



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker

Dokument 3:7 (2018–2019)



Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Trykte eksemplarer kan bestilles fra
Departementenes sikkerhets-
og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
tlf. 22 24 99 60

ISBN 978-82-8229-451-5

Forsideillustrasjon: Flisa Trykkeri AS.

Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Innsigelsesinstituttet skal bidra til å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i arealplanleggingen. Eksempler på dette er jordvern, strandsone, naturmangfold, reindrift, folkehelse, barn og unges interesser, kulturminner, trafiksikkerhet og skredfare. Det er risiko for at flere slike hensyn ikke ivaretas godt nok.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunal arealplanlegging, med hovedvekt på hvordan innsigelsesinstituttet fungerer som verktøy for å ivareta disse interessene. Undersøkelsen omfatter perioden 2013–2017, med hovedvekt på årene 2015–2017.



Funn og anbefalinger

Bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale interesser er strammet inn:

- **Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt signaler om å være varsomme med å fremme innsigelser**
- **Departementet tar få innsigelser til følge**
- Fylkesmennene har fått signaler om at det bare skal fremmes innsigelser der nasjonale eller vesentlige regionale interesser blir berørt, og om å legge stor vekt på lokal handlefrihet.
- Selv om terskelen for å fremme innsigelser er hevet og de er bedre begrunnet enn før, tar departementet færre innsigelser til følge.
- For sterk innstramming kan føre til at de interessene som innsigelsesinstituttet skal verne, ikke blir godt nok ivaretatt, og at planleggingen bryter med nasjonale mål.

Regionalt planforum bidrar lite til å samordne interesser og redusere antall innsigelser

- Planforum skal bidra til å klarlegge og samordne interesser for å unngå innsigelser. Det er stor variasjon mellom fylkene i hvordan de har organisert forumene, og hvor godt de fungerer.

Fylkesmennenes samordning av innsigelser sikrer ikke tilstrekkelig åpenhet og forutsigbarhet

- Loven stiller krav om åpenhet og forutsigbarhet i planprosessen. Fylkesmennenes samordning og avskjæring av innsigelser skjer delvis i lukkede prosesser.

Styringsinformasjonen som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har om bruk av innsigelser, har varierende kvalitet

- Kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA) og fylkesmennenes årsrapporter gir ikke departementet god nok oversikt over bruk av innsigelser og dispensasjoner.

Det er behov for bedre kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser

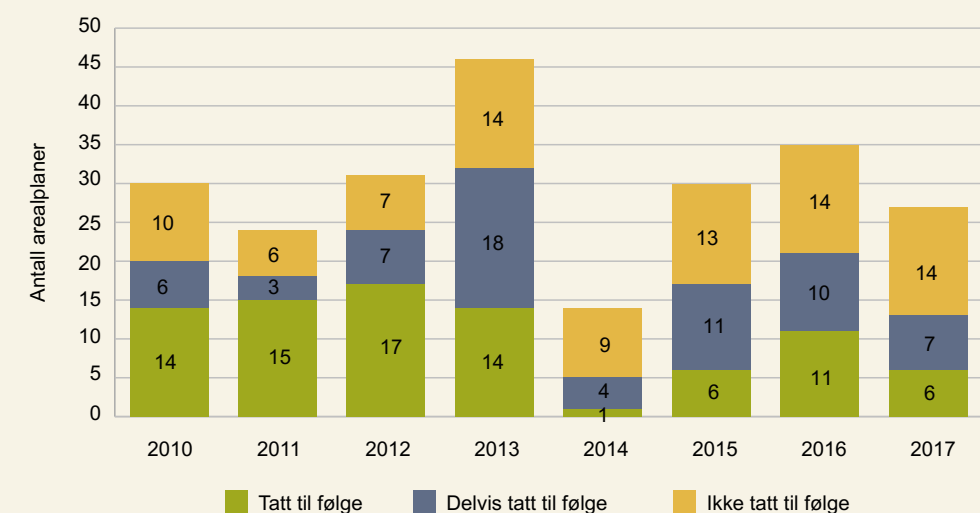
- Lovens vilkår for å gi dispensasjoner er strenge. Likevel viser KOSTRA-tall for 352 kommuner at det i 2017 ble gitt over 15 000 dispensasjoner.

Riksrevisjonen anbefaler

Kommunal- og moderniseringsdepartementet å

- vurdere om behandlingen av innsigelser fremmer hensynet til nasjonale og vesentlige regionale interesser som innsigelsesinstituttet skal sikre
- sørge for at fylkesmennenes samordning av innsigelser ivaretar kravene til åpenhet og forutsigbarhet
- iverksette tiltak for å veilede fylkeskommunene, kommunene og innsigelsesmyndighetene for å sikre
 - at regionalt planforum fungerer etter intensjonen i plan- og bygningsloven
 - en mer enhetlig praktisering av planforum mellom regionene
- sørge for bedre styringsinformasjon om innsigelser gjennom
 - tydeligere krav til fylkesmennenes rapportering
 - å bidra til å forbedre kvaliteten på KOSTRA-tallene om innsigelser
- sikre bedre kunnskap om kommunenes dispensasjonspraksis

Departementets avgjørelser i innsigelsessaker i perioden 2010–2017



Kilde: Innsigelsesstatistikk, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, regjeringen.no

Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker

Dokument 3:7 (2018–2019)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:7 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*.

Dokumenter i denne serien har følgende inndeling:

- oppsummering av hovedfunn, Riksrevisjonens merknader, anbefalinger, departementet/-enes oppfølging og Riksrevisjonens sluttmerknad
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden(e)
- vedlegg 2: statsråden(e)s svar
- vedlegg 3: rapport om forvaltningsrevisjonsavdelingens undersøkelse og vurderinger

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

Riksrevisjonen, 15. januar 2019

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	12
4	Departementets oppfølging	13
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	15
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		17
Vedlegg 2: Statsrådets svar		21
Vedlegg 3: Rapport		29
1	Innledning	37
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	42
3	Revisjonskriterier	46
4	Hva er statusen for omfanget av innsigelser, og hvordan har dette utviklet seg?	54
5	Hvordan fungerer innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i kommunal planlegging?	63
6	I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i innsigelsessaker?	81
7	Vurderinger	88
8	Referanseliste	93
9	Vedlegg	98

Utbrett: Undersøkelsens bakgrunn, formål, funn og anbefalinger.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunal arealplanlegging, med hovedvekt på hvordan innsigelsesinstituttet fungerer som verktøy for å ivareta disse interessene. Undersøkelsen omfatter perioden 2013–2017, med hovedvekt på årene 2015–2017.

Innsigelsesinstituttet er et sentralt verktøy for å sikre nasjonale og vesentlige regionale interesser i arealplanleggingen. Eksempler på områder som kan være av nasjonal og vesentlig regional betydning, er jordvern, strandsoner, reindrift, naturmangfold, folkehelse, barn og unges interesser, kulturminner, trafiksikkerhet og skredfare.

Det er risiko for at praktiseringen av innsigelsesinstituttet ikke sikrer at disse interessene blir ivaretatt godt nok i planprosessene. For eksempel skjer det nedbygging av dyrket jord, og det bygges i strandsonen og i snaufjellet i strid med det Stortinget har forutsatt gjennom lovgivning.

Kommunene er gjennom *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) gitt myndighet til å kunne dispensere fra lovbestemmelser, vedtatte planer og planbestemmelser. Loven stiller imidlertid strenge vilkår for å kunne gi dispensasjoner. Stortinget har slått fast at utvikling skal skje i henhold til juridisk bindende planer, og at åpningen for å kunne gi dispensasjon må betraktes som en praktisk sikkerhetsventil. Det er risiko for at det gis dispensasjoner i strid med Stortingets forutsetninger.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har et overordnet ansvar for landets arealpolitikk. Ansvarer omfatter blant annet forvaltning av plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og behandling av innsigelsessaker der det ikke oppnås enighet ved fylkesmannens mekling. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også ansvaret for den administrative styringen av fylkesmennene, og gir styringssignaler på fagområder som sorterer under departementet, blant annet i arealpolitikken.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om planlegging og byggesaksbehandling* med forskrifter
- budsjettproposisjoner fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for perioden 2015–2018
- Innst. O nr. 57 (2007–2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*, jf. Ot. prp. nr. 32 (2007–2008)
- Innst. 425 L (2016–2017) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (mer effektive planprosesser, enklere saksbehandling og konsekvensutredninger, jf. Prop. 110 L (2016–2017))*
- Innst. 181 L (2016–2017) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*, jf. Prop. 149 L (2015–2016)

Rapporten ble forelagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved brev 13. september 2018. Departementet har i brev 15. oktober 2018 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 14. november 2018 og statsrådets svar 30. november 2018 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale interesser er strammet inn:
 - Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt signaler om å være varsomme med å fremme innsigelser
 - Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar få innsigelser til følge
- Regionalt planforum bidrar lite til å samordne interesser og redusere antall innsigelser.
- Fylkesmenneses samordning av innsigelser sikrer ikke tilstrekkelig åpenhet og forutsigbarhet.
- Styringsinformasjonen som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har om bruk av innsigelser, har varierende kvalitet.
- Det er behov for bedre kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale interesser er strammet inn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt signaler om å være varsom med å fremme innsigelser

Reglene om innsigelse går fram av plan- og bygningsloven. I lovens § 5-4 første ledd er det slått fast at «berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde».

Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppdaterte i 2014 retningslinjene for bruk av innsigelser i plansaker. Disse tydeliggjør grunnlaget for innsigelser og presiserer at innsigelser skal være forankret i og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Det går fram av undersøkelsen at retningslinjene for bruk av innsigelser, og ordningen med fylkesmenneses samordning av statlig innsigelser, har bidratt til at innsigelsene blir bedre begrunnet enn før. Riksrevisjonen ser det som positivt at innsigelsene blir bedre begrunnet.

Ifølge forarbeidene til plan- og bygningsloven er det ønskelig at sektormyndigheter med innsigelsesrett trekker opp retningslinjer for innsigelser, slik at bruken ikke blir tilfeldig og for ulik fra region til region. Flere statlige virksomheter har i den senere tid utarbeidet retningslinjer for bruk av innsigelser. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at det er utarbeidet retningslinjer som kan bidra til mindre variasjon mellom regionene i bruken av innsigelser.

Regjeringen har som mål å begrense antallet innsigelser. Gjennom retningslinjer, tildelingsbrev og andre styringssignaler har Kommunal- og moderniserings-

departementet gitt tydelige signaler til fylkesmennene om at det bare skal fremmes innsigelser der nasjonale eller vesentlige regionale interesser blir berørt, og at det skal legges stor vekt på lokal handlefrihet i vurderingen om å fremme innsigelse. Departementet opplyser i rapporteringen til Stortinget at terskelen for å fremme innsigelser er hevet,¹ men presiserer i intervju at det er riktiger å si at terskelen er tydeliggjort. Av intervjuene kommer det fram at innsigelsesmyndighetene er enige om at terskelen for innsigelser er tydeliggjort, men det er ulike meninger om hvorvidt terskelen er hevet. Flere fylkesmenn oppgir at de på grunn av styringssignalene er blitt mer tilbakeholdne med å fremme innsigelser, og at de i større grad enn tidligere inngår kompromisser når de drøfter plansaker med kommunene. Også flere fylkeskommuner og Statens vegvesen opplyser at terskelen for å fremme innsigelser er hevet, mens NVE mener at terskelen for å fremme innsigelser i all hovedsak er uendret.

Undersøkelsen viser at det varierer mellom fylkesmannsembetene hvor stor andel av kommuneplaner og reguleringsplaner som møtes med innsigelser. Dette kan skyldes at fylkesmennene forholder seg ulikt til styringssignalene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og at det dermed oppstår ulik praksis. Andre forklaringer kan være ulikt arealpress, at det varierer mellom fylkene hvordan regionalt planforum fungerer og hvordan fylkesmannens samordning av statlige innsigelser praktiseres. Riksrevisjonen vurderer det slik at ulik praksis hos fylkesmennene kan ha som konsekvens at relativt like saker får forskjellig utfall i ulike regioner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar få innsigelser til følge

Innsigelser som ikke blir løst ved dialog eller meklings, sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse. Selv om terskelen for å fremme innsigelser er hevet og innsigelsene er bedre begrunnet enn før, viser undersøkelsen at departementet tar færre innsigelser til følge enn tidligere. Mens departementet² i perioden 2010–2013 tok 43 prosent av innsigelsene til følge, ble 22 prosent av innsigelsene tatt til følge i perioden 2014–2017. Samtidig har andelen innsigelser som er delvis tatt til følge økt noe i perioden. At innsigelsen delvis blir tatt til følge, kan eksempelvis bety at det er fremmet flere innsigelser til en plan, og at departementet tar noen av disse til følge, men ikke andre.

Det går fram at fagdirektoratene gir faglige begrunnelser som støtter innsigelsene, men at fagdepartementene i sine konklusjoner i flere tilfeller legger større vekt på hensynet til det lokale selvstyret enn på de faglige begrunnelsene. I saker der et fagdepartement ikke gir støtte til innsigelsen, gjør normalt heller ikke Kommunal- og moderniseringsdepartementet det.

Undersøkelsen viser at Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret i avgjørelsene i innsigelsessaker. Stortinget har vedtatt prinsippet om kommunalt selvstyre, men har også slått fast at selvstyret skal utøves innenfor nasjonale rammer. Det framgår for eksempel av forarbeidene til ny kommunelov at prinsippet om lokalt selvstyre anerkjenner statlig styring og kontroll, for eksempel ved klage, tilsyn og innsigelse.³

En gjennomgang av saker som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har avgjort i perioden 2015–2017, viser at departementet i flere saker har lagt avgjørende vekt på det lokale selvstyret uten å gi noen begrunnelse for hvorfor dette hensynet vektet tyngre enn de nasjonale interessene som lå til grunn for innsigelsene. En følge av mangelfulle begrunnelser for avgjørelsene er at det ikke gir prinsipielle avklaringer.

1) Prop. 1 S (2017–2018) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

2) Til og med 2013 ble innsigelsessaker avgjort av Miljøverndepartementet. Fra 2014 ble planavdelingen, og dermed avgjørelsen av innsigelsessaker, flyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

3) Prop. 46 L (2017–2018), jf. Innst. 369 L (2017–2018).

Gjennom plan- og bygningsloven har kommunene fått en sterk stilling i arealforvaltningen med myndighet til å vedta rettslig bindende planer. Som en motvekt til dette ble innsigelsesordningen innført for å sikre at kommunene tar tilstrekkelig hensyn til nasjonale og vesentlige regionale interesser i arealplanleggingen, og at lovens øvrige intensjoner blir fulgt opp i praksis. Innsigelsesinstituttet, slik det er beskrevet i plan- og bygningsloven og forarbeider, er ikke endret. Bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å fremme innsigelser er imidlertid betydelig strammet inn gjennom signaler til innsigelsesmyndighetene om å være tilbakeholdne med å fremme innsigelser, og ved at innsigelsene som fremmes i mindre grad tas til følge av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Selv om det finnes andre statlige planvirkemidler, er innsigelsesinstituttet det viktigste verktøyet for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i planprosessene. Innsigelsesinstituttet skal sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunenes arealplanlegging. Etter Riksrevisjonens vurdering kan konsekvensene av for sterk innstramming i innsigelsespraksisen bli at de nasjonale og vesentlige regionale interessene som innsigelsesinstituttet skal verne, ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, og at planleggingen bryter med vedtatte nasjonale mål for samfunnsutviklingen.

2.2 Regionalt planforum bidrar lite til å samordne interesser og redusere antall innsigelser

Plan- og bygningsloven har som mål at planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver. Regionalt planforum skal bidra til en slik horisontal og vertikal samordning i planprosessene. Det går fram av lovforarbeidene at intensjonen med planforum er å klarlegge og samordne de ulike statlige, regionale og kommunale interessene i planleggingen, blant annet for å unngå innsigelser mot planforslag.⁴ Undersøkelsen viser at det er stor variasjon mellom fylkene i hvordan de har organisert og styrer planforumene, og hvor godt planforum fungerer. Fylkeskommunene bruker gjennomgående lite ressurser til ledelse og sekretariatsfunksjonen for planforum.

Det går fram av undersøkelsen at praktiseringen av planforum kan forbedres betydelig. Det er blant annet opp til kommunene selv å melde saker inn til planforum, og noen kommuner deltar sjelden eller aldri i forumet. De store kommunene deltar i større grad enn de små. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og flere av fylkesmennene mener at planforumet bør ta en mer aktiv rolle overfor kommunene ved å oppfordre dem til å ta opp planer. I intervjuene pekes det også på at det er behov for bedre møteforberedelser og møteledelse. I mange fylker blir det heller ikke ført referater fra møtene i planforum. Konsekvensen er at det ikke finnes dokumentasjon på innspill fra de ulike partene til bruk videre i planprosessen.

Ulik praksis mellom fylkene i organisering og styring av planforum tyder på at det er ulike oppfatninger om hvor aktiv ledelse fylkeskommunen skal ta i planforumet, og hvor formelle og forpliktende møtene skal være. Flere statlige innsigelsesmyndigheter peker i intervju på at det bør prioriteres strengere hvilke saker som behandles i planforumet, slik at de viktige og prinsipielle sakene kan bli behandlet. Riksrevisjonen mener at planforumet er viktig for å klargjøre og samordne interesser, men vurderer det slik at lite ressurser og svak styring gjør at forumet ikke fungerer etter hensikten.

4) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), jf. Innst. O. nr. 57 (2007–2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)* Prop. 110 L (2016–2017), Innst. 425 L (2016–2017) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (mer effektive planprosesser, enklere saksbehandling og konsekvensutredninger)*

2.3 Fylkesmennesenes samordning av innsigelser sikrer ikke tilstrekkelig åpenhet og forutsigbarhet

Ifølge formålsbestemmelsen skal planlegging etter plan- og bygningsloven sikre demokratiske prinsipper som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Alle offentlige myndigheter har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres sakfelt.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt fylkesmennene en utvidet funksjon med å samordne statlige innsigelser. Som en del av samordningen har fylkesmennene også fått myndighet til å avskjære statlige innsigelser. Undersøkelsen viser at fylkesmennene har gjort få slike avskjæringer. Det er likevel på prinsipielt grunnlag rettet kritikk mot at fylkesmennene gjennom avskjæringsmuligheten har fått større makt til å kunne avveie ulike interesser i lukkede prosesser. Riksrevisjonen mener at dette særlig kan være problematisk ved motstridende innsigelser der avveining mellom interesser bør skje i en åpen prosess.

Avgjørelser skal treffes i åpenhet, noe som innebærer at planprosessen skal være synlig og kjent for alle som er berørt. Blant fylkesmennene som har deltatt i samordningsforsøket, har det oppstått en praksis med å arrangere dialogmøter mellom kommunen, fylkesmannen og eventuelle andre innsigelsesmyndigheter. Innsigelsene blir ofte løst i disse dialogmøtene. Det blir vanligvis ikke ført referat fra dialogmøtene, og det blir dermed i liten grad dokumentert hva som er avtalt i møtene, og på hvilke måter innsigelser er løst. I tillegg blir fylkeskommunene vanligvis ikke invitert til disse møtene. Med bakgrunn i dette vurderer Riksrevisjonen det slik at fylkesmennesenes samordning av innsigelser, og dialog med andre statlige myndigheter for å løse innsigelser, har ført til prosesser som ikke tar nok hensyn til lovens krav om åpenhet og forutsigbarhet i planprosessene.

2.4 Styringsinformasjonen som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har om bruk av innsigelser, har varierende kvalitet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet baserer seg på Kommune-stat-rapportering (KOSTRA) som styringsinformasjon om bruken og omfanget av innsigelser i planprosessene. KOSTRA-tallene blir blant annet brukt til å gi informasjon om utviklingen i bruken av innsigelser i budsjettproposisjonene. Undersøkelsen viser at KOSTRA-tallene om innsigelser har varierende kvalitet. Det er derfor vanskelig å si noe sikkert om utviklingen i bruken av innsigelser over tid.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet henter også inn styringsinformasjon fra fylkesmennesenes årsrapporter. Fylkesmennene som har deltatt i samordningsforsøket, har fra 2016 blitt bedt av departementet om å rapportere om blant annet antallet innsigelser som er fremmet. En gjennomgang av årsrapportene fra fylkesmennene viser at det ikke er rapportert sammenlignbare tall om innsigelser. Årsaken er at det ikke har vært tydelig nok hva som skal rapporteres. I intervjuene med fylkesmennene kommer det fram at de savner en tydeligere bestilling fra departementet om hvordan de skal rapportere. Departementet opplyser at det har vært vanskelig å stille presise spørsmål, og at det har vært i dialog med fylkesmennene for å finne bedre måter å formulere spørsmålene på.

Det går fram av undersøkelsen at det er store svakheter ved kvaliteten på KOSTRA-tallene om dispensasjoner, blant annet fordi mange kommuner ikke rapporterer om dispensasjoner. Etter Riksrevisjonens vurdering er den styringsinformasjonen som finnes om både innsigelser og dispensasjoner ikke av god nok kvalitet til at departementet kan få god oversikt over utviklingen på disse områdene.

2.5 Det er behov for bedre kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser

Arealplaner blir til gjennom omfattende prosesser der innsigelsesinstituttet skal ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser. Plan- og bygningsloven gir kommunene adgang til å gi dispensasjoner fra vedtatte planer, men vilkårene for å gi dispensasjoner er strenge. Ifølge plan- og bygningsloven kan dispensasjon ikke gis dersom bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i loven, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi en dispensasjon være klart større enn ulempene.

KOSTRA viser at det i 2017 ble innvilget over 15 000 dispensasjoner. Tallene er basert på rapportering fra 352 kommuner, og de reelle landstallene er høyere. Innvilgede dispensasjoner utgjør om lag 20 prosent av alle innvilgede byggesøknader. Undersøkelsen viser at små kommuner med lite planaktivitet og kommuner med gamle og lite funksjonelle planer gir flest dispensasjoner.

Det vurderes som et problem at det er lite og usikker kunnskap om bruken av dispensasjoner. Det er stor underrapportering av dispensasjoner i KOSTRA. Videre sier tallene lite om hva det er dispensert fra.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven vises det til at arealplaner blir til gjennom omfattende beslutningsprosesser og blir vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ. Det skal derfor ikke være enkelt for kommunene å fravike fra gjeldende planer. Stortinget stadfestet i 2017 at kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende, og at grunnlaget for å kunne gi dispensasjon må betraktes som en praktisk sikkerhetsventil.⁵

Mye bruk av dispensasjoner kan svekke legitimiteten til arealplanene og vedtakene som treffes i planprosessene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver i sitt svarbrev til rapporten at et stort omfang av dispensasjoner kan bidra til å undergrave nasjonale interesser som er innarbeidet i vedtatte planer.⁶ Etter Riksrevisjonens vurdering er det et behov for bedre kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser.

Dissens fra kollegiets medlem Arve Lønnum: «Punkt 2.5 om dispensasjoner bør tas ut av dokumentet. Dispensasjoner var ikke en del av undersøkelsen fra starten av og punktet er ikke tilstrekkelig underbygget.»

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet å

- vurdere om behandlingen av innsigelser fremmer hensynet til nasjonale og vesentlige regionale interesser som innsigelsesinstituttet skal sikre
- sørge for at fylkesmennes samordning av innsigelser ivaretar kravene til åpenhet og forutsigbarhet
- iverksette tiltak for å veilede fylkeskommunene, kommunene og innsigelsesmyndighetene for å sikre
 - at regionalt planforum fungerer etter intensjonen i plan- og bygningsloven
 - en mer enhetlig praktisering av planforum mellom regionene
- sørge for bedre styringsinformasjon om innsigelser gjennom
 - tydeligere krav til fylkesmennes rapportering
 - å bidra til å forbedre kvaliteten på KOSTRA-tallene om innsigelser
- sikre bedre kunnskap om kommunenes dispensasjonspraksis

5) Innst. 181 L (2016–2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.).

6) Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 15. oktober 2018.

4 Departementets oppfølging

Statsråden skriver innledningsvis at rapporten gir en dekkende omtale av plansystemet og innsigelsesinstituttet, og at den avdekker flere funn som departementet vil legge til grunn for sitt videre arbeid med å forbedre innsigelsespraksis.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at føringene for praktiseringen av innsigelsesinstituttet er strammet inn. Dette er resultatet av en bevisst politikk fra regjeringens side siden 2013. Statsråden viser til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennom retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven (rundskriv H-2/14) og brev av 17. februar 2014 har framhevet nødvendigheten av tidlig dialog og medvirkning, slik at viktige interesser kommer fram så tidlig som mulig. Innsigelser skal bare fremmes når det er nødvendig, og begrunnes konkret. Hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges. Statsråden mener at disse føringene var nødvendige for å endre uheldig praksis og styrke legitimiteten til innsigelsesinstituttet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider ifølge statsråden tett med fagdepartementene for å forbedre praktiseringen av innsigelsesinstituttet. Statsråden viser til at mange innsigelsesmyndigheter nå har utarbeidet retningslinjer som presiserer rammene for kommunenes planlegging. Dette gir grunnlag for tidligere avklaringer i planprosessene, og reduserer behovet for innsigelser. Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det er uheldig dersom fylkesmennene har ulik innsigelsespraksis i ellers like saker. Retningslinjene om nasjonale og vesentlige regionale interesser og veiledning fra berørte fagdepartementer er viktig for å unngå ulik praksis som ikke er begrunnet med regionale forskjeller.

Statsråden opplyser at det siden 2013 har vært færre saker enn tidligere der innsigelsene er tatt helt til følge, men viser samtidig til at både antallet og andelen innsigelser som er delvis tatt til følge, har økt. Kategorien delvis tatt til følge kan innebære at nasjonale interesser er ivaretatt gjennom departementets avgjørelse, samtidig som kommunene på enkelte områder har fått gjennomslag for sitt syn. Statsråden peker på at innsigelsessakene er svært forskjellige, og mener at departementet omtaler hensynene som blir tillagt avgjørende vekt i sakene, også når dette er lokale hensyn. Bare unntaksvis har hensynet til kommunalt selvstyre vært brukt som selvstendig begrunnelse.

Statsråden mener at plansystemet fungerer godt, og at kommunene i stor grad balanserer avveininger mellom lokale og nasjonale interesser. Statsråden viser i den forbindelse til at omdisponering av dyrka mark er redusert i samme periode som innsigelsespraksisen er strammet inn. Dette viser at innsigelser ikke er det eneste verktøyet for å ivareta nasjonale interesser i planleggingen. Veiledning til kommunene, og andre statlige planvirkemidler, som statlige planretningslinjer og nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging, er også viktig.

Statsråden viser til at departementet høsten 2017 gjennomførte møter med alle fylkeskommunene og fylkesmennene for å få oversikt over hvordan regionalt planforum fungerer. På grunnlag av disse møtene, og den landsdekkende evalueringen som departementet fikk gjennomført i 2015, mener statsråden at regionalt planforum fungerer godt i mange fylker, og at diskusjonene i planforum bidrar til bedre planer og færre innsigelser. Statsråden er likevel enig med Riksrevisjonen i at planforum har et forbedringspotensial i noen fylker. Fylkeskommunene må sette av tilstrekkelig ressurser og etablere gode rutiner for forberedelse og gjennomføring av møtene. I tillegg må berørte regionale og statlige myndigheter bidra aktivt til å løse vanskelige saker.

Kommuneplaner og reguleringsplaner som kan komme i konflikt med nasjonale og vesentlig regionale interesser, bør alltid diskuteres i planforum før de legges ut til offentlig ettersyn. Regionalt planforum er ifølge statsråden et viktig samordningsorgan som må ses i sammenheng med fylkeskommunenes regionale utviklingsrolle. Departementet vil følge opp fylkeskommunene, fylkesmennene og statlige regionale myndigheter, slik at regionalt planforum blir mer enhetlig praktisert i hele landet.

