Del 3

STRATEGISK PLANLEGGI

Plan- og bygningsloven er et sentralt virkemiddel for å gjennomføre de mål og prinsipper som fastlegges i grønnplanleggingen.

HVILKE MÅL HAR GRØNNPLANARBEIDET ?

Grønn plan skal sikre sammenhengende grønnstruktur, landbruks-, natur- og friluftsområder, vann, elver og sjøområder. Dette vil ta vare på det biologiske mangfoldet og gi befolkningen god kontakt med naturen og de nære friluftsområdene. Grønnstrukturen bidrar til å forbedre lokalklimaet og kan inngå som ledd i gang- og sykkelvegnettet.

I tillegg til dette offensive utgangspunktet kan det være andre årsaker til at kommunene gjennomfører grønnplanlegging. I Skien var spørsmål om videre utbyggingsmønster en viktig årsak til at grønnstrukturen ble kartlagt. Et av spørsmålene var om man skulle satse på videre knoppskyting/byutvidelse eller om det var potensiale for fortetting. En rekke andre kommuner, deriblant Oslo, Sandefjord og Kristiansand har også gått via et grønnplanarbeide for å studere fortettingsmulighetene.

Mange steder har det vært grønn sektors behov for handlingsprogram og drifts-/skjøtselsplaner som har vært bakgrunnen for at det utarbeides grønnplaner. I pakt med økende forvaltningsansvar og krympende budsjetter, er dette behovet ytterligere aktualisert.

Idag er det mest vanlig at grønnplanleggingen tilfredsstiller alle disse behovene. Uansett er det en forutsetning ved oppstarten av arbeidet å ha klart for seg hva materialet skal brukes til. På den måten kan både organisering og innhold målrettes mot de problemstillingene som skal belyses enten det er driftspørsmål i grønn sektor eller planetatens arbeid med arealplanlegging.

MED PLAN- OG BYGNINGSLOVEN FOR GRØNN STRUKTUR.

Plan-og bygningsloven er et av de viktigste planvirkemidlene vi har for å sikre grønnstrukturen. Her skal det ikke gis noen bred gjennomgang av loven og dens virkemåter på dette området. Det gis en kortfattet oversikt over hvordan grønnstrukturplanleggingen kan kobles til planlegging etter pbl på ulike nivåer.

Kommuneplanprosessen er viktig for grønnstrukturen.

Ved oppstart av planlegging for grønnstrukturen er det nødvendig å klarlegge hvilken status arbeidet kommer til å få i forhold til pbl.

Grønnstrukturplan som grunnlag for kommuneplanens arealdel

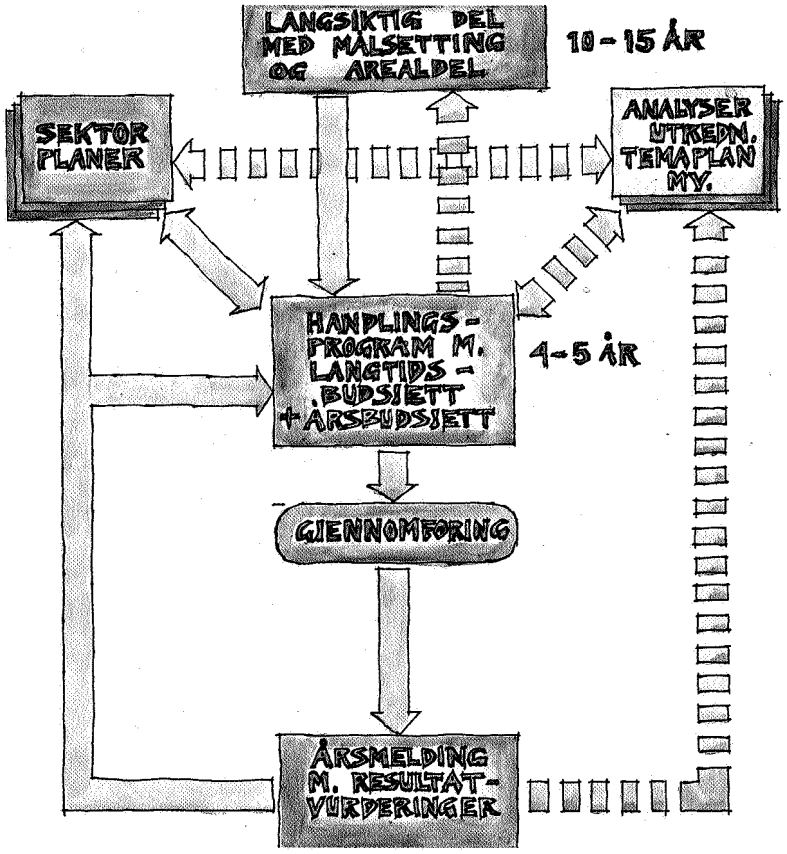
Grønnplanleggingen har som mål å gi oversikt over og begrunne hvordan grønne områder skal tas vare på og forvaltes. Kommuneplanen og andre plandokumenter etter pbl inkludert oppfølging av disse, er de viktigste virkemidlene for å oppnå målene i grønnplanleggingen. En hensiktsmessig arbeidsmetode er å la grønnplanleggingen utgjøre forberedelsen til en kommunedelplan for grønnstrukturen. Grønnplanarbeidet kan også utgjøre ledd i arbeidet med grunnlagsmaterialet for kommuneplanprosessen. Det er viktig at det gjennomføres registreringer og analyser som er gode nok til å begrunne den arealbruk, forvaltning osv som grønnplanleggingen anbefaler. Oppsummering på den såkalte "grønne plakaten" som f.eks. Sandefjord har arbeidet med, kan være en god fremgangsmåte. I selve kommune-(del)planprosessen skal de behov og verdier som grønnplanleggingen klargjør avveies mot andre interesser.

Det er viktig at grønnplanleggingen gir bidrag til kommuneplanens mål- og handlingsplandel i tillegg til arealplandelen. Det innebærer at en utnytter pbl som virkemiddel mest mulig hensiktsmessig i den aktuelle kommunen. Når grønnplanleggingen foregår som et forberedende arbeid til kommune(del)planen, er det viktig at en også målretter innsatsen etter hvordan andre virkemidler enn pbl skal utnyttes. Det kan dreie seg om innsats fra organisasjoner, behov for å erverve grunn, utarbeiding av skjøtselsplaner, informasjonsplaner og annen oppfølgende tiltaksplanlegging.

Fordelen ved å la grønnstrukturplanleggingen inngå som ledd i den forberedende delen av kommuneplanprosessen, er at man da sikrer en bred politisk behandling. Mål og bruk av virkemidler kan bl.a. bindes opp politisk og juridisk. Ulempen kan være at en ikke klargjør behovet for andre virkemidler utover pbl tydelig nok. Det kan også være fare for at de grønne interessene ikke blir framstilt og begrunnet godt nok før disse avveies i forhold til andre interesser, f.eks utbyggingsinteressene.

NG FOR GRØNN STRUKTUR

Kommuneplan



Oversikt over kommuneplanprosessen. Grønnstrukturspørsmål bør komme inn i alle stadier av denne prosessen.

Kommuneplanen består av en langsiktig del og et handlingsprogram. Den langsiktige delen har gjerne en 10–15 års tidshorisont og inneholder en arealplan som er juridisk bindende og en skriftlig del med målsettinger, strategier og retningslinjer. Langtidsplanen legger fundamentet for kommunens grønnstrukturarbeid på lang sikt. Her tar en bl.a. stilling til transportsystem samt fordelingen av bebyggelse og overordnet grønnstruktur. Avgrensingen mellom utbyggingsområder og de større sammenhengende friluft- og rekreasjonsarealene (Landbruks-, natur- og friluftsområder) er en viktig del av grønnstrukturplanleggingen på kommuneplannivået. .

Kommunedelplan for grønnstrukturen

Kommunedelplaner er ingen egen plantype, men en delplan for bestemte områder eller temaer/sektorer. Kommunedelplanen skal forberedes og saksbehandles tilsvarende kommuneplan. Kommunen kan velge å lage en egen komunedelplan for grønnstrukturen. Dette vil gi grønnstrukturarbeidet status og tyngde fordi planen fremmes etter samme opplegg som kommuneplaner. En er sikret at grønnstrukturinteressene er blitt faglig og politisk gjennomdiskutert. Planinnholdet vil dessuten være prøvet og prioritert i forhold til andre interesser.

Egne kommunedelplaner for grønnstrukturen må sikre viktige grønne områder og forbindelser. Den må også omfatte handlingsopplegg som er knyttet opp mot kommunens handlingsprogram og de årlige budsjettarbeidene. Videre areal-og tiltaksplanlegging f.eks behov for utfyllende bebyggelses- og reguleringsplaner eller annen detaljert planlegging bør også angis i en slik kommunedelplan. Eksempler på planer som integrerer slik oppfølging er grønnplanene for Oslo, Bergen og Stavanger.

I kommune(del)planprosessen vil det foregå avveininger der noen interesser blir prioritert foran andre. Også mål for grønnstrukturen kan bli prioritert ned til fordel for f.eks utbyggingsinteresser. Desto viktigere blir grønnstrukturanalysen, f.eks formulert som grønn plakat. Plakaten fungerer som underlagsmateriale med begrunnelser for hvilke områder og verdier som bør tas vare på og utvikles. Den gir et faglig og politisk godt grunnlag å foreta prioriteringer etter.

Handlingsprogram.

Plan-og bygningsloven forutsetter en rullering hvert fjerde år for å fange opp endringer i kommunestyrets politiske sammensetning.
I tillegg forusettes en oppfølging av handlingsprogrammet knyttet til den årlige virksomhetsplanlegging og budsjetter for gjennomføring av tiltak. For miljø- og grønnetatene er det også viktig å sikre at andre etater og sektorer som skal følge opp grønnstrukturoppgaver, tar ansvar for dette i sin budsjett- og virksomhetsplanlegging.

Bebyggelses- og reguleringsplaner. Kommuneplanleggingen skal primært sikre at grønnstrukturspørsmål behandles på et prinsippielt plan for å sikre sammehenger og en helhet. For å ta vare på detaljene og sikre mer varige ordninger for bruk og bevaring, er det også nødvendig å benytte regulerings-eller bebyggelsesplaner. De viktigste grønne reguleringsformålene er **friområder**, **spesialområder** og **fellesområder**.

Friområder omfatter bla. parker, lekeområder og turveger. I utgangspunktet forusetter loven at dette er alment tilgjengelige og intensivt brukte områder med behov for opparbeiding. Normalt vil disse områdene være i offentlig eie, ervervet gjennom kjøp eller ekspropriasjon.

Spesialområdene omfatter bl.a. friluftsområder, naturvernområder, idrettsanlegg og klimavernsoner. Til forskjell fra friområder, vil spesialområdet friluftsområde gjerne omfatte større naturområder, hvor det ikke er ønskelig med stor grad av tilrettelegging.

Fellesområder omfatter f.eks lekeplass, gårdsplass, og parkanlegg felles for flere bestemte eiendommer, gjerne boligtomter.

I motsetning til kommuneplanen gir regulerings-og bebyggelsesplan hjemmel for ekspropriasjon der det er nødvendig for å gjennomføre arealformålet etter planen.

Hovedregelen er at kommunen bestemmer tidspunkt for gjennomføring av slike planer. Unntaksvis kan grunneier kreve "straksinnløsning" ved friområderegulering. Et eksempel på dette har man når en eiendom i sin helhet blir regulert til friområde. Friluftsområder vil derimot som oftest fortsatt kunne være i privat eie. Ved regulering til friluftsområde vil det bare unntaksvis bli snakk om erstating til grunneier fordi offentlige innskrenkninger på eiendom er noe som tåles uten krav på erstatning.

Mer lesestoff om bruken av Plan-og bygningsloven og grønnstrukturverdier finnes i følgende veiledere fra Miljøverndepartementet:
Veileder T-812 "Gode utearealer i tettbygde strøk" fra 1991.
Veileder T- 813 "Fra plan til grønn virkelighet- med reguleringsplanen som verktøy" fra 1991.

VIKTIGE STEG I GRØNNPLANARBEIDET

Hvordan kan kunnskapen om grønnstrukturverdiene omsettes til praktisk planlegging? Her presenterer vi først et opplegg som viser utviklingen fra målsettingsdebatten via registreringer og analyser til plan og handling.

1. Målformulering

Den innledende fasen krever grundig arbeid med målformuleringer og ikke minst valg av hvilke grønnstrukturverdier som planen skal omfatte.

For en 1.- generasjons grønnplan er det om å gjøre at en ikke går inn og drøfter detaljer. Mest vanlig er det å konsentrere seg om følgende tre grønnstrukturverdier; rekreasjon og nærfriluftsliv, landskap og natur. Både i Bergens Parkmelding og Oslos grønnplan finner vi gode eksempler på målformuleringer for ulike grønnstrukturverdier.

Diskusjon om hvilken definisjon en ønsker å bruke for grønnstrukturen tilhører også denne fasen. Skal grønnplanarbeidet kun konsentrerere seg om den offentlige grønnstrukturen, eller skal en også befatte seg med de private arealene?

Dersom grønnplanarbeidet skal legges til grunn for all arealplanlegging i kommunen, vil det være nødvendig med en vid definisjon av grønnstrukturbegrepet. Siden en stor del av grønnstrukturen i norske byer også er å finne på privat areal, vil omstrukturering av disse områdene kunne få negative konsekvenser for grønne verdier. Gjennom grønnplanlegging er det imidlertid mulig å påvirke den private arealbruken slik grønnplanen for Oslo kommune gjør. Her finnes retningslinjer for den private arealbruken. Grønnstrukturanalysen for Sandefjord er et annet eksempel på at en har valgt en vid definisjon nettopp fordi materialet også skal brukes til å vurdere fortettingspotensialet.

2. Innledende registreringer

Registreringene må målrettes mot de temaene som grønnplanen tar for seg. Dersom en har satset på en plan som skal belyse flere grønnstrukturverdier, er det viktig å samordne registreringene mest mulig til et minste felles multiplum. Senere kan dette materialet suppleres med spesialkunnskap om hvert emne. Se grønnstrukturanalysen til Sandefjord.

Gjennom en innledende registrering skaffer man seg den første oversikten

over dagens situasjon. Eksisterende kunnskap innen den kommunale forvaltningen, både registreringer og ikke minst gjeldende kommuneplan, sammenstilles med materiale fra Fylkesmannens miljøvernavdeling. Det økonomiske kartverket i M 1:5 000, gjerne nedfotogafert til M 1:10 000, er et godt registreringsgrunnlag samtidig som kartet inneholder en mengde nyttig "grønn" informasjon. Bruk av flyfoto vil også være nødvendig for å få overblikk over den faktiske grønnstrukturen som ikke fremgår av noe kart. Feltregistreringer i denne fasen bør reduseres til et minimum.

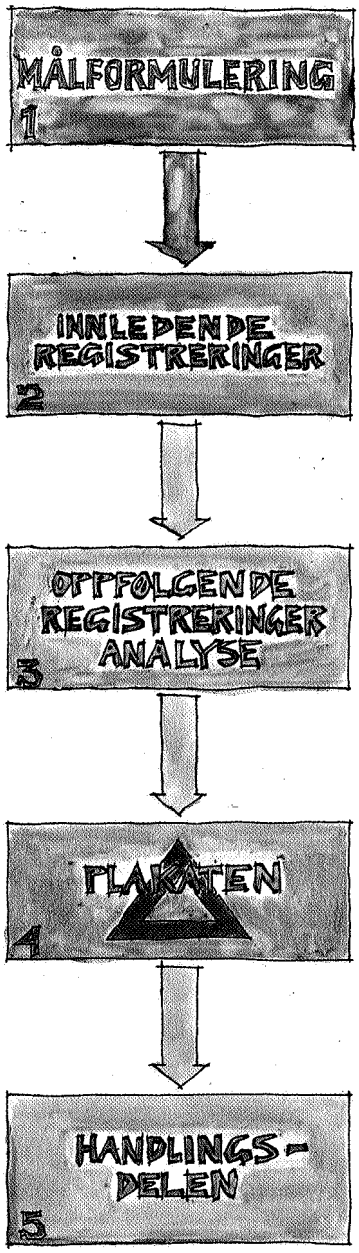
For delområder og viktige passasjer kan det være ønskelig å gå ned i detaljeringsgrad i registreringsfasen

3. Analyse og oppfølgende registreringer

I analysefasen studerer en mer spesifikt hvert tema som grønnplanen omfatter. Det vil ofte være behov for å utarbeide temakart hvor en ser på hvert emne for seg. Dagens grønnstruktur analyseres i forhold til kommunens mål og kriterier hentet fra den kunnskapen vi har om grønne verdier. Første del av denne veilederen er ment som et slikt kunnskapsfundament. En vil da kunne se hvor grønnstrukturen har mangler og hvor det finnes særlige verdier, f.eks. i forhold til landskaps-natur-og rekreasjonsinteressene. Analysefasen vil dessuten vise hvor det er kunnskapshull som må dekkes med mer feltstudier eller innhenting av flere opplysninger. Grønnstrukturanalysen for Sandefjord gir et eksempel på temakart hvor en analyserer ulike grønnstrukturverdier. Oslos grønnplan har også arbeidet målrettet med analyser av deltemaer.

4. "Den grønne plakaten".

Den grønne plakaten er ingen plan, men er derimot ment som en "grønn varseltrekant". Den skal henge på veggen til alle som er involvert i planlegging og forvaltning av grønn-



Stegene i grønnplanprosessen.

strukturen i kommunen. Plakaten skal illustrere hovedprinsipper og viktige forhold som må følges opp gjennom ulike virkemidler; bl.a. videre planlegging etter pbl, handlingsplaner, budsjetter ol. "Plakaten" fungerer på denne måten som et fundament for all videre arealplanlegging. Sandefjord kommune har utarbeidet en grønn plakat for byggesonen etter disse retningslinjene.

De prinsipper og hovedmål som trekkes opp i grønnplanen og den grønne plakaten, vil for delområder eller deltemaer, kreve mer detaljert planlegging som må fremkomme av handlingsplanen. Det kan gjelde for områder med spesielle kvaliteter eller problemer. Opparbeiding av stinett, informasjonsopplegg, parkanlegg eller vegetasjonsetablering og skjøtsel av vegetasjon er eksempler på denne typen detaljplanlegging.

5. Grønn handlingsplan.

Grønn handlingsplan beskriver i detalj hvordan grønnplanen kan gjennomføres og settes ut i livet. Den kan både omfatte kommunens "egen" grønnstruktur, men også gi retningslinjer for forvaltning av privatsonen slik tilfellet er med Oslos grønnplan. Behovet for ytterligere reguleringsog bebyggelsesplaner vil ofte være en viktig del av handlingsplanen for å få hjemler til å sikre den offentlige grønnstrukturen. Handlingsplanen viser videre hvor det er behov for arealoppkjøp, opparbeiding, skjøtsel og informasjon. Alle tiltak må kostnadsberegnes og prioriteres slik at forslagene i grønnplanen kan innpasses i kommunens budsjetter både på kort og lang sikt. Ansvarsfordeling og forslag til organisering av arbeidet inngår også i handlingsprogrammet.

Litt om ansvar, organisering og fagkompetanse

Grønnplanarbeidet er håndtert svært ulikt i de kommunene som har vært gjennom denne planprosessen. Noen steder er initiativ og ansvar knyttet til den grønne fageksepertisen i kommunen; miljøvernleder eventuelt parksjef. Andre steder er koordineringen av arbeidet tillagt planetaten.Uansett er det avgjørende at arbeidet er tverrfaglig. Dersom grønnplanarbeidet skal få betydning for all kommunal planlegging, må planetat eventuelt kommuneplanlegger trekkes aktivt inn i virksomheten. Det vil være behov for grøntfaglig og biologisk kompetanse. Alle kommuner har ikke denne typen fagfolk. Fylkesmannens miljøvernavdeling vil kunne gi råd om opplegg.