Del 2
Planarbeid og plandokument

3. Oppstarten

3.1 Behovet for markaplan

Behovet for å utvikle et grunnlag for en mer målretta og strukturert forvaltning av marka blir tydelig ved økende behov for å foreta avklaringer i enkeltsaker, prioriteringer i budsjetter osv. på et bredere faglig grunnlag. Både administrasjon, politikere og brukere av marka kan merke dette behovet. Det vil gjerne ta lang tid fra behovet er der til avgjørelsen om å sette i gang planarbeid tas. Ofte vil noen konkrete behov være utløsende for å sette i gang arbeidet med en markaplan.



Ønsket om å sikre og forbedre forholdene for friluftslivet vil være et hovedmål når arbeid med en markaplan settes i gang.

Vi viser ellers til innledninga "Hvorfor markaplan". Vi viser også til Miljøverndepartementets veileder T-1382 Kommuneplanens arealdel. MDs veileder gir informasjon om arealbrukskategorier og bestemmelser og om planprosessen og planbehandlingen. Den vil være til god hjelp for behandling av marka i kommuneplan og utarbeiding av kommunedelplan for marka.

Når en finner at det er riktig å prioritere arbeidet med en markaplan, vil det ofte være ut fra en kombinasjon av mange behov og begrunnelser:

Enkeltsaker og -prioriteringer bør ses i en større helhet, enten det er:

- utbyggingssaker i eller i grenseområdene til marka,
- søknader om motorisert transport,
- budsjetter for tilretteleggingstiltak,
- brukerinteressers planer og aktiviteter
- osv.

Viktige mål for forvaltninga av markaområdene kan bare nås gjennom:

- samordnet og langsiktig innsats fra mange instanser og
- ved at hensyn ivaretas av mange interesser.

Mange kommuner har mer eller mindre faste opplegg for hvordan de praktisk innretter oppstart og planprosess av typen markaplanlegging. Men for å ivareta de spesielle arealbruks- og forvaltningsutfordringer som må stilles til en markaplan og oppnå en best mulig tilpassing av planen til lokale utfordringer, bør prosjektansvarlige likevel bruke en del tid og søke etter andres erfaring når planarbeidet skal legges opp.

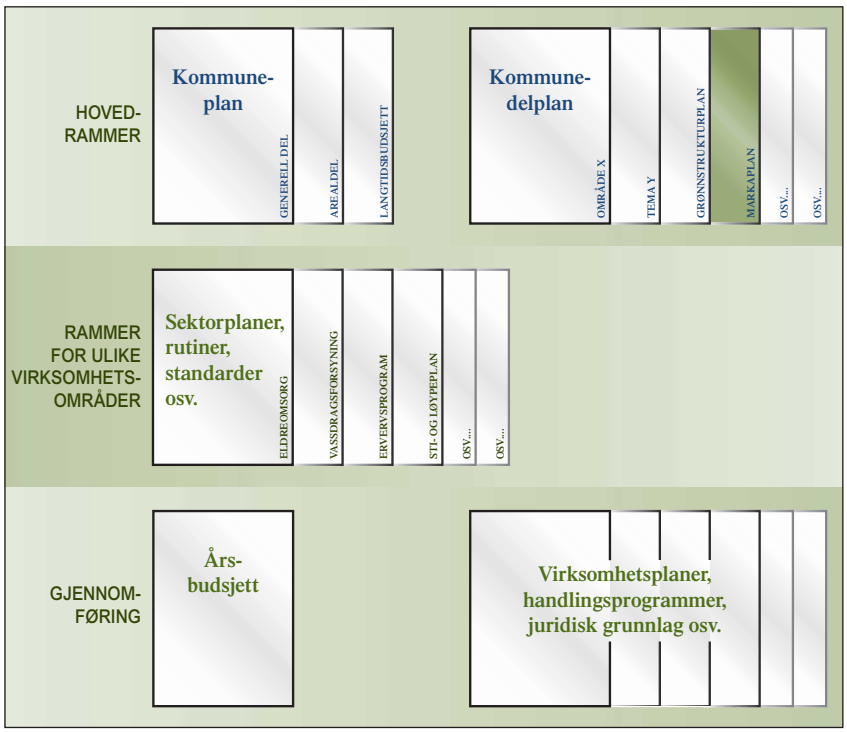
Det er viktig å forankre planarbeidet både administrativt og politisk, samtidig som en trekker inn og oppnår forståelse og engasjement hos representanter for aktive natur- og friluftslivsinstanser, andre aktuelle brukerinteresser og markabrukerne. Det bør settes opp et oppstartsdokument som grunnlag for beslutninger om å sette i gang planlegginga, organisering og hva det skal fokuseres på. Oppstartsdokumentet bør behandles politisk og være en arbeidsbeskrivelse for administrasjonen og gi et mandat for jobben. En politisk behandling av notatet vil involvere politikerne på et tidlig stadium, slik at de kan få et eierforhold til planen.