Statsråden opplyser at regjeringen har som målsetting at flest mulig innsigelsessaker skal løses så tidlig som mulig i planprosessene og på lokalt nivå. Statsråden viser til evalueringen av samordningsforsøket der det framkommer at kommunene og statlige innsigelsesmyndigheter er positive til at fylkesmennene samordner statlige innsigelser. Dette skjer blant annet gjennom dialogmøter mellom kommunen, fylkesmannen og andre statlige innsigelsesmyndigheter. Mens kommunene tidligere måtte gå i dialog med den enkelte statsetat for å løse innsigelser, kan de nå få bistand fra fylkesmannen, som har en viktig rolle som brobygger mellom stat og kommune.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at åpenhet om interesseavveilingen i plansaker er viktig. Resultatet fra dialogmøter vil normalt bli synliggjort i samordnet høringsuttalelse til kommunene, og i brev der innsigelsesmyndigheten trekker sin innsigelse. Det er ifølge statsråden uheldig dersom avveilingen mellom ulike interesser ikke blir synliggjort, og departementet vil vurdere om det er behov for tydeligere føringer for å sikre dette. I saker med motstridende statlige innsigelser er det etter statsrådets vurdering særlig viktig at fylkesmannen bidrar til gode planløsninger i dialog med kommunen og innsigelsesmyndighetene. Statsråden opplyser at departementet har gitt føringer om at fylkeskommunene bør inviteres til dialogmøter når innsigelsene berører fylkeskommunenes ansvarsområder eller regionale planer. Statsråden vil undersøke praksisen rundt samordningsmøtene nærmere.

Statsråden er klar over at kommunenes rapportering om dispensasjoner i KOSTRA er noe mangelfull, men mener likevel at KOSTRA-data gir et godt grunnlag for å følge med på utviklingen i innsigelsesbruk over tid. Departementet følger særlig med på andelen planer som er møtt med innsigelse, og hvilke myndigheter som fremmer innsigelsene. Dette gir oversikt over konfliktnivået i planleggingen uavhengig av planaktivitet.

Statsråden viser til at Statistisk sentralbyrå (SSB) kontinuerlig arbeider med å få flere kommuner til å rapportere til KOSTRA, og å unngå feil i rapporteringen. SSB arbeider også med å forbedre rapporteringskravene og veiledningen til disse. Departementet vil fortsette å delta i dette arbeidet.

I tillegg til KOSTRA-data om innsigelser, innhenter departementet informasjon om statlige innsigelser via fylkesmennene. Statsråden opplyser at departementet har dialog med fylkesmennene om å forbedre rapporteringskravene, slik at de blir entydige. Departementet jobber ellers for at kommunene skal ta digitalt planregister aktivt i bruk. På sikt vil dette ifølge statsråden gi grunnlag for en automatisert rapportering om innsigelser og dispensasjoner fra kommunene til staten.

Statsråden viser til at dispensasjoner er et virkemiddel for å sikre nødvendig fleksibilitet i plansystemet, slik at mindre korrigeringer av arealbruk og utbygging ikke alltid skal utløse krav om nye planer. Loven forutsetter at dispensasjoner bare skal brukes der de ikke undergraver planenes intensjoner og innhold. Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at for mange dispensasjoner vil kunne svekke legitimiteten til planer som er vedtatt etter omfattende prosesser, og bidra til å undergrave nasjonale og vesentlige regionale interesser. Statsråden framhever samtidig at mange

dispensasjoner innebærer små avvik fra vedtatte planer, som ikke berører nasjonale og vesentlige regionale interesser.

KOSTRA gir informasjon om antall byggetillatelser som er innvilget ved dispensasjon fra vedtatte planer. Departementet mener at statistikken er viktig, fordi den viser i hvilken grad utbyggingen skjer i tråd med kommunens planer. KOSTRA gir også informasjon omdispensasjoner i landbruks-, natur- og friluftsområder, i strandsonen langs sjø og vassdrag, og i områder regulert til bevaring. Disse opplysningene er viktige blant annet for å følge med på utviklingen i strandsonen.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at det er uheldig at rapporteringen om dispensasjoner er lav. Departementet vil ta dette opp med SSB, som er ansvarlig for KOSTRA. Statsråden mener imidlertid at det ikke er behov for å detaljere rapporteringskravene for dispensasjoner ytterligere.

Statsråden opplyser avslutningsvis at Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil videreføre arbeidet med å forbedre praktiseringen av innsigelsesinstituttet gjennom dialog med sektordepartementene og innsigelsesmyndighetene. Departementet vil også følge opp fylkesmennenes arbeid med samordning av statlige innsigelser, og bidra til at hensynet til åpenhet og forutsigbarhet blir ivaretatt, herunder at fylkeskommunene blir invitert til å delta i relevante dialogmøter. Departementet vil styrke regionalt planforum ved å følge opp og veilede fylkeskommuner, fylkesmenn og regionale statsetater. Det vil også arbeide for å bedre styringsinformasjon om innsigelser ved å klargjøre rapporteringskravene til fylkesmennene. Samarbeidet med SSB for å sikre at KOSTRA-data om innsigelser har god kvalitet, vil bli videreført. Departementet vil ifølge statsråden også arbeide for bedre kvalitet på KOSTRA-rapporteringen på dispensasjoner, og styrke veiledningen om digitalt planregister, slik at den manuelle rapporteringen på sikt kan bli erstattet av automatisert rapportering.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 11. desember 2018

Per-Kristian Foss

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum*

Jens Arild Gunvaldsen

* Se dissens under punkt 2.5.

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjoner

Vår saksbehandler
Bente Willumsen 22241488
Vår dato 14.11.2018 Vår referanse 2017/01270-119
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf revl § 18 (2)

KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Oversendelse av Dokument 3 : X (2018–2019) Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker

Vedlagt oversendes utkast til dokument 3:X (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved vårt brev av 13. september 2018, og på departementets svar av 15. oktober 2018.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 28. november 2018

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur.

Vedlegg: Utkast til dokument 3:X (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*.

Vedlegg 2

Statsrådets svar



Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet,
offl. § 5 andre ledd jf. rr. lov § 18(2)

Deres ref
2017/01270

Vår ref
17/2679-19

Dato
4. desember 2018

Oversendelse av Dokument 3:X (2018-2019) Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 14. november 2018 med utkast til Dokument 3:X (2018-2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*. Jeg mener rapporten gir en dekkende omtale av plansystemet og innsigelsesinstituttet. Rapporten avdekker flere funn som vi vil legge til grunn for vårt videre arbeid med å forbedre innsigelsespraksis.

Nedenfor følger mine kommentarer til hovedproblemstillingene i rapporten, samt redegjørelse for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger.

2.1 Bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale interesser er strammet inn

2.1.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt signaler om å være varsom med å fremme innsigelser

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at føringene for praktisering av innsigelsesinstituttet er strammet inn. Dette er resultatet av en bevisst politikk fra regjeringens side siden 2013. Kommunesektoren hadde lenge kritisert statlige myndigheter for å forlenge planprosessene og hindre lokalt selvstyre, ved å fremme for dårlig begrunnede og motstridende innsigelser. Som et svar på kritikken har denne regjeringen arbeidet systematisk for å styrke dialogen mellom statlige og regionale myndigheter og kommunene i plansaker, og redusere unødvendig bruk av innsigelser.

KMD har gjennom retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven (rundskriv H-2/14) og brev av 17.02.2014 framhevet nødvendigheten av tidlig dialog og medvirkning, slik at viktige interesser kommer fram så tidlig som mulig. Innsigelser skal bare fremmes når det er nødvendig, og begrunnes konkret. Hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges. Jeg mener disse føringene var nødvendige for å endre uheldig praksis og styrke legitimiteten til innsigelsesinstituttet.

KMD arbeider tett med fagdepartementene for å forbedre praktiseringen av innsigelsesinstituttet. Det er de som har det overordnede ansvaret for å klargjøre nasjonale interesser innenfor sine ansvarsområder. Mange innsigelsesmyndigheter har nå utarbeidet retningslinjer som presiserer rammene for kommunenes planlegging. Dette gir grunnlag for tidligere avklaringer i planprosessene, og reduserer behovet for innsigelser.

Riksrevisjonen viser til at flere fylkesmenn er blitt mer tilbakeholdne med å fremme innsigelser, og at de i større grad inngår kompromisser når de drøfter plansaker med kommunene. Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er uheldig hvis fylkesmennene har ulik innsigelsespraksis i ellers like saker. Retningslinjene om nasjonale og vesentlige regionale interesser, og veiledning fra berørte fagdepartement, er viktig for å unngå ulik praksis som ikke er begrunnet med regionale forskjeller.

2.1.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar få innsigelser til følge

Det er riktig at det siden 2013 har vært færre saker enn tidligere hvor innsigelsene tas helt til følge. Samtidig har både antall og andelen innsigelser som er delvis tatt til følge økt. Kategorien delvis tatt til følge kan innebære at nasjonale interesser er ivaretatt gjennom departementets avgjørelse, samtidig som kommunene på enkelte områder har fått gjennomslag for sitt syn.

Riksrevisjonen mener at KMD i flere saker ikke begrunner hvorfor hensynet til det lokale selvstyret vektlegges tyngre enn de nasjonale interessene som lå til grunn for innsigelsene. Innsigelsessakene er svært forskjellige, og departementet omtaler hensynene som blir tillagt avgjørende vekt i sakene, også når dette er lokale hensyn. Bare unntaksvis har hensynet til kommunalt selvstyre vært brukt som selvstendig begrunnelse.

Riksrevisjonen mener at konsekvensene av for sterk innstramming i innsigelsespraksis kan bli at de nasjonale og vesentlige regionale interessene som innsigelsesinstituttet skal verne, ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Jeg mener plansystemet fungerer godt, og at kommunene i stor grad foretar balanserte avveininger mellom lokale og nasjonale interesser. Jeg viser i denne forbindelse til at omdisponering av dyrka mark er redusert i samme periode som innsigelsespraksisen er strammet inn. Dette viser at innsigelser ikke er det eneste verktøyet for å ivareta nasjonale interesser i planleggingen. Veiledning til kommunene, og andre statlige planvirkemidler, som statlige planretningslinjer og nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging, er også viktig.

2.2 Regionalt planforum bidrar lite til å samordne interesser og redusere antall innsigelser

Departementet gjennomførte høsten 2017 møter med alle fylkeskommunene og fylkesmennene for å få oversikt over hvordan regionalt planforum fungerer. Jeg vil, på grunnlag av disse møtene og den landsdekkende evalueringen som vi fikk gjennomført i 2015, hevde at regionalt planforum fungerer godt i mange fylker. Diskusjonene der bidrar til bedre planer og færre innsigelser.

Riksrevisjonen har gjennomført intervjuer i fem fylker, og konkluderer med at lite ressurser og svak styring gjør at forumet ikke fungerer etter hensikten. Jeg er enig i at planforum har et forbedringspotensial i noen fylker. Fylkeskommunene må sette av tilstrekkelig ressurser og etablere gode rutiner for forberedelse og gjennomføring av møtene. I tillegg må berørte regionale og statlige myndigheter bidra aktivt til å løse vanskelige saker. Kommuneplaner og reguleringsplaner som kan komme i konflikt med nasjonale og vesentlig regionale interesser, bør alltid diskuteres i planforum før de legges ut til offentlig ettersyn.

Regionalt planforum er et viktig samordningsorgan som må ses i sammenheng med fylkeskommunenes regionale utviklingsrolle. Departementet vil følge opp fylkeskommunene, fylkesmennene og statlige regionale myndigheter, slik at regionalt planforum blir mer enhetlig praktisert i hele landet.

2.3 Fylkesmennenes samordning av innsigelser sikrer ikke tilstrekkelig åpenhet og forutsigbarhet

Regjeringen har som målsetting at flest mulig saker skal løses så tidlig som mulig i planprosessene og på lokalt nivå. Dette er tydelig presisert i retningslinjer for innsigelse i plansaker (rundskriv H-2/14) og departementets brev av 17.02.2014. Etter min vurdering er det positivt at fylkesmennene samordner statens interesser og bidrar til å løse innsigelser tidlig i planprosessene. Dette skjer blant annet gjennom dialogmøter mellom kommunen, fylkesmannen og andre statlige innsigelsesmyndigheter.

Mens kommunene tidligere måtte gå i dialog med den enkelte statsetat for å løse innsigelser, kan de nå få bistand fra fylkesmannen, som har en viktig rolle som brobygger mellom stat og kommune. Evaluering av samordningsforsøket viste at kommunene og statlige innsigelsesmyndigheter er positive til at fylkesmennene samordner statlige innsigelser.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at åpenhet om interesseavveilingen i plansaker er viktig. Resultatet fra dialogmøter vil normalt bli synliggjort i samordnet høringsuttalelse til kommunene, og i brev der innsigelsesmyndigheten trekker sin innsigelse. Det er uheldig dersom avveilingen mellom ulike interesser ikke blir synliggjort, og departementet vil vurdere om det er behov for tydeligere føringer for å sikre dette.

Fylkesmennene rapporterer at de fleste innsigelsessakene innebærer konflikt mellom lokale og nasjonale eller vesentlige regionale interesser. I saker med motstridende statlige

innsigelser, er det etter min vurdering særlig viktig at fylkesmannen bidrar til gode planløsninger i dialog med kommunen og innsigelsesmyndighetene.

Riksrevisjonen peker på at fylkeskommunene vanligvis ikke blir invitert til samordningsmøtene. Departementet har gitt føringer om at fylkeskommunene bør inviteres til dialogmøter når innsigelsene berører fylkeskommunens ansvarsområder eller regionale planer. Jeg har inntrykk av at fylkesmennene ser viktigheten av å involvere fylkeskommunene i aktuelle saker, men vil undersøke praksisen rundt samordningsmøtene nærmere.

Et viktig resultat av departementets arbeid med å forbedre innsigelsesinstituttet, er at innsigelsesmyndighetene har utarbeidet retningslinjer som klargjør nasjonale interesser. Retningslinjene er et viktig grunnlag for kommunenes planlegging, og bidrar til likebehandling og forutsigbarhet om statens interesser i planleggingen. Retningslinjene er også et viktig grunnlag for fylkesmennenes samordning av statlige innsigelser.

2.4 Styringsinformasjonen KMD har om bruk av innsigelser har varierende kvalitet

Jeg er klar over at kommunenes rapportering om dispensasjoner i KOSTRA er noe mangelfull, men mener likevel at KOSTRA-data gir et godt grunnlag for å følge med på utviklingen i innsigelsesbruk over tid. Tidsserien er lang, og svarprosenten fra kommunene er høy. Departementet følger særlig med på andelen planer møtt med innsigelse, og hvilke myndigheter som fremmer innsigelsene. Dette gir oversikt over konfliktnivået i planleggingen uavhengig av planaktivitet.

SSB arbeider kontinuerlig med å få flere kommuner til å rapportere til KOSTRA, og å unngå feil i rapporteringen. SSB arbeider også med å forbedre rapporteringskravene og veiledningen til disse. Departementet vil fortsette å delta i dette arbeidet.

I tillegg til KOSTRA-data om innsigelser, innhenter departementet informasjon om statlige innsigelser via fylkesmennene. Departementet har dialog med fylkesmennene om å forbedre rapporteringskravet, slik at det blir entydig. Når gode rapporteringskrav er på plass, vil vi få et godt grunnlag for å kvalitetssikre KOSTRA-data om innsigelser fra statlige etater. Departementet jobber ellers for at kommunene skal ta digitalt planregister aktivt i bruk. På sikt vil dette gi grunnlag for en automatisert rapportering om innsigelser og dispensasjoner fra kommune til stat.

2.5 Det er behov for bedre kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og bestemmelser

Dispensasjoner er et virkemiddel for å sikre nødvendig fleksibilitet i plansystemet, slik at mindre korrigeringer av arealbruk og utbygging ikke alltid skal utløse krav om nye planer. Loven forutsetter at dispensasjoner bare skal brukes der de ikke undergraver planenes intensjoner og innhold. Jeg er enig med Riksrevisjonen i at for mange dispensasjoner vil kunne svekke legitimiteten til planer som er vedtatt etter omfattende prosesser, og bidra til å undergrave nasjonale og vesentlige regionale interesser. Jeg vil samtidig framheve at mange

dispensasjoner innebærer små avvik fra vedtatte planer, som ikke berører nasjonale og vesentlige regionale interesser. Virkningene av slike dispensasjoner vil være lokale.

KOSTRA gir informasjon om antall byggetillatelser som er innvilget ved dispensasjon fra vedtatte planer. Departementet mener statistikken er viktig, fordi den viser i hvilken grad utbyggingen skjer i tråd med kommunens planer. KOSTRA gir også informasjon om dispensasjoner i landbruks-, natur- og friluftsområder, i strandsonen langs sjø og vassdrag, og i områder regulert til bevaring. Disse opplysningene er viktig blant annet for å følge med på utviklingen i strandsonen.

Jeg er enig med Riksrevisjonen i at det er uheldig at rapporteringen om dispensasjoner er lav. Departementet vil ta dette opp med SSB, som er ansvarlig for KOSTRA. Jeg mener imidlertid at det ikke er behov for å detaljere rapporteringskravene for dispensasjoner ytterligere.

Oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger

Departementet vil videreføre arbeidet med å forbedre praktiseringen av innsigelsesinstituttet gjennom dialog med sektordepartementene og innsigelsesmyndighetene. Departementet vil også følge opp fylkesmennenes arbeid med samordning av statlige innsigelser, og bidra til at hensynet til åpenhet og forutsigbarhet blir ivaretatt, herunder at fylkeskommunene blir invitert til å delta i relevante dialogmøter.

Departementet vil styrke regionalt planforum ved å følge opp og veilede fylkeskommuner, fylkesmenn og regionale statsetater. Vi vil også arbeide for å bedre styringsinformasjon om innsigelser ved å klargjøre rapporteringskravene til fylkesmennene. Samarbeidet med SSB for å sikre at KOSTRA-data om innsigelser har god kvalitet, vil bli videreført.

Departementet vil arbeide for bedre kvalitet på KOSTRA-rapporteringen på dispensasjoner. Vi vil også styrke veiledningen om digitalt planregister, slik at den manuelle rapporteringen på sikt kan erstattes av automatisert rapportering.

Med hilsen



Monica Mæland

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av behandling
av innsigelser i plansaker**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	37
1.1	Bakgrunn	37
1.1.1	Plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelse	37
1.1.2	Beskrivelse av planprosessen og hvor innsigelse kommer inn	38
1.2	Mål og problemstillinger	41
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	42
2.1	Gjennomgang av styringsdokumenter og rapporter	42
2.2	Analyse av kvantitative data	42
2.2.1	Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA)	42
2.2.2	Data fra fylkesmennene og Kommunal- og moderniseringsdepartementet	43
2.3	Analyse av innsigelsessaker	43
2.4	Intervjuer	44
2.5	Juridisk bistand	45
3	Revisjonskriterier	46
3.1	Formål og prinsipper i plan- og bygningsloven	46
3.2	Oppgaver og myndighet i arealplanleggingen	46
3.2.1	Kommunenes planoppgaver og planleggingsmyndighet	46
3.2.2	Regionenes planoppgaver og planleggingsmyndighet	47
3.2.3	Nasjonale planoppgaver og planleggingsmyndighet	47
3.3	Deltakelse i planleggingen	47
3.3.1	Rett og plikt til å delta	47
3.3.2	Regionalt planforum	48
3.4	Plan- og bygningslovens regler om innsigelser til planforslag	48
3.4.1	Begrunnelsen for innsigelsesordningen	48
3.4.2	Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag	49
3.4.3	Begrensninger i adgangen til å fremme innsigelser	50
3.4.4	Mekling i plansaker og avgjørelse av departementet	50
3.5	Dispensasjon	51
3.6	Forholdet til forvaltningsloven og klage	51
3.7	Rammene for lokalt selvstyre	52
3.8	Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar og myndighet	52
4	Hva er statusen for omfanget av innsigelser, og hvordan har dette utviklet seg?	54
4.1	Omfanget av planer og innsigelser	54
4.2	Begrunnelser for innsigelser	57
4.3	Oversendelse av innsigelsessaker til Kommunal- og moderniseringsdepartementet	61

5	Hvordan fungerer innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i kommunal planlegging?	63
5.1	Oppstart av planarbeid og tidlig medvirkning	63
5.1.1	Varsel om oppstart av planarbeid	63
5.1.2	Innsigelsesmyndighetenes medvirkning i planprosessene	63
5.2	Regionalt planforum	64
5.2.1	Organisering av regionalt planforum	64
5.2.2	Deltakelse i regionalt planforum	65
5.2.3	Gjennomføring av regionalt planforum	65
5.3	Innsigelsesmyndighetenes terskel for å fremme innsigelser	67
5.3.1	Ulikt syn på om terskelen for å fremme innsigelser er hevet	67
5.3.2	Innsigelsesmyndighetenes rolle med å ivareta nasjonale interesser	67
5.4	Fylkesmannens samordning av statlige innsigelser	70
5.4.1	Initiering av ordningen med samordning av innsigelser	70
5.4.2	Erfaringer med samordningsforsøket	72
5.4.3	Avskjæring av innsigelser	73
5.5	Bruk av dialogmøter for å løse innsigelser	74
5.6	Fylkesmannens mekling i innsigelsessaker	76
5.7	Dispensasjoner fra vedtatte arealplaner	77
6	I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i innsigelsessaker?	81
6.1	Departementets styring gjennom lov og retningslinjer	81
6.1.1	Endringer i plan- og bygningsloven	81
6.1.2	Statlige retningslinjer og planer	81
6.2	Departementets styringssignaler til fylkesmannen	83
6.3	Departementets innhenting av styringsinformasjon	84
6.4	Departementets avgjørelser i innsigelsessaker	84
6.4.1	Utfall av avgjørelser i Kommunal- og moderniseringsdepartementet	84
6.4.2	Departementenes vurderinger ved saksbehandling av innsigelsessaker	86
7	Vurderinger	88
7.1	Bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale interesser er strammet inn	88
7.1.1	Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt signaler om å være varsom med å fremme innsigelser	88
7.1.2	Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar få innsigelser til følge	89
7.2	Regionalt planforum bidrar lite til å samordne interesser og redusere antall innsigelser	90
7.3	Fylkesmennes samordning av innsigelser sikrer ikke tilstrekkelig åpenhet og forutsigbarhet	90
7.4	Styringsinformasjonen som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har om bruk av innsigelser, har varierende kvalitet	91
7.5	Det er behov for kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser	91

8	Referanseliste	93
----------	-----------------------	-----------

9	Vedlegg	98
----------	----------------	-----------

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Innsigelse begrunnet i natur- og kulturlandskap, som ikke ble tatt til følge	68
Faktaboks 2	Plan- og bygningsloven § 5-4 Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag	69
Faktaboks 3	Fylkesmennene som deltok i samordningsforsøket	71
Faktaboks 4	Innsigelse begrunnet i jordvern, som ikke ble tatt til følge	77
Faktaboks 5	Plan- og bygningsloven § 19-2 Dispensasjonsvedtaket	78
Faktaboks 6	Innsigelse begrunnet i kulturminner, som ble tatt til følge	86
Faktaboks 7	Innsigelse begrunnet i strandsone, som ikke ble tatt til følge	87
Faktaboks 8	Innsigelse begrunnet i strandsone, som delvis ble tatt til følge	87

Figuroversikt

Figur 1	Beskrivelse av planprosessen	40
Figur 2	Antall kommuneplaner med høringsfrist i rapporteringsåret og antall kommuneplaner møtt med innsigelse i perioden 2013–2017	54
Figur 3	Antall reguleringsplaner med høringsfrist i rapporteringsåret og antall reguleringsplaner møtt med innsigelser i perioden 2013–2017	55
Figur 4	Andel kommuneplaner og reguleringsplaner med høringsfrist i perioden 2013–2017 møtt med innsigelse (tall i prosent)	55
Figur 5	Antall begrunnelser for innsigelser fordelt på myndigheter, totalt for perioden 2015–2017	57
Figur 6	Antall begrunnelser for innsigelse til kommuneplaner, totalt for perioden 2015–2017	58
Figur 7	Antall begrunnelser for innsigelse til reguleringsplaner, totalt for perioden 2015–2017	59
Figur 8	Antall planer sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordelt på type plan, perioden 2010–2017	61
Figur 9	Fylkesmennes rolle under ulike faser av planprosessen	72
Figur 10	Departementets avgjørelser i innsigelsessaker i perioden 2010–2017	85

Ordliste og forkortelser

Arealplan	En arealplan gir regler for hvordan arealene innenfor et område kan brukes, eller hva slags bebyggelse som kan tillates. Det skilles mellom kommuneplan (kommuneplanens arealdel og kommunedelplan) og reguleringsplan (områderegulering og detaljregulering).
Avskjæring	Fylkesmennene har fått myndighet til å stoppe en innsigelse fra andre statlige myndigheter slik at den ikke blir fremmet for kommunen. Det framgår av brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmennene av 22. desember 2017 at fylkesmannen kan avskjære (stoppe) innsigelser som ikke er begrunnet i nasjonale eller vesentlige regionale interesser eller er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde, som er fremmet etter høringsfristen, som har vært eller kunne vært fremmet tidligere, som er fremmet uten at statsetaten har deltatt i planprosessen, eller som er motstridende og hindrer kommunen i å fatte planvedtak.
Dispensasjon	<i>Lov om planlegging og byggesaksbehandling</i> (plan- og bygningsloven) gir kommunene adgang til å dispensere (gi unntak fra) lovbestemmelser, planer og planbestemmelser i den enkelte sak.
Dialogmøter	Dialogmøter er møter som arrangeres mellom fylkesmannen, andre innsigelsesmyndigheter og kommunen for å løse innsigelser (også kalt drøftingsmøter).
Høring og offentlig ettersyn	Det framgår av plan- og bygningsloven § 5-2 at å sende et planforslag på høring betyr at det sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre som blir berørt av forslaget. At et planforslag legges ut på offentlig ettersyn, innebærer at dokumentene i saken gjøres tilgjengelige for enhver (allmennheten).
Innsigelse	En innsigelse er en innvending mot et planforslag og innebærer at kommunen ikke kan vedta planen med rettsvirkning. I følge plan- og bygningsloven § 5-4 kan innsigelse fremmes av berørte statlige og regionale myndigheter i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Andre kommuner og Sametinget kan også fremme innsigelse. Det kan videre fremmes innsigelse dersom et planforslag er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse eller overordnet plan. Dersom innsigelsen ikke blir løst skal ifølge plan- og bygningsloven § 5-6, myndigheten til å treffe planvedtak overføres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunedelplan	En kommunedelplan er en arealplan for et begrenset område med tilhørende plankart og bestemmelser, eller en plan for temaer eller virksomhetsområder.
Kommuneplanens arealdel	Alle kommuner skal ha en kommuneplan med en samfunnsdel og en arealdel. Arealdelen består av et plankart med bestemmelser og retningslinjer for bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i hele kommunen, og en tilhørende planbeskrivelse. Kommuneplanens arealdel er rettslig bindende for alle tiltak som omfattes av loven.
KOSTRA	KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem i Statistisk sentralbyrå, som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Kommuner og fylkeskommuner rapporterer regnskapsinformasjon og informasjon om tjenester til staten ved Statistisk sentralbyrå.
Reguleringsplaner	En reguleringsplan er en detaljert arealplan innenfor et avgrenset område. En reguleringsplan er i mange tilfeller et nødvendig rettsgrunnlag for å kunne gjennomføre tiltak og utbygging. Det er to typer reguleringsplaner: områderegulering og detaljregulering
Samordningsforsøket	Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte i perioden 2013–2018 et forsøk der utvalgte fylkesmenn samordnet innsigelse fra statlige etater til kommunale planer. Ordningen ble gjort permanent for embetene som deltok i forsøket fra 2018. Fra 2019 gjelder ordningen for alle fylkesmannsembetene.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

1.1.1 Plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelse

Reglene om innsigelse framgår av *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven). I lovens § 5-4 første ledd er det slått fast at «berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde». Med statlig og regionalt organ menes statlige sektormyndigheter¹ og fylkeskommunen. Eksempler på områder som kan være av nasjonal og vesentlig regional betydning, er jordvern, strandsone, reindrift, naturmangfold, folkehelse, barn og unges interesser, kulturminner, trafiksikkerhet og skredfare. At det må gjelde spørsmål av nasjonal og vesentlig regional betydning, viser til at innsigelse som hovedregel skal være forbeholdt saker som har betydning ut over lokale forhold. Det framgår imidlertid av lovens § 5-4 fjerde ledd at det også kan fremmes innsigelse «dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan». Nabokommuner og Sametinget kan fremme innsigelse i spørsmål som er av vesentlig betydning for henholdsvis kommunen eller for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Gjennom plan- og bygningsloven av 1985 fikk kommunene myndighet til å vedta rettslig bindende arealplaner og fikk dermed en langt sterkere stilling i arealforvaltningen enn tidligere da alle kommunale arealplaner måtte godkjennes av departementet. Som en motvekt til dette, og for å sikre at kommunene ikke vedtar arealplaner som strider mot nasjonale og vesentlige regionale interesser og andre viktige hensyn, ble innsigelsesordningen innført. Innsigelsesinstituttet utgjør dermed en kontroll med kommunene som planmyndighet. Innsigelser må løses før kommunenes planvedtak kan bli rettslig bindende. Dersom innsigelsen ikke blir løst, overføres myndigheten til å treffe endelig planvedtak til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.²

Retten til å fremme innsigelse til kommunale planforslag er et sentralt verktøy for å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i arealplanleggingen. Det er risiko for at praktiseringen av innsigelsesinstituttet ikke i tilstrekkelig grad sikrer at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i plan-prosessene. Undersøkelser har vist at mange av disse interessene er under press i arealforvaltningen. For eksempel skjer det nedbygging av dyrket jord, i strandsonen og i snaufjellet i strid med det Stortinget har forutsatt.³ Det er også stilt spørsmål om innsigelsesinstituttet er i ferd med å tape legitimitet.⁴

En arealplan er en plan for bruk og vern av arealer. Kommunene har bruk for arealer til eksempelvis utbygging av veier, boliger, næringsbygg og institusjoner. Samtidig skal

- 1) Følgende statlige sektormyndigheter har innsigelsesrett: fylkesmennene, Avinor AS, Bane NOR SF, biskopene/bispedømmene, Direktoratet for mineralforvaltning, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Sivilforsvarsdistriktene, Fiskeridirektoratets regionkontor, Forsvarsbygg, Kystverket, Luftfartstilsynet, Mattilsynet, NVE, Oljedirektoratet, Politidistriktene, Riksantikvaren, Statens vegvesen og Statsbygg.
- 2) Fra 1. januar 2018 kan kommunene reise søksmål om departementets avgjørelser i innsigelsessaker, og søksmålet vil da behandles av ordinære domstoler.
- 3) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*, Dokument 3:11 (2006–2007), *Riksrevisjonens oppfølging av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering Dokument 3:1 (2012–2013)*, *Analyse av arealutvikling og arealkonflikter*, Asplan Viak AS 2016.
- 4) *Samordning av statlige innsigelser*, Norut-rapport 11/2016.

kommunene ta hensyn til nasjonale interesser som er nedfelt i lover og vedtak fra Stortinget. Forutsetningen for å fremme innsigelse er at det ikke har latt seg gjøre å komme fram til en løsning gjennom den ordinære planprosessen.



