsjettene eller ved direkte samarbeid med utbyggere.

Kapittel 1Sammendrag
Bruk av statlige investeringsmidler

Statlige tilskudd og lån til investeringer bør bare brukes i prioriterte utbyggingssituasjoner. Etter utvalgets mening må dagens rammer brukes på en annen måte.

Det er behov for vesentlig mer midler til gjenbruk og forbedringer i bebygde områder. Det er også behov for mer midler til utbyggingstiltak i nye områder. Dette må skje enten ved å omprioritere innenfor dagens overføringer til kommunesektoren, eller gjennom nye selvfinansierende ordninger.

Disse spørsmålene må fylkeskommunene, som skal videreutvikle bruksområdene for statlige investeringsmidler, ta opp i fylkesplanbehandlingen.

Kapittel 1

Sammendrag

Avgift på omdisponering av
landsbruksjord/fond for bedre
utbyggingsmønstre

Utvalget foreslår at det blir innført avgift på bruk av landbruksjord til utbyggingsformål. En slik ordning skal bidra til en bedre gjennomtenkt arealpolitikk og lette gjennomføringen av utbyggingstiltak, også i landbruksområder, som kan skape gode langsiktige helhetsløsninger.

Ordningen bør gjelde i hele landet, men vil kunne innføres fylkesvis etter hvert som Regjeringen finner det hensiktsmessig.

Avgiften innkreves for areal som landbruksmyndighetene mener burde bevares for landbruksformål, men som likevel blir tillatt omdisponert ut fra andre hensyn. Gjennom fylkesplanen skal fylkeskommunen kunne unnta visse områder og fastsette nærmere grenser.

Fylkeskommunen bør bestemme hvilke satser som skal benyttes, i tilknytning til fylkesplanbehandlingen. Utgangspunktet er at avgiften minst skal utlikne den økonomiske fordelene av å bygge på landbruksjord, i gravbare masser. I en senere fase bør en vurdere om satsene også kan graderes etter kvalitet.

I første instans mener utvalget at det er hjemmelsinnehaver som skal svare for avgiften. Avgiften bør betales i forbindelse med fradeling etter plan- og bygningslovens bestemmelser. Skattefogden i vedkommende fylke kan sørge for innkrevingen.

Utvalget foreslår at de innbetalte midlene blir samlet i fylkesvise fond som fylkeskommunene disponerer. Midlene bør gå uavkortet tilbake til kommuner som velger å legge til rette for gode utbyggingsmønstre, uavhengig av opphavskommune. De skal kunne brukes både til tiltak i eksisterende områder og for å tilrettelegge ny utbygging. Formålene må utvikles nærmere gjennom situasjonstilpasset bruk.

Kapittel 1

Sammendrag Regionale utjevningsordninger

Utvalget mener det er nødvendig å innføre regionale utjevningsordninger som kan eliminere konkurransen om skattebetalerne innenfor et regionalt fellesskap. Slike ordninger ligger utenfor dette utvalgets mandat og må utredes i en annen sammenheng.

Kapittel 1

Sammendrag Budsjettdordninger for investeringer i regionale tiltak

Utvalget foreslår en ordning innenfor rammen av det kommunaløkonomiske opplegget der en viss del av de statlige overføringene blir øremerket investeringer i regionale tiltak. Dette skjer på bekostning av driftstilskuddene til visse kommuner, som imidlertid kan få økte investeringstilskudd i stedet.

Tilskuddsmidlene fordeles i første omgang på aktuelle fylkeskommuner, gjennom fylkesvise rammer som avklares i forbindelse med fylkesplanbehandlingen. Fylkeskommunen fordeler midlene videre til de kommunene som velger å gjøre seg bruk for dem.

Bruksområdene er det kommunene selv som skal utvikle. Eneste vilkår er at tiltakene har et regionalt perspektiv, og at de er forankret i en fylkes(del)plan. Kommuner som ikke oppfyller kravene, velger selv å utelukke seg fra ordningen.

Kommunene kan få en egen regional ramme til disposisjon om de går sammen i en felles organisasjon.

I tillegg peker utvalget på en alternativ ordning sentralt som kan anvendes i aktuelle situasjoner. Her får en imidlertid ikke utnyttet effekten av det dynamiske elementet på regionalt og lokalt nivå.

Utvalget skisserer også en ordning som kommunene kan innføre på eget initiativ. Prinsippet er at de samler interkommunale utgifter i et felles budsjett, bidrar med tilskudd, f.eks. ved å sette av en bestemt del av skatteinntektene, og oppretter et regionalt råd som kan administrere midlene.

Etter utvalgets mening må ansvaret for driften av regionale tiltak føres tilbake til de enkelte kommunene så langt det er mulig. Der dette ikke lar seg gjøre, kan driften organiseres gjennom interkommunale selskaper, ved tilskudd til et felles driftsbudsjett o.l.

Kapittel 1

Sammendrag

9 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Her drøfter utvalget de administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene. I prinsippet kan alle forslag gjennomføres innenfor dagens totale bevilgningsrammer. Der det er nødvendig å styrke innsatsen, må en i større grad omprioritere og mobilisere de samlede ressursene i samfunnet.

Kapittel 1

Sammendrag

9 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

9 :1 Konsekvenser for private

Bedre utbyggingsmønstre vil få positive virkninger for folks levkår. Utvalgets forslag innebærer også at publikum og ulike private interesser skal få bedre muligheter til å påvirke sin egen situasjon.

Kapittel 1

Sammendrag

9 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

9 :2 Konsekvenser for kommunene

Utvalget foreslår ingen nye oppgaver eller tiltak som fører med seg nye utgifter. Tvert om skal kommunene bli bedre rustet til å økonomisere med dagens ressurser. De økonomiske virkemidlene legges til rette for rimeligere helhetsløsninger og mer fleksible finansieringsordninger. Betingelsen er målrettet planarbeid og vilje til samarbeid.

Kapittel 1

Sammendrag

9 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

9 :3 Konsekvenser for fylkeskommune

Fylkeskommunene vil få andre arbeidsoppgaver. For fylkesnivået sett under ett, åpner utvalgets forslag for en betydelig rasjonaliseringsgevinst. Administrativt kan oppgavene dekket ved å omprioritere innenfor dagens bemanning og utnytte ressursene i kommuner og andre kompetansetilgjør. Utgiftene må dekket på en annen måte.

Kapittel 1

Sammendrag

9 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

9 :4 Konsekvenser for staten

Mye av dagens kapasitet i den regionale statsforvaltningen kan trappes ned. I stedet vil fylkeskommunen trenge ressurser til nye oppgaver. De samlede utgiftene blir likevel ikke større.

I den sentrale forvaltningen bør utvalgets forslag få konsekvenser for hvordan arbeidsoppgaver og stillingshjemler blir prioritert og fordelt.

Forslagene til økonomiske virkemidler forutsetter ingen økte overføringen til kommunene. De vil imidlertid virke inn på utformingen av statsbudsjettet og det kommunaløkonomiske opplegget.

Kapittel 1

Sammendrag

10 BEHOV FOR LOVENDRINGER OG VIDERE

UTDANNING

Avslutningsvis oppsummerer utvalget behovet for lovendringer og videre utredning.

Kapittel 1

Sammendrag
10 BEHOV FOR LOVENDRINGER OG VIDERE
UTDANNING
10 :1 Lovendringer

Her mener utvalget at nabokommuner må få rett til å legge fram innsigelser også til kommuneplaner, jfr. PBL 20-5. For øvrig må det skaffes lovhjemmel for forslaget om avgift på omdisponering av landbruksjord.

Kapittel 1

Sammendrag
10 BEHOV FOR LOVENDRINGER OG VIDERE
UTDANNING
10 :2 Videre utredning

Utvalget foreslår at en arbeider videre med de regionale styringsmodellene for å få klarlagt hvilke enheter og samarbeidsformer som best kombinerer ulike styrings- og driftsbehov. Dette gjelder både interkommunale løsninger og fylkesstrukturen.

Hva kunnskapsgrunnlaget angår, nevnes behovet for økt forståelse av hva det koster å forsyne befolkningen med offentlige anlegg og tjenester i ulike bysituasjoner, og for å utrede hvordan en kan få belyst de økonomiske konsekvensene av endret bosettingsmønster i forbindelse med behandlingen av større utbyggingstiltak o.l. Dessuten bør en finne ut hvordan nye forskningsresultater kan formidles til brukermiljøene på en bedre måte.

Til systemsiden mener utvalget at det er spesielt viktig å utvikle hensiktsmessige plandata og analyseverktøy, metoder for å beregne samfunnskostnader og opplegg for systematisk etterprøving av planleggingen.

Konkrete forslag til økonomiske utjevningsordninger ligger utenfor dette utvalgets mandat, men bør utredes med tanke på å eliminere konkurransen om skattekraft mellom kommunene i regionale fellesskap.