Et oppstartsdokument bør ha en omtale av:

- Formålet med planen
- Hva planen bør omfatte
- Aktuell planform
- Planstatus, gjeldende planer
- Hva som menes med marka
- Organisering
- Tidsplan
- Ressursbruk
- Hvordan planen skal følges opp

Markaområdene vil allerede ha en "planstatus" i arealdelen til kommuneplanen og det vil i kommuneplan og plan- og måldokumenter for ulike virksomhetsområder være knyttet mål og rammer til arealer og virksomheter i marka. Det vil vanligvis også være gjeldende reguleringsplaner for delområder i marka. Arbeidet med en markaplan må ta hensyn til og bygge videre på slike foreliggende planer. Mange steder vil en også ha en gjeldende markaplan som grunnlag.

Dersom markaplanen skal bli et godt virkemiddel for sikring av markaområdene og en målretta utvikling og forvaltning, bør en allerede i oppstartsfasen ha en oppfatning av hva som bør fastlegges i planen og hvordan planen skal følges opp når den er vedtatt, bl.a. hvilke oppfølgingsverktøy som bør tas i bruk for å ivareta planens mål og rammer. Vi viser til kapittel 5. Plandokumentet og oppfølging av planen.



Det er markaområdenes betydning for friluftslivet i byer og tettsteder som begrunner utarbeidelsen av en egen markaplan. Markaplanen trekker opp mål og rammer for markaforvaltninga. Kommuneplanen fastlegger grenser mellom arealer og hovedmål og rammer bl.a. for forvaltninga av marka. Samtidig foreligger eller utvikles det planer for andre brukerinteresser. Innholdet i markaplanen får betydning for mange virksomhetsområder og krever at hensyn tas eller tiltak gjennomføres innen disse virksomhetsområdene. Det er viktig at planer med arealbruk og mål og rammer for ulike virksomheter avstemmes.

3.2 Avveging av planform

Markaplanen bør legge opp til beslutninger om:

- markagrensa – grensa mot byggesonen og øvrige områder
- overordna mål og rammer for forvaltning og bruk for
  - hele marka
  - evt. også differensiert i soner for
    - ulike former for friluftsliv
    - andre brukerinteresser
    - avveining mellom interesser
- opplegg for oppfølging gjennom videre planlegging etter plan- og bygningsloven, tiltaksplaner og innarbeidelse i virksomhetsplaner, handlingsprogrammer, forvaltningsrutiner osv.

Bakgrunn for planarbeidet i Molde og Bodø:

Molde:

Ideen om en egen plan for Moldemarka er gammel, og debatten om forvaltning av Moldemarka har pågått i flere år. Under orkanen i 1992 blåste mye skog ned, og på grunn av dette ble det planlagt en ny skogsbilveg i den vestlige delen av Moldemarka. Saken utløste en engasjert debatt og behovet for en samlet plan ble aktualisert.