Kommunene har bruk for arealer til eksempelvis utbygging av veier, boliger, næringsbygg og institusjoner. Samtidig skal kommunene ta hensyn til nasjonale interesser nedfelt i lover og vedtak fra Stortinget.

Foto: Magnus Johansson

En arealplan er rettslig bindende, men kommunene er gjennom plan- og bygningsloven gitt myndighet til å dispensere fra planen. Loven stiller imidlertid strenge vilkår for å kunne gi dispensasjoner. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensyn i loven blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon etter en samlet vurdering være klart større enn ulempene. Dispensasjonsbestemmelsene er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak eller tillate avvik, men det skal ikke være vanlig å avvike fra en plan.

1.1.2 Beskrivelse av planprosessen og hvor innsigelse kommer inn

Før kommunen setter i gang arbeidet med en kommuneplan eller reguleringsplan, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles, og kommunen skal kunngjøre planoppstart. For private initiativ til detaljregulering skal det gjennomføres et oppstartmøte med kommunen før kunngjøringen. Kommunen kan stoppe et planinitiativ før kunngjøring. Alle berørte offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt, og skal gi kommunen informasjon og innspill som kan ha betydning for planleggingen.

I hver region skal det være et regionalt planforum der statlige, regionale og kommunale interesser blir klarlagt og forsøkt samordnet i arbeidet med kommunale og regionale planer.

Planforslaget skal sendes på høring til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre som blir berørt av forslaget. Planforslaget skal også legges ut til offentlig ettersyn. Dette innebærer at planforslaget skal være fysisk enkelt tilgjengelig

for allmennheten på et nærmere angitt sted. Planforslaget skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier, slik at interesserte kan sette seg inn i forslaget og gi merknader.

Fristen for å uttale seg om, og eventuelt å fremme innsigelse til, arealplaner er minimum seks uker fra planen legges ut på høring. Innen denne fristen kan berørte statlige og regionale organer, andre kommuner og Sametinget fremme innsigelse til planforslaget. I fylker der fylkesmannen samordner statlige innsigelser, sendes eventuelle innsigelser til fylkesmannen. Fylkesmannen samordner innsigelsene i en uttalelse, ofte kalt samordnet brev, som skal sendes til kommunen innen høringsfristen. Flere fylkesmenn gjennomfører såkalte dialogmøter i høringsfasen og må derfor få utsatt høringsfrist.

Når et forslag til arealplan er ferdig behandlet, legges planforslaget fram for kommunestyret til vedtak. Kommunestyret kan endre planen. Vesentlige endringer krever ny høring, og vil kunne gi grunnlag for eventuelle nye innsigelser til planen. Eventuelle innsigelser må løses for at kommunens planvedtak skal bli juridisk bindende. Dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen(e), skal det ordinært mekles mellom kommunen og innsigelsesmyndigheten. Meklingsoppgaven er lagt til fylkesmannen.

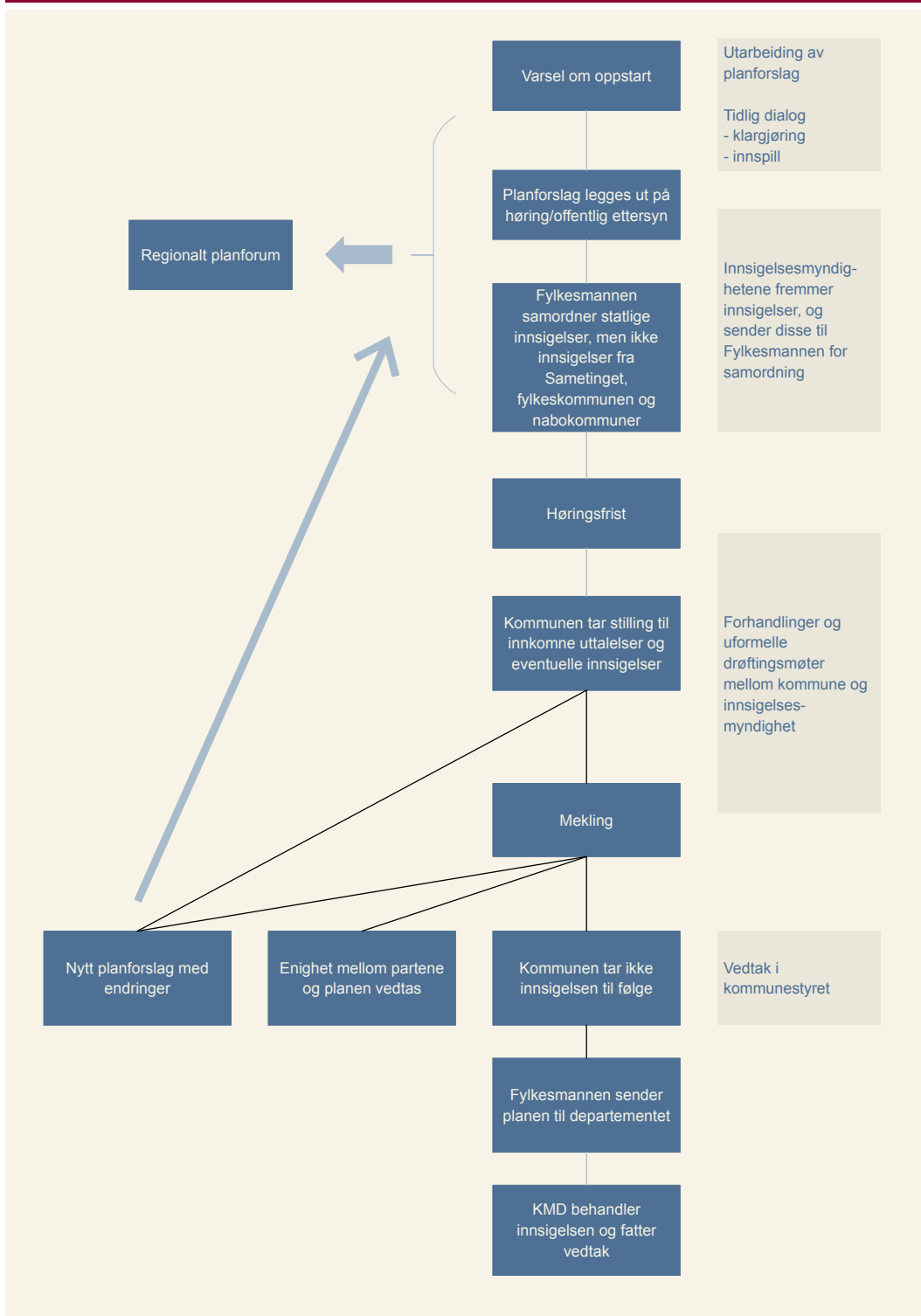
Dersom partene ikke kommer til enighet i meklingen, sendes planen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge, og kan gjøre endringer i arealplanen.



Alle kommuner skal ha en kommuneplan, som skal bestå av en samfunnsdel og en arealdel. Kommunen skal også sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplaner, der dette følger av loven eller kommuneplanens arealdel, og før det gis tillatelse til større bygge- og anleggstilltak.

Kilde: Ard arealplan as

Figur 1 Beskrivelse av planprosessen



Kilde: Utarbeidet av Riksrevisjonen med utgangspunkt i plan- og bygningsloven

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å undersøke hvordan nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunal arealplanlegging, med hovedvekt på hvordan innsigelsesinstituttet fungerer som verktøy for å ivareta disse interessene.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

1. Hva er statusen for omfanget av innsigelser, og hvordan har dette utviklet seg?
2. Hvordan fungerer innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i kommunal arealplanlegging?
3. I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt ved behandlingen av innsigelser?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst gjennom analyse av

- styringsdokumenter og rapporter
- kvantitative data
- innsigelsessaker
- intervjuer

Problemstillingene er i hovedsak besvart med data fra årene 2015–2017. I noen tilfeller presenteres tall fra perioden 2013–2017 for å vise utviklingen over tid.

2.1 Gjennomgang av styringsdokumenter og rapporter

Stortingsdokumenter, tildelingsbrev, årsrapporter, brev og møtereferater er analysert. I tillegg er relevante forskningsrapporter og evalueringer gjennomgått.

Dokumentanalysen er blant annet brukt til å kartlegge hvilke styringssignaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt til fylkesmennene for bruk av innsigelser i plansaker. Følgende dokumenter er analysert:

- budsjettproposisjoner for perioden 2013–2017
- tildelingsbrev til fylkesmennene for årene 2013–2017
- brev til fylkesmennene som deltok i samordningsforsøket, for 2013–2017

Fylkesmennenes årsrapporter for årene 2015–2017 er gjennomgått for å kartlegge hva fylkesmennene har rapportert til departementet.

Revisjonen har gjennomgått et utvalg brev med samordnet uttalelse til kommunene, der fylkesmannen har samordnet innsigelser fra to eller flere innsigelsesmyndigheter. Dette er gjort for å undersøke hvordan samordningen har foregått, og hvilken informasjon kommunene får fra fylkesmennene om samordningen av innsigelser.

2.2 Analyse av kvantitative data

2.2.1 Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA)⁵

For å undersøke statusen og utviklingen for omfanget av innsigelser, er det hentet inn KOSTRA-data fra Statistisk sentralbyrås (SSB) statistikkbank. Tall for perioden 2013–2017 er tilrettelagt og analysert. Det er tatt ut tall for kommuneplaner og reguleringsplaner som var på høring i rapporteringsåret, og for kommuneplaner og reguleringsplaner som er møtt med innsigelser. Det gjør det mulig å beregne andelen planer som er møtt med innsigelse, av planene som hadde høringsfrist i rapporteringsåret. Det er videre vist hvordan innsigelsene fordeler seg på innsigelsesmyndigheter og typer begrunnelse.

KOSTRA-dataene er blitt kritisert fra flere hold for å være av varierende kvalitet,⁶ og i forbindelse med analysene av KOSTRA-data i revisjonen er det avdekket

5) KOSTRA står for KOrmmune-STat-RApportering og gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Kommunene rapporterer årlig om en rekke tema til staten ved Statistisk sentralbyrå.

6) NIVI (2014) *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene*, s. 17. Asplan Viak AS (2016) *Analyse av arealutvikling og arealkonflikter*, s. 26 og NIBR (2013) *Innsigelser etter plan- og bygningsloven*, s. 16.

feilregistreringer.⁷ Der de er bedt om å rapportere antallet planer som er møtt med innsigelser, har for eksempel flere kommuner registrert flere planer møtt med innsigelse enn de har registrert antall planer på høring rapporteringsåret.

Det er avholdt et møte med SSB om bruken av KOSTRA-tall og kvaliteten på datamaterialet. I tillegg har SSB kommet med råd til utarbeidelsen av noen av tabellene som er brukt i rapporten.

Revisjonen bruker KOSTRA-tall til å framstille blant annet omfanget av innsigelser, fordi KOSTRA til tross for varierende kvalitet er den eneste kilden med systematisk innhentede kvantitative data over år som finnes på området. KOSTRA er også den mest brukte datakilden. Revisjonen har imidlertid ikke vurdert utviklingen av innsigelser på bakgrunn av tall fra KOSTRA.

Det er også brukt KOSTRA-tall for å vise omfanget av innvilgede dispensasjoner. Det er imidlertid stort frafall i rapporteringen, og det er derfor ikke mulig å vise reelle tall samlet for hele landet. Det varierer fra år til år hvilke kommuner som ikke rapporterer, og tallene kan derfor ikke brukes til å vise utvikling over tid. Brukt med varsomhet kan tallene likevel si noe om omfanget av dispensasjoner.

2.2.2 Data fra fylkesmennene og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Revisjonen har sendt brev til samtlige fylkesmenn og etterspurt tall for blant annet mottatte planer på høring, innsigelser og meklinger. I tillegg ble det spurt om tall for fylkesmennenes behandling av kommunenes dispensasjoner fra arealplaner. Tallene fra fylkesmennene er brukt til å kartlegge statusen og utviklingen for omfanget av innsigelser og dispensasjoner. Det er hovedsakelig innhentet tall for perioden 2015–2017.

Revisjonen har gjennomgått samtlige innsigelsessaker som Kommunal- og moderniseringsdepartementet behandlet i perioden 2015–2017. Med utgangspunkt i sammendragene av sakene som er lagt ut på departementets nettside, er det utarbeidet statistikk over blant annet antallet saker, utfall og begrunnelser for innsigelsene. Revisjonen har også innhentet Kommunal- og moderniseringsdepartementets egen statistikk over innsigelsessaker som er behandlet av departementet⁸ i perioden 2009–2017.

2.3 Analyse av innsigelsessaker

Revisjonen har gått gjennom elleve utvalgte innsigelsessaker som Kommunal- og moderniseringsdepartementet behandlet i perioden 2015–2017. Sakene er strategisk valgt. Det ble valgt ni saker der innsigelsen ikke ble tatt til følge og tre saker hvor innsigelsen ble tatt delvis til følge av departementet. Ellers ble sakene valgt for å representere innsigelser som gjelder ulike temaer, og som er fremmet av ulike innsigelsesmyndigheter. I de utvalgte sakene ble det innhentet dokumenter fra saksbehandlingen fra de aktuelle fylkesmennene og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Formålet med gjennomgangen var å få kunnskap om fylkesmennenes og Kommunal- og moderniseringsdepartementets behandling av innsigelsessaker. Videre var det et

7) Det mest tydelige eksemplet er i rapporteringen for 2016 der en kommune har rapportert at 32 planer er møtt med innsigelse, samtidig som det er rapportert bare 1 plan på høring. Sannsynligvis er det fremmet 32 innsigelser til denne ene planen. Det er flere kommuner som har lignende feil.

8) Sakene ble behandlet av Miljøverndepartementet i perioden 2009–2013.

mål å undersøke hvordan innsigelsesmyndighetene begrunnet innsigelsene, hvordan fagdirektoratene og fagdepartementene vurderte innsigelsene, og hva Kommunal- og moderniseringsdepartementet vektla i avgjørelsene. Noen av sakene er brukt som eksempler i faktabokser i rapporten.

Dokumentene som ble innhentet, var

- samordningsbrev til kommunene (der slike forelå)
- referat fra mekling
- fylkesmannens oversendelsesbrev til departementet
- fagdirektoratenes- og fagdepartementenes uttalelser
- Kommunal- og moderniseringsdepartementets avgjørelser

2.4 Intervjuer

Representanter fra fire ulike innsigelsesmyndigheter er blitt intervjuet. Formålet med intervjuene var å undersøke innsigelsesmyndighetenes praksis for å fremme innsigelser og erfaringer med regionalt planforum, samordningsforsøket og fylkesmannens mekling. Det var også et mål å kartlegge hvordan innsigelsesmyndighetene oppfattet styringssignalene fra staten. De som ble intervjuet, var

- fem fylkesmenn:
 - Fylkesmannen i Oslo og Akershus
 - Fylkesmannen i Rogaland
 - Fylkesmannen i Hordaland
 - Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
 - Fylkesmannen i Nordland
- fire fylkeskommuner:
 - Rogaland fylkeskommune
 - Hordaland fylkeskommune
 - Sør-Trøndelag fylkeskommune
 - Nordland fylkeskommune
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE):
 - NVE sentralt
 - NVE Region nord
 - NVE Region vest
- Statens vegvesen:
 - Vegdirektoratet
 - Statens vegvesen Region nord
 - Statens vegvesen Region nord vegavdeling Nordland
 - Statens vegvesen Region vest vegavdeling Rogaland

Statens vegvesen Region vest har gitt skriftlig svar på spørsmålene i intervjuguiden.

Avslutningsvis i revisjonen er Kommunal- og moderniseringsdepartementet intervjuet om blant annet omfanget av innsigelser, fylkesmannens samordning og mekling og departementets avgjørelser av innsigelsessaker.

Intervjuene ble gjennomført i perioden august 2017 til april 2018. Intervjuene med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommune ble gjennomført høsten 2017, før sammenslåingen med Nord-Trøndelag. Alle referatene fra intervjuer som er brukt i rapporten, er verifisert.

2.5 Juridisk bistand

Revisjonen har fått bistand fra førsteamanuensis Nikolai K. Winge ved Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo og dosent Fredrik Holth ved Institutt for eiendom og juss ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, blant annet til den juridiske forståelsen i plan- og bygningsloven.

3 Revisjonskriterier

3.1 Formål og prinsipper i plan- og bygningsloven

Det framgår av formålsparagrafen til *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) at «loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner», og at «planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. [...] Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter».⁹

Samordning i planleggingen er utdypet i § 3-1 andre ledd, der det står at «Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område skal ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten». Bestemmelsen gir i første ledd en omfattende liste med interesser som skal ivaretas ved planlegging etter loven, blant annet jordressurser, samisk kultur, næringsutvikling, bomiljøer, folkehelse, klimahensyn og samfunnssikkerhet.

Formålsparagrafen vektlegger også grunnleggende demokratiske prinsipper som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning. En intensjon er at planleggingen skal sikre demokrati og medvirkning slik at alle som blir berørt, skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg, i samsvar med grunnleggende prinsipper om demokrati og rettssikkerhet. I forutsigbarhet ligger for det første at reglene for planprosessen er klare, og at de følges. For det andre betyr det at de vedtakene som treffes, skal kunne legges til grunn av de berørte partene, med tillit til at de blir respektert og håndhevet og ikke vilkårlig fraveket. En annen viktig side ved loven er at avgjørelser skal treffes i full åpenhet. Det betyr at planprosessen skal være synlig og kjent for alle som er berørt, inklusive allmennheten.¹⁰ Ved behandlingen av loven uttalte en samlet energi- og miljøkomité at det er avgjørende at lovens intensjoner om åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning legges til grunn for alt planarbeid.¹¹

3.2 Oppgaver og myndighet i arealplanleggingen

3.2.1 Kommunenes planoppgaver og planleggingsmyndighet

Alle kommuner skal ha en kommuneplan, som skal bestå av en samfunnsdel og en arealdel. Arealdelen skal vise hvor utbygging kan skje, og hvilke arealer som skal brukes til andre formål, som landbruk, natur eller friluftsliv. Kommunene kan også utarbeide kommunedelplaner for begrensede områder eller temaer. Kommunestyret vedtar selv kommuneplanen. Planen skal kunngjøres og gjøres tilgjengelig og sendes til departementet, fylkesmannen, regional planmyndighet og berørte statlige myndigheter.¹² Kommunestyret skal også sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplaner, der dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, og før det gis tillatelse til større bygge- og anleggstiltak. Private kan fremme reguleringsforslag.

9) Plan- og bygningsloven § 1-1 andre og fjerde ledd.

10) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), jf. Innst. O nr. 57 (2007–2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

11) Innst. O nr. 57 (2007–2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

12) Plan- og bygningsloven §§ 11-1, 11-14 og 11-15.

Reguleringsplaner kan utarbeides som områdereguleringer eller detaljreguleringer. Forslag til reguleringsplan skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Kommunestyret vedtar reguleringsplanen.¹³ Både kommuneplanens arealdel og reguleringsplanene er rettslig bindende for ny virksomhet i planområdet. Nye tiltak eller utvidelser av eksisterende tiltak må ikke være i strid med planformålet.¹⁴

3.2.2 Regionenes planoppgaver og planleggingsmyndighet

Plan- og bygningslovens bestemmelser om regional planlegging gir fylkeskommunene oppgaver og myndighet i arealforvaltningen. Fylkestinget er regional planmyndighet og har ansvaret for arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regionale planbestemmelser.¹⁵ Regionale planer skal legges til grunn for planleggingen til kommunene i regionen.¹⁶ Med «legges til grunn» menes at planen ikke er rettslig bindende, men at både statlige, regionale og kommunale myndigheter skal ta hensyn til regionale planer. Dersom en kommune utarbeider en plan som er i strid med regionale føringer, kan det gi grunnlag for å fremme innsigelse.¹⁷

3.2.3 Nasjonale planoppgaver og planleggingsmyndighet

Regjeringen skal hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Regjeringen kan også gi statlige planretningslinjer eller vedta statlige planbestemmelser for landet som helhet eller for geografisk avgrensede områder.¹⁸ Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging, statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser har til formål å ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen¹⁹ og å legge føringer for arealbruk og arealplanlegging i kommunene. Regjeringen kan også utarbeide statlig plan når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings,- anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det.²⁰ Statlig plan bør bare brukes i situasjoner der det ikke kan ventes at den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil gi et resultat staten kan godta. Bruk av statlig arealplan er derfor et unntak fra det ordinære plansystemet. Planbehandlingen skal legges opp slik at den oppfyller vanlige krav til offentlighet og lokal medvirkning.²¹

3.3 Deltakelse i planleggingen

3.3.1 Rett og plikt til å delta

Kommunen har ansvar for å legge til rette for medvirkning i planprosesser, også om planene utarbeides av andre offentlige organer eller av private.²² Når kommunen setter i gang arbeidet med en kommuneplan eller en reguleringsplan, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles, og kommunen skal kunngjøre planoppstart. For kommuneplan, og for reguleringsplan som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides et planprogram, som sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig som oppstarten varsles. Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, tema som skal utredes, planprosessen og opplegget for medvirkning. Alle forslag til planer skal også inneholde en beskrivelse av hovedinnholdet og virkningene i planen og forholdet mellom planen og rammer og

13) Plan- og bygningsloven §§ 12-1, 12-10 og 12-12.

14) Plan- og bygningsloven §§ 11-6 og 12-4.

15) Plan- og bygningsloven § 3-4 og 8-1.

16) Plan- og bygningsloven § 8-2.

17) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) jf. Innst. O. nr. 57 (2007–2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

18) Plan- og bygningsloven §§ 6-1, 6-2 og 6-3.

19) Plan- og bygningsloven § 3-5.

20) Plan- og bygningsloven § 6-4.

21) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

22) Plan- og bygningsloven §5-1.

retningslinjer for området. Der hvor det utarbeides konsekvensutredning, skal et sammendrag av konsekvensutredningen inngå i planbeskrivelsen.²³

Offentlige myndigheter har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt, og skal gi kommunen informasjon som har betydning for planleggingen.²⁴ Innsigelsesmyndighetene skal blant annet gi informasjon om nasjonale og vesentlige regionale interesser på området. Retten til deltakelse innebærer rett til å bli varslet om planoppstart og til å få planforslag til høring. Plikten til deltakelse innebærer at dersom berørte innsigelsesmyndigheter ved varsel av planoppstart får informasjon om forhold som er i strid med nasjonale eller vesentlige regionale interesser, og som kan gi grunnlag for innsigelse, må de melde fra om dette allerede i uttalelsen til varselet. Dersom de ikke melder fra, kan de miste muligheten til å fremme innsigelse. De kan imidlertid fremme innsigelser til forhold som ikke er omtalt i varselet.²⁵

3.3.2 Regionalt planforum

I plan- og bygningsloven av 2008 ble det tatt inn en bestemmelse om at det i hver region *bør* være et regionalt planforum. Planforumet skal kartlegge statlige, regionale og kommunale interesser og søke å samordne dem i arbeidet med regionale og kommunale planer,²⁶ blant annet for å unngå senere innsigelser mot planforslag.²⁷ Den regionale planmyndigheten (fylkeskommunen) har ansvaret for å opprette planforumet. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle saken, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta på møtene i planforumet. Fylkeskommunen har ansvaret for planforumets ledelse og sekretariat.²⁸

Ved en lovendring som trådte i kraft i 1. juli 2017, ble «*bør*» i bestemmelsen byttet ut med «*skal*». Formålet med endringen var å sørge for at alle fylker har et planforum, og dermed legge til rette for bedre planer og mer effektive planprosesser gjennom å tidlig avklare konflikter mellom statlige, regionale og kommunale interesser. Intensjonen var blant annet at dette kunne forebygge innsigelser ved å klargjøre nasjonale mål og hensyn tidlig i planprosessen. I forarbeidene til lovendringen står det at fylkeskommunen må formidle tydelig hvilke type saker den ønsker at skal drøftes i planforumet, og prioritere tiden til kommuneplaner, regionale planer og reguleringsplaner som berører nasjonale og viktige regionale interesser. Videre klargjøres det at planforumet ikke har noen formell myndighet, verken som vedtaks- eller som meklingsorgan, men er ment som en arena for dialog i arbeidet med å legge til rette for samordnet planlegging på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Tanken er at en tidlig dialog i planforum vi kunne avklare interessekonflikter.²⁹

3.4 Plan- og bygningslovens regler om innsigelser til planforslag

3.4.1 Begrunnelsen for innsigelsesordningen

Begrunnelsen for innsigelsesordningen framgår av forarbeidene til plan- og bygningsloven, der det står at innsigelsesadgangen er et nødvendig element i det samlede plansystemet, og at ordningen skal sikre at kommunene ikke vedtar planer som strider mot nasjonale og vesentlige regionale interesser. Innsigelsesordningen skal sikre at overordnede interesser blir ivaretatt og tilstrekkelig fulgt opp i kommunale

23) Plan- og bygningsloven §§ 11-12, 11-13, 12-8 og 12-9.

24) Plan- og bygningsloven § 3-2.

25) Plan- og bygningsloven §§ 5-5 tredje ledd og 3-2 tredje ledd.

26) Plan- og bygningsloven § 5-3.

27) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

28) Plan- og bygningsloven § 5-3.

29) Prop. 110 L (2016–2017), Prop. 110 L (2016–2017), jf. Innst. 425 L (2016–2017) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (mer effektive planprosesser, enklere saksbehandling og konsekvensutredninger)*

planer, og at plansaker blir løftet opp til sentral avgjørelse når det er uavklart konflikt mellom myndigheter om viktige spørsmål.³⁰

Det er et mål at behovet for innsigelser skal reduseres ved at mulige konflikter bringes fram tidlig og løses gjennom planprosessen. Innsigelse skal bare brukes der det ikke har latt seg gjøre å finne fram til en løsning i et planspørsmål gjennom den ordinære planprosessen. Bruken av innsigelse bør begrenses til de viktige sakene, og det er ønskelig at det innenfor hver enkelt sektor trekkes opp retningslinjer for når innsigelse skal gjøres gjeldende, slik at bruken ikke skjer tilfeldig og er for ulik fra region til region.³¹

3.4.2 Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag

Retten til å fremme innsigelser til planforslag er hjemlet i plan- og bygningsloven § 5-4. Det følger av første ledd at et berørt statlig eller regionalt organ kan fremme innsigelser til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Andre kommuner og Sametinget kan også fremme innsigelser.³² Med berørt statlig og regionalt organ menes statlig sektormyndighet og fylkeskommuner. I forarbeidene til plan- og bygningsloven framgår det at det er vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er av *nasjonal eller vesentlig regional betydning*. Med *andre grunner* siktes det blant annet til visse økonomiske grunner, som hensynet til budsjettet på vedkommende myndighets saksområde. Det er imidlertid særlig spesielle hensyn ved offentlig virksomhet og myndighetsutøvelse, og de offentlige hensyn som skal ivaretas, som er avgjørende.³³

Det følger av plan- og bygningsloven § 5-4 fjerde ledd at det kan fremmes innsigelse dersom et planforslag er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse eller overordnet plan.³⁴ Det framgår av forarbeidene at en statlig planretningslinje ikke alltid vil være presis i konkrete situasjoner, og kommunen må kunne bruke det handlingsrommet retningslinjen gir mulighet for, så lenge ikke nasjonale eller viktige regionale interesser blir tilsidesatt. For kommunale arealplaner kan regional plan være overordnet plan, og kommuneplanens arealdel kan være overordnet reguleringsplanen.³⁵

Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig i planprosessen og senest innen fristen som er satt for høringen av planforslaget.³⁶ Den som fremmer innsigelse for sent, har ikke rett til å få innsigelsen behandlet, men kommunen har likevel full adgang til å behandle den og ta hensyn til den. Departementet vil uansett kunne oppheve eller endre planen av eget tiltak.³⁷ Loven krever at innsigelser skal begrunnes.³⁸ Ved lovendring 29. mai 2017 ble det føyd til at innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.³⁹ Lovendringen trådte i kraft 1. januar 2018.

30) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

31) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

32) Plan- og bygningsloven § 5-4.

33) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

34) Plan- og bygningsloven § 5-4.

35) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

36) Plan- og bygningsloven § 5-4.

37) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), jf. Innst. O. nr. 57 (2007-2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

38) Plan- og bygningsloven § 5-4.

39) Prop. 64 L (2016–2017), jf. Innst. 320 L (2016–2017) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvningskompetanse m.m.)*.

3.4.3 Begrensninger i adgangen til å fremme innsigelse

Plan- og bygningsloven § 5-4 begrenser adgangen til å fremme innsigelse ved at det må være tale om *spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning*. Adgangen utvides likevel noe ved at det også kan fremmes innsigelse i spørsmål *som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde*. Plan- og bygningsloven § 5-5 begrenser adgangen til å fremme innsigelser ytterligere. For det første kan det ikke fremmes ny innsigelse mot forhold som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti siste årene. For det andre kan det heller ikke fremmes innsigelse mot forhold som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i en tidligere plan som er vedtatt i løpet av de ti siste årene.⁴⁰ Intensjonen med bestemmelsen er at det ikke skal være mulig å bruke innsigelse som et virkemiddel for omkamp.⁴¹ For det tredje faller retten til å fremme innsigelse bort dersom kravet til deltakelse i planprosessen ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt varslingsplikten sin.⁴² Dersom kommunen og innsigelsesorganet er uenige om adgangen til å fremme innsigelse, avgjør departementet spørsmålet.

3.4.4 Mekling i plansaker og avgjørelse av departementet

Dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen, skal det ordinært mekles mellom partene, og regjeringen avgjør hvem som skal være mekler.⁴³ I Innst. O nr. 57 (2007–2008) understreker komiteen betydningen av at meklingen skal ledes av en nøytral og upartisk instans. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt oppgaven med mekling til fylkesmannen.⁴⁴

Målet med meklingen er å komme til enighet. Meklingen skal gjennomføres før planen legges fram for behandling i kommunestyret, og skal ta utgangspunkt i de overordnede føringene for planlegging av statlige vedtak og retningslinjer etter plan- og bygningsloven og øvrige statlige retningslinjer i sektoren det er snakk om.⁴⁵ Dersom meklingen ikke fører til enighet, og kommunen vedtar planen uten å ta hensyn til innsigelsen, skal planen med innsigelse(r) sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse. Mekleren (fylkesmannen) må da gi sin tilråding i saken og begrunne den. Departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge og endre eller oppheve planen, eller om planen skal bli stående slik kommunen har lagt opp til.⁴⁶ Det er ikke mulig å klage på departementets vedtak i innsigelsessaker. Fra 1. januar 2018 kan kommunene reise søksmål om gyldigheten av innsigelser etter § 5-4 og departementets avgjørelse etter § 5-6. Søksmålet vil behandles i, og avgjøres av, de ordinære domstolene.⁴⁷

Fra 1. januar 2015 har loven hatt tidsfrister for oversendelse av innsigelsessaker. Kommunen skal innen to uker etter kommunestyrets vedtak sende saken til fylkesmannen, og fylkesmannen bør innen fire uker etter å ha mottatt saken sende innsigelsene til departementet. Fristen for fylkesmannen kan forlenges med ytterligere seks uker dersom det er nødvendig i store og kompliserte saker, og der det er behov for ytterligere avklaring.⁴⁸

40) Plan- og bygningsloven § 5-5.

41) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

42) Plan- og bygningsloven §§5-5 og 3-2.

43) Plan- og bygningsloven § 5-6.

44) Rundskriv H- 2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*.

45) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

46) Plan- og bygningsloven § 5-6.

47) Plan- og bygningsloven § 5-7.

48) Plan- og bygningsloven § 5-6; Prop. 121 L (2013–2014); Innst. 47 L (2014–2015) *Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen)*. .

3.5 Dispensasjon

Innsigelsesinstituttet er et sentralt verktøy for å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunale planprosesser. En vedtatt arealplan er rettslig bindende. Plan- og bygningsloven gir likevel kommunene myndighet til å dispensere fra vedtatte planer etter konkret søknad. Kommunene kan ikke gi dispensasjon dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon etter en samlet vurdering være klart større enn ulempene.⁴⁹

Av forarbeidene framgår det at en dispensasjon ikke endrer en plan, men gir tillatelse til å fravike planen for det aktuelle tilfellet søknaden gjelder. Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. Ulike arealplaner er blitt til gjennom omfattende beslutningsprosesser og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ. Det skal derfor ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan.⁵⁰

Dersom søknad om dispensasjon gjelder dispensasjon fra planer eller plankrav i 100-meterssonen langs sjø regulert i plan- og bygningslovens § 1-8, skal berørte regionale og statlige myndigheter få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon. Det bør ikke gis dispensasjon dersom berørte statlige eller regionale myndigheter har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.⁵¹

I Innst. 181 L (2016-2017) viste en samlet energi- og miljøkomité til at kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende, men at det er gitt en åpning for å gi dispensasjon fra planer. Grunnlaget for å kunne gi dispensasjon må betraktes som en praktisk sikkerhetsventil. Ved behandlingen ble det tatt inn en tilføyelse i dispensasjonsbestemmelsene om at det skal legges særlig vekt på konsekvenser for jordvern ved avgjørelsen av dispensasjon (plan- og bygningsloven § 19-2).⁵²

3.6 Forholdet til forvaltningsloven og klage

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder i plansaker med de særlige bestemmelsene som er gitt i plan- og bygningsloven. Berørte statlige organer, herunder Sametinget, regionalt organ og kommunene kan påklage enkeltvedtak etter forvaltningsloven dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Dette gjelder likevel ikke i plansaker der vedkommende myndighet er gitt anledning til å fremme innsigelse. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er klageinstans for enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven.⁵³ Departementet har delegert klagebehandlingen til fylkesmannen.

Forvaltningsloven § 28 gir rett til å klage på enkeltvedtak. Reguleringsplan, midlertidig forbud mot tiltak og dispensasjon fra planer er å anse som enkeltvedtak, mens kommuneplanens arealdel, regional planbestemmelse og statlig planbestemmelse er å anse som forskrift etter forvaltningslovens regler. I enkelte tilfeller kan også kommuneplanens arealdel bli ansett som enkeltvedtak for en avgrenset krets grunneiere. Bestemmelsen avgrenser klageretten i plansaker der det er gitt anledning til å fremme innsigelse. Berørte myndigheter må fremme sine innvendinger som innsigelse så tidlig

49) Plan- og bygningsloven §§ 19-1 og 19-2.

50) Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), jf. Innst. O. nr. 57 (2007-2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

51) Plan- og bygningsloven §§ 19-1 og 19-2.

52) Prop. 149 L (2015-2016), jf. Innst. 181 L (2016-2017) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*.

53) Plan- og bygningsloven § 1-9.

som mulig, senest innen fristen for innsigelse utløper, og ikke vente for å klage i ettertid. Formålet er å øke forutsigbarheten og effektiviteten i plansystemet.⁵⁴

Dispensasjon er enkeltvedtak etter forvaltningsloven og kan påklages til fylkesmannen. Fylkesmannen kan vurdere alle sider av dispensasjonsvedtaket, både om vilkårene i plan- og bygningsloven for å gi dispensasjon er oppfylt (jf. § 19-2), og om dispensasjon bør gis eller ikke.⁵⁵ Gjennom en lovendring fra 2018 er forvaltningsloven § 34 endret ved en presisering av at der statlig organ er klageinstans for vedtak en kommune eller fylkeskommune har truffet, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. I tillegg er bestemmelsen utvidet med at *det skal framgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret.*⁵⁶

3.7 Rammene for lokalt selvstyre

I meldingen *Stat og kommune – styring og samspeil*⁵⁷ fra 2012 viser regjeringen til at kommunene alltid vil være i et spenningsfelt mellom det lokale og det nasjonale demokratiet. I den tilhørende innstillingen⁵⁸ viser kommunal- og forvaltningskomiteen til at det lokale selvstyret må fungere innenfor rammen av nasjonale mål. I innstillingen ber komiteen også om bedre samordning av statlige innsigelser, slik at kommunene mottar innsigelser fra en bedre koordinert stat.

Det kommunale selvstyret har lenge vært en del av samfunnsordningen i Norge og ble lovfestet i 2016 da Grunnloven § 49 fikk et nytt ledd om at innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivået fastsettes ved lov.⁵⁹

Stortinget vedtok 7. juni 2018 en ny lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). I § 2-1 i den nye loven framgår det at *hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.* Videre står det at *kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.* I lovens § 2-2 er det slått fast at *det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.* Ifølge forarbeidene innebærer etterlevelsen av dette prinsippet at det må gjøres en avveining der både hensynet til nasjonale mål og hensynet til lokalt selvstyre vurderes. Eventuelle begrensninger i det kommunale selvstyret bør være forbeholdt tilfeller der det er klart behov for nasjonale føringer, og hvor det er nødvendig med begrensninger. Det er presisert at prinsippet anerkjenner statlig styring og kontroll, for eksempel ved klage, tilsyn og innsigelser.⁶⁰

3.8 Kommunal- og moderniseringsdepartementets ansvar og myndighet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for en helhetlig, framtidsrettet og samordnet arealpolitikk og for å bidra til at den kommunale og

54) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).*

55) Fredrik Holth og Nikolai K. Winge, *Plan- og bygningsrett*, Universitetsforlaget, 2017.

56) Prop. 64 L (2016–2017) *Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvningskompetanse m.m.).*

57) Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspeil*

58) Innst. 270 S (2011–2012) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om *Stat og kommune – styring og samspeil.*

59) Dokument 12:5 (2011–2012), Innst. 182 S (2015–2016).

60) Prop. 46 L (2017–2018), jf. Innst. 369 L (2017–2018) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*

regionale samfunns- og arealplanleggingen fungerer effektivt. Ansvaret omfatter både forvaltnings- og utviklingsoppgaver, fra overordnede politiske og strukturelle forhold til rollen som plan- og avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også ansvaret for plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter.⁶¹

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det administrative hovedansvaret for statens planleggingsoppgaver og skal arbeide for at vedtakene som fattes nasjonalt, blir fulgt opp i den regionale og kommunale planleggingen.⁶² I tillegg har de respektive fagdepartementene ansvar for at nasjonal politikk innenfor deres ansvarsområder følges opp i kommunal og regional planlegging. Statens planleggingsoppgaver omfatter nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlige arealplaner.⁶³ Hovedformålet med statlige planretningslinjer og planvedtak er å gi rammer og retningslinjer for planleggingen på regionalt og kommunalt nivå ut fra nasjonale mål.⁶⁴

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er statlig planmyndighet og har endelig beslutningsmyndighet i innsigelsessaker dersom meklingen ikke fører til enighet, og kommunen i sitt vedtak ikke tar hensyn til innsigelsen(e). Departementet avgjør om innsigelsen(e) skal tas til følge og planen endres.⁶⁵ Fra 2018 har det vært mulig for kommunene å reise søksmål om gyldigheten av en innsigelse og av departementets avgjørelse. Søksmålet vil behandles og avgjøres av de ordinære domstolene.⁶⁶

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for den administrative styringen av fylkesmennene. Departementet har instruksjonsrett overfor fylkesmennene og gir styringssignaler gjennom tildelingsbrevene og annen styringsdialog på fagområder som sorterer under departementet. Fylkesmennene har blant annet fått signaler om å bidra til at arealplanleggingen er helhetlig, framtidsrettet, effektiv og samordnet, og har fått i oppgave å bidra til samordning av statlige innsigelser.⁶⁷

61) Prop. 1 S (2016–2017) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*.

62) Plan- og bygningsloven § 3-5.

63) Plan- og bygningsloven § 3-5.

64) Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), jf. Innst. O. nr. 57 (2007–2008). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

65) Plan- og bygningsloven § 5-6.

66) Prop. 64 L (2016–2017), jf. Innst. 320 L (2016–2017) *Endringer i forvaltningslova, tvistemåla m.m. (overprøvningskompetanse m.m.)*.

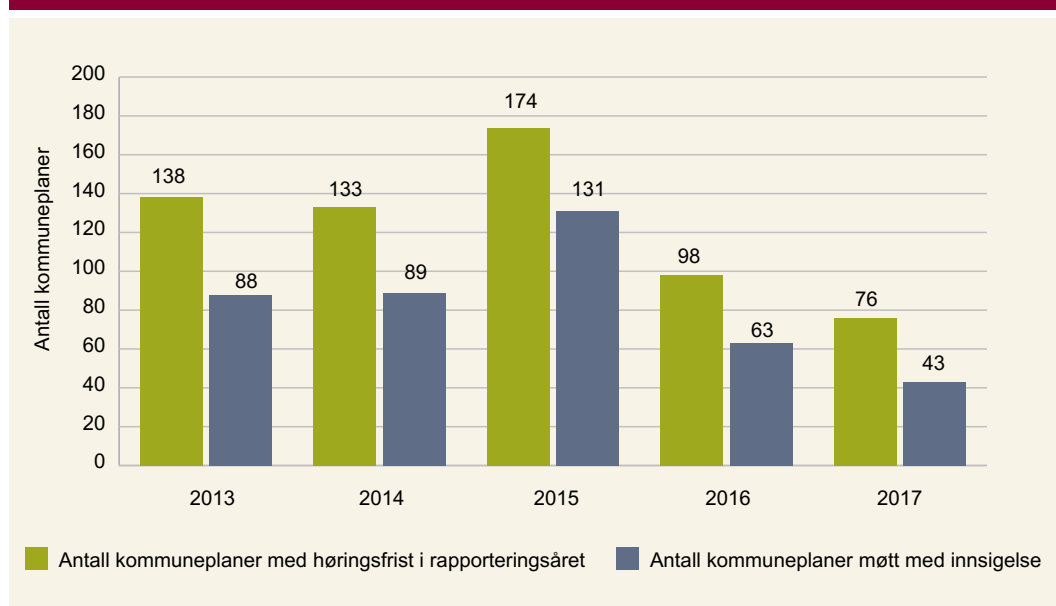
67) Prop. 1 S (2016–2017) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*.

4 Hva er statusen for omfanget av innsigelser, og hvordan har dette utviklet seg?

4.1 Omfanget av planer og innsigelser

Kommunene skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel). Det kan også utarbeides kommunedelplaner for bestemte deler av kommunens område. I det videre omtales begge disse plantypene som kommuneplan.

Figur 2 Antall kommuneplaner med høringsfrist i rapporteringsåret og antall kommuneplaner møtt med innsigelse i perioden 2013–2017



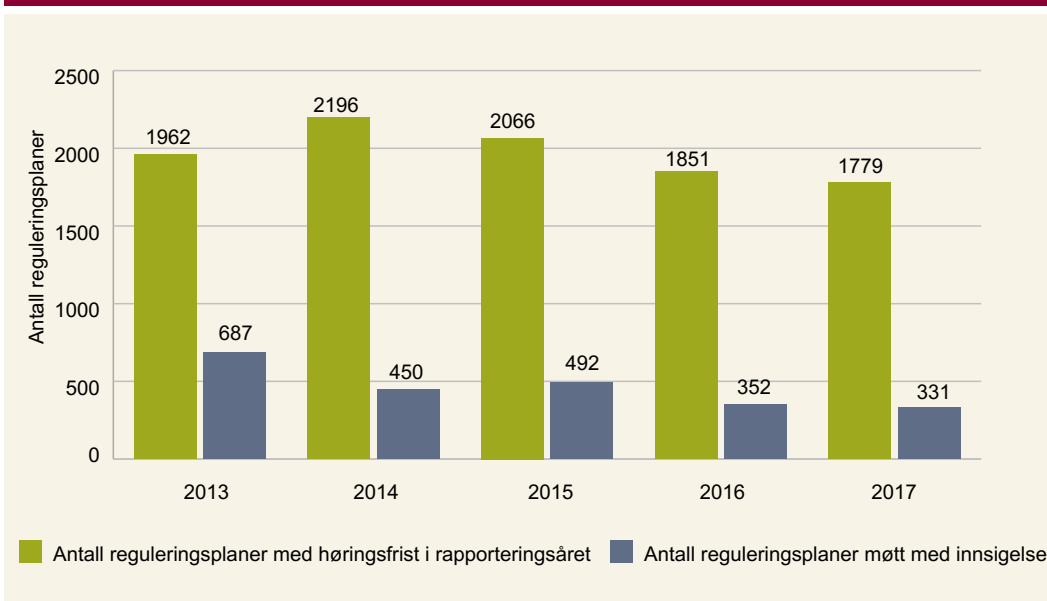
Kilde: KOSTRA, SSB Statistikkbanken, tabell 11216

Figur 2 viser at det var rapportert betydelig færre kommuneplaner med høringsfrist i 2016 og 2017, sammenlignet med årene før. Tallene omfatter både kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at dette kan ha sammenheng med tiden siden forrige valg, og at det normalt kommer flere kommuneplaner på høring en stund ut i kommunestyreperioden. Kommunene skal først lage planstrategi og samfunnsdel.⁶⁸ Figuren viser videre en nedgang i antallet kommuneplaner som ble møtt med innsigelse, i 2016 og 2017. Nedgangen må ses i sammenheng med at færre planer ble lagt ut på høring.

Kommunene vedtar reguleringsplaner for geografisk avgrensede områder, der det er nødvendig på grunn av størrelsen på utbyggingstiltaket eller virkningene for miljø og samfunn. Det skilles mellom områderegulering og detaljregulering. De aller fleste detaljreguleringer blir initiert og utarbeidet av andre enn kommunen selv, typisk private utbyggere. Både kommuneplaner og reguleringsplaner skal vedtas av kommunen.

68) Kommunal- og moderniseringsdepartementets tilbakemelding på utkast til rapport fra Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker 15. oktober 2018.

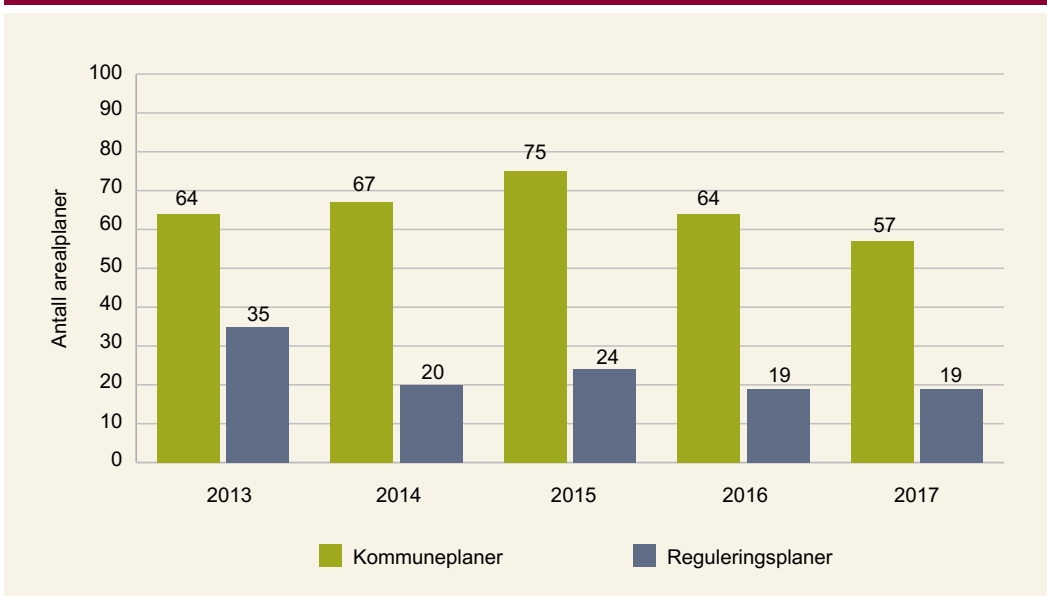
Figur 3 Antall reguleringsplaner med høringsfrist i rapporteringsåret og antall reguleringsplaner møtt med innsigelser i perioden 2013–2017



Kilde: KOSTRA, SSB Statistikkbanken, tabell 11216

Figur 3 viser en liten nedgang både i antallet reguleringsplaner på høring og antallet reguleringsplaner som ble møtt med innsigelser, i 2016 og 2017. Tallene omfatter her både områdereguleringer og detaljreguleringer. En sammenligning med figur 2 viser at det årlig ble sendt langt flere reguleringsplaner enn kommuneplaner på høring.

Figur 4 Andel kommuneplaner og reguleringsplaner med høringsfrist i perioden 2013–2017 møtt med innsigelse (tall i prosent)



Kilde: KOSTRA, SSB Statistikkbanken, tabell 11216

Figur 4 viser at *andelen* planer som er møtt med innsigelser, har vært betydelig høyere blant kommuneplaner enn reguleringsplaner i perioden 2013–2017. Mens det i gjennomsnitt var innsigelser til 65 prosent av kommuneplanene i perioden, var det i

gjennomsnitt innsigelser til 23 prosent av reguleringsplanene. I 2017 var andelen planer som ble møtt med innsigelser, lavere enn årene før. Det gjaldt både kommuneplaner og reguleringsplaner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger særlig med på utviklingen i andelen planer møtt med innsigelse, og synes det gir et godt bilde på utviklingen.⁶⁹

Kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner for areal skal avklare arealkonflikter og legge føringer for senere reguleringsplaner. I By- og regionforskningsinstituttets rapport *Innsigelser etter plan- og bygningsloven* fra 2013 vises det til at årsaken til at en lavere andel reguleringsplaner enn kommuneplaner blir møtt med innsigelser, kan være at arealkonflikter i stor grad blir løst på det overordnede plannivået, og at kommuneplanen fungerer som den viktigste møteplassen for arealavklaringer.⁷⁰

Tall fra fylkesmennene viser at det er stor variasjon mellom fylkene i hvor stor andel av planene som ble møtt med innsigelser fra fylkesmannen, i perioden 2015–2017.⁷¹ Tallene omfatter både kommuneplaner og reguleringsplaner. Fylkesmennene i Troms, Sør-Trøndelag og Rogaland har fremmet innsigelse til høyest andel av planene, mens fylkesmennene i Buskerud, Aust- og Vest-Agder og Finnmark har fremmet innsigelser til lavest andel av planene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener å se sammenheng mellom hvordan regionalt planforum fungerer og variasjon i andel planer møtt med innsigelser.⁷²

Det kan imidlertid være flere forhold som påvirker omfanget av innsigelser. Fylkesmannen i Nordland opplyser eksempelvis at antallet innsigelser til overordnede planer økte da fylkesmannen i 2014 fikk ansvar for reindriftsforvaltningen, og det ble fremmet en del innsigelser på dette området. Fylkesmannen i Nordland peker også på at det høye antallet innsigelser som ble fremmet av Fylkesmannen i Nordland i 2016, skyldes at 13 av kommunene i fylket startet planleggingen av kystsoneplaner. Det framkommer videre av intervjuene at både fylkesmennenes innsigelsespraksis, og hvor aktive de er med å løse innsigelser, påvirker omfanget av innsigelser.

Fylkesmennenes egne innsigelsestall samsvarer ikke med tallene i KOSTRA. Fylkesmennene oppgir at de totalt fremmet innsigelser til 422 planer i 2015, 394 planer i 2016 og 400 planer i 2017⁷³. SSB oppgir at fylkesmennene fremmet innsigelser til 363 planer i 2015, 277 planer i 2016 og 247 planer i 2017.⁷⁴ Det tyder på at det er underrapportering av innsigelser i KOSTRA. Flere av fylkesmennene opplyser i intervjuer at de er usikre på kvaliteten på KOSTRA-rapporteringen om innsigelser, og at de derfor ikke bruker denne.

I tildelingsbrevene til fylkesmennene fra 2016 ble fylkesmennene som deltar i ordningen med samordning av statlige innsigelser, bedt om å rapportere til Kommunal- og moderniseringsdepartementet om antallet innsigelser som er fremmet fra fylkesmannen og andre statlige myndigheter. Årsrapportene viser at det varierer hvordan fylkesmennene har rapportert om antallet innsigelser. For eksempel har noen fylkesmenn rapportert antallet planer møtt med innsigelser, mens andre har rapportert antallet innsigelsepunkter totalt. Det betyr at tallene ikke er sammenlignbare. Det framkommer av intervjuer med fylkesmennene at det ikke er entydig hvordan de skal

69) Kommunal- og moderniseringsdepartementets tilbakemelding på utkast til rapport fra Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker 15. oktober 2018.

70) NIBR (2013) *Innsigelser etter plan- og bygningsloven*, NIBR-rapport 2013:10, s. 69.

71) Tilbakemelding fra samtlige fylkesmenn på Riksrevisjonens etterspørsel etter statistikk om innsigelser og planprosess, mai og juni 2018.

72) Kommunal- og moderniseringsdepartementets tilbakemelding på utkast til rapport fra Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker 15. oktober 2018.

73) Tilbakemelding fra samtlige fylkesmenn på Riksrevisjonens etterspørsel etter statistikk om innsigelser og planprosess, mai og juni 2018.

74) Tall oppgitt fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Riksrevisjonen i e-post av 10. oktober og 22. oktober 2018.

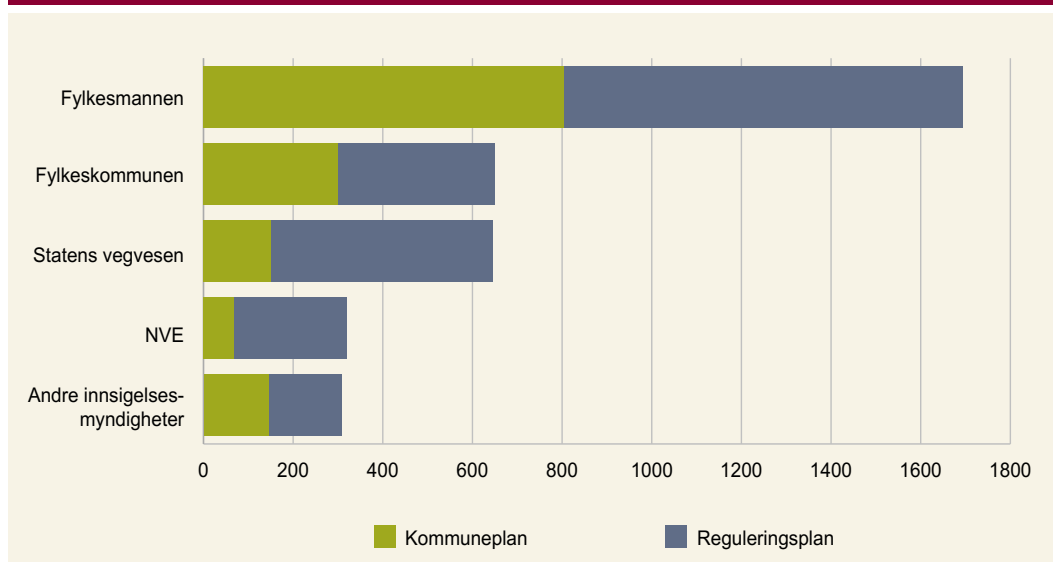
rapportere, og at de savner en tydeligere bestilling fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det pekes videre på behovet for klare krav om hva som skal rapporteres, slik at rapporteringen fra fylkesmennene til departementet blir ensartet og stemmer med det kommunene rapporterer i KOSTRA.

4.2 Begrunnelser for innsigelser

Alle innsigelser må være begrunnet i nasjonale eller regionale mål, rammer eller retningslinjer. Områdene for hva de enkelte myndighetene kan fremme innsigelse mot, framgår av plan- og bygningsloven og retningslinjene for innsigelser.⁷⁵

I KOSTRA vises antall innsigelser som antall begrunnelser for innsigelser til en plan. Det betyr at dersom fylkesmannen eksempelvis fremmer innsigelse til en arealplan begrunnet både i jordvern og naturmangfold, vil dette bli regnet som to innsigelser. Denne definisjonen av innsigelser skiller seg fra tallene i figur 2 og 3, som angir antallet planer som er møtt med innsigelse.

Figur 5 Antall begrunnelser for innsigelser fordelt på myndigheter, totalt for perioden 2015–2017



Kilde: KOSTRA, SSB Statistikkbanken, tabell 10505

Merk: Her er antall innsigelser det samme som antall begrunnelser for innsigelse som er fremmet fra de ulike myndighetene.

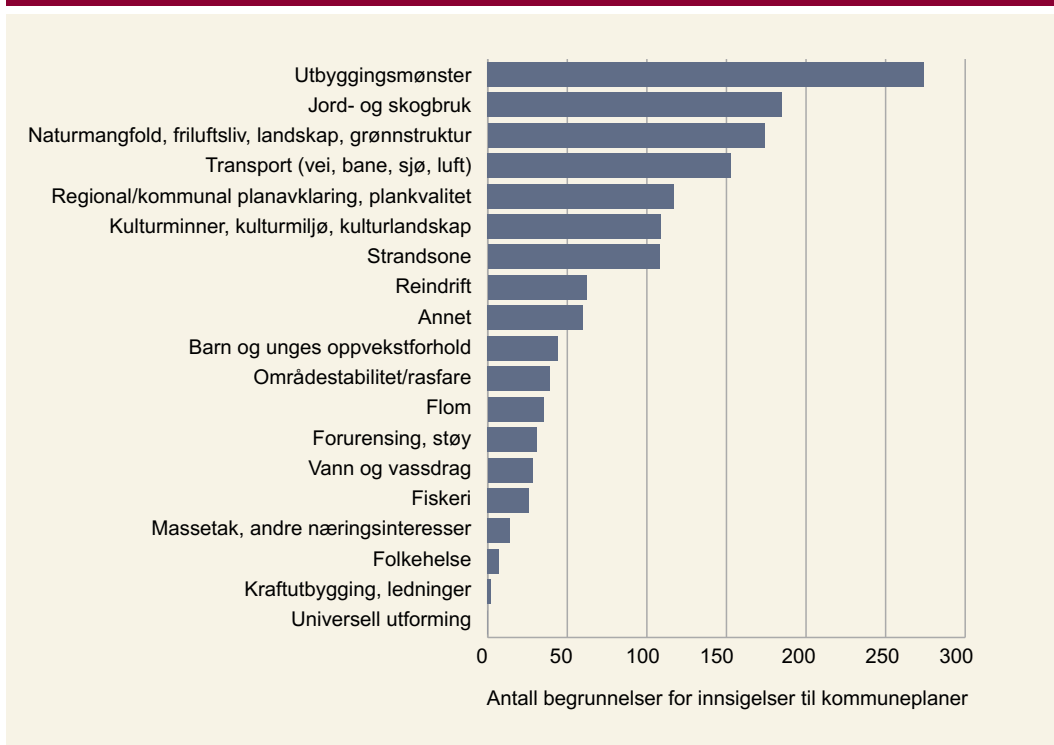
Figur 5 viser at fylkesmennene fremmet flest innsigelser i perioden 2015–2017 etterfulgt av fylkeskommunen, Statens vegvesen og NVE. Tallene i figuren er *antall begrunnelser for innsigelser* som er fremmet til arealplaner.

KOSTRA-tallene viser videre en stor nedgang i antallet innsigelser (begrunnelser) som ble fremmet av fylkesmannen, fylkeskommunen og Statens vegvesen i perioden 2015–2017. Fylkesmannen fremmet 745 innsigelser i 2015 og 412 innsigelser i 2017. Fylkeskommunen hadde en reduksjon fra 322 innsigelser i 2015 til 130 innsigelser i 2017, mens Statens vegvesen hadde 315 innsigelser i 2015 og 175 innsigelser i 2017. Dette må ses i sammenheng med nedgangen i antallet planer som ble sendt på høring i perioden.

75) Rundskriv H 2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.*

Antallet innsigelser (begrunnelser) de ulike myndighetene fremmet, reflekterer omfanget av interesser de har ansvar for å ivareta. Fylkesmennene er innsigelsesmyndighet på flest områder, blant annet jordvern, strandsone, klima, støy, naturmangfold, samordnet areal- og transportplanlegging og barn og unges interesser. Fylkeskommunene har innsigelsesmyndighet for kulturminner, samordnet areal- og transportplanlegging, regional plan eller planstrategi, barn og unges interesser, universell utforming og fylkesveier. Statens vegvesen (SVV) har innsigelsesmyndighet for riksveier og veitransport, og NVE har innsigelsesmyndighet for energi-, skred-, flom-, vassdrags- og grunnvannsspørsmål.⁷⁶

Figur 6 Antall begrunnelser for innsigelse til kommuneplaner, totalt for perioden 2015–2017



Kilde: KOSTRA, SSB Statistikkbanken, tabell 10505

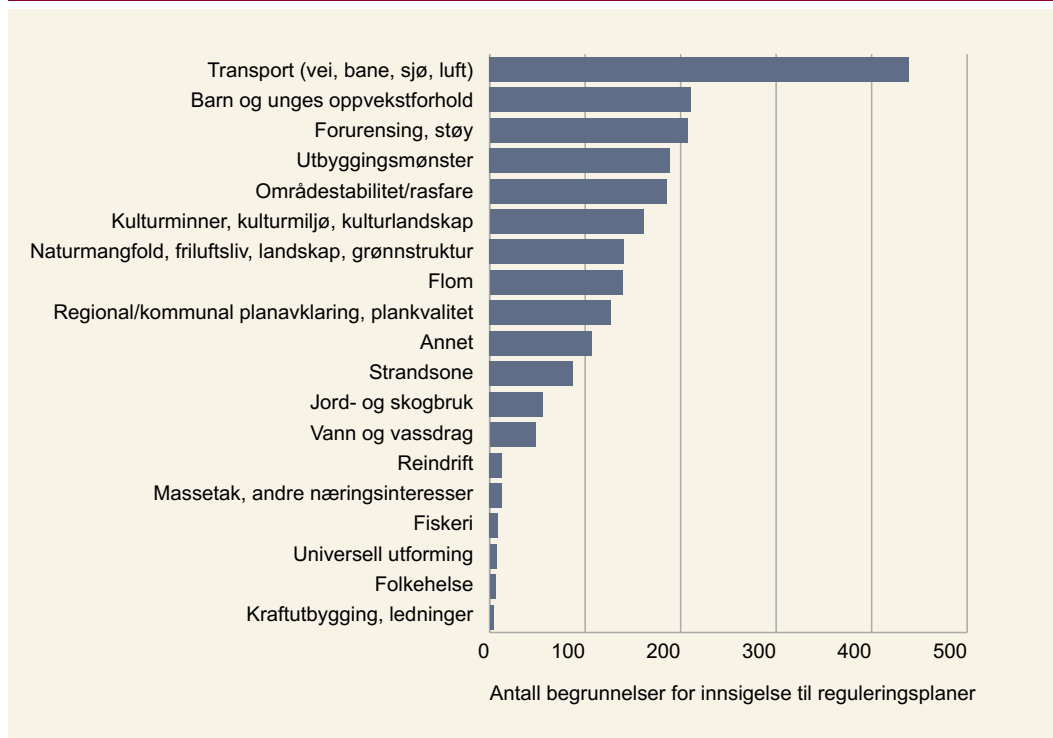
Figur 6 viser at utbyggingsmønster er den mest brukte begrunnelsen for innsigelser til kommuneplaner i perioden 2015–2017. Utbyggingsmønster inkluderer innsigelser begrunnet i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Et eksempel på en slik innsigelse er når en plan legger til rette for et stort omfang av boligbygging eller detaljhandel utenfor sentrum, noe som kan ha konsekvenser for transportomfang og by- og tettstedsutviklingen i kommunen. Andre mye brukte begrunnelser for innsigelse er jord- og skogbruk, naturmangfold, friluftsliv, landskap og grøntstruktur og transport. Innsigelser begrunnet med jord- og skogbruk handler ofte om nedbygging av dyrket eller dyrkbar jord.

76) Vedlegg til Rundskriv H-2/14.



Jordvern er en mye brukt begrunnelse for innsigelse mot kommuneplaner. Foto: Geir Granviken

Figur 7 Antall begrunnelser for innsigelse til reguleringsplaner , totalt for perioden 2015–2017



Kilde: KOSTRA, SSB Statistikkbanken, tabell 10505

Figur 7 viser at den mest brukte begrunnelsen for innsigelser til reguleringsplaner i perioden 2015–2017 var kategorien transport. Andre mye brukte begrunnelser mot reguleringsplaner i perioden er barn og unges oppvekstforhold, forurensning og støy, områdestabilitet/rasfare og utbyggingsmønster.

Flere fylkesmenn opplyser at begrunnelser for innsigelser varierer over tid. Nye nasjonale føringer vil for eksempel kunne medføre at fylkesmennene i en periode fremmer flere innsigelser på disse områdene overfor kommunene. Når kommunene etter hvert styrker sin kompetanse på disse områdene, fremmer fylkesmennene færre innsigelser. Et eksempel på dette er at det tidligere ble fremmet mange innsigelser knyttet til støy. Etter at fylkesmennene har vektlagt dette området i noen år, fremmes det nå færre innsigelser begrunnet med støy.



Barn og unges oppvekstforhold er en mye brukt begrunnelse for innsigelse til reguleringsplaner. Foto: Børge Sandnes

Fylkesmennene som har deltatt i samordningsforsøket, oppgir i intervju at de fører statistikk over egne innsigelser og innsigelser fremmet av andre statlige innsigelsesmyndigheter. Fylkesmennene har ikke oversikt over fylkeskommunenes innsigelser, fordi disse innsigelsene ikke inngår i samordningen.

Gjennom revisjonen er det innhentet oversikt fra fylkesmennene over hvilke begrunnelser som er gitt for innsigelsene fylkesmennene fremmet i 2017.⁷⁷ Tallene viser at samfunnsikkerhet, risiko og sårbarhet (13 prosent), jordvern (12 prosent), støy (11 prosent) og strandsoner (10 prosent) var de vanligste begrunnelsene. Fylkesmennene har ingen krav om å rapportere begrunnelser, noe som fører til at de registrerer forskjellig. For eksempel registrerer fylkesmennene innsigelser knyttet til klima under ulike kategorier.

Statens vegvesen har ikke noen samlet oversikt over innsigelsene de selv har fremmet. En spørreundersøkelse i regionene til Statens vegvesen i 2013 viste at Vegvesenet hadde fremmet innsigelse til 5,5 prosent av kommunale arealplaner i perioden 2010–2012, og at trafiksikkerhet var den mest brukte innsigelsesgrunnen. Undersøkelsen viste at de aller fleste innsigelsene ble løst i dialog med kommunene.⁷⁸

77) To av fylkesmennene har ikke oppgitt antall begrunnelser for innsigelser, pga. at disse fylkesmennene ikke registrerer begrunnelser for innsigelser.

78) Innsigelser i Statens vegvesen, Resultater fra spørreundersøkelse våren 2013.

NVE har statistikk over egne innsigelser, samlet og fordelt på regionene. Tallene viser at NVE har fremmet om lag 125 innsigelser i året i perioden 2011–2017. Om lag 95 prosent av innsigelsene fra NVE gjaldt flom og skred. De resterende innsigelsene gjaldt vassdrag og energianlegg. Nesten alle NVEs innsigelser blir løst uten mekling.

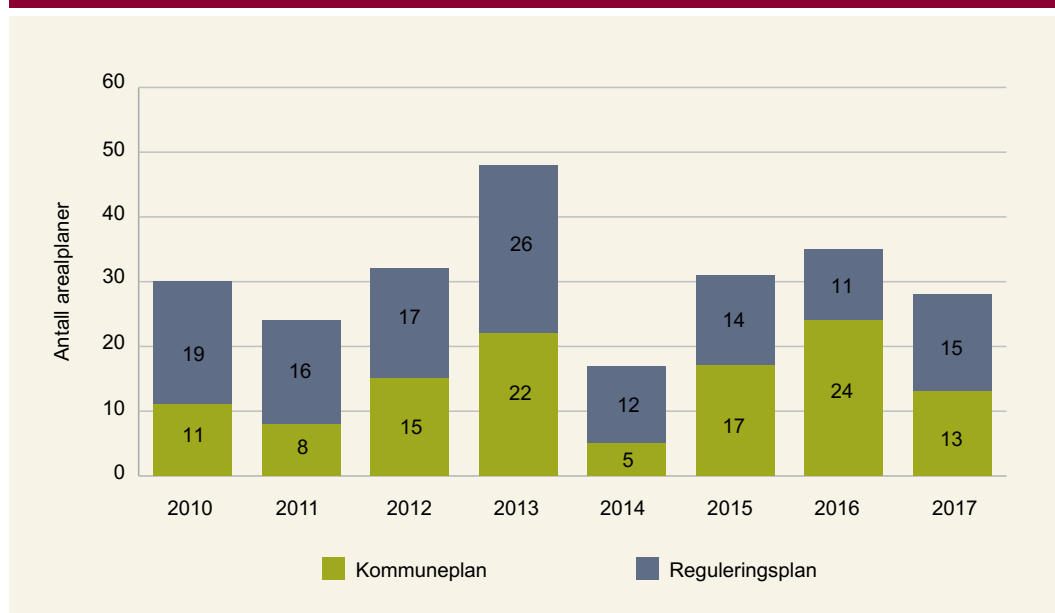


Trafikksikkerhet er en mye brukt begrunnelse for innsigelser fra Statens vegvesen. Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen

4.3 Oversendelse av innsigels saker til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Innsigelser som ikke blir løst gjennom dialog eller mekling, sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse.

Figur 8 Antall planer sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet fordelt på type plan, perioden 2010–2017



Kilde: Innsigelsesstatistikk, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, regjeringen.no

Merk: Når saken inneholder innsigelse til både en reguleringsplan og en kommuneplan vil begge planene regnes med i figuren.

Figur 8 viser at i perioden 2010-2017 ble det årlig sendt omlag 30 innsigelsessaker til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse. 2013 skilte seg ut med mange saker (48) og 2014 med få saker (17). I årene 2010-2014 og i 2017 ble det sendt flest reguleringsplaner til departementet, mens det i årene 2015 og 2016 ble sendt flest kommuneplaner.

Blant innsigelsessakene som ble sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i perioden 2015–2017 var miljøhensyn (inkl. naturmangfold og naturvern), jordvern, kulturmiljø/kulturminner, trafikale forhold og strandsone de mest brukte begrunnelsene. Det ble fremmet flest innsigelser av fylkesmannen (57), Statens vegvesen (23) og fylkeskommunene (18). Deretter fulgte Bane NOR (8), Riksantikvaren (8), Fiskeridirektoratet (6) og Kystverket (5). De øvrige innsigelsesmyndighetene hadde fra 0 til 2 saker behandlet i departementet.

Blant innsigelsene fra fylkesmannen i denne perioden utgjorde innsigelser begrunnet i jordvern og strandsone godt over halvparten av sakene. Av de åtte innsigelsene fra Statens vegvesen var seks begrunnet i økonomiske kostnader, og de skiller seg på den måten fra innsigelser begrunnet i nasjonale interesser. Eksempel på innsigelser begrunnet i økonomiske kostnader er når Statens vegvesen fremmer innsigelse til en arealplan der kommunens forslag vil medføre økte kostnader. Blant innsigelsene fra fylkeskommunen var de fleste begrunnet i kulturminner. NVE hadde bare én innsigelsessak til behandling i departementet, da innsigelser fra NVE vanligvis løses lokalt.

5 Hvordan fungerer innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i kommunal planlegging?

5.1 Oppstart av planarbeid og tidlig medvirkning

5.1.1 Varsel om oppstart av planarbeid

Av intervjuene framgår det at innsigelsesmyndighetene i all hovedsak mottar varsel om oppstart av planarbeid fra kommunene. Én fylkesmann opplyser at det har hendt at kommuner har glemt å varsle om oppstart av reguleringsplaner, og at fylkesmannen senere har fått planer på høring som ikke er kjent fra tidligere. Dette har i hovedsak vært reguleringsplaner i små kommuner.

Innsigelsesmyndighetene oppgir i intervju at de jobber for å gi innspill ved varsel om oppstart av planarbeid, men at de grunnet kapasitetsutfordringer i noen tilfeller prioriterer overordnede planer. Dette gjelder særlig for noen av fylkesmennene og NVE. To fylkesmenn opplyser at de vurderer alle varsler om oppstart, men at de av ressurs hensyn prioriterer å gi innspill til de overordnede planene. NVE opplyser at voksende saksmengde har gitt kapasitetsutfordringer, blant annet når det gjelder å svare kommunene på varsler om oppstart av planarbeid. NVE har derfor valgt å prioritere innspill til kommuneplanens arealdel og andre overordnede planer foran mindre reguleringsplaner. Videre prioriterer de kommuner som ber om konkret hjelp, og kommuner med kjent risiko, som for eksempel fare for flom og skred. For de planene som ikke blir prioritert, består svaret av et standardskriv som blant annet inneholder opplysninger om NVEs veiledere og planverktøy, som for eksempel karttjenester.

De fire fylkeskommunene opplyser i intervju at det blir gitt skriftlig svar på alle varsler om oppstart av planarbeid, både for kommuneplaner og reguleringsplaner. Statens vegvesen opplyser at de mottar varsel om oppstart av planarbeid i alle saker der de er høringspart, og at de mener det er viktig å gi tidlige og tydelige innspill til planforslagene. De peker imidlertid på at planene ofte ikke er konkrete nok til å se eventuelle utfordringer på et tidlig stadium i prosessen. Statens vegvesen gir da tilbakemelding til kommunen om at det er behov for en mer detaljert plan for å gi konkrete innspill. Statens vegvesen henviser til aktuelt regelverk og stiller forventninger til planarbeidet.

5.1.2 Innsigelsesmyndighetenes medvirkning i planprosessene

Kommunal- og moderniseringsdepartementet forventer at fylkesmennene og andre berørte myndigheter deltar aktivt i planprosessene. Fylkesmennene har fått tydelige styringssignaler om betydningen av å delta tidlig og aktivt i planprosessene, blant annet gjennom *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan -og bygningsloven* (Rundskriv H-2/14) og de årlige tildelingsbrevene. Departementet forventer at fylkesmennene formidler nasjonal politikk innenfor egne ansvarsområder, bidrar til at andre berørte fagmyndigheter deltar med innspill til kommunale planer, og samordner statlige interesser. Dette skjer blant annet i regionalt planforum og gjennom fylkesmannens arbeid med samordning av statlige innsigelser.⁷⁹ Forventninger om tidlig og aktiv medvirkning er uttrykt i rammene for fylkesmannens samordning av

79) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

statlige innsigelser til kommunale planer.⁸⁰ Departementet har ikke tidfestet fasen for tidlig medvirkning, men viser til at deltakelse kan skje fra varsel om oppstart til planen sendes på høring.⁸¹

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at tidlig medvirkning gir færre konflikter og bedre planprosesser. Tidlig medvirkning fra fylkesmennene og andre fagmyndigheter kan ifølge departementet bidra til at kommunene får innspill om nasjonale og vesentlige regionale interesser tidlig i planprosessene. Kommunene kan da ta hensyn til innspillene og unngå innsigelser.⁸²

I intervjuene kom det fram at fylkesmennene er positive til å gå i dialog med kommunene tidlig, men at det forutsetter at kommunene etterspør det. Fylkesmennene har imidlertid noe ulik oppfatning av betydningen av tidlig dialog. Noen fylkesmenn ser tidlig dialog som en mulighet til å gi veiledning eller håndtere konflikter tidlig i planprosessen. Én av fylkesmennene mener imidlertid at betydningen av tidlig medvirkning er overdrevet, da det er vanskelig å se hvilke interesser som blir berørt, på et tidlig stadium, og at det derfor ikke er hensiktsmessig med stor ressursbruk tidlig i planprosessen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er kjent med at det er noe ulik praksis mellom fylkesmennene når det gjelder vektlegging og grad av tidlig medvirkning.⁸³

Fylkeskommunene har ikke noe formelt opplegg for tidlig medvirkning eller annen systematisk oppfølging av kommunene i tidlig fase av planprosessen ut over skriftlig innspill ved varsel om oppstart, men oppgir i intervju at fylkeskommunen svarer på konkrete spørsmål fra kommunene og tilbyr kommunene generell planveiledning gjennom veiledningsmateriell, plannettverk og plankonferanser.

Statens vegvesen sier at de gjerne går i dialog om planarbeidet dersom kommunen tar initiativ til det. NVE opplyser at dialog med kommuner, og konsulenter med oppdrag for kommuner, inngår i det daglige arbeidet.

5.2 Regionalt planforum

5.2.1 Organisering av regionalt planforum

Alle fylker skal ha et regionalt planforum,⁸⁴ og intensjonen er at ulike interesser skal klarlegges og samordnes i planforumet. Det er fylkeskommunen som har ansvar for ledelsen og sekretariatsoppgavene for planforumet. Statlige og regionale berørte myndigheter har plikt til å delta i planforumet.

Nivi Analyse gjennomførte i 2015 en evaluering av regionalt planforum på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Evalueringen baserte seg på dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse til fylkeskommunene og dybdeintervjuer i fylkeskommuner, regional stat og kommuner. Undersøkelsen fant blant annet stor variasjon i organisering av planforum, variabel deltakelse fra statsetatene og voksende oppslutning fra kommunene.⁸⁵

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte høsten 2017 samtaler med alle fylkeskommunene og fylkesmennene om regionalt planforum. Referater fra

80) Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 3. september 2013, 23. mars 2015 og 22. desember 2017.

81) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

82) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

83) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

84) Før 2017 het det at det bør være et planforum i hver region.

85) NIVI-rapport 2015:2 *Evaluering av regionalt planforum*.

samtalene viser at praksisen for organiseringen av planforumet varierer mellom fylkene. Blant annet varierer møtehyppighet, hvor formalisert møtene er når det gjelder møteforberedelse og møteinnkalling, og om det skrives referater fra møtene.⁸⁶

De fleste fylkeskommunene avholder møter i regionalt planforum én gang per måned, mens noen har to møter per måned. Noen fylkeskommuner oppgir at de ikke har faste møtetidspunkt, men arrangerer møter etter behov.⁸⁷ Det varierer noe hvor mye ressurser fylkeskommunene setter av til regionalt planforum. På spørsmål til seks fylkeskommuner varierte svarene om ressursbruk til planforum fra 10 til 50 prosent av et årsverk.⁸⁸ Flere av fylkesmennene som er intervjuet, mener at fylkeskommunen må legge mer ressurser i oppfølgingen av planforum. Én av fylkesmennene stiller spørsmål ved om ressursbruken fra fylkeskommunen samsvarer med de nasjonale forventningene til planforum.

5.2.2 Deltakelse i regionalt planforum

Intervjuene viser at det er opp til kommunene å melde saker til planforum, og at noen kommuner sjelden eller aldri sender inn saker. I undersøkelsen som NIVI Analyse gjennomførte i 2015, svarte seks fylker at alle kommunene i fylket deltok i planforum. I resten av fylkene deltok 75 prosent eller færre av kommunene. Det kom videre fram at de store kommunene benyttet planforum i større grad enn de små.⁸⁹ Høyere deltakelse blant store kommuner kan skyldes større planaktivitet i disse kommunene. To fylkesmenn viser imidlertid til at terskelen for å møte i planforum er høy for små kommuner med lav plankompetanse. Variasjon i deltakelse kan også skyldes geografiske avstander og tekniske utfordringer.

Fylkesmennene og Statens vegvesen deltar regelmessig i planforum i alle fylkene. NVE deltar regelmessig i halvparten av fylkene og av og til i resten av fylkene. De andre innsigelsesmyndighetene deltar i mindre grad regelmessig i planforumet.⁹⁰ Deltakelsen henger sammen med i hvor stor grad kommunale planer berører de nasjonale interessene som etatene skal ivareta. Deltakelsen henger også sammen med fysisk avstand til møtestedene og mulighet for fjernmøter. Representanter for NVE opplyser i intervju at deltakelse i planforum er en prioritert oppgave, og at det er en fordel at partene er fysisk til stede på møtene. NVE har likevel på grunn av lang reisevei til enkelte møtesteder etterspurt å få delta gjennom fjernmøter. I 2015 hadde imidlertid bare 5 av 17 fylkeskommuner lagt til rette for deltakelse i planforum via videokonferanse.⁹¹

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ser regionalt planforum som en viktig arena for tidlig medvirkning i planprosessene, og har en klar forventning om at fylkeskommunene setter av tilstrekkelig ressurser til drift av forumet, og at fylkesmennene og andre statlige aktører deltar aktivt i planforumet.⁹²

5.2.3 Gjennomføring av regionalt planforum

I intervjuene i revisjonen og i Kommunal- og moderniseringsdepartementets møter med fylkesmenn og fylkeskommuner kom det fram synspunkter på hvordan regionalt planforum fungerer. Selv om noen viser til at det har skjedd forbedringer, peker flere på et stort forbedringspotensial for planforum. Det pekes blant annet på betydningen av at

86) Referater fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets møter med fylkeskommuner og fylkesmenn om regionalt planforum høsten 2017.

87) NIVI-rapport 2015:2 *Evaluering av regionalt planforum*. Referater fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets møter med fylkeskommuner og fylkesmenn om planforum høsten 2017.

88) Referater fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets møter med fylkeskommuner og fylkesmenn om planforum høsten 2017.

89) NIVI-rapport 2015:2 *Evaluering av regionalt planforum*, s. 20 og 27–28.

90) NIVI-rapport 2015:2 *Evaluering av regionalt planforum*.

91) NIVI-rapport 2015:2 *Evaluering av regionalt planforum*.

92) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

de ulike etatene stiller med riktig ledelsesnivå i forumet. Dersom kommunen stiller med politikere i planforumet, bør fylkeskommunen stille med plansjef eller tilsvarende.⁹³

Andre forhold som trekkes fram, er betydningen av at sakspapirene sendes ut i tide, og at partene møter forberedt. En av de intervjuede fylkesmennene opplever det som en utfordring at dokumentasjonen som trengs for å forberede seg til planforumet, kommer for sent. Også NVE vektlegger betydningen av god forberedelse for å få godt utbytte av møtene, og for at ikke møtene skal bli rituelle og overfladiske. Det pekes også på at diskusjonene i planforumet ikke må bli for generelle. Flere fylkesmenn viser til at det ikke skrives referater fra møtene.

Det varierer mellom fylkene hvor mange saker som behandles i planforumet per år. I 2015 behandlet Finnmark og Rogaland henholdsvis 5 og 10 saker i planforum, mens Østfold og Sør-Trøndelag behandlet nær 50 saker.⁹⁴ Noen av de intervjuede mener fylkeskommunen bør være mer aktiv for å få inn saker til planforumet, mens andre mener at det må prioriteres nøyere hvilke saker som er egnet til behandling i planforumet.

Tidspunktet for når saker blir behandlet i planforumet, varierer en del. De fleste sakene blir behandlet når planarbeidet starter opp, eller før høring. Noen saker blir imidlertid behandlet i planforumet mens planen er på høring, og noen saker blir behandlet etter høring, men før politisk behandling.⁹⁵ Flere fylkesmenn sier i intervju at planer fortrinnsvis bør behandles i planforum før de sendes på høring.

I evalueringen av regionalt planforum i 2015 svarte informantene i fylkeskommunene i en spørreundersøkelse at planforum i stor eller noen grad bidrar til å avverge innsigelser.⁹⁶ Intervjuene i revisjonen og referatene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets møter om planforum høsten 2017 viser et noe mer nyansert syn, og det pekes på forbedringer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at regionalt planforum fungerer godt i de fleste fylker, men at det er potensial for forbedring. Bedre møteforberedelse er ett av forbedringsområdene departementet trekker fram. Departementet mener det er viktig at kommunene klargjør problemstillinger de ønsker å diskutere, slik at regionale og statlige myndigheter kan forberede seg til møtet. Departementet ser også at noen planforum bør ha møter oftere. Det er videre viktig at statlige og regionale myndigheter stiller på et tilstrekkelig høyt stillingsnivå med tanke på kommunens deltakelse. Noen planforum bør bli mer aktive overfor kommunene med å oppfordre dem til å ta opp planer.⁹⁷

93) Referat fra regional oppsummeringsmøte med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, fylkeskommunen og fylkesmannen 31. oktober 2017.

94) NIVI-rapport 2015:2 *Evaluering av regionalt planforum*.

95) NIVI-rapport 2015:2 *Evaluering av regionalt planforum*. Referater fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets møter med fylkeskommuner og fylkesmenn om planforum høsten 2017.

96) NIVI-rapport 2015:2 *Evaluering av regionalt planforum*

97) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

5.3 Innsigelsesmyndighetenes terskel for å fremme innsigelser

5.3.1 Ulikt syn på om terskelen for å fremme innsigelser er hevet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i budsjettproposisjonen for 2018 at terskelen for å fremme statlige innsigelser er hevet, og at andelen planer som blir møtt med innsigelser, er gått ned.⁹⁸ I intervju viser departementet til at grunnlaget for å fremme innsigelser har blitt tydeligere ved at det er blitt lagt mer vekt på hva som er nasjonale og vesentlige regionale interesser, og på konsekvensene av tiltakene. Departementet mener derfor at det er mer dekkende å si at terskelen for å fremme innsigelser er blitt tydeliggjort, enn at den er hevet.⁹⁹

Fylkesmennene som er intervjuet, har ulike syn på om terskelen for å fremme innsigelser er hevet. Én fylkesmann opplyser at embetet har hatt høy terskel for å fremme innsigelser i mange år, og at terskelen ikke har endret seg som følge av nye styringssignaler fra departementet. Andre fylkesmenn oppgir at de følger styringssignalene fra departementet, og at terskelen for å fremme innsigelser er hevet. Én av fylkesmennene mener at terskelen for å fremme innsigelser ikke er vesentlig hevet, men at styringssignalene fra departementet har hatt betydning for hvor langt fylkesmannen strekker seg for å imøtekomme kommunene. Det inngås i større grad enn tidligere kompromisser når plansaker drøftes.

I fylkeskommunene oppgir flere av de intervjuede at terskelen for å fremme innsigelser er hevet. I én fylkeskommune vises det til at fylkesmannen i økende grad gir etter for kommunene i innsigelsessaker, noe som gjør det vanskeligere for fylkeskommunen å fremme innsigelser. I to fylkeskommuner vises det til at fylkespolitikere ikke ønsker å bruke innsigelser, og at det derfor er vanskelig å få gjennomslag for å fremme innsigelser. De bruker derfor andre virkemidler for å påvirke den kommunale planleggingen, for eksempel faglige råd ved varsel om oppstart, ved høring og gjennom regionalt planforum.

Representanter for Vegdirektoratet oppgir at terskelen for å fremme innsigelser er hevet, og viser til at både Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet har gitt signaler om å være tilbakeholdne med å bruke innsigelser. Regelverket og ulike faglige retningslinjer og krav har imidlertid ikke endret seg og skal som tidligere legges til grunn for Statens vegvesens praksis. Representanter for Statens vegvesen Region nord og Region vest mener at den faglige terskelen for å fremme innsigelser er uendret, men at beslutningen om å fremme innsigelse blir vurdert grundigere enn før, og at dette kan ha ført til at terskelen i praksis likevel er hevet. De viser til en intern diskusjon om at Statens vegvesen må forsvare faglige vurderinger uavhengig av gjeldende politiske flertall.

NVE viser til at antallet innsigelser innenfor deres saksområde ikke har økt de siste fire–fem årene, selv om den samlede saksmengden av arealplaner har økt. De viser til at veilederen om nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområde i arealplanleggingen har konkretisert hva det skal fremmes innsigelse til og med hvilken begrunnelse. NVE mener at terskelen er klar og uforandret for innsigelser knyttet til sikkerhet mot flom og skred, men at terskelen kan ha blitt noe høyere for innsigelser knyttet til vassdrag. De understreker at det sjelden er tvil rundt grunnlaget for innsigelser på saksområdene deres.

5.3.2 Innsigelsesmyndighetenes rolle med å ivareta nasjonale interesser

Både blant fylkesmennene og i fylkeskommunene peker flere på konsekvensene av at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i økende grad gir kommunene medhold i

98) Prop. 1 S (2017–2018) *For budsjettåret 2018*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, s. 221.

99) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

innsigelsessaker. De viser til rollen fylkesmannen som innsigelsesmyndighet har med å sikre at nasjonale interesser blir ivaretatt lokalt, og at fylkesmannen i denne sammenhengen skal sørge for at kommunale planer som bryter med nasjonale interesser, ikke blir vedtatt. To fylkesmenn mener at departementet har trukket konklusjoner i innsigelsessaker som er strid med nasjonale interesser. Én av disse fylkesmennene viser til at det er blitt mer utfordrende å ivareta de nasjonale og vesentlige regionale interessene når departementet i større grad enn tidligere treffer konklusjoner som ivaretar kommunale interesser. Fylkesmannen opplever at departementet gir føringer i statlige forventninger, rundskriv og rikspolitiske retningslinjer om hvilke nasjonale og regionale interesser som skal ivaretas, samtidig som kommunene får medhold i saker som står i motstrid med disse interessene.

Én av fylkesmennene mener at den økte vektleggingen av lokalt selvstyre i innsigelsessaker har skapt en oppfatning blant innsigelsesmyndighetene om at det ikke har noen hensikt å fremme innsigelse. En annen fylkesmann opplyser at fylkesmannen heller går i dialog med kommunene for å få gjennomslag enn å fremme en innsigelse som departementet kanskje ikke tar til følge. Dersom fylkesmannen ikke vinner fram med innsigelsen i departementet, kan fylkesmannens autoritet i kommende saker bli svekket. Denne fylkesmannen mener at jordvern og strandsone taper som konsekvens av at kommunene i større grad får medhold. To fylkesmenn viser til at konsekvensen av at kommunene oftere får medhold enn tidligere, er at mange kommuner har begynt å opptre strategisk ved at de satser på å få sakene behandlet i Kommunal- og moderniseringsdepartementet heller enn å finne løsninger lokalt.

Faktaboks 1 Innsigelse begrunnet i natur- og kulturlandskap, som ikke ble tatt til følge

Fylkesmannen i Rogaland fremmet i 2016 innsigelse til kommunedelplan 668 Fv. 47 strekningen Åkra sør – Veakrossen i Karmøy kommune. Begrunnelsen for innsigelsen var at den planlagte omkjøringsveien ville gi betydelige inngrep i og oppsplitting av et stort sammenhengende natur- og kulturlandskap med viktige landbruks-, natur-, friluftsliv- og landskapsverdier. Planen ble første gang vedtatt i 2011. Fylkesmannen fremmet også da innsigelse, og Miljøverndepartementet tok i 2012 innsigelsen til følge, slik at planen ikke ble godkjent. Fylkesmannen mener det nå i liten grad har kommet fram nye planforutsetninger som tilsier at departementets tidligere vedtak bør endres. Miljødirektoratet mener at den samfunnmessige nytten av å etablere ny vei ikke oppveier ulempen av å fragmentere et stort sammenhengende natur- og kulturlandskap med nasjonale og vesentlige regionale natur-, friluftsliv- og landskapsverdier, og tilrå at innsigelsen tas til følge. Klima- og miljødepartementet kommer fram til det samme som Miljødirektoratet og anbefaler at innsigelsen tas til følge. Landbruks- og matdepartementet anbefaler imidlertid at innsigelsen ikke tas til følge, og mener at hensynet til lokaldemokratiet og målet om å legge til rette for mer lokal tilpassing av arealpolitikken må veie tyngst, selv om det finnes jordvern- og landskapsinteresser i området. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ser bort fra anbefalingen fra Klima- og miljødepartementet, slutter seg til vurderingen fra Landbruks- og matdepartementet og godkjenner kommunedelplanen som ble vedtatt av Karmøy kommunestyre. Innsigelsen fra fylkesmannen ble ikke tatt til følge.

Sivilombudsmannen kom 28. august 2018 med en uttalelse til saken. Ombudsmannen påpekte at Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak ikke oppfyller kravene i natumangfoldloven § 7. Departementet behandler saken på nytt.

Også i fylkeskommunene uttrykkes det skepsis til at kommunene stadig oftere får medhold i innsigelsessaker, og flere peker på at dette gjør arbeidet med å sikre de nasjonale interessene vanskelig for de regionale myndighetene. De viser til balansegangen mellom det lokale demokratiet og behovet for overordnet styring. Fylkeskommunen skal bidra til å ivareta nasjonale forventninger til og føringer for regional og kommunal planlegging. Det hevdes at konsekvensen av at Kommunal- og moderniseringsdepartementet stadig oftere godkjenner kommunenes planer uten å ta innsigelsene til følge, er at verneinteressene taper. Det var tidligere en faglig trygghet i at departementet var en streng myndighet som ivaretok de nasjonale interessene. Dersom både det regionale nivået og departementet vektlegger det lokale selvstyret, vil det ikke være noen som ivaretar nasjonale og regionale interesser som miljø, natur og jordvern.

Faktaboks 2 Plan- og bygningsloven § 5-4 Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag

«Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Andre kommuner kan fremme innsigelse mot forslag til slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging.

Sametinget kan fremme innsigelse mot slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse.

Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.»

I én av fylkeskommunene pekes det på at avgjørelsene i departementet ofte står i motstrid til den regionale vurderingen av plan- og bygningsloven og rikspolitiske retningslinjer. Det vises til at innsigelsespraksisen i departementet er endret, og at dette har store konsekvenser for hvordan og i hvilken grad statlige og regionale innsigelseshensyn ivaretas. Der det før var grunnlag for å finne løsninger i meklinger, har kommunene nå ofte en holdning om at de tar saken videre til departementet, fordi det er blitt større sannsynlighet for å få medhold.

Vegdirektoratet peker på at verken Samferdselsdepartementet eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet gir støtte til innsigelser begrunnet i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser på sin side til at departementet har tatt hensyn til disse retningslinjene i flere saker, for eksempel i kommuneplan for Sarpsborg der et nytt boligområde og et nytt næringsområde ikke ble godkjent, og i kommuneplan for Asker ble flere nye boligområder tatt ut av planen.¹⁰⁰

Vegdirektoratet mener at konsekvensen av at faglig godt begrunnede innsigelser fra Statens vegvesen gjentatte ganger ikke blir tatt til følge, kan bli en trøtthet i systemet, som gjør at Vegvesenet blir mindre tilbøyelig til å fremme innsigelser. Statens vegvesen har imidlertid det samme regelverket for å fremme innsigelser som tidligere, og Vegdirektoratet mener at Statens vegvesen derfor må opprettholde praksisen med

100) Kommunal- og moderniseringsdepartementets tilbakemelding på utkast til rapport fra Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker 15. oktober 2018.

å fremme innsigelser dersom nasjonale eller vesentlige regionale interesser innenfor ansvarsområdet deres tilsier det.

NVE har registrert at det nå gis politiske signaler som vektlegger effektive planprosesser og sterkere kommunal selvbestemmelse. Innenfor NVEs saksområder i arealplanleggingen er det imidlertid lite rom for skjønn. Sikkerheten i områder med flom og skred kan ikke avveies bort.

5.4 Fylkesmannens samordning av statlige innsigelser

5.4.1 Initiating av ordningen med samordning av innsigelser

KS gjennomførte i 2012 en undersøkelse om bruk av innsigelser. I undersøkelsen kom det fram at kommunene mente at mange innsigelser var sektorbasert, og at det var lite helhetlige vurderinger. Kommunene mente videre at innsigelsene bar preg av detaljstyring og ikke ble begrenset til de viktigste sakene. Praksisen ble oppfattet som tids- og ressurskrevende og som en utilsiktet begrensning av det lokale selvstyret.¹⁰¹

I innstillingen til meldingen *Stat og kommune-styring og samspel* i 2012 ba kommunal- og forvaltningskomiteen om bedre samordning av statlige innsigelser.¹⁰²

Miljøverndepartementet inviterte i 2013 fylkesmennene til å delta i et treårig forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer.¹⁰³ Seks fylkesmenn ble valgt ut til å være med i forsøket, som innebar at de fikk samordningsansvar for alle statlige innsigelser, både sine egne og innsigelser fremmet av andre statlige myndigheter. Innsigelser fra fylkeskommunene, Riksantikvaren, Sametinget og berørte nabokommuner inngikk ikke i forsøket. Formålet var en mer effektiv og målrettet behandling av plansaker og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter. Det var også et mål at forsøket skulle bidra til å styrke kvaliteten på, og gjennomførbarheten av, de kommunale arealplanene.¹⁰⁴

I mars 2014 oppsummerte Kommunal- og moderniseringsdepartementet¹⁰⁵ i brev til fylkesmennene at erfaringene fra forsøket i de seks fylkene var positive. Det ble rapportert om bedre dialog mellom statsetatene, større vekt på tidlig deltakelse i planprosessene og at fylkesmennene hadde tatt en mer aktiv rolle i å løse uklarheter og uenigheter i planprosessene. På bakgrunn av dette inviterte departementet seks nye fylkesmenn til å bli med i forsøksordningen fra 2015. Formålet med og rammene for forsøket var de samme som tidligere.¹⁰⁶ Forsøksordningen skulle etter planen være ut 2016, men ble besluttet forlenget ut 2017. Det ble da gjort presiseringer i føringene til fylkesmennene, blant annet ble det gitt kriterier for avskjæring av innsigelser.¹⁰⁷

101) *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre*, Asplan Viak AS og Agenda Kaupang AS for KS 20. juni 2012.

102) Meld. St. 12 (2011–2012) jf. Innst. 270 S (2011–2012) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om *Stat og kommune – styring og samspel*.

103) Brev fra Miljøverndepartementet til fylkesmennene og fylkeskommunene 28. februar 2013.

104) Brev fra Miljøverndepartementet til fylkesmenn, fylkeskommuner, departementer og innsigelsesmyndigheter 3. september 2013.

105) Etter regjeringsskiftet høsten 2013 ble plandelen av plan- og bygningsloven, og dermed Miljøverndepartementets planavdeling, flyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 1. januar 2014.

106) Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmenn, fylkeskommuner, departementer og statlige innsigelsesmyndigheter 23. mars 2015.

107) Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmenn, fylkeskommuner, departementer og statlige innsigelsesmyndigheter 13. desember 2016.

Faktaboks 3 Fylkesmennene som deltok i samordningsforsøket

Med i forsøket fra 2013:

- Vestfold
- Aust-Agder*
- Rogaland
- Hordaland
- Sør-Trøndelag
- Nordland

Nye deltakere fra 2015:

- Buskerud
- Møre og Romsdal
- Telemark
- Troms
- Vest-Agder*
- Oppland

* Aust- og Vest-Agder ble slått sammen til ett embete med virkning fra 1. januar 2016.

I desember 2017 besluttet Kommunal- og moderniseringsdepartementet at fylkesmennenes samordning av statlige innsigelser til kommunale planer skulle bli en fast ordning fra 2018 for fylkesmennene som hadde deltatt i forsøket.¹⁰⁸ De øvrige fylkesmennene¹⁰⁹ skal innlemmes i ordningen fra 2019, når den nye strukturen for fylkesmannsembetene er på plass.¹¹⁰

Rammene for samordning av statlige innsigelser er beskrevet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i brev av 22. desember 2017. Rammene er en videreføring av føringene som ble gitt i forsøket, men med noen presiseringer.

I tidlig fase skal fylkesmennene bidra til at berørte statlige fagmyndigheter gir innspill ved planoppstart og er aktive medspillere i planprosessen. Fylkesmannen skal bidra til at regionalt planforum brukes aktivt. Planer som kan komme i konflikt med nasjonale og vesentlig regionale interesser bør diskuteres i planforum før offentlig ettersyn. Fylkesmannen har ikke noen utvidet samordningsrolle i denne perioden. I høringsfasen skal fylkesmannen vurdere de innkomne innsigelsene og gi en samlet uttalelse til kommunen, der det tas stilling til hvilke innsigelser som skal fremmes. Fylkesmannen kan her avskjære innsigelser slik at disse ikke fremmes for kommunen. Avskjæring skal skje i dialog med vedkommende myndighet. Det overlates til den enkelte fylkesmann å finne praktiske løsninger for den samordnede uttalelsen. Høringsuttalelsene fra sektormyndighetene, inkludert innsigelser som er avskåret, skal følge fylkesmannens samlede uttalelse. Om mulig bør fylkesmannen invitere kommunen og innsigelsesmyndigheten til dialogmøte før innsigelsene sendes til kommunen. Fylkeskommunen bør delta i møtene dersom innsigelsene berører deres ansvarsområder eller regionale planer. Etter høring er det forutsatt at kommunen og innsigelsesmyndighetene arbeider aktivt for å finne løsninger. Fylkesmannens rolle som mekler er uendret, men målet er at flere saker løses før mekling.¹¹¹

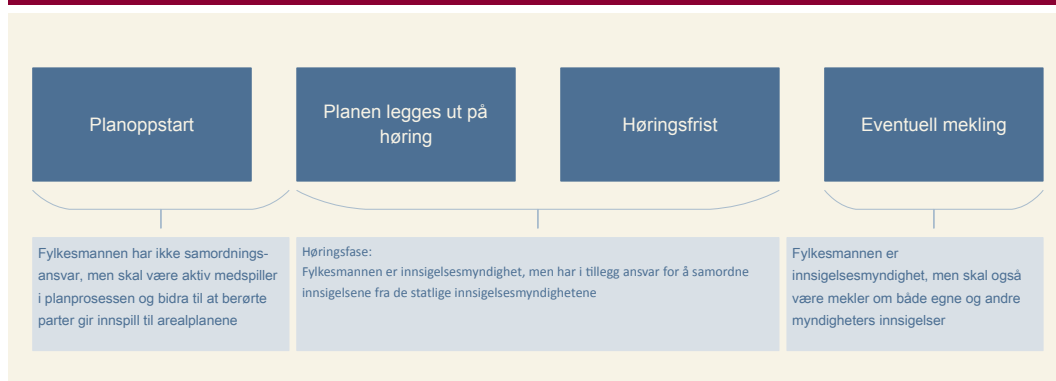
108) Nord-Trøndelag ble innlemmer i ordningen fra 1. januar 2018 ved sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag.

109) Hedmark, Oslo og Akershus, Østfold, Sogn og Fjordane og Finnmark.

110) Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmenn, fylkeskommuner, departementer og statlige innsigelsesmyndigheter 22. desember 2017.

111) Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmenn, fylkeskommuner, departementer og statlige innsigelsesmyndigheter 23. mars 2015.

Figur 9 Fylkesmennenes rolle under ulike faser av planprosessen



5.4.2 Erfaringer med samordningsforsøket

Når en arealplan legges ut på høring, er det en frist på seks uker for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse til planen. Innenfor denne fristen skal fylkesmannen også samordne de statlige innsigelsene. Fylkesmennene har derfor satt en frist for de øvrige statlige innsigelsesmyndighetene for å sende inn uttalelser til arealplaner med eventuelle innsigelser til fylkesmannen. Denne fristen er satt til to uker før høringsfristen. Dette har resultert i at de andre statsetatene har fått kortere tid til å ferdigstille sine uttalelser.

Fylkesmannens samordning av innsigelser består i at fylkesmannen gjennomgår uttalelsene fra alle innsigelsesmyndighetene og utarbeider et samordnet brev til kommunen. Én fylkesmann forklarer at gjennomgangen av innsigelsene blant annet består i å kontrollere begrunnelse, hjemmel og språk. I denne prosessen er fylkesmannen ofte i dialog med de ulike statlige myndighetene om innsigelsesforslagene. Gjennom denne dialogen kan partene forhandle om hvorvidt innsigelsen skal trekkes eller bli stående.

Tall fra fylkesmennene viser en økning i antallet planer med samordning av innsigelser fra 2015 med 202 saker til 2017 med 257 saker. Det er imidlertid stor fylkesvis variasjon i hvor mange saker som er samordnet. I 2017 har Hordaland samordnet flest planer (57), etterfulgt av Oppland (34), Sør-Trøndelag (32), Møre og Romsdal (31) og Nordland (31), mens Troms har samordnet 10 planer og Vestfold har samordnet 7 planer.

Intervjudata viser at embetene har praktisert samordningen noe ulikt. En forskjell er at noen fylkesmenn har samordnet alle høringsuttalelser fra statlige innsigelsesmyndigheter, og ikke bare høringsuttalelser med innsigelser. Det gjelder for eksempel Nordland, Sør-Trøndelag og Rogaland.¹¹² Andre fylkesmenn har bare samordnet innsigelser. Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener det er for ressurskrevende å samordne uttalelser uten innsigelser, og når samordningen etableres som permanent ordning, har departementet derfor besluttet å begrense den til innsigelser.¹¹³

Flere evalueringer av samordningsforsøket¹¹⁴ og intervjuene i revisjonen viser at fylkesmennene har positive erfaringer med å samordne innsigelser, og at de ønsker at ordningen skal videreføres. Positive momenter de trekker fram, er bedre begrunnede innsigelser med tydeligere hjemmel, bedre dialog mellom partene i planprosessen,

112) Intervjuer med fylkesmenn, fylkeskommuner, SVV og NVE, Norut 11/2016 *Samordning av statlige innsigelser*.

113) Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmenn, fylkeskommuner, departementer og statlige innsigelsesmyndigheter 22. desember 2017.

114) *Samordning av statlige innsigelser* Norut 11/2016, samt høringsuttalelser til rapporten fra kommuner, fylkeskommuner, departement, fylkesmenn og andre statlige sektormyndigheter innhentet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2016.

bedre samarbeid mellom fylkesmannen og andre statlige innsigelsesmyndigheter og en mer samordnet opptreden fra innsigelsesmyndighetene overfor kommunene. Fylkesmennene som er intervjuet, er samstemte om at samordningen av innsigelser trolig har gitt en effektiviseringsgevinst for kommunene, men ikke for fylkesmannen eller de øvrige statsetatene.

Statens vegvesen har oppsummert erfaringene med samordningsforsøket. Positive erfaringer er sterkere bevissthet rundt bruken av innsigelser, bedre forankring av innsigelser og at saksbehandlerne har fått et større faglig nettverk. Negative erfaringer er at faglige råd i mindre grad blir tatt hensyn til, at samordningen først skjer ved høringen, at intensjonen om styrket samarbeid tidlig i planprosessen ikke følges opp, og at regionalt planforum blir lite brukt til å samordne. De opplever det videre som en utfordring at fristene for å gi uttalelse til plansaker er blitt kortere fordi fylkesmannen skal samordne uttalelsene innen høringsfristen.¹¹⁵ Representanter for to av regionene i Staten vegvesen opplyser i intervju at samordningen har fungert bra, og at dialogen med fylkesmannen er god. Disse representantene mener imidlertid det er utfordrende å sende fra seg høringssvaret to uker tidligere enn før, selv om fylkesmennene er fleksible når det gjelder fristene.

NVE oppgir at de har god dialog med fylkesmannen, og at samarbeidet mellom innsigelsesmyndighetene er blitt tettere og mer systematisk. De trekker også fram at samordningen har ført til en disiplinering i hvordan innsigelser skrives og begrunnes. Den avkortede fristen for å fremme innsigelser opplever de imidlertid som problematisk. De peker også på at samordningen har byråkratiserende trekk, ved at alle innsigelser må gjennom samme prosess, uavhengig av om det er et reelt behov for samordning.

5.4.3 Avskjæring av innsigelser

Gjennom samordningsforsøket fikk fylkesmennene myndighet til å avskjære innsigelser fra andre statlige myndigheter. Revisjonen viser at fylkesmennene i liten grad har benyttet muligheten til å avskjære innsigelser. I perioden 2015–2017 ble til sammen ni innsigelser avskåret. Fylkesmannen i Vestfold har avskåret fire innsigelser, mens fylkesmennene i Vest-Agder, Rogaland, Møre og Romsdal, Nordland og Oppland i perioden har avskåret én innsigelse hver. To av disse fylkesmennene oppgir at årsaken var at innsigelsene var fremmet med feil lovgrunnlag. Én fylkesmann oppgir å ha brukt avskjæring aktivt for å forhindre at staten overstyrer kommunenes rolle som planmyndighet. I brev til Riksrevisjonen opplyser denne fylkesmannen at nasjonale interesser ikke er blitt tilsidesatt i alvorlig grad i sakene hvor innsigelser er blitt avskåret.¹¹⁶

Fleire fylkesmenn har etterlyst kriterier eller retningslinjer for avskjæring av innsigelser. I 2017 presiserte Kommunal- og moderniseringsdepartementet at fylkesmannen kan avskjære innsigelser som

- ikke er begrunnet i nasjonale eller vesentlige regionale interesser
- er fremmet etter høringsfristen
- har vært eller kunne vært fremmet tidligere
- er fremmet uten at statsetaten har deltatt i planprosessen
- er motstridende og hindrer kommunen i å fatte planvedtak¹¹⁷

115) *Evaluering av forsøk med samordning av statlige innsigelser*. Brev fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet av 5. september 2016.

116) Svar på Riksrevisjonens spørrebrev fra Fylkesmannen i Vestfold 23. mai 2018.

117) Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmennene og andre statlige myndigheter 13. desember 2017.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at avskjæringsmyndigheten er viktig for å stanse innsigelser som ikke er begrunnet, og for å kunne løse saker med motstridende statlige interesser. Departementet viser til at sektormyndigheten som blir avskåret uansett kan løfte saken via eget departement.¹¹⁸ Departementet mener at fylkesmannens myndighet til å avskjære innsigelser har gitt fylkesmannen autoritet og hatt en disiplinerende effekt på de andre statsetatene.¹¹⁹ Dette støttes av flere av fylkesmennene som er intervjuet. De fleste av disse er positive til muligheten til å avskjære innsigelser. Én fylkesmann mener imidlertid at samordningen kunne vært gjennomført uten avskjæringsmuligheten, og at avskjæring kan undergrave innsigelsesinstituttet og lokalpolitiske interesseavveininger. Denne fylkesmannen mener at avskjæring bør avgrenses til innsigelser med formelle feil, og at det ikke bør være avskjæringsmulighet i saker der det er behov for avveininger mellom statlige interesser som står i motstrid til hverandre. Fylkesmannen viser til at Stortinget har lagt denne typen interesseavveininger til kommunestyrene, med departementet som sikkerhetsventil, dersom dets ikke oppnås enighet gjennom mekling.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets evaluering av samordningsforsøket viser at noen fylkeskommuner og statlige etater er kritiske til fylkesmannens mulighet til å avskjære innsigelser. Ett argument som er framsatt, er at fylkesmannen med dette er gitt en politisk rolle som er uheldig med tanke på myndighetsområdet til det regionale folkevalgte organet. Det er også stilt spørsmål ved om fylkesmannen har kompetanse til å overprøve sektormyndighetenes vurderinger. I evalueringsrapporten omtales fylkesmannens avskjæring som «prinsipielt problematisk» ved at fylkesmannen har fått makt til å avveie interesser i lukkede prosesser.¹²⁰

5.5 Bruk av dialogmøter for å løse innsigelser

Fylkesmennene som samordner statlige innsigelser, inviterer ofte til dialogmøter (også kalt drøftingsmøter) for å løse innsigelser. Disse møtene har ingen formell status etter plan- og bygningsloven, i motsetning til regionalt planforum og mekling.

Revisjonen viser at tidspunktet for gjennomføringen av dialogmøter varierer noe mellom fylkesmannsembetene. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder og Fylkesmannen i Vestfold gjennomfører dialogmøter før høringsfasen. Fylkesmannen i Vestfold arrangerer dialogmøter i forbindelse med varsel om oppstart av planarbeid og inviterer de mest aktuelle statsetatene til møtene. Fylkesmannen mener at dette har skjerpet statsetatene og hevet terskelen for å fremme innsigelser. Dersom innsigelser likevel blir fremmet, har dialogen ført til at innsigelsen har tydeligere hjemmel og er bedre begrunnet. Fylkesmannen i Vestfold arrangerer aldri dialogmøter i høringsfasen eller etter høring.

Sju av de tolv fylkesmennene som har deltatt i samordningsforsøket, oppgir at de ofte gjennomfører dialogmøter i høringsfasen. Fylkesmannen i Hordaland opplyser at spørsmål som kommunene ønsker å ta opp før høringen, i størst mulig grad bør sendes til regionalt planforum. Fylkesmannen bruker dialogmøter aktivt i høringsfasen til å forsøke å løse innsigelsene før de fremmes for kommunene. For å gi beslutningene fra dialogmøtene tyngde inviteres rådmenn og ordførere til møtene. Fylkesmannen mener at fordelen med å løse konflikter i dialogmøter i høringsfasen er

118) Kommunal- og moderniseringsdepartementets tilbakemelding på utkast til rapport fra Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker 15. oktober 2018.

119) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

120) *Samordning av statlige innsigelser Norut 11/2016*, Høringsuttalelser til rapporten *Samordning av statlige innsigelser* fra kommuner, fylkeskommuner, departement, fylkesmenn og andre statlige sektormyndigheter innhentet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2016.

at kommunene kan unngå innsigelser og utbedre planene før de behandles politisk. Også Fylkesmannen i Nordland gjennomfører dialogmøter i høringsfasen og beskriver disse møtene som en uformell mekling der partene avklarer ulike standpunkter og ståsteder og forsøker å bli enige.

I intervjuene kommer det imidlertid fram at det er risiko knyttet til at resultatene fra dialogmøtet ikke er bindende for kommunen. Eksempelvis kan partene i et dialogmøte komme til enighet om at innsigelsen trekkes forutsatt at kommunen gjør endringer i arealplanen. Det er imidlertid ikke noen garanti for at kommunestyret følger det som er avtalt i dialogmøtene. Dersom innsigelsen trekkes og kommunen likevel vedtar arealplanen uten å ta inn de avtalte endringene, er muligheten til å fremme innsigelse tapt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at statsetatene kan trekke innsigelsen under forutsetning av at endringen det er enighet om gjennomføres. Dersom endringen ikke vedtas, opprettholdes innsigelsen.¹²¹

Seks fylkesmenn gjennomfører dialogmøter etter høringen, når innsigelsene er sendt til kommunen. Fylkesmannen i Møre og Romsdal opplyser at nær samtlige innsigelsessaker blir løst gjennom disse dialogmøtene. Fylkesmannen i Troms beskriver dialogmøter etter høringsfasen som et alternativ til mekling, som er et mer formelt og ressurskrevende virkemiddel.¹²²

Tidspunktet for gjennomføring av dialogmøter har betydning for om kommunene rapporterer innsigelser til KOSTRA. Innsigelser som blir løst i dialogmøter før de fremmes for kommunene, vil ikke bli rapportert. Innsigelser som løses etter at innsigelsen er fremmet for kommunene, vil bli rapportert i KOSTRA.¹²³

Ikke alle fylkesmenn gjennomfører dialogmøter. Fylkesmannen i Oppland oppgir at fylkesmannen har tett kontakt med kommunene, fylkeskommunen og andre statlige myndigheter i planprosessen, men at fylkesmannen vektlegger å bruke regionalt planforum som et verktøy i samordningen og oppfordrer kommunene til å legge fram saker i planforumet både tidlig og sent i planprosessen.¹²⁴

Representantene for NVE og Statens vegvesen oppgir i intervju at de har god erfaring med dialogmøter i regi av fylkesmannen. NVE opplever å få gjennomslag for synspunktene sine og går i dialog med kommunen om hvordan endringer kan innarbeides i planen slik at innsigelsen kan trekkes. Ifølge NVE er det sjelden arealkonflikter på deres saksområde, og det er derfor enkelt å løse innsigelsene. Én av de intervjuede mener at innsigelsene NVE har fremmet, i de fleste tilfellene kunne vært løst i direkte dialog med kommunen. Statens vegvesen har i mange tilfeller opplevd å få støtte fra fylkesmannen til å opprettholde innsigelsen. Noen ganger justerer kommunen arealplanen, og Vegvesenet trekker da innsigelsen.

Fylkeskommunene har ikke vært omfattet av samordningsforsøket og har derfor i utgangspunktet ikke deltatt i dialogmøtene. I én av fylkeskommunene opplyses det at de opplever det som problematisk at fylkeskommunen, som er en regional aktør, holdes utenfor den regionale diskusjonen. Særlig i kommuneplansaker ønsker fylkeskommunen å være med som diskusjonspartner og få anledning til å komme med faglige råd.

121) Kommunal- og moderniseringsdepartementets tilbakemelding på utkast til rapport fra Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker 15. oktober 2018.

122) Svar på Riksrevisjonens spørrebrev fra Fylkesmannen i Troms 31. mai 2018.

123) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

124) Svar på Riksrevisjonens spørrebrev fra Fylkesmannen i Oppland 1. juni 2018.

Av flere intervjuer og gjennomgangen av et utvalg innsigelsessaker kommer det fram at det vanligvis ikke skrives referater fra dialogmøtene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ikke vurdert å stille krav til referatføring fra dialogmøtene.¹²⁵

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har oppfordret til dialog og ser det som positivt at det blir holdt dialogmøter der innsigelser løses før mekling. Departementet er kjent med at KS og fylkeskommunene har vært kritiske til dialogmøtene fordi de mener de innebærer manglende innsyn og åpenhet. Departementet opplyser at det har gitt fylkesmennene føringer om at de bør invitere fylkeskommunene til dialogmøtene når innsigelsene er knyttet til regionale planer eller berører deres saksområder, selv om de ikke er med i samordningen av statlige innsigelser.¹²⁶ Departementet viser til at innsyn i samordningen skjer i samordnet høringsuttalelse til kommunene med vedlagt høringsuttalelse fra sektormyndighetene.¹²⁷

5.6 Fylkesmannens mekling i innsigelsessaker

I perioden 2013–2017 ble det i gjennomsnitt avholdt 60 meklinger i året. Antallet varierer imidlertid fra år til år¹²⁸ og mellom fylkesmannsembetene. Samlet for perioden 2015–2017 avholdt Oslo og Akershus flest meklinger (54), etterfulgt av Rogaland (49) og Sør-Trøndelag (23). Variasjonen kan skyldes antallet innsigelser som fremmes per år, og i hvor stor grad disse løses før mekling.

I meklingsmøtet deltar som oftest ordfører, rådmann, plansjef og saksbehandlere i kommunen og partene som har fremmet innsigelsen. Fylkeskommunen blir invitert til meklingsmøtet selv om den ikke har fremmet innsigelser til planen. I møtet legger kommunen og innsigelsesmyndighetene fram sitt syn, før det føres en dialog om planen. Ulike alternativer tas opp, og det blir forsøkt å finne løsninger.

Én fylkesmann opplyser at fordi innsigelser i mindre grad får medhold i departementet, er fylkesmannen nå mer opptatt av å løse sakene regionalt. Det gjør at det i større grad enn tidligere blir inngått kompromisser, og at fylkesmannen strekker seg lenger enn tidligere for å finne en løsning.

I en av fylkeskommunene pekes det på den samme utviklingen, og det hevdes at maktforholdet mellom kommunene og statlige regionale innsigelsesmyndigheter er endret til gunst for kommunene. Der det før var grunnlag for å finne løsninger i meklinger, har kommunene nå ofte en holdning om at de tar saken videre til departementet, fordi det er blitt større sannsynlighet for å få medhold der, uavhengig av hvor sterkt saken står i henhold til nasjonale og regionale føringer. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er kjent med påstanden, men viser til at antall saker til departementet per år ikke har økt, og at det er usikkert hvilket omfang dette har.¹²⁹

Fylkesmennene har samme myndigheten til å fremme innsigelser, men forvalter den ulikt. I de fleste embetene er det fylkesmannen selv som tar avgjørelsen om å fremme innsigelse.¹³⁰ Ved noen embeter har fylkesmannen delegert innsigelsesmyndigheten

125) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

126) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

127) Kommunal- og moderniseringsdepartementets tilbakemelding på utkast til rapport fra Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker 15. oktober 2018.

128) Antall meklinger per år: 2013: 54, 2014: 39, 2015: 88, 2016: 62, 2017: 58.

129) Kommunal- og moderniseringsdepartementets tilbakemelding på utkast til rapport fra Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker 15. oktober 2018.

130) Det gjelder for eksempel Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Rogaland.

sin til fagavdelingene. Det gjelder for eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus. I intervju kommer det fram at argumentet for å delegere beslutningen om innsigelse er at fylkesmannen selv i større grad kan framstå som nøytral i eventuelle senere meklinger. Motargumentet er at fylkesmannen er ansvarlig for innsigelsen selv om beslutningen er delegert til fagavdelingene. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er klar på sin beslutning om å fremme innsigelse, men opptrer nøytralt i rollen som mekler og oppfordrer partene til å finne en løsning. Fylkesmannen opplever det ikke som annerledes å være mekler i saker der fylkesmannen selv har innsigelser, sammenlignet med andre saker, og har ikke fått tilbakemeldinger om at fylkesmannen har vært partisk, eller om at dobbeltrollen som innsigelsesmyndighet og meklingsrolle er problematisk.

Når myndigheten til å fremme innsigelse er delegert til fagavdelingene, vil en eventuell uenighet om innsigelsene mellom fagavdelingen og fylkesmannen selv bli synliggjort. Et eksempel på dette er vist i faktaboks 4. I fylkesmannsembeter der fylkesmannen selv tar beslutningen om å fremme innsigelse, vil det ikke være synlig om en fagavdeling vurderer at det er grunnlag for innsigelse.

Faktaboks 4 Innsigelse begrunnet i jordvern, som ikke ble tatt til følge

Fylkesmannen i Oslo og Akershus fremmet som landbruksmyndighet innsigelse til Kommuneplan for Sørums kommuner 2015–2017. Innsigelsen gjaldt forslag om å sette av nærmere angitte områder i kommuneplanen til næringsarealer. Innsigelsen ble begrunnet med at områdene består av dyrkbar jord av svært god kvalitet, og er del av et større sammenhengende landbruksområde og kulturlandskap. Fylkesmannen selv anbefalte imidlertid i sin oversendelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet at innsigelsen fra fylkesmannen som landbruksmyndighet ikke burde tas til følge.^{*} Det vil si at fylkesmannen ikke støttet innsigelsen fra sin egen fagavdeling. Innsigelsen fikk ikke støtte fra Landbruks- og matdepartementet, som mente at lokaldemokratiet og hensynet til næringsutvikling i Sørums kommuner må veie tyngst i saken. Kommunal- og moderniseringsdepartementet konkluderer med at området er i samsvar med kommunens strategi for næringsutvikling, og at alternative lokaliseringer er vurdert å ha større negativ konsekvens for jordvern, naturmangfold og trafikkbelastning. Departementet godkjente kommuneplanen, og innsigelsen ble ikke tatt til følge.

* Brev fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus til Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 15. november 2016.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener at fylkesmannens meklingsrolle har blitt godt innarbeidet og har legitimitet blant de andre statsetatene. Etter departementets vurdering fungerer fylkesmannens tredelte rolle som innsigelsesmyndighet, samordner og mekler godt. Departementet ser ingen gode alternativer til fylkesmannens meklingsrolle. Et alternativ som er vurdert er rettsvesenet, men det ble forkastet. Departementet viser til at mange fylkesmenn er tidligere toppolitikere og har en autoritet som er nyttig i meklerrollen.¹³¹

5.7 Dispensasjoner fra vedtatte arealplaner

Plan- og bygningsloven gir kommunene myndighet til å dispensere fra vedtatte planer, men vilkårene for å gi dispensasjon er strenge. I intervju har flere av innsigelsesmyndighetene tatt opp at økende bruk av dispensasjoner i kommunene er et problem, og at dispensasjoner fra vedtatte arealplaner truer de samme nasjonale og vesentlige

131) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

regionale interessene som innsigelsesinstituttet er ment å ivareta. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før kommunene gir dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet mot bygging i strandsonen. Fylkesmannen har også klagerett i dispensasjonssaker.

Faktaboks 5 Plan- og bygningsloven § 19-2 *Dispensasjonsvedtaket*

«Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.»

KOSTRA viser at det ble innvilget 15 248 dispensasjoner i 2017. Det er imidlertid stort frafall i rapporteringen fra kommunene, og tallene for 2017 er basert på rapportering fra 352 kommuner. Det betyr at tallene ikke representerer reelle landstall, men er summen av dispensasjoner i de kommunene som har rapportert. Det varierer fra år til år hvilke kommuner som ikke rapporterer, og tallene kan derfor ikke brukes til å vise utvikling over tid.

KOSTRA viser også at det ble innvilget 62 734 tiltak i henhold til plan i 2017. Tallene er basert på rapportering fra 376 kommuner. Med forbehold om noe ulikt kommunetall betyr det at om lag 20 prosent av alle innvilgede byggetillatelser ble gitt ved dispensasjon i 2017.

Ifølge KOSTRA ble det i 2017 behandlet 1 576 søknader om nye bygninger i 100-meterbeltet langs sjø, og av disse ble 1 317 søknader (84 prosent) innvilget. 862 av søknadene ble innvilget ved dispensasjon.¹³²

132) Statistisk sentralbyrå, KOSTRA, tabell 11881.



I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. Foto: Svetography/colourbox.com

Det er et problem at kunnskapsgrunnlaget om dispensasjoner er usikkert. Det er sterk underrapportering i KOSTRA om dispensasjoner. Et annet forhold er at tallene i liten grad sier noe om hva det er dispensert fra.

Fylkesmennene mottok i perioden 2015–2017 årlig rundt 8 000 søknader om dispensasjon fra vedtatte planer til uttalelse. Tallene omfatter både dispensasjoner fra kommuneplaner og reguleringsplaner, men de fleste dispensasjonssøknadene er til overordnede planer. Det er imidlertid stor fylkesvis variasjon i hvor mange dispensasjoner fylkesmennene får til uttalelse. Det skyldes for det første omfanget av dispensasjonssøknader i fylkene. For det andre har noen fylkesmenn, blant annet Fylkesmannen i Hordaland og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, på grunn av kapasitetsutfordringer bedt kommunene om ikke å sende dispensasjonssøknader om mindre tiltak, som i liten grad kommer i konflikt med nasjonale interesser, til uttalelse.

Fylkesmennene får imidlertid alle dispensasjonsvedtakene til klagevurdering. Fylkesmennene klaget i 2017 på totalt 262 dispensasjoner. Hordaland skiller seg ut med flest klager (97). Fylkesmannen i Hordaland opplyser at om lag halvparten av klagene (56) gjaldt strandsonen. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane opplyser også at klagene i hovedsak gjaldt søknader i strid med strandsonevernet.¹³³ Fylkesmennene viser til at det er stor variasjon mellom kommunene i bruk av dispensasjoner. To fylkesmenn viser til at det er flest dispensasjoner i mindre kommuner med liten planaktivitet og kommuner med gamle og lite funksjonelle kommuneplaner.¹³⁴

Statens vegvesen har ikke tall for dispensasjonssaker, men de intervjuede i Vegvesenet har registrert en økning i antall dispensasjoner fra kommunale planer. En typisk dispensasjonssak er en søknad om dispensasjon fra byggegrenser. Vegvesenet viser til at slike dispensasjoner kan få negative konsekvenser som økt støynivå og dårligere boforhold. Det blir ofte foreslått byggegrenser som er for tett på eksisterende veier.

133) Svar på Riksrevisjonens spørrebrev fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 23. mai 2018 og Fylkesmannen i Hordaland 1. juni 2018.

134) Svar på Riksrevisjonens spørrebrev fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal 22. mai 2018 og Fylkesmannen i Troms 1. juni 2018.

Heller ikke NVE har tall på hvor mange søknader om dispensasjon de har fått tilsendt, men opplyser at Region nord og en del kommuner i Region vest har mange dispensasjonssaker. En typisk dispensasjonssak på NVEs saksområde er fradeling eller bygging i skredutsatte områder eller i nærheten av vassdrag. NVE opplyser at de prioriterer dispensasjonssaker høyt og gir uttalelser til alle saker på saksområdet sitt. Det er imidlertid usikkert om NVE får tilsendt alle dispensasjonssakene til uttalelse.

Det store omfanget av dispensasjonssaker utfordrer kapasiteten. Fylkesmannen i et av fylkene med flest dispensasjoner viser til at omfanget er arbeidskrevende for forvaltningen, både i kommunene og i de statlige organene. Flere innsigelsesmyndigheter oppgir at de ikke har kapasitet til å behandle alle dispensasjonssakene. I en av fylkeskommunene opplyses det at planseksjonen ikke behandler dispensasjonssaker, av kapasitetshensyn. NVE oppgir at arbeidet med dispensasjonssaker krever mye ressurser, både på grunn av antallet saker og fordi sakene er krevende å utrede. Det er mindre krevende å behandle reguleringsplaner, der analyser og utredninger allerede er gjennomført.

Innsigelsesmyndighetene ser dispensasjonspraksisen som problematisk. Én fylkesmann viser til at det store antallet dispensasjoner fra arealplaner og retningslinjer uthuler både nasjonale interesser og gjeldende arealplaner. Praksisen tyder på at kommunene mangler plandisiplin og ikke tar hensyn til at arealplanene er juridisk bindende. Ifølge denne fylkesmannen oppfatter noen kommuner at de kan bruke fritt skjønn i dispensasjonssaker. Fylkesmannen mener det er behov for å stramme inn på dispensasjonene, og at de sentrale myndighetene i større grad burde interessere seg for dette. En annen fylkesmann viser til at om lag 30 prosent av arealomdisponeringen i fylket skjer via dispensasjoner. Dette er ifølge fylkesmannen udemokratisk, fordi kommunene gjennom dispensasjonspraksisen unndrar seg forutsigbarhet og åpenhet, som er et sentralt grunnlag i andre planprosesser.

Også i fylkeskommunene pekes det på at det er problematisk med et stort omfang av dispensasjoner, og at særlig kystområdene er under press med mange dispensasjonssøknader. I én fylkeskommune vises det til at det store omfanget av dispensasjoner er et tegn på dårlig arealforvaltning, og at det i hovedsak er miljø, jordvern og strandsone som taper av denne praksisen.

Årsakene til det høye antallet dispensasjoner er forklart med gamle arealplaner, for detaljerte planer, manglende kompetanse i kommunene, svak kontroll fra fylkesmannen og egenskaper ved selve lovbestemmelsen.¹³⁵

135) Gro Sandkjær Hanssen i Hanssen og Aarsæther (2018) *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?*

6 I hvilken grad bidrar Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i innsigelsessaker?

6.1 Departementets styring gjennom lov og retningslinjer

Kommunal- og moderniseringsdepartementets virkemidler i arealpolitikken er forvaltningen av plan- og bygningsloven, utarbeidelse og oppfølging av nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlig arealplan. Videre er styringssignalene som er gitt til fylkesmannen gjennom tildelingsbrev, og andre styringssignaler et viktig virkemiddel. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er også statlig planmyndighet og har endelig beslutningsmyndighet i innsigelsessaker der meklingen ikke fører til enighet.

6.1.1 Endringer i plan- og bygningsloven

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har de senere årene initiert flere endringer i plan- og bygningsloven der formålet har vært forenklinger og å oppnå mer effektive planprosesser. I bestemmelsene om innsigelser i plansaker er det gjort tre sentrale endringer.

I en lovendring i 2014 ble det satt tidsfrister i behandlingen av innsigelsessaker. Kommunen skal innen to uker etter kommunestyrets vedtak oversende saken til fylkesmannen. Fylkesmannen bør innen fire uker etter å ha mottatt saken oversende den til departementet (plan- og bygningsloven § 5-6).¹³⁶

I en lovendring i 2017 ble det gjort en tilføyelse i § 5-4 femte ledd som utdyper kravet til begrunnelse av innsigelser. Ved lovendringen ble det føyd til at innsigelser fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål.¹³⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at tilføyelsen i loven bare innebærer en tydeliggjøring av eksisterende krav og praksis, da formuleringen tidligere framgikk av retningslinjene for innsigelser fra 2014.¹³⁸ Lovbestemmelsen innebærer imidlertid at innsigelser som ikke er tilstrekkelig begrunnet, kan avskjæres.¹³⁹ I samme lovendring ble det tatt inn en bestemmelse i § 5-7 om at en kommune kan reise søksmål om gyldigheten av en innsigelse og av departementets avgjørelse.¹⁴⁰

6.1.2 Statlige retningslinjer og planer

Regjeringen skal hvert fjerde år utarbeide nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Kommunal- og moderniseringsdepartementet la sist fram nasjonale forventninger i 2015. Forventningene er bygget opp rundt temaene gode og effektive planprosesser, bærekraftig areal- og samfunnsutvikling og attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder. I forventningene er det presisert at staten skal legge vekt på hensynet til det lokale selvstyret og være tilbakeholden med å fremme

136) Prop. 121 L (2013–2014), jf. Innst. 47 L (2014–2015) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen)*.

137) Prop. 64 L (2016–2017), jf. Innst. 320 L (2016–2017) *Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvningskompetanse m.m.)*.

138) Rundskriv H- 2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*.

139) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

140) Prop. 64 L (2016–2017), jf. Innst. 320 L (2016–2017) *Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvningskompetanse m.m.)*.

innsigelser. Innsigelser skal kun fremmes når det er nødvendig for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser.¹⁴¹

Regjeringen kan gi statlige planretningslinjer (SPR) for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område. Statlige planretningslinjer konkretiserer de nasjonale forventningene til planleggingen, markerer nasjonal politikk på viktige områder og skal legges til grunn ved kommunal, regional og statlig planlegging. De nyeste retningslinjene er *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging fra 2014*.¹⁴²

Statlige planbestemmelser (SPB) kan konkretisere de nasjonale forventningene til planleggingen. Statlige planbestemmelser er forbud mot å iverksette særskilte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke fra departementet eller som ikke er i samsvar med bindende kommuneplan eller reguleringsplan. Fram til 1. juli 2018 gjaldt planbestemmelsen *Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre*, som ble fastsatt i 2008.

Staten kan vedta statlig arealplan når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller verneiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver at regjeringen vil bruke statlig plan på flere prosjekter av nasjonal betydning. Det skal blant annet bidra til å effektivisere store samferdselsprosjekter.¹⁴³ Departementet opplyser også i intervju at statlige arealplaner brukes i økende grad, hovedsakelig for store samferdselstiltak.¹⁴⁴ Statlig plan kan brukes når det er behov for rask gjennomføring, ved prosjekter av nasjonal eller regional betydning som berører flere kommuner, og ved store lokale eller regionale konflikter. Flere fylkesmenn er skeptisk til den økte bruken av statlig plan, blant annet fordi innsigelsesinstituttet da ikke gjelder.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppdaterte i 2014 rundskrivet *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven fra 2012*. Rundskrivet beskriver hvem som kan fremme innsigelse, når innsigelse kan fremmes, og på hvilket grunnlag innsigelser kan fremmes. Rundskrivet presiserer at en innsigelse skal være forankret og begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Det omhandler kommunens behandling av innsigelse, oversendelse av innsigelsessaker til departementet og departementets behandling. Fylkesmennene oppfattet at rundskrivet tydeliggjorde hva som gir grunnlag for innsigelse, og at det var et signal om å stramme inn bruken av innsigelser. Kommunal- og moderniseringsdepartementet presiserte videre i brev av 17. februar 2014 at innsigelser bare skal fremmes når det er nødvendig og at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere framover.

Det har de senere årene også blitt utarbeidet retningslinjer for innsigelser på ulike fagområder. Rundskriv fra Klima- og miljødepartementet av 10. juni 2016 klargjør hva som er nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet.¹⁴⁵ Rundskrivet omhandler blant annet vurdering av innsigelser knyttet til støy, forurensning, klima, naturmangfold, kulturminner og strandsone. NVE utarbeidet i 2017 veiledere for bruk av innsigelser på sine ansvarsområder i arealforvaltningen.¹⁴⁶

141) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*, vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015.

142) De øvrige gjeldende retningslinjene er *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (2011)*, *Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene (2011)*, *Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (1995)* og *Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag (1994)*.

143) Prop. 1 S Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017–2018).

144) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

145) Rundskriv T-2/16 *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet-klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis*.

146) *Nasjonale og vesentlige regionale interesser innenfor Statens vegvesens ansvarsområde*, Veileder 2-2017 Nasjonale og vesentlige regionale interesser innenfor NVEs saksområder i arealplanlegging.

Flere andre sektormyndigheter har også utarbeidet retningslinjer, brev eller rundskriv som fyller tilsvarende funksjon for deres sektorer.¹⁴⁷

6.2 Departementets styringssignaler til fylkesmannen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det administrative etatsstyringsansvaret for fylkesmennene og har samordningsansvaret for de øvrige departementene som legger oppgaver til fylkesmannen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også rollen som fagdepartement på noen saksområder, blant annet plan og bygg. Fylkesmennene styres gjennom instruks,¹⁴⁸ årlige tildelingsbrev og annen styringsdialog. Fra 2016 er styringen av fylkesmannen tydeligere preget av mål- og resultatstyring, ved at det ble innført styringsparametere og resultatmål i tildelingsbrevene til fylkesmennene.

Én styringsparameter er: «Fylkesmannens bidrag til gode og effektive planprosesser gjennom god samordning av nasjonale og viktige regionale interesser». Resultatmålene under denne parameteren er blant annet «andel relevante kommunale og regionale planer med tidlig medvirkning» og «mekling i planer med uløste innsigelser». Alle fylkesmennene rapporterte hundre prosent måloppnåelse på disse parameterne i årsrapportene for 2017. Tildelingsbrevet for 2017 viderefører styringsparametere og resultatmål på området.

En gjennomgang av tildelingsbrevene til fylkesmennene for perioden 2013–2017 viser tydelige endringer i styringssignalene. I tildelingsbrevet for 2013 står det at fylkesmannen har ansvar for at nasjonal politikk blir formidlet og ivaretatt i behandlingen av kommunale og regionale planer, og at fylkesmannen om nødvendig skal fremme innsigelser. I tildelingsbrevet for 2014 er det lagt vekt på at fylkesmannen kun skal fremme innsigelser der nasjonale og viktige regionale interesser blir berørt, og at hensynet til lokal handlefrihet skal vektlegges særskilt i innsigelsesvurderingen. Fra 2014 er det lagt vekt på at fylkesmannen skal bidra til effektivitet og tidsbesparelse i planprosessene gjennom dialog og aktiv medvirkning. Tildelingsbrevet for 2015 viderefører innholdet fra 2014. Det står at hensynet til lokal handlefrihet skal vektlegges særskilt i innsigelsesvurderingen, og at innsigelser skal være godt begrunnet og bare fremmes når det anses nødvendig. Det er lignende formuleringer i tildelingsbrevene for 2016 og 2017.

Mens det i 2013 ble lagt vekt på at ulike sektorinteresser skal ses i sammenheng, og at fylkesmannen om nødvendig skal fremme innsigelse, er det fra 2014 lagt vekt på å legge til rette for utbygging, tidlig medvirkning og effektive planprosesser gjennom aktiv samordning og å begrense antallet innsigelser. Blikket er flyttet fra fylkesmannen som innsigelsesmyndighet til fylkesmannen som pådriver og samordner.

I tillegg til styringssignalene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet får fylkesmennene styringssignaler i tildelingsbrevene fra de relevante fagdepartementene. Dette er fra 2016 blant annet uttrykt gjennom styringsparametere og resultatmål på arealområdet. Eksempelvis har Landbruks- og matdepartementet satt resultatmål om at arealressursene i landbruket skal ivaretas i alle planprosesser, og at omdisponering av dyrket mark skal reduseres.

Fylkesmennene som deltok i samordningsforsøket fikk egne oppdrag gitt i brev av september 2013, mars 2015 og desember 2017 (jf. kapittel 5.4).

147) Bane NOR, Landbruks- og matdepartementet, Riksantikvaren, Mattilsynet, Forsvarsbygg, DSB og Kystverket.

148) Instruks for fylkesmannen gitt ved kgl.res. 7. august 1981, endret ved kgl.res. 10. november 1988 og 6. juli 1999.

6.3 Departementets innhenting av styringsinformasjon

Kommunal- og moderniseringsdepartementet henter hovedsakelig styringsinformasjon om innsigelser fra de årlige KOSTRA-rapporteringene, fylkesmennenes årsrapporter og øvrige styringsdialog, samt fra evaluering og forskning.

Kommunene skal blant annet rapportere til KOSTRA om antallet planer på høring, antallet planer som er møtt med innsigelser fra ulike myndigheter (fylkesmannen, Statens vegvesen osv.), og med hvilke begrunnelser de ulike innsigelsene er fremmet (jordvern, strandsone, utbyggingsmønster osv.).

Flere evalueringer¹⁴⁹ har pekt på svakheter ved KOSTRA-tallene på området, og revisjonen har avdekket feilregistreringer i datamaterialet (jf. punkt 2.2.1).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener imidlertid at KOSTRA-statistikken er godt egnet til å vise utvikling over tid, på grunn av høy svarprosent og lang tidsserie, men ser at det kan være feil og kvalitetshull. Departementet forventer at Statistisk sentralbyrå tetter disse kvalitetshullene.¹⁵⁰

Kommunene rapporterer kun formelle innsigelser de har fått tilsendt. Det betyr at innsigelser som blir løst, for eksempel i dialogmøter før de fremmes for kommunene, ikke blir rapportert i KOSTRA (jf. kapittel 5.5).

En annen kilde til styringsinformasjon er fylkesmennenes årsrapporter. I tildelingsbrevet for 2016 innførte departementet nye rapporteringskrav. Fylkesmennene skulle blant annet føre oversikt over behandlede plansaker, omfanget av innsigelser, klager fylkesmannen har fremmet, og meklinger. Fylkesmennene som deltok i forsøksordningen om samordning av statlige innsigelser, skulle i tillegg rapportere til departementet om antallet planer som er behandlet, antallet innsigelser som er fremmet, antallet innsigelser som ikke er videresendt til kommunene, og antallet innsigelser som er avskåret.

En gjennomgang av årsrapportene viser at fylkesmennene har rapportert ulikt. For eksempel på punktet «antallet innsigelser som er fremmet» har noen fylkesmenn rapportert antallet planer som ble møtt med innsigelser, mens andre har rapportert det totale antallet innsigelser. I intervjuene med fylkesmennene kommer det fram at det ikke er entydig hva som skal rapporteres, og at fylkesmennene savner en tydeligere bestilling fra departementet om hvordan de skal rapportere.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at det har vært vanskelig å stille presise spørsmål som gir sammenlignbare svar mellom fylkesmannsembetene, og at departementet har vært i dialog med fylkesmennene for å finne bedre måter å formulere spørsmålene på.¹⁵¹

6.4 Departementets avgjørelser i innsigelsessaker

6.4.1 Utfall av avgjørelser i Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Ved behandling av en innsigelsessak i departementet kan utfallet bli at innsigelsen blir tatt til følge, delvis tatt til følge eller ikke tatt til følge. At en innsigelse blir tatt til følge, betyr at innsigelsesmyndigheten får medhold og at planen endres. At innsigelsen ikke

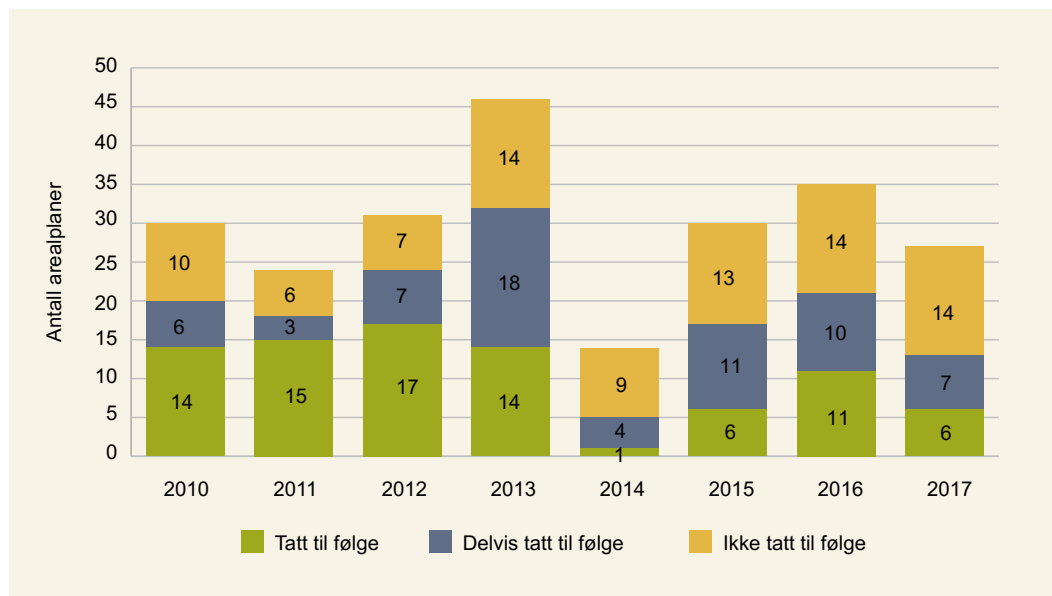
149) NIVI (2014) *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene*, s. 17. Asplan Viak AS (2016) *Analyse av arealutvikling og arealkonflikter*, s. 26 og NIBR (2013) *Innsigelser etter plan- og bygningsloven*, s. 16.

150) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

151) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

blir tatt til følge, betyr at kommunen får medhold i planvedtaket sitt, og at planen blir juridisk bindende. At innsigelsen delvis blir tatt til følge, kan for eksempel bety at det er blitt fremmet flere innsigelser til en kommuneplan, og at departementet tar noen innsigelser til følge, men ikke andre. Det kan også bety at kommunen får medhold, men at departementet stiller krav eller betingelser til planen.

Figur 10 Departementets avgjørelser i innsigelsessaker i perioden 2010–2017



Kilde: Innsigelsesstatistikk, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, regjeringen.no
 Merk: Bare saker med vedtak i én av de tre kategoriene er talt med.

Figur 10 viser at departementet i perioden 2010–2017 årlig har behandlet ca. 30 innsigelsessaker. «Departementet» betyr Miljøverndepartementet til og med 2013 og Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra og med 2014. Figuren viser at flere innsigelser ble tatt til følge av departementet i perioden 2010–2013 enn i perioden 2014–2017. Mens 43 prosent av innsigelsene ble tatt til følge i perioden 2010–2013 ble 22 prosent av innsigelsene tatt til følge i perioden 2014–2017. Tallene viser videre at andelen saker der innsigelsene delvis er tatt til følge, har økt fra 25 prosent i perioden 2010–2013 til 31 prosent i perioden 2014–2017. Kategorien «delvis tatt til følge» er en samlingspost for saker der innsigelsen(e) ikke er tatt helt til følge, men der kommunens plan heller ikke er helt godkjent. Det kan for eksempel innebære at en kommuneplan med innsigelse mot to områder regulert til boligformål, får godkjent et område mens innsigelsen tas til følge for det andre. Det kan også innebære at departementet godkjenner planen, med forutsetning om at deler av planen endres (jf. faktaboks 8).

En gjennomgang av sakene som Kommunal- og moderniseringsdepartementet behandlet i perioden 2015–2017, viser at det varierer mellom fylkene hvor mange saker som sendes til departementet for avgjørelse. De fylkesmennene som har sendt flest saker til departementet, er Sør-Trøndelag (16 saker) og Oslo og Akershus (15 saker), etterfulgt av Rogaland (9 saker) og Troms (8 saker). Fylkesmennene i Finnmark og Oppland sendte ikke noen saker til behandling i departementet disse tre årene. Østfold og Nord-Trøndelag har sendt én sak hver.

Gjennomgangen viser videre at sakene som ble behandlet i perioden 2015–2017 fordeler seg på 54 kommuneplaner og 40 reguleringsplaner. De fleste innsigelsene som er sendt til departementet for avgjørelse i denne perioden, er fremmet av

fylkesmannen, etterfulgt av Statens vegvesen og fylkeskommunene. NVE har fått én innsigelse avgjort i departementet i denne perioden. Den hyppigst forekommende begrunnelsen for innsigelser i sakene disse tre årene er miljøhensyn (inkl. naturmangfold og naturvern), etterfulgt av jordvern, kulturminner, trafikale forhold og strandsone.

Faktaboks 6 Innsigelse begrunnet i kulturminner, som ble tatt til følge

Møre og Romsdal fylkeskommune fremmet i 2017 innsigelse til reguleringsplan for Syltemoa breelveavsetning i Nordal kommune. Innsigelsen var begrunnet med at kommunens plan ville bidra til å skade det nasjonalt viktige kulturminnet Olavsveien og være i konflikt med kulturminneloven. Fylkesmannen i Møre og Romsdal anbefalte at Kommunal- og moderniseringsdepartementet tok innsigelsen til følge. Klima- og miljødepartementet viste til at Syltemoa breelveavsetning går over Olavsveien, som er et automatisk fredet kulturminne, og anbefalte at innsigelsen ble tatt til følge. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderte at verdien av kulturmiljøet og kulturminnene var større enn samfunnsnyten av å utvide sandtaket. Departementet tok innsigelsen til følge og godkjente ikke reguleringsplanen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser i intervju at det ikke har vært noen tydelig endring de siste årene i hvilke typer saker som kommer til departementet. Siktemålet er at de riktige sakene kommer til behandling i departementet. Dette er ifølge departementet saker som krever prinsipielle avklaringer, eller saker der beslutningen er så viktig at den må tas på et politisk nivå. Det er både store saker og tilsynelatende små saker med viktige avklaringer som behandles i departementet. For eksempel kan en innsigelsessak om utbygging i strandsonen tilsynelatende være en liten sak. Mange små vedtak kan imidlertid føre til at strandsonen bygges ned, og staten må derfor ta prinsipielle standpunkter. Det samme gjelder i saker om jordvern og trafikksikkerhet.¹⁵²

6.4.2 Departementenes vurderinger ved saksbehandling av innsigelsessaker

Som en del av behandlingen av innsigelsessaker henter Kommunal- og moderniseringsdepartementet inn uttalelser fra berørte fagdepartementer. Fagdepartementene henter igjen inn uttalelser fra sine respektive direktorater. I tillegg reiser representanter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, kommunen, fylkesmannen, fylkeskommunene, andre innsigelsesmyndigheter, berørte fagdepartement og eventuelt fagdirektorat på befaring i kommunen.

I sin avgjørelse legger Kommunal- og moderniseringsdepartementet vekt på tilrådingene fra det aktuelle fagdepartementet. I saker der fagdepartementet ikke gir støtte til innsigelsen eller til uttalelse fra underliggende direktorat, vil normalt heller ikke Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjøre det. Dersom for eksempel Klima- og miljødepartementet har lagt avgjørende vekt på det lokale selvstyret i en sak der innsigelsen gjelder nasjonale eller viktige regionale miljøinteresser, vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet ofte komme til samme konklusjon.¹⁵³

Gjennomgangen av saker som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har avgjort i perioden 2015–2017, bekrefter departementets utsagn. Innsigelser som ikke får støtte i eget fagdepartement, får ofte ikke støtte i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Gjennomgangen viser også at fagdepartementene ikke nødvendigvis støtter innsigelser fra egen sektor eller legger vekt på uttalelsene fra eget fagdirektorat.

152) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

153) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

Både fagdepartementene og Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger i flere saker avgjørende vekt på det lokale selvstyret, som vist i eksemplene i faktaboksene 7 og 8. I disse sakene gir verken fagdepartementene eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet noen annen begrunnelse for at innsigelsene ikke blir tatt til følge.

Faktaboks 7 Innsigelse begrunnet i strandsone, som ikke ble tatt til følge

Sør-Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag fremmet innsigelser til en reguleringsplan i Åfjord kommune. Begrunnelsen for innsigelsene var hensynet til allmennhetens interesser i 100-metersbeltet langs sjøen. Miljødirektoratet konkluderte med at byggingen ville være i strid med plan- og bygningsloven § 1-8 og føringer i *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen*. Direktoratet viste til at dersom kommunen åpnet opp for utbygging i strid med arealdelen i kommuneplanen, vil dette kunne skape presedens for lignende og tilsvarende saker i framtiden. Miljødirektoratet tilrødde at innsigelsene ble tatt til følge. Klima- og miljødepartementet viste til direktoratets uttalelse, men også til at regjeringen ønsker å åpne opp for å gi kommunene større myndighet og mulighet for lokal tilpasning i arealpolitikken gjennom en differensiert forvaltning av strandsonen, og konkluderte med at hensynet til strandsonen ikke veide så tungt at innsigelsene burde tas til følge. Kommunal- og moderniseringsdepartementet sluttet seg til vurderingene fra Klima- og miljødepartementet. Innsigelsene ble ikke tatt til følge.

Faktaboks 8 Innsigelse begrunnet i strandsone, som delvis ble tatt til følge

Fylkesmannen i Møre- og Romsdal fremmet innsigelse mot kommuneplanens arealdel for Sula kommune. Innsigelsen var rettet mot planbestemmelser som la til rette for bygging av et boligområde og naust på 80 m² i strandsonen. Miljødirektoratet anbefalte at innsigelsen ble tatt til følge. Direktoratet viste til at kommunen har betydelige tomtereserver, og at behovet for å ta et område som er regulert til friluftsliv i strandsonen, ikke er dokumentert. En bit for bit nedbygging av et viktig friluftsområde i strandsonen vil etter Miljødirektoratets vurdering ikke være i tråd med *Statlige planretningslinjer* eller byggeforbudet i plan- og bygningsloven § 1-8. Klima- og miljødepartementet støttet innsigelsen mot boligbygging i strandsonen, men mente at det måtte legges vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, og anbefalte at innsigelsen mot størrelsen på naustet ikke ble tatt til følge. Kommunal- og moderniseringsdepartementet støttet ikke innsigelsen mot boligbygging i strandsonen. Departementet kunne imidlertid ikke se at det var dokumentert behov for naust på 80 m², og vedtok at grunnflaten til naustene ikke skal overstige 60 m². Innsigelsen ble dermed tatt delvis til følge.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser i budsjettproposisjonen for 2018 til at i innsigelsessakene departementet har avgjort, er planene i økende grad godkjent i samsvar med kommunens vedtak. Kommunene har fått medhold i åtte av ti saker i perioden 2014–2017, mot fire av ti saker i perioden 2005–2013.¹⁵⁴ Departementet ser at sterkere vektlegging av lokalt selvstyre kan ha ført til at kommunene er kommet i en sterkere forhandlingsposisjon overfor de statlige myndighetene. Departementet understreker imidlertid at det ikke er noen automatikk i hvem som får medhold i departementets avgjørelse i innsigelsessaker, og at departementet ser på helheten i saken.¹⁵⁵

154) Prop. 1 S (2017–2018) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

155) Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

7 Vurderinger

7.1 Bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale interesser er strammet inn

7.1.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt signaler om å være varsom med å fremme innsigelser

Innsigelsesinstituttet i plan- og bygningsloven skal sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunenes arealplanlegging. Eksempler på nasjonale interesser er jordvern, strandsone, reindrift, naturmangfold, folkehelse, barn- og unges interesser, kulturminner og trafikksikkerhet. Berørte statlige og regionale organer, andre kommuner og Sametinget kan fremme innsigelse til kommunale planer.

Av forarbeidene til plan- og bygningsloven framgår det at det er ønskelig at hver sektor trekker opp retningslinjer for innsigelser slik at bruken ikke blir tilfeldig og for ulik fra region til region. Kommunal- og moderniseringsdepartementet oppdaterte i 2014 retningslinjene for bruk av innsigelser i plansaker. Retningslinjene tydeliggjør grunnlaget for innsigelser og presiserer at innsigelser skal være forankret i og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Av undersøkelsen kommer det fram at flere statlige virksomheter i den senere tid har utarbeidet retningslinjer for innsigelser. Revisjonen vurderer det som positivt at det er utarbeidet retningslinjer for innsigelser, slik at bruken av innsigelser ikke blir for ulik mellom regionene.

Regjeringen har som mål å begrense antallet innsigelser. Gjennom tildelingsbrev og andre styringssignaler har departementet gitt tydelige signaler til fylkesmennene om at det bare skal fremmes innsigelser der nasjonale eller vesentlige regionale interesser blir berørt, og at det skal legges stor vekt på lokal handlefrihet i innsigelsesvurderingen. Undersøkelsen viser at innsigelsesmyndighetene oppfattet retningslinjene for innsigelser som et signal om å redusere bruken av innsigelser. Departementet opplyser i rapporteringen til Stortinget at terskelen for å fremme innsigelser er hevet,¹⁵⁶ men presiserer i intervju at det er riktiger å si at terskelen er tydeliggjort. Av intervjuene i undersøkelsen kommer det fram at innsigelsesmyndighetene er enige om at terskelen for innsigelser er tydeliggjort, men det er ulike meninger om hvorvidt terskelen er hevet. Flere fylkesmenn oppgir at de på grunn av styringssignalene er blitt mer tilbakeholdne med å fremme innsigelser, og at de i større grad enn tidligere inngår kompromisser når de drøfter plansaker med kommunene. Også flere fylkeskommuner og Statens vegvesen opplyser at terskelen for å fremme innsigelser er hevet, mens NVE mener at terskelen for å fremme innsigelser i all hovedsak er uendret.

Undersøkelsen viser at det varierer mellom fylkesmannsembetene hvor stor andel av kommuneplaner og reguleringsplaner som møtes med innsigelser. Dette kan skyldes ulik praksis og at fylkesmennene forholder seg ulikt til styringssignalene fra departementet. Andre forklaringer kan være ulikt arealpress og at det varierer mellom fylkene hvordan regionalt planforum fungerer og hvordan fylkesmannens samordning av statlige innsigelser praktiseres. Revisjonen vurderer at konsekvensene av variasjonen i fylkesmennes praksis kan være at relativt like saker får forskjellig utfall i ulike regioner.

¹⁵⁶) Prop. 1 S (2017–2018) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

7.1.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar få innsigelser til følge

Innsigelser som ikke blir løst ved dialog eller mekling, sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse. Undersøkelsen viser at selv om terskelen for å fremme innsigelser er hevet og innsigelsene er bedre begrunnet enn før tar departementet færre innsigelser til følge enn tidligere. Mens departementet¹⁵⁷ i perioden 2010–2013 tok 43 prosent av innsigelsene til følge, ble 22 prosent av innsigelsene tatt til følge i perioden 2014–2017. Samtidig har andelen saker som er delvis tatt til følge økt noe i perioden. At innsigelsen delvis blir tatt til følge, kan for eksempel bety at det er fremmet flere innsigelser til en plan, og at departementet tar noen innsigelser til følge, men ikke andre.

Undersøkelsen viser at fagdirektoratene gir faglige begrunnelser som støtter innsigelsene, men at fagdepartementene i sine konklusjoner i flere tilfeller vektlegger hensynet til det lokale selvstyret mer enn de faglige begrunnelsene. I saker der et fagdepartement ikke gir støtte til innsigelsen, gjør normalt heller ikke Kommunal- og moderniseringsdepartementet det.

Undersøkelsen viser at Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret i avgjørelsene i innsigelsessaker. Stortinget har vedtatt prinsippet om kommunalt selvstyre, men har også slått fast at selvstyret skal utøves innenfor nasjonale rammer. Det framgår for eksempel av forarbeidene til ny kommunelov at prinsippet om lokalt selvstyre anerkjenner statlig styring og kontroll, for eksempel ved klage, tilsyn og innsigelse.¹⁵⁸

En gjennomgang av saker som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har avgjort i perioden 2015–2017, viser at departementet i flere saker har lagt avgjørende vekt på det lokale selvstyret uten å gi noen begrunnelse for at det lokale selvstyret vektet tyngre enn de nasjonale interessene i de innsigelsene som ikke blir tatt til følge. En følge av mangelfulle begrunnelser for avgjørelsene er at mange saker ikke gir prinsipielle avklaringer.

Gjennom plan- og bygningsloven har kommunene fått en sterk stilling i arealforvaltningen med myndighet til å vedta rettslig bindende planer. Som en motvekt til dette ble innsigelsesordningen innført for å sikre at kommunene tar tilstrekkelig hensyn til nasjonale og vesentlige regionale interesser i arealplanleggingen, og at lovens øvrige intensjoner blir fulgt opp i praksis.

Innsigelsesinstituttet, slik det framkommer i plan- og bygningsloven med forarbeider, er ikke endret. Bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å fremme innsigelser er imidlertid betydelig strammet inn. Dette skyldes både signaler til innsigelsesmyndighetene om å være tilbakeholdne med å fremme innsigelser og at innsigelsene som fremmes i mindre grad tas til følge av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Selv om det finnes andre statlige planvirkemidler, er innsigelsesinstituttet det viktigste verktøyet for å ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser i planprosessen. Innsigelsesinstituttet skal sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunenes arealplanlegging. Etter revisjonens vurdering kan konsekvensene av for sterk innstramming i innsigelsespraksisen bli at de nasjonale og vesentlige regionale interessene som innsigelsesinstituttet skal verne, ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, og at planleggingen bryter med vedtatte nasjonale mål for samfunnsutviklingen.

157) Til og med 2013 ble innsigelsessaker avgjort av Miljøverndepartementet. Fra 2014 ble planavdelingen, og dermed avgjørelsen av innsigelsessaker, flyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

158) Prop. 46 L (2017–2018), jf. Innst. 369 L (2017–2018).

7.2 Regionalt planforum bidrar lite til å samordne interesser og redusere antall innsigelser

Plan- og bygningsloven har som mål at planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver. Regionalt planforum er ment å skulle bidra til en slik horisontal og vertikal samordning i planprosessene. Intensjonen med planforum er å klarlegge og samordne de ulike statlige, regionale og kommunale interessene i planleggingen, blant annet for å unngå innsigelser mot planforslag. Undersøkelsen viser imidlertid at det er stor variasjon mellom fylkene i organiseringen og styringen av planforumene, og i hvor godt planforum fungerer. Fylkeskommunene bruker gjennomgående lite ressurser til ledelse og sekretariatsfunksjonen for planforum.

Av undersøkelsen framgår det at praktiseringen av planforum kan forbedres betydelig. Det er blant annet opp til kommunene selv å melde saker inn til planforum, og noen kommuner deltar sjelden eller aldri i forumet. De store kommunene deltar i større grad enn de små. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og flere av fylkesmennene mener at planforumet bør ta en mer aktiv rolle overfor kommunene ved å oppfordre dem til å ta opp planer. I intervjuene pekes det også på at det er behov for bedre møteforberedelser og møteledelse. I mange fylker blir det heller ikke ført referater fra møtene i planforum. Konsekvensen er at det ikke finnes dokumentasjon på innspill fra de ulike partene til bruk videre i planprosessen.

Ulik praksis mellom fylkene for organisering og styring av planforum tyder på at det er ulike oppfatninger om hvor aktiv ledelse fylkeskommunen skal ta i planforumet, og hvor formelle og forpliktende møtene skal være. Flere statlige innsigelsesmyndigheter peker i intervju på at det bør prioriteres strengere hvilke saker som behandles i planforumet, slik at de viktige og prinsipielle sakene kan bli behandlet. Revisjonen mener planforumet er viktig for å klargjøre og samordne interesser, men vurderer at lite ressurser og svak styring gjør at forumet ikke fungerer etter hensikten.

7.3 Fylkesmennenes samordning av innsigelser sikrer ikke tilstrekkelig åpenhet og forutsigbarhet

Det er slått fast i formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven at planlegging etter loven skal sikre demokratiske prinsipper som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Alle offentlige myndigheter har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt fylkesmennene en utvidet funksjon med å samordne statlige innsigelser. I intervjuer kommer det fram at både retningslinjene for innsigelser og fylkesmannens samordning har gitt bedre begrunnede innsigelser. Revisjonen vurderer det som positivt at innsigelsene blir begrunnet bedre. Som en del av samordningen har fylkesmennene også fått myndighet til å avskjære statlige innsigelser. Undersøkelsen viser at fylkesmennene har gjort få slike avskjæringer. Det er likevel på prinsipielt grunnlag rettet kritikk mot at fylkesmannen gjennom avskjæringsmuligheten har fått større makt til å kunne avveie interesser i lukkede prosesser. Revisjonen mener at dette særlig kan være problematisk ved motstridende innsigelser der interesseavveiningen bør skje i en åpen prosess.

Avgjørelser skal treffes i åpenhet, noe som innebærer at planprosessen skal være synlig og kjent for alle som er berørt. Blant fylkesmennene som har deltatt i samordningsforsøket, har det oppstått en praksis med å arrangere dