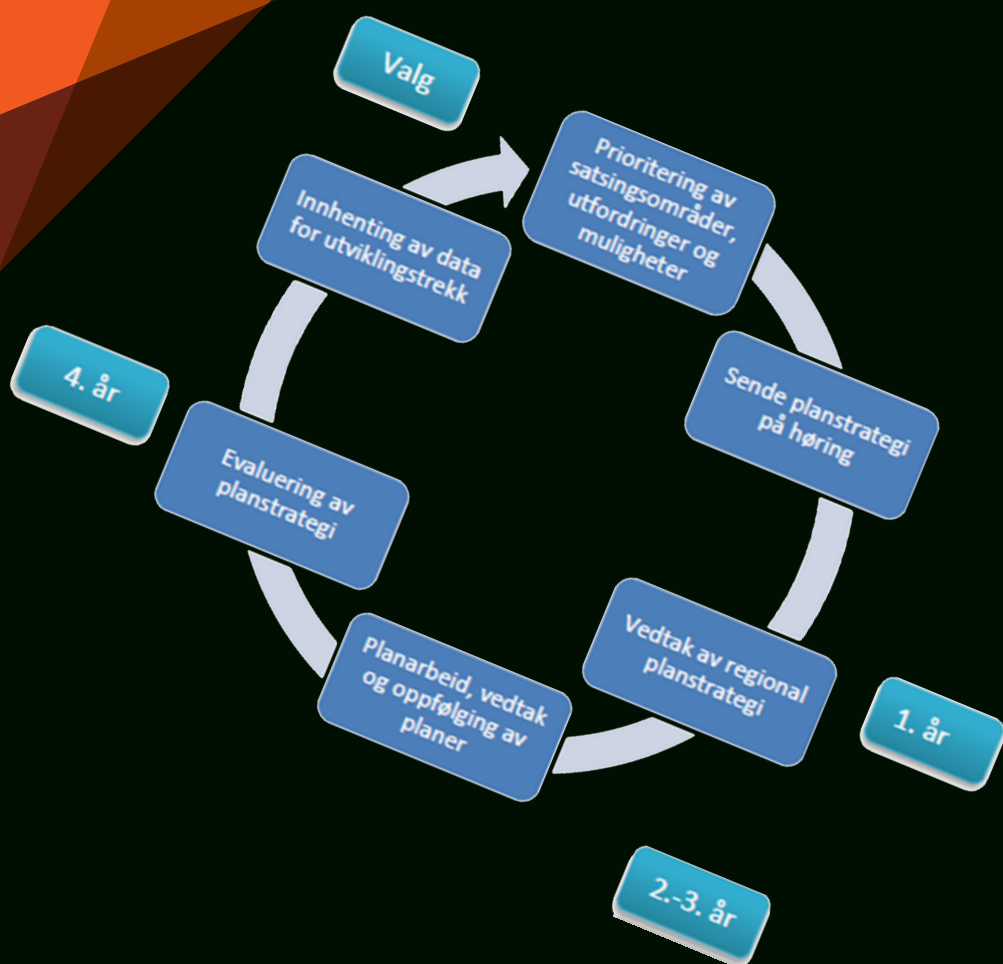


Planveileder for Finnmark fylkeskommune



Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 3 |
| 1 Innledning | 4 |
| 1.1 Formålet med planlegging | 4 |
| 1.2 Hvilke oppgaver skal fylkeskommunen planlegge for? | 4 |
| 1.3 Oppbygging av planveilederen..... | 5 |
| 2 Plansystemet i Finnmark fylkeskommune | 6 |
| 2.1 Plantyper | 6 |
| 2.2 Overordnede temaer | 8 |
| 2.3 Økonomiplan | 8 |
| 3 Krav til planarbeidet..... | 10 |
| 3.1 Regional planstrategi (Pbl kapittel 7) | 10 |
| 3.2 Regionale planer (Pbl kapittel 8) | 12 |
| 3.3 Regionale strategier | 16 |
| 3.4 Temaplaner..... | 17 |
| 4 Koordinering og samordning av regionale plan- og strategiprosesser | 19 |
| Vedlegg | 21 |

Forord

Planveilederen for Finnmark fylkeskommune ble første gang utgitt i 1992 og senere revidert i 1997 og i 2009.


Planlegging er et verktøy for politisk styring. I planlegging skal fylkeskommunen sørge for en helhetlig samordning. All planlegging bygger på kunnskap, og i planprosesser skal en sikre informasjon, åpenhet og deltagelse. Planlegging skal sikre en bærekraftig utvikling i Finnmark.

Planveilederen er forankret i kommuneloven og plandelen til plan- og bygningsloven som trådte i kraft 1. juli 2009. Samtidig bygger den på de tradisjoner som Finnmark fylkeskommune har for utarbeiding og oppfølging av planer. Del 1 av veilederen gir en oversikt over plantypene som fylkeskommunen bruker, og hvordan disse skal knyttes til økonomiplanprosessen. I del 2 gir planveilederen en grundigere redegjørelse for forskjellene mellom plantypene. Deltakere i regionale eller interkommunale planprosesser bør ha en dypere innsikt i plan- og bygningsloven, derfor henvises det til plan- og bygningsloven i veilederen.

Planveilederen skal være klargjørende i forhold til krav til både planprosesser og planinnhold, så vel som oppfølging av de forskjellige planene. Veilederens målgruppe er først og fremst fylkespolitikere, ledere og saksbehandlere som skal være med i planprosesser. Andre som skal medvirke i fylkeskommunale planprosesser skal gjøres kjent med planveilederen.

Lederne har ansvar for å informere om veilederen innen sin sektor og påse at den brukes.

Vadsø, mai 2014



Øystein Ruud
fylkesrådmann

1 Innledning

1.1 Formålet med planlegging

Planlegging kan deles opp i to hovedelementer: Prosess og planprodukt. Planprosessen er den tida som brukes til å utarbeide en plan, de valg og vurderinger som gjøres underveis og den medvirkning som skjer med berørte aktører. Planen er produktet av planprosessen.

En plan skal fungere som redskap for handling. Planer bør helst ha målbare mål. Det vil si at planer skal etterstrebe målsettinger som er realistiske og mulig å oppnå i planens virkeperiode. Planene bør inneholde strategier for hvordan en kan nå målene basert på grundige analyser og utredninger. Planen bør belyse eventuelle tiltak som krever økonomiske ressurser, slik at de kan knyttes til økonomiplanen.

Planer som utarbeides av fylkeskommunen skal være politiske dokumenter, basert på faglige vurderinger. En plan blir til i nært samspill mellom politikerne og administrasjonen i fylkeskommunen, og i samarbeid med berørte offentlige og private virksomheter. Administrasjonen vil ha en rolle som faglig utreder. Politikernes rolle er å foreta veivalg i planprosessen, velge mellom alternative løsningsforslag og vedta planen.

Når planproduktet foreligger og er politisk behandlet, starter arbeidet med å følge det opp. Administrasjonen har først og fremst ansvar for at planene følges opp, men det politiske nivået bør involveres jevnlig i dette arbeidet.

1.2 Hvilke oppgaver skal fylkeskommunen planlegge for?

Fylkeskommunen har fire integrerte roller som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunen skal være påvirker, utvikler, tjenesteyter og forvalter.

Påvirkerrollen berører fylkeskommunens ansvar for å øve innflytelse på nasjonal og internasjonal politikk for å ivareta Finnmarks behov og interesser.

Utviklerrollen fordrer at fylkeskommunen er en aktiv og offensiv pådriver, planlegger og en profesjonell prosjektutvikler. Det regionale utviklingsarbeidet må ha sitt utspring i regionens behov, interesser og målsettinger. Vi kan aktivt bruke mulighetene i den nye plan- og bygningsloven til å utarbeide regionale planer for å utvikle Finnmark. Fylkestinget formidler sin politikk også gjennom å vedta planer og strategier.

Tjenesteyterrollen til fylkeskommunen innebærer et ansvar som profesjonell tjenesteyter og kompetanseutvikler i forhold til individer. Rollen ivaretas spesielt innenfor områder som samferdsel, videregående opplæring, kultur og tannhelse.

Forvalterrollen til fylkeskommunen skjer først og fremst gjennom veiledning, rådgivning og saksbehandling på områder som for eksempel plan- og bygningsloven, kulturminneloven og opplæringsloven.

Utfordringen for fylkeskommunen er å koble disse fire rollene sammen med regional utvikling i fokus. De fire rollene skal ivaretas av administrasjonen og politikerne. Et godt planarbeid

danner grunnlaget for fylkeskommunens helhetlige arbeid som regional utviklingsaktør, og samtlige roller vil komme til uttrykk i fylkeskommunens planer.

1.3 Oppbygging av planveilederen

Veilederen er utarbeidet i tråd med kommuneloven og plan- og bygningsloven av 2009. Lovverket legger sterke føringer på planarbeidet til fylkeskommunene. I tillegg har fylkeskommunen egne tradisjoner for planlegging som fylkesrådmannen ønsker å videreføre.

I kapittel to presenteres en forenklet oversikt over plantypene i Finnmark fylkeskommune og forskjellene mellom dem. I kapittel tre får leseren en grundigere gjennomgang av krav til prosess og oppfølging av de forskjellige plantypene, med henvisninger til lovverk for regionale planer. Alle som skal delta i fylkeskommunale planprosesser må gjøre seg kjent med forskjeller mellom ulike type planer, og kravene som er knyttet til den plantypen de skal medvirke i.

Fjerde kapittel tar for seg koordinering av arbeidet internt i Finnmark fylkeskommune samt oppfølging av vedtatte planer.

2 Plansystemet i Finnmark fylkeskommune

2.1 Plantyper

Finnmark fylkeskommune har fire type planer: Regionale planer, regionale strategidokumenter, temaplaner og økonomiplan. Det stilles ulike krav og forventninger til prosess, ressursbruk, behandling og virkninger til de ulike plantypene. Regionale planer og strategier vedtas politisk, mens temaplaner i hovedsak besluttes av fylkesrådmannen.

Tabellen nedenfor beskriver de viktigste forskjellene mellom regionale planer, regionale strategidokumenter og temaplaner.

| Regional planstrategi | | |
|--|---|--|
| Regionale planer | Regionale strategier | Temaplaner |
| Er bindende for hele eller deler av regionen | Angir politisk ønsket retning i fylket | Gjelder <u>bare</u> for fylkeskommunens eget virke |
| <u>Skal</u> følge krav til prosess og innhold i plan- og bygningsloven | Strategiske, uten krav til konkrete tiltak | Krever ikke medvirkning fra eksterne aktører |
| Skal ha planprogram | Må sikre involvering av parter som <u>kan/skal</u> følge opp planen gjennom prosessen | Det er krav om handlingsprogram som rulleres årlig dersom temaplaner får økonomiske konsekvenser |
| Skal ha planbeskrivelse | Høring i minimum 6 uker | |
| Skal ha handlingsprogram med konkrete tiltak for oppfølging som rulleres årlig | | |
| Medvirkning av parter som skal følge opp planen | | |
| Høring i minimum 6 uker | | |

Tabell 1: Plantyper

Regional planstrategi

Fylkeskommunen skal utarbeide en regional planstrategi minst en gang i hver valgperiode og senest ett år etter konstituering av det nye fylkestinget, jf. Plan- og bygningsloven § 7-1.

Regional planstrategi er en strategi for planlegging. Samtlige planer som fylkeskommunen skal prioritere å utarbeide skal i utgangspunktet forankres i regional planstrategi.

Basert på en grundig vurdering av utviklingstrekk, utfordringer og utviklingsmuligheter i Finnmark, skal regional planstrategi ta stilling til hvilke planbehov som skal prioriteres og hvilke type planer det er behov for å utarbeide.

Regionale planer

Regionale planer er planer som får konsekvenser for flere enn bare Finnmark fylkeskommune. Dersom noen utfordringer er overgripende og felles for flere aktører i fylket bør en vurdere utarbeidelse av en regional plan. Det er kun fylkeskommunen som har myndighet å utarbeide regionale planer. Regionale planer skal ha et langsiktig perspektiv, helst tolv år, samtidig som de skal være målrettet og konsentrere seg om de temaer som er aktuelle og som krever planavklaring og retningslinjer for løsning.

Utarbeidelse av regionale planer må være fastsatt i regional planstrategi, og regionale planer får virkninger og konsekvenser for flere enn bare fylkeskommunen selv. Derfor bør fylkeskommunen bli enig med aktuelle aktører, som skal følge opp den regionale planen, om å utarbeide en slik plan. Regionale planers virkninger følger Plan- og bygningslovens § 8-2.

Regionale planer kan ha retningslinjer for arealbruk, og det kan knyttes planbestemmelser til regionale planer som er juridisk bindende. Planbestemmelser følger Plan- og bygningslovens § 8-5.

Det skal utarbeides planprogram for hver regional plan som skal sendes på høring i seks uker, samtidig med varsel om planoppstart. Planprogram følger Plan- og bygningslovens § 4-1. En regional plan skal alltid ha en planbeskrivelse som omfatter en beskrivelse av virkningene av planen. For planer med retningslinjer for utbygging, vil kravene om konsekvensutredning gjelde. Planbeskrivelse følger Plan- og bygningslovens § 4-2.

Enhver regional plan skal ha et handlingsprogram med tiltak som skal rulleres årlig. Handlingsprogram følger Plan- og bygningslovens § 8-1.

Regionale strategier

Regionale strategidokumenter er planer som gir mål, strategier og ønsket retning for utvikling i fylket innen fylkeskommunens politikkområder.

Strategidokumenter er politisk vedtatte dokumenter der man ikke må følge plan- og bygningslovens bestemmelser om planprosess og medvirkning. Strategidokumenter bør utarbeides i samarbeid med relevante samarbeidspartnere.

Regionale strategidokumenter vil ha føring på fylkeskommunens virkemiddelbruk og utviklingsarbeid. Strategidokumentene kan knyttes til partnerskapsavtaler.

Temaplaner

Fylkeskommunen er en tjenesteyter innenfor flere områder. Dette er konkrete oppgaver som ingen andre aktører i fylket skal ivareta. Selv om det meste av fylkeskommunens tjenesteyting er lovbestemt, kan det være behov for å lage noen overordnede planer for slike områder.

Det kan knyttes strategier i forhold til fylkeskommunens påvirkerrolle også til temaplaner, men det er ingen forventninger om at andre aktører skal følge opp intensjonen. Det er kun fylkespolitikere og fylkesadministrasjonen som forpliktes til å følge opp bestemmelser i temaplaner.

2.2 Overordnede temaer

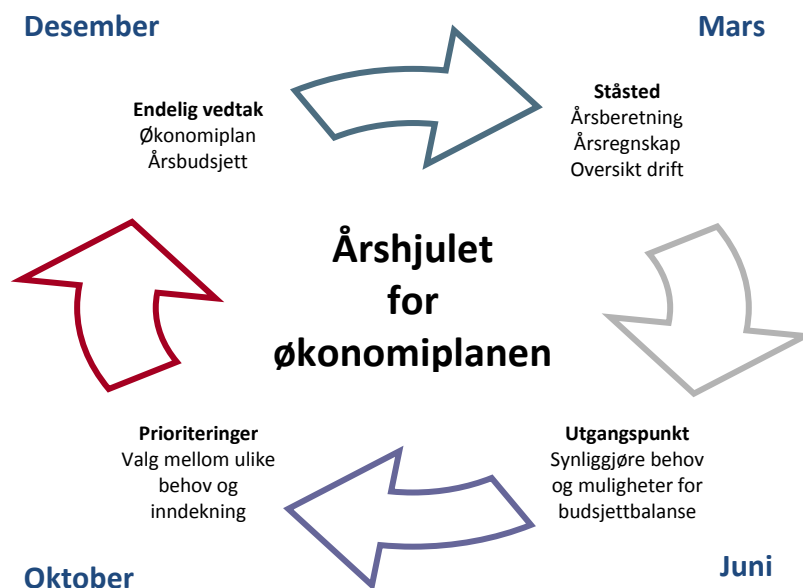
Noen overordnede temaer kan vurderes i arbeidet med regionale planer. Det er temaets relevans i forhold til planen som avgjør i hvilken grad temaet skal omtales i planen. Aktuelle temaer er likestillingsperspektiv, urfolksperspektiv, klimahensyn, folkehelse og universell utforming.

2.3 Økonomiplan

Finnmark fylkeskommune utarbeider en fireårig økonomiplan som rulleres årlig. Økonomiplanen danner grunnlag for det meste av fylkeskommunens arbeid. Regionale planer og strategier samt temaplaner følges opp gjennom økonomiske virkemidler i økonomiplanen, og ved bruk av RUP-midler.

Økonomiplanen er et sentralt dokument i Finnmark fylkeskommune og omfattes av kommunelovens § 44 som sier at fylkeskommuner skal utarbeide en fireårig økonomiplan. Oversikt over forventede inntekter, bruken av midlene og prioriterte oppgaver skal være med i økonomiplanen. Nedenfor følger oversikt over den årlige rulleringen av økonomiplanen og budsjettmeldinger. Fylkestinget orienteres og foretar valg gjennom hele året i forhold til den økonomiske situasjonen.

Figur 1. Fylkestingets behandling av økonomiplanen gjennom året



Milepælsprosessen til økonomiplanen er som følger:

- 1) Det første fylkestinget etter årsskiftet behandler fylkeskommunens årsberetning og årsregnskap. Saksfremlegget drøfter årsresultat og utfra dette blir aktørene enige om status og legger grunnlag for videre diskusjoner i arbeidet med økonomiplanen og neste års årsbudsjett. Konklusjonene tas med videre til neste fylkesting.
- 2) I juni behandler fylkestinget den økonomiske situasjonen. Fylkestinget kan, på de områder hvor det behøves mer dokumentasjon/konsekvensutredninger, bestille ytterligere utredninger fra administrasjonen.
- 3) I oktober behandler fylkestinget budsjettgrunnlaget og foretar prioriteringer på bakgrunn av dette. Prioriteringene innarbeides i økonomiplan og årsbudsjett.
- 4) I det siste fylkestinget før jul skal den endelige økonomiplanen og årsbudsjett behandles.

Hvis det kun avvikles tre fylkesting i året, vil milepæl 1 og 2 slås sammen.

Budsjettregulering/rapportering

Fylkestinget behandler rapporten inklusive budsjettregulering tre ganger i året. Rapporten danner grunnlaget for folkevalgte organers løpende tilsyn og kontroll med fylkeskommunens aktivitet og bruk av midler. Den gir informasjon om viktige utviklingstrekk i fylkeskommunen samt hvilke finansielle rammer fylkeskommunen må forholde seg til for ikke å miste handlefriheten. Den vil også rapportere på andre viktige faktorer/forhold i organisasjonen. Budsjettreguleringsrapporten skal også inneholde avvik i forhold til vedtatt årsbudsjett, med forslag om nødvendige reguleringer/inndekninger. Rapporten skal forklare årsaken til avvikene.

3 Krav til planarbeidet

3.1 Regional planstrategi (Pbl kapittel 7)

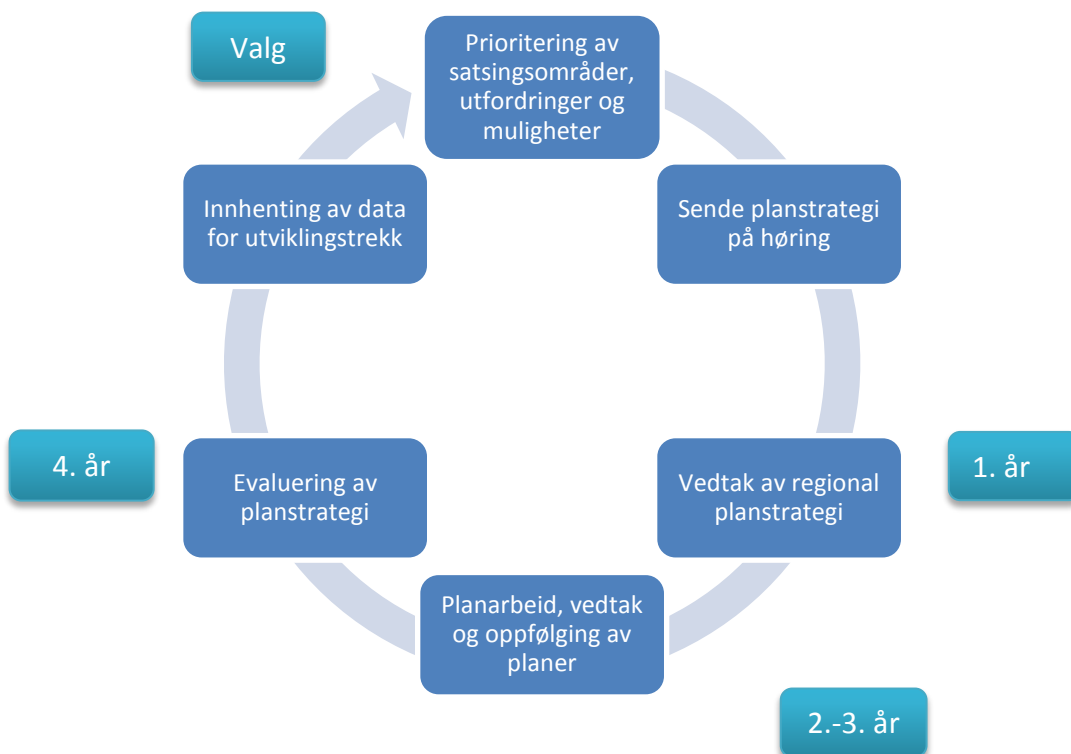
Regional planstrategi er et verktøy for det nyvalgte fylkestinget til å prioritere hvilke regionale planspørsmål som det er viktig å arbeide med. Arbeidet med regional planstrategi skal føre til en beslutning om hvilke planer og strategidokumenter som skal utarbeides i valgperioden. Dette vurderes på bakgrunn av hva som er de viktigste regionale utfordringene og med utgangspunkt i nasjonale mål og rammer som er trukket opp av regjeringen. Det er viktig at fylkeskommunens politiske nivå involveres tidlig i arbeidet med regional planstrategi.

Planstrategien rulleres hvert fjerde år, og vedtas senest ett år etter at det nye fylkestinget er konstituert. Planstrategien skal godkjennes av regjeringen ved kongelig resolusjon.

Fra og med andre gangs utarbeidelse av regional strategi, vil evaluering av resultatene fra foregående planstrategi være et viktig grunnlag for arbeidet med ny planstrategi. Det er viktig at evalueringen gjennomføres i god tid før nytt fylkesting konstitueres, slik at erfaringene med planstrategien kan videreføres til det nye fylkestinget. Effekten av prioriteringene bør synliggjøres i forhold til de resultatmål som ble satt.

Alle fagavdelingene i fylkeskommunen skal delta i utarbeidelse av regional planstrategi.

Figur 2. Arbeid med regional planstrategi i en planperiode



Krav til innhold i regional planstrategi

Regional planstrategi skal utrede planbehov for Finnmark ved å beskrive utviklingstrekk, de viktigste utfordringene og utviklingsmuligheter i fylket.

Beskrivelse av utviklingstrekk er et faglig arbeid som er forankret i statistikk og forskning om utvikling i fylket. Samlet informasjonsgrunnlag gir mulighet for politikere til å se utviklingstrekk i fylket på tvers av kommunegrenser, forvaltningsnivåer og sektorer og skal stimulere til en politisk debatt om hva som er de viktigste utfordringene og utviklingsmulighetene i Finnmark. Det politiske nivået skal da gjøre en klar prioritering av hva som er de viktigste utfordringene som bør følges opp gjennom videre regionalt planarbeid.

Regional planstrategi bør også inneholde en beskrivelse av langsiktige utviklingsmuligheter i form av scenarier eller fremtidsbilder. Scenarier gir mulighet til å teste og utvikle strategier, og utvikle og forbedre fylkeskommunens planer.

Omfanget av planarbeid må sees i forhold til hva som er mulig å få gjennomført ut fra tilgjengelige ressurser i kommende fireårsperiode. Regional planstrategi skal også inneholde en oversikt over hvilke aktører som skal medvirke til utarbeidelse av planer, angi tidsfrister for planarbeidet, samt struktur for selve arbeidet.

Den regionale planstrategien bør inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp. Oversikten skal også peke på planleggingsoppgaver som bør tas opp gjennom interkommunalt samarbeid.

Regjeringen sender ut nasjonale forventninger til regional- og kommunal planlegging senest ett år før planstrategien skal vedtas av fylkestinget. Prioritering av planbehov må ta hensyn til disse forventningene og de bør omtales i den regionale planstrategien.

Krav til prosess for regional planstrategi

Fylkesrådmannen har det faglige ansvaret for hvordan regional planstrategi skal utarbeides. Lovens minimumskrav er at forslag til regional planstrategi skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn til minimumsfrist på seks uker. Fylkeskommunen bestemmer hvordan medvirkningsprosessene skal organiseres, herunder hvor omfattende offentlig debatt det skal legges opp til, samt på hvilke stadier i prosessen det skal tilrettelegges for medvirkning.

Det er hensiktsmessig at prosessen med regional planstrategi settes i gang så tidlig som mulig, slik at forslaget til regional planstrategi som sendes på høring er godt forankret i drøftinger og samarbeid med berørte myndigheter, kommuner organisasjoner og institusjoner. Jo flere aktører som involveres i oppstarten av arbeidet, jo bredere grunnlag vil det være for å fastslå hva som er de vesentligste utfordringene i fylket og hvordan de skal møtes. Mulige metoder er henting av innspill i oppstartsfasen, fagseminar, regionalt planforum eller dialogmøter etter høringsfasen.

Fylkesutvalget er planutvalg og vedtar oppstart av regional planstrategi og milepælsplan for arbeidet og fungerer som politisk styringsgruppe. Fylkesutvalget sender regional planstrategi på høring. Det er fylkeskommunen som er regional planmyndighet og fylkestinget som vedtar den regionale planstrategien. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

Regional planstrategi godkjennes ved kongelig resolusjon. Ved godkjenning tar regjeringen stilling til strategien og de merknader som måtte være framsatt av regionale statsetater i høringsfasen. Regjeringen kan på grunnlag av merknader, eller på eget initiativ, foreta endringer i strategien, men før dette skjer blir merknadene drøftet med fylkeskommunen.

Samordning av regional planstrategi og kommunale planstrategier

Fylkeskommunen har ansvar for å legge til rette for samhandling mellom kommunene, fylkeskommunen og regionale statlige organer i fylkets samlede planstrategiarbeid. På lik linje med fylkeskommunen er kommunene pliktige å vedta kommunal planstrategi innen et år etter konstituering av nytt kommunestyre. Samordning vil være viktig for å avklare planbehovene i regionen, og hvordan det kan løses gjennom regionale planer, interkommunalt plansamarbeid eller kommunalt planarbeid.

Interkommunalt plansamarbeid følger plan- og bygningsloven §§ 9-1 til 9-7. Et plansamarbeid mellom to eller flere kommuner er formelt sett et kommunalt anliggende. Fylkeskommunen har imidlertid muligheten til å anmode to eller flere kommuner om å inngå samarbeid av denne typen. Dette vil være særlig aktuelt i tilfeller hvor interkommunalt plansamarbeid har betydning for regionen som helhet, og i tilfeller hvor denne typen samarbeid vil bidra i gjennomføringen av regional planstrategi.

3.2 Regionale planer (Pbl kapittel 8)

Regionale planer skal forankres i regional planstrategi. Det er ikke mulig å vedta oppstart av en regional plan uten forankring i gjeldende planstrategi. Skal en ny regional plan utarbeides, må først planbehovet for en slik plan utredes. Dette innebærer en redegjørelse for utviklingstrekk, utfordringer og utviklingsmuligheter, noe som betyr en rullering av planstrategien.

Regionale planer er de eneste planene som følger plan- og bygningsloven og kan påklages av kommuner, Sametinget og regional stat. Dette stiller krav til planarbeidet. Samtlige deltagere i regionale planprosesser må sette seg inn i Plan- og bygningsloven §§ 8-1 til 8-5.

Regionale planer utarbeides av fylkeskommunen. De kan omfatte hele fylket, deler av fylket eller bestemte temaer. Regional planlegging skal være målrettet og ha fokus på de store utfordringene i fylket. Dette betyr at planarbeidet avgrenses og konsentreres til de planoppgavene som er nødvendige for å møte de prioriterte utfordringene i regional planstrategi.

Regionale planer kan også gi retningslinjer for arealbruk. Til en regional plan med retningslinjer for arealbruk kan det knyttes en planbestemmelse. Planbestemmelsen gjelder for et avgrenset geografisk område og er juridisk bindende både for private utbyggere og kommuner.

Regionale planers virkninger og konsekvenser

En regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket, jf. Plan- og bygningslov § 8-2. Med dette menes at et gyldig planvedtak skaper forpliktelser for offentlige myndigheter og organer til å følge opp og gjennomføre planen. Dette kan skje som avtalt i forbindelse med handlingsprogrammet for planene, enten gjennom videre planlegging eller gjennom særlige tiltak, budsjetter og vedtak av enkeltsaker.

Det at planen skal «legges til grunn» medfører ikke absolutte forpliktelser av rettslig art. Den er imidlertid et grunnlag for Finnmark fylkeskommune for å reise innsigelser til planforslag som kan ha rettslig binding. Andre myndigheter, organisasjoner eller enkeltpersoner vil ikke kunne reise rettslige krav mot noen myndighet på grunnlag av det som står i en regional plan.

Det må foreligge endringer i forutsetningene eller andre særlige grunner for å fravike en vedtatt plan. Både forutsetninger og forhold forøvrig vil kunne endre seg etter at planen er vedtatt. Det kan også oppstå situasjoner og enkeltsaker som planen ikke fanger opp på en god måte. Slike forhold kan unntaksvis tilsi andre løsninger enn det som følger av planen. Dette bør fortrinnsvis vurderes ved rulleringen av handlingsprogrammet.

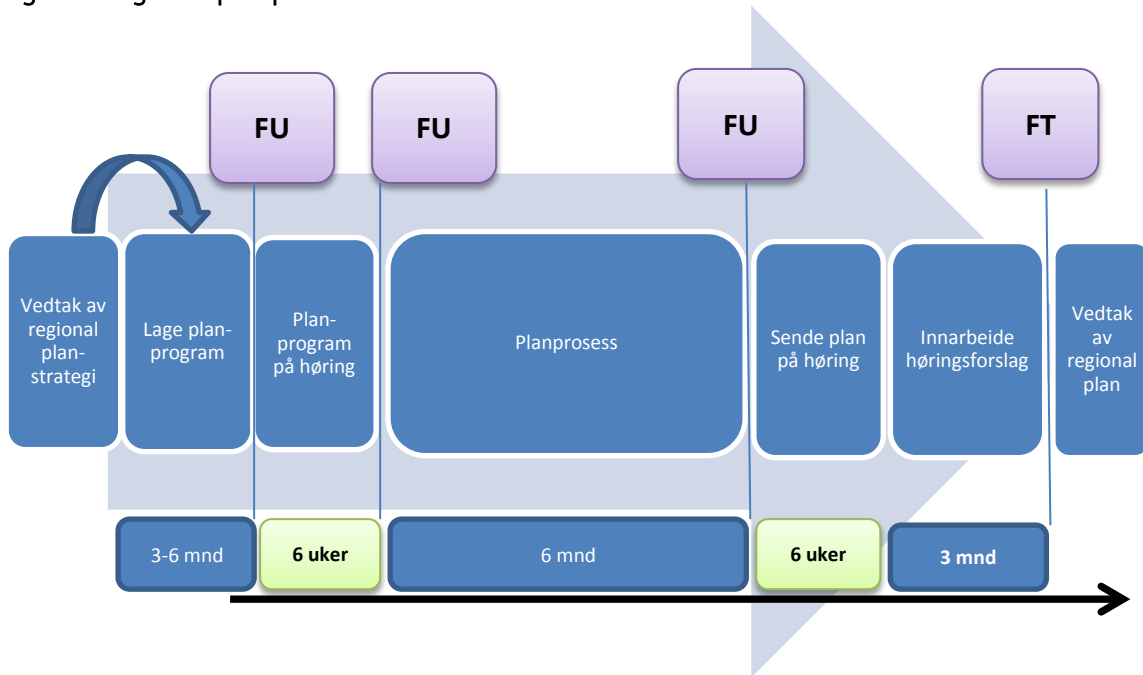
En regional plan har ikke direkte rettsvirkning overfor den enkelte innbygger med mindre det er knyttet en regional planbestemmelse til planen.

Prosesskrav ved utarbeidelse av regionale planer

Planprosessen styres etter § 8-3 i Plan- og bygningsloven. Arbeidet med en regional plan skal være en bred samarbeidsprosess. Statlige organer, i denne sammenheng også Sametinget, har både rett og plikt til å delta når planleggingen berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak. Organisasjoner og institusjoner med interesser i planarbeidet bør også trekkes inn. Dette fordi disse kan være aktuelle for å realisere planen, og planens betydning og senere gjennomslagskraft er større i og med at alle relevante interesser har hatt mulighet til å påvirke planarbeidet.

Det skal ikke være mulig for en myndighet til «å stille seg utenfor» planleggingen, for så i neste omgang å hevde at planen ikke kan gjelde for den.

Figur 3. Regional planprosess



Regionale planer skal i utgangspunktet ikke opp til sentral godkjenning ved kongelig resolusjon. Kommuner som blir direkte berørt av en regional plan og som har vesentlige innvendinger mot planen, kan velge å bringe planen inn til departementet som kan gjøre endringer i planen. Statlige organ kan på samme måte komme med innvendinger til regionale planer hvis de er av den oppfatning at nasjonale eller statlige interesser innenfor eget ansvarsområde ikke ivaretas. Selv om saken ikke bringes inn for departementet, etter at planmyndighet har fått uttale seg, foreta endringer ut fra nasjonale interesser.

Planprogram

Det skal i forkant av regionale planer utarbeides et planprogram i henhold til § 4-1 i Plan- og bygningsloven. Planprogrammet er et fleksibelt verktøy for den tidlige fasen av planarbeidet og skal tilpasses den konkrete plansituasjonen og planbehovet. Som et minimum skal et planprogram gjøre rede for:

- formålet med planarbeidet
- planprosessen
- overordnede rammebetingelser
- opplegget for medvirkning
- beskrivelse av hvilke alternativer som skal vurderes

Hensikten med planprogrammet er å sette fokus på mulige konfliktlinjer på et tidlig stadium i prosessen og la ulike interesser få komme med innspill. Dermed vil det på et tidlig tidspunkt i planprosessen kunne tas hensyn til ulike interesser, som spørsmålet om planforslag bør fremmes, hva som i tilfelle bør utredes og hvilke avbøtende tiltak som bør vurderes. Dette vil redusere antall planer som klages inn til departementet.

Planprogrammet sendes på høring samtidig med varsel om planoppstart og kunngjøring om planarbeidet. Planprogrammet skal sendes på høring i minst seks uker, slik at kommuner, statlige myndigheter og berørte organisasjoner og institusjoner får anledning til å delta. Administrasjonen bearbeider innspillene og sender planprogrammet til fylkesutvalget.

Planprogrammet bør utformes slik at det i etterkant kan tas stilling til om det endelige dokumentet er i samsvar med intensjonene i planprogrammet. Det fastsatte planprogrammet vil med andre ord være utgangspunkt for å vurdere kvaliteten på planprosessen.

Planbeskrivelse og konsekvensutredninger

Alle regionale planer skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området. Hensikten med dette er å sikre fornuftige planvedtak og unngå vilkårlige vedtak, uansett planens omfang og betydning. Det er i denne sammenheng et krav om at planbeskrivelsen må vise planens forhold til andre planer da det skal være sammenheng i plansystemet.

Planbeskrivelsen skal inngå i planforslaget når det sendes på høring. Beskrivelsen skal være så grundig som mulig og vise hvilke virkninger planen får for berørte parter og interesser.

For regionale planer med retningslinjer for arealbruk skal det utføres en konsekvensutredning (KU), som skal angi hvilke virkninger planen får for miljø og samfunn. Det vil si at planens betydning for fremtidig utbygging skal utredes. I tillegg skal planens mulige konsekvenser for naturressurser beskrives. Dette kan for eksempel være konsekvenser som forurensing av jord og vann, eller reduserte muligheter for utvinning av naturressurser. Det er viktig å vurdere om forskjellige relevante og realistiske alternativer i konsekvensutredningen er vurdert.

Handlingsprogram

Alle regionale planer skal ha et handlingsprogram som skal rulleres årlig. Handlingsprogrammet skal være konkret og handlingsrettet og ha tiltak for å nå målene i den regionale planen. Handlingsprogrammet må gi en vurdering av hvilken oppfølging planen krever. De økonomiske ressursene er i mange tilfeller knyttet til årlige budsjettvedtak. Handlingsprogrammet bør derfor anslå ressursbehov og utpeke ansvarlig organ og samarbeidspartnere for gjennomføringen av planen.

I arbeidet med handlingsprogrammet bør behovet og de reelle mulighetene for statlig medvirkning i gjennomføringen av planen klargjøres, slik at de deler av planen som krever statlig medvirkning blir mest mulig realistiske. At det er en felles forståelse her mellom statlige og regionale myndigheter, er en av forutsetningene for statlig medvirkning.

Det er fylkestinget som vedtar handlingsprogrammet som en del av den regionale planen. Det er også fylkestinget som har ansvar for å ta handlingsprogrammet opp til årlig rullering. Ved rullering fornyes inngåtte avtaler med andre regionale og kommunale aktører om gjennomføringen av planen. Slik rullering kan skje ved behandling av den enkelte plan, eller ved en samlet sak for flere planers handlingsprogrammer. Rullering av de regionale planenes handlingsprogrammer skal være en del av fylkeskommunens arbeid med økonomiplan.

Regionale planer med retningslinjer for arealbruk

Til regionale planer som gir retningslinjer for arealbruk er det mulig å vedta en regional planbestemmelse som skal sikre at det ikke foretas arealbruksendringer som er i strid med planens retningslinjer. Dette for å ivareta regionale og nasjonale hensyn og interesser, jf. § 8-5 i Plan- og bygningsloven.

En regional plan med retningslinjer for arealbruk vil ha virkning overfor kommunal planlegging. Den skal legges til grunn for kommunal planlegging og gi grunnlag for innsigelse til kommunale planer.

Innholdet av den regionale planbestemmelsen retter seg i utgangspunktet mot private utbyggere og tiltakshavere, men har også konsekvenser for kommunal forvaltning. Dersom eksisterende kommunale planer gir rom for utbyggingstiltak som ikke er ønskelig etter den regionale planen, kan det være behov for andre juridiske virkemidler som båndlegging. Forbud mot utbygging kan fremmes med hjemmel i en regional plan med arealpolitiske retningslinjer. Bestemmelsen er juridisk bindende i forhold til private utbyggere og kommunene, og vil gi kommunene tid til å justere sitt plangrunnlag i samsvar med den regionale planen. Forbudet kan gjelde i ti år og forlenges i fem år. Regional planmyndighet kan, etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner, forlenge forbudet med fem år. Forbudet vil bortfalle når kommunen har vedtatt en arealplan som ivaretar hensynet bak bestemmelse i regionale planer.

En planbestemmelse skal behandles på samme måte som en regional plan. I tilfeller hvor det er aktuelt med en regional planbestemmelse, forutsettes det at dette blir klargjort i forbindelse med utarbeiding av planprogrammet for den regionale planen som bestemmelsen skal knyttes til.

Regional planbestemmelse skal gjøres kjent i Norsk Lovtidend og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Et eksemplar skal sendes til departementet, Fylkesmannen og berørte kommuner og statlige myndigheter.

3.3 Regionale strategier

Finnmark fylkeskommune har tradisjon for å utarbeide strategier innenfor prioriterte politikkområder som har betydning utover fylkeskommunens eget virke. Strategidokumentene utgjør grunnlaget for fylkeskommunens politiske og administrative engasjement. Strategidokumenter kan være grunnlag for bruken av virkemidler i fylkeskommunens økonomiplan, eksterne statlige tilskuddsordninger og RUP-midler.

Regionale strategier skal forankres i regional planstrategi. Det er likevel mulig å utarbeide regionale strategidokumenter selv om regional planstrategi ikke har tatt stilling til dem.

Krav til regionale strategier

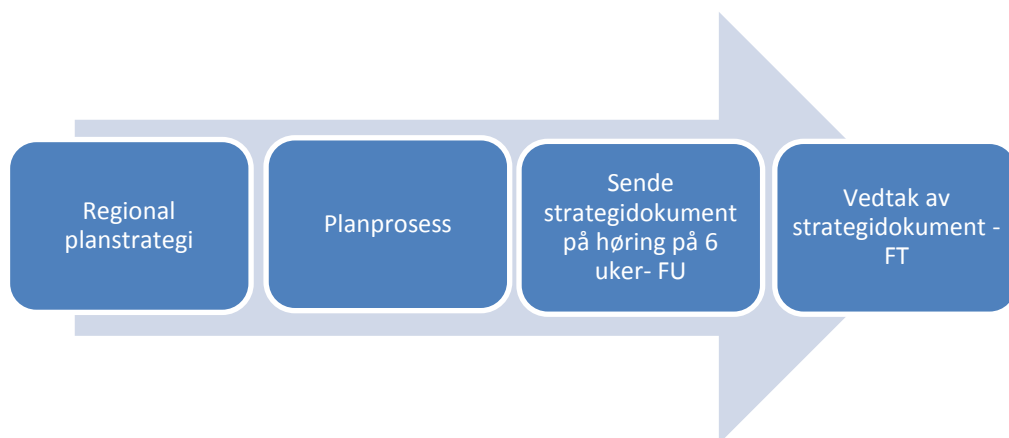
Regionale strategidokumenter er i utgangspunktet strategiske og ikke tiltaksorientert. Strategidokumentene behøver ikke å ha handlingsprogram med tiltak som skal rulleres årlig, med mindre de får økonomiske konsekvenser. Det er tilstrekkelig å behandle tiltakene gjennom økonomiplanprosessen.

Prosesskrav til utarbeidelsen av strategier

Utarbeidelse av regionale strategidokumenter behøver ikke følge prosesskrav i Plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen står dermed friere i forhold til å bestemme fremdrift og involvering fra andre aktører enn i utarbeidning av regionale planer. Berørte aktører bør allikevel inviteres med i planarbeidet, og aktører som fylkeskommunen ønsker skal følge opp strategidokumentet, skal involveres i prosessen.

Fylkestinget vedtar strategidokumenter. Fylkesutvalget eller hovedutvalgene skal være styringsgruppe. Det er enten fylkesordføreren eller leder av hovedutvalget som sender strategidokumentet på høring. Utkast til strategidokumentet bør sendes på høring til regionale statsetater, kommuner og andre berørte organisasjoner og institusjoner med minst 6 ukers høringsfrist.

Figur 4. Prosess med regional strategi



3.4 Temaplaner

Finnmark fylkeskommune kan utarbeide temaplaner som bare gjelder for fylkeskommunens virksomhet. En rekke temaplaner kan knyttes til fylkeskommunens rolle som tjenesteyter.

Krav til prosess for temaplaner

Igangsetting av planarbeid med temaplaner gjøres av fylkesrådmannen. Styringsgruppe for slike planprosesser er fylkesrådmannens lederteam. Fylkesutvalget og henholdsvis hovedutvalg for kultur- og samferdsel og hovedutvalg for kompetanse skal orienteres om planarbeidet.

Involvering av fylkeskommunens virksomheter (bl.a. videregående skoler, tannklinikker, Finnmark fylkesbibliotek, Scene Finnmark) er viktig i forbindelse med utarbeidelse av temaplaner. Det vil ofte være virksomhetene selv som får ansvar med å konkretisere og følge opp tiltak i temaplaner.

Krav til innhold i temaplaner

Det er ikke absolutte krav i forhold til innhold og oppbygging av temaplaner, men minstekrav er at alle planer skal beskrive formålet med planene, hva planen inneholder og hvordan den er bygd opp. Innhold og struktur i temaplandokumenter som fylkeskommunen utarbeider vil variere, og planenes innhold og struktur må tilpasses temaet som de skal omhandle. Planen kan også med fordel følge prinsippene for regionale planer som er beskrevet i kapittel 3. Temaplaner bør begrunne tiltak som senere knyttes til vår økonomiplan.

4 Koordinering og samordning av regionale plan- og strategiprosesser

Arbeidet med regionale planer og strategiprosesser skal være en bred samarbeidsprosess. Fylkeskommunens rolle som veileder for kommuner i plansaker skal ivaretas i et tett samarbeid med plan- og kulturavdelinga og aktuelle fagavdelinger for å sikre en helhetlig innsats.

Når plandokumenter er ferdig produsert og vedtatt, starter arbeidet med å følge de opp. Oppfølging skjer først og fremst av administrasjonen, men det politiske nivået skal kontinuerlig involveres og kunne foreta valg og nødvendige endringer.

Intern medvirkning

Fylkesrådmannens ledergruppe bør drøfte plan- og strategibehov og plan- og strategiprosesser. Ledergruppa skal også fungere som en arena for oppfølging av planer og strategier.

Behov for å diskutere og følge opp arbeidet med planer og strategier skal meldes inn til ledergruppa via relevant avdelingsleder.

Plan- og kulturavdelinga skal informeres og eventuelt involveres i regionale planprosesser.

Plannettverk i sentraladministrasjonen

Fylkeskommunens planer skal samordnes, og dialog og tett samarbeid mellom avdelingene er derfor viktig. I den forbindelse skal det oppnevnes et plannettverk i sentraladministrasjonen bestående av alle med planansvar. Formålet med plannettverket er utveksling av erfaring og kunnskap når det gjelder pågående planarbeid. Plannettverket bør også ha en rolle ved rullering av regional planstrategi og ha et hovedansvar i prosessen. Plannettverket møtes etter behov og ledes av samfunnsplanlegger i plan- og kulturavdelinga.

Regionalt planforum

Plan- og bygningslovens § 5-3 tilrår at det etableres et regionalt planforum i hver region. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. Regionalt planforum har dermed en todelt rolle da både regionale plandokumenter og kommunale planer kan settes på dagsorden.

Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle saken som skal behandles, skal delta i det regionale planforumet. Fylkeskommunen står fritt til å invitere andre berørte interesser. Regionale statsaktører deltar dersom de er direkte berørt av planen. Kommuner som legger frem sine kommunale planer skal delta. Andre kommuner som blir direkte berørt av enten de aktuelle regionale eller kommunale planene, bør også inviteres.

Regionalt planforum skal bare benyttes til å behandle regionale og kommunale planer. Dersom fylkeskommunen finner det hensiktsmessig å informere og diskutere med kommunene om nye lover eller nasjonale forventninger, må andre arenaer benyttes. Planmøter eller plankonferanser kan i så fall arrangeres ved behov.

Fylkeskommunen inviterer aktuelle aktører til planforumet ut fra hvilke planspørsmål som settes på dagsorden. Fylkeskommunen fungerer som sekretariat i regionalt planforum. Regionalt planforum innkalles etter behov.

Planmeldinger

Planmeldinger skal legges fram for fylkestinget minst en gang i planens virkeperiode. Det er fornuftig at meldingene kommer midtveis i virkeperioden til hver enkelt plan.

En planmelding skal være en rapportering/evaluering fra fylkesrådmannen om hvor langt fylkeskommunen og andre ansvarlige aktører er kommet i arbeidet med å følge opp en plan. Det bør settes spesielt fokus på hvilke oppgaver som gjenstår for å følge opp planen. Fylkestinget kan da legge føringer på hvilke oppgaver som skal prioriteres for å følge opp planen i siste del av dens virkeperiode.

Meldingen kan bygge på handlingsprogrammene som har vært rullert de tidligere årene, eller ta for seg planen i sin helhet. Meldingen skal ta hensyn til endrede rammebetingelser eller nye situasjoner som får betydning for hvordan fylkeskommunen kan følge opp planen. Endrede rammebetingelser og nye situasjoner gjør at fylkestinget da kan foreta nødvendige justeringer i planen, uten å endre målene.

Vedlegg

Plan- og bygningslov

§ 4-1. Planprogram

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.

Dersom berørte regionale og statlige myndigheter på grunnlag av forslag til planprogram vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal dette framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram.

Dersom planen får vesentlige miljøvirkninger i en annen stat, skal planmyndigheten sende forslag til program for planarbeidet til berørte myndigheter i denne staten til uttalelse.

§ 4-2. Planbeskrivelse og konsekvensutredning

Alle forslag til planer etter loven skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.

For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse - konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.

Kongen kan gi forskrift om planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredninger, herunder om behandling av planer med grenseoverskridende virkninger.

§ 4-3. Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Kongen kan gi forskrift om risiko- og sårbarhetsanalyser.

§ 5-1. Medvirkning

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

§ 5-2. Høring og offentlig ettersyn

Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

Når loven her bestemmer at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, skal minst ett eksemplar av forslaget være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det. Ved kunngjøring av planutkast skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Det skal i tilfelle også opplyses at de er tilgjengelige på planmyndighetens kontor.

Det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen.

Nærmere krav til høring og offentlig ettersyn framgår av bestemmelsene for den enkelte plantype.

§ 5-3. Regionalt planforum

I hver region bør det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer.

Regional planmyndighet oppretter regionalt planforum. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter.

Regional planmyndighet har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat.

§ 7-1. Regional planstrategi

Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.

Kongen kan gi forskrift om innholdet i og opplegget for de enkelte delene av den regionale planleggingen.

§ 7-2. Behandling og virkning av regional planstrategi

Forslag til regional planstrategi sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen for å komme med uttalelse skal være minst seks uker. Planstrategien vedtas av regional planmyndighet.

Når regional planstrategi er vedtatt av regional planmyndighet, legges den fram for Kongen til godkjenning. Ved godkjenningen kan Kongen, etter drøfting med regional planmyndighet, vedta de endringer som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser.

Statlige og regionale organer og kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i regionen.

§ 8-1. Regional plan

Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien.

Kongen kan gi pålegg om å utarbeide regional plan for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold, organisering og om planen skal godkjennes av Kongen.

Til regional plan skal det utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen.

Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet og rulleres årlig.

§ 8-2. Virkning av regional plan

Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.

§ 8-3. Utarbeiding av regional plan

Ved utarbeiding av regional plan skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.

Regional planmyndighet utarbeider forslag til planprogram i samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter, jf. § 4-1. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med minst seks ukers frist. Planprogrammet fastsettes av regional planmyndighet.

Forslag til regional plan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med minst seks ukers frist. Regionale planer med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn, jf. § 4-2 andre ledd.

§ 8-4. Vedtak av regional plan

Regional plan vedtas med endelig virkning av regional planmyndighet dersom saken ikke bringes inn for departementet etter bestemmelsen i andre ledd, eller annet følger av forskrift til § 8-1 andre ledd. Kommunene, fylkesmannen og berørte statlige organer skal underrettes om vedtaket. Et eksemplar av planen sendes til departementene til orientering.

Dersom statlig organ av hensyn til nasjonale eller statlige interesser på vedkommendes ansvarsområde, eller kommune som blir direkte berørt av planen, har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer, kan de kreve at saken bringes inn for departementet, som kan gjøre de endringer som finnes påkrevd. Tilsvarende gjelder ved vedtak av regional planbestemmelse etter § 8-5.

Selv om saken ikke bringes inn for departementet etter foregående ledd, kan departementet, etter at regional planmyndighet er gitt høve til å uttale seg, foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser. Regional planmyndighet må være underrettet om at planen vil bli endret innen tre måneder etter at departementet har mottatt den.

§ 8-5. Regional planbestemmelse

Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.

Forslag om regional planbestemmelse skal utarbeides og behandles i samsvar med reglene i §§ 8-3 og 8-4, og kan fremmes i forbindelse med utarbeiding av en regional plan.

Regional planmyndighet kan, etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner, forlenge forbudet med fem år av gangen.

Samtykke til å iverksette tiltak som omfattes av regional planbestemmelse kan gis av regional planmyndighet etter samråd med fylkesmannen og berørte kommuner.

Regional planbestemmelse skal kunngjøres i Norsk Lovtidend og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Et eksemplar av planbestemmelsen skal sendes til departementet, fylkesmannen og berørte kommuner og statlige myndigheter.



FINNMARK FYLKESKOMMUNE
FINNMÁRKKU FYLKKAGIELDA

Postadresse

Fylkeshuset, 9815 Vadsø

Besøksadresse

Fylkeshuset
9815 Vadsø

Tlf 78 96 30 00

Fax 78 96 30 01

postmottak@ffk.no

ffk.no