Bodø:

Bruken av Bodømarka har økt, samtidig som nye idretts- og friluftsaktiviteter har meldt sin interesse. I sentrale deler av marka er det en betydelig skogbruksvirksomhet, og her finnes ulike tekniske anlegg. Marka er viktig for det biologiske mangfoldet. Den økte bruken av marka gjør det til en utfordring å bevare de kvalitetene som gjør den til en svært viktig faktor for bodøværingenes trivsel og felles identitet.

Markaplanen bør altså både fastlegge markas avgrensing og fastlegge arealbruken med juridisk bindende virkning etter plan- og bygningsloven, knytte bestemmelser til denne arealbruken, trekke opp hovedrammer for forvaltning og prioriteringer for marka og gi mål- og rammer for den praktiske forvaltning og oppfølging. Ut fra de ulike funksjoner markaplanen skal dekke, anbefales det å utarbeide og vedta planen som kommunedelplan etter plan- og bygningsloven (pbl.) med arealdel som er juridisk bindende for arealbruken. Denne veilederen tar utgangspunkt i at en slik status som kommunedelplan velges.

Planen kan også utarbeides som temaplan uten formell forankring i pbl. eller uten rettsvirkning for arealbruken. En "første generasjons" markaplan kan utformes som en eller annen form for strategisk dokument som underlag til kommuneplanarbeidet og for den praktiske markaforvaltning, men også som utgangspunkt for snarlig igangsetting av arbeidet med en kommunedelplan for marka.

Dersom en velger en helt enkel form for markaplan, er det viktig at en ikke trekker opp vidtrekkende mål og rammer uten grunnlag i nødvendige faglige gjennomganger og diskusjoner. En slik planform er mest egna til å trekke opp helt overordna rammer for hva en ønsker med markaområdene og hvilken videre planlegging som bør gjennomføres.

Dersom en velger en planform som ikke formelt er knytta til pbl., er det viktig at markagrense / arealbruk og hovedrammene for utvikling og forvaltning av markaområdene innarbeides og formaliseres gjennom en senere kommuneplan med arealdel. En bør da i den oppfølgende plan også gjengi viktige deler av det faglige grunnlaget fra markaplanen.



Behovet for å fastelegge eller gjennomgå markagrensa kan være blant grunnene for at en setter i gang arbeidet med å utarbeide en egen markaplan, evt. å revidere denne.



Behovet for å gjennomgå tilretteleggingsbehov og å få dette prioritert og forankret politisk, bør være en av flere viktige grunner til å sette i gang arbeidet med en plan for marka. Foto: Bergen kommune.

Forankring og etablering av samarbeid

Plan- og bygningsloven stiller formelle krav til informasjon og medvirkning i plansaker. Mange kommuner har etablert en praksis for organisering av ulike typer planarbeid, bl.a. for hvordan denne typen områdeplanlegging skal legges opp. For omfattende planprosesser som dette kan det være hensiktsmessig etablere en styringsgruppe som forankrer arbeidet administrativt og politisk.

I tillegg til et informasjonsmøte ved oppstart som annonseres og som alle viktige instanser, organisasjoner osv. får invitasjon til, bør det også etableres en eller flere samarbeidsgrupper. Dette kan ordnes på mange måter. En bør innledningsvis ha oppfatninger om hvordan dette praktisk bør organiseres, men ikke bestemme noe fast opplegg før en har fått diskutert det med aktuelle samarbeidsparter, f.eks. på et oppstartsmøte.

Samarbeidsgrupper bør utnyttes gjennom hele markaplanprosessen, også over i oppfølgingsfasen. De må ha en håndterbar størrelse. De må representere viktige offentlige instanser og interessegrupper, men også kunne ivareta behovet for å få fram viktig kunnskap om brukerinteresser og om konkrete, lokale forhold.

Det må være med representanter for grunneierlag og skogbruksnæring. De viktige organisasjoner på natur- og friluftslivssida som har engasjert seg eller en ønsker skal gjøre det, må være med. Det gjelder bl.a. turlag, lokallag av naturvernforbundet osv. Idretter som har interesser i marka bør være representert. Det samme kan gjelde beboerforeninger, velforeninger, historielag osv. Organisasjonene bør representeres gjennom et begrenset antall personer. For flere av interessene, f.eks. når det gjelder beboerforeninger, idretter og grunneierlag, bør flere organisasjoner la seg representere av en person.

Instanser på kommunalt og regionalt nivå som representerer helse, forurensning, natur og friluftsliv, kulturminner og kulturmiljø, idrett, skoler og barnehagers aktivitet, barnas interesser, evt. nabokommuner osv. bør bidra i samarbeidet. Det er også en del viktige faglige forhold som må ivaretas, f.eks. vannforsyning og annen teknisk infrastruktur. Kommunale etater med oppgaver knytta til byggesaksbehandling og eiendomsforvaltning bør bidra til planlegginga. Flere av etatene vil være viktige bidragsytere til planleggina, men også på ulike måter være avgjørende for oppfølginga og gjennomføringa av en markaplan.
Å invitere bredt til ett eller to informasjons- og diskusjonsmøter som oppfølging av oppstartsmøtet kan være et nyttig. Det kan også gjøre det lettere å begrense størrelsen på samarbeidsgrupper. Konkret medvirkning og bidrag fra noen instanser kan ordnes ved møter der en diskuterer bestemte temaer. Instanser eller ressurspersoner kan delta i arbeidsmøter. Det er mange praktiske måter å sikre kunnskap og ivareta medvirkning på.



Befaringer er viktige i et samarbeid for å oppnå god innsikt i hva ulike grupper ser som viktige utfordringer i markaplanarbeidet.

Dersom det ikke finnes engasjerte natur- og friluftslivsorganisasjoner lokalt, bør kommunen bruke markaplanarbeidet til å få i gang aktivitet. Tilsvarende bør markaplanarbeidet nyttes til å få til et hensiktsmessig kontaktsystem til andre brukerinteresser der dette ikke er etablert fra før, eller der det er utilfredsstillende utviklet. Det vil være behov for et godt fungerende kontaktnett når planen skal følges opp. Kommunen vil da også trenge frivillige organisasjoner, bl.a. til å utføre ulike konkrete oppgaver når det gjelder informasjon, aktiviteter, praktisk tilretteleggingsarbeid osv.

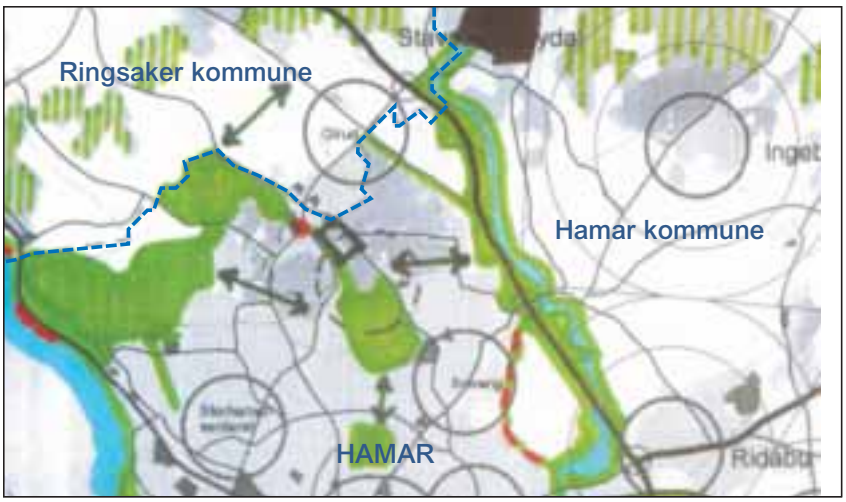
Hvordan de ulike interessene er representert og nyttiggjøres i et plansamarbeid, må også tilpasses deres mulighet til å delta og følge opp. Medvirkning i planprosesser kan ofte bli svært ressurskrevende for representanter fra organisasjoner som må bruke fritida til dette.

I en del tilfeller vil det ikke bare være slik at deler av markaområdene ligger i nabokommuner, men at marka er felles for flere kommuner og steder. Da er det nødvendig med et nært samarbeid mellom nabokommuner om markaplanlegginga.

Et alternativ kan da være å utvikle en **felles markaplan** som et strategisk dokument på et overordna nivå. En felles markaplan må utvikles i et samarbeid og vedtas i de aktuelle kommuner. Den må inneholde de felles overordna mål og rammer for arealbruk og forvaltning som er viktig for å ivareta området felles for kommunene, ivareta sammenhenger og generelt oppnå en god helhetlig forvaltning. Den felles plan bør danne et egnet grunnlag for kommunedelplaner for delområdene av marka i hver kommune. Kommunespesifikke mål og rammer og rettsvirkning for arealbruken for den enkelte kommune fastlegges i kommunedelplanene.

Kommunene kan også bestemme seg for å utarbeide en **felles kommunedelplan** som fastlegger arealbruken for hele det felles området. En slik plan må vedtas i hver enkelt kommune og rettsvirkning for arealbruken innen hver kommune vil avhenge av vedtak gjort i den enkelte kommune.

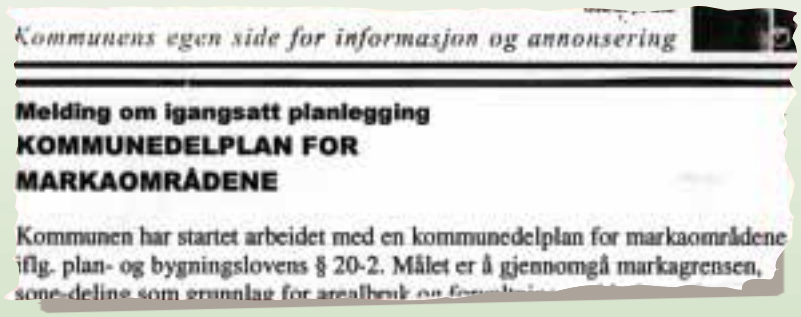
Fordi de by- og tettstedsnære markaområdene er av de viktigste områdene for friluftslivet i fylkene, kan fylkesplan være et egnet virkemiddel for å sette opp overordna rammer for arealbruk og forvaltning av dem. Der det er viktig å oppnå en helhetlig forvaltning av markaområder som er felles for flere kommuner, kan fylkesdelplan for det felles markaområdet være et alternativt verktøy og virkemiddel til en felles markaplan for kommunene for å avklare og fastlegge felles rammer. Dette gjelder særlig dersom det er ulike oppfatninger i kommunene om arealbruk, samordning av løsninger eller andre forhold. Fylkesdelplanen vil være retningsgivende for kommuneplanarbeidet, men vil ikke være bindende for arealbruken.



Mange steder ligger viktige markaområder for en by eller et tettsted i en annen kommune. Hamar har begrensete markaområder. Mulighetene for å utvikle turmuligheter i kulturlandskapet forutsetter samarbeid med nabokommuner. Her er vist prinsipper for grønnsttrukturen for Hamar stortettsted og hvordan utfordringene for Hamar tettsted også ligger i Ringsaker kommune. Kilde: Fylkesdelplan for Hamarregionen 2000-2030, høringsutkast 9.8.2000, utsnitt av prinsippkart.

Det en ønsker å oppnå ved informasjon og medvirkning er bl.a. :

- å bidra til at viktige organisasjoner, interesse- og brukergrupper, grunneiere og rettighetshavere er informert om at planarbeid pågår, rammene for arbeidet og hvilke medvirknings- og informasjonskanaler som etableres,
- å bidra til at den markainteresserte del av befolkninga gis mulighet til å orientere seg om planlegginga,
- å kunne avskjære feiloppfatninger om hva planlegginga dreier seg om,
- å få fram viktig kunnskap om friluftslivsbruk, konkrete forhold, planer og muligheter,
- å få fram god kunnskap om alle viktige brukerinteresser, bl.a. deres virksomhet, rammebetingelser og planer,
- å få oversikt over viktige instansers og gruppers syn på bruk og forvaltning av marka,
- å sikre bidrag fra viktige ressursinstanser og -personer og
- å få diskusjoner om og reaksjoner på aktuelle prinsipper og løsninger tidlig i prosessen.


Kommunens egen side for informasjon og annonsering

Melding om igangsatt planlegging
KOMMUNEDELPLAN FOR MARKAOMRÅDENE

Kommunen har startet arbeidet med en kommunedelplan for markaområdene iflg. plan- og bygningslovens § 20-2. Målet er å gjennomgå markagrensen, sone-deling som grunnlag for arealbruk og forvaltning

3.3 Informasjon og medvirkning

Det er viktig at en har et bevisst forhold til hvordan en skal informere om planarbeidet og hvilke aktører som en ønsker skal bidra eller medvirke. Dette skal ivareta formelle krav til informasjon, samarbeid og medvirkning, jf. pbl.s krav, men først og fremst sikre et best mulig grunnlag for markaplanlegginga. Gode bidragsytere kan gi viktig kunnskap om lokale forhold, bruken av marka osv.

Utfordringa er å finne en form på medvirkninga som gir den kunnskap en har behov for i planlegginga, får fram de aktuelle interessene på en god måte og bidrar til avklaringer på det overordna nivået som planlegginga bør ligge på. Dilemmaet er at alle "berørte" og alle med viktige bidrag bør være med, samtidig som en praktisk skal kunne håndtere medvirkningsfora og kontakter.

Medvirkning i planprosessen kan organiseres på ulike måter:

I **Bodø** ble det opprettet en styringsgruppe for prosjektet, med representanter fra kommunens administrasjon, representanter fra statlige og fylkeskommunale miljøetater, i tillegg til en representant fra et skogeierlag og en fra Bodømarkas venner. I tillegg ble det opprettet åtte referansegrupper, hvor deltagerne i styringsgruppa ledet hver sin gruppe (statlige og fylkeskommunale etater deltok ikke). I tillegg ble det avholdt folkemøter og pressekonferanser for å informere og engasjere folk.

I **Molde** besto arbeidsgruppen av personer fra kommunens administrasjon. Formannskapet var styringsgruppe for arbeidet. For å trekke andre interesserte inn i arbeidet ble det arrangert folkemøter i tillegg til egne møter med grunneiere og frivillige organisasjoner. Midtveis i planprosessen ble planarbeidet diskutert i kommunestyret og det ga klare signaler for det videre arbeidet.

I **Trondheim** var det to referansegrupper som bidro til planarbeidet. Den ene var basert på offentlige etater og instanser og hadde representanter fra viktige kommunale etater (bl.a. plan, landbruk, kultur/idrett, barn og markadrift), fylkesmannes miljøvernavdeling, fylkeskommunen og friluftsrådet. Gruppa hadde 12 deltakere. Den andre var med 9 representanter for natur- og friluftslivsorganisasjoner, skogeierne, idrettens kontaktutvalg (idrettsrådet), velforeningene, historielagene og funksjonshemma. Hver av gruppene var samlet 8 ganger. Det ble avholdt faglige gjennomganger med enkelte av deltakerne i gruppene og med andre viktige kontakter og ressurspersoner i tillegg.



Samarbeid og medvirkning er viktig for å få fram god kunnskap om ulik bruk og interesser i marka og om lokale forhold. Og det kan bidra til en felles forståelse mellom ulike brukergrupper for hvilke muligheter og utfordringer en står overfor i markaplanarbeidet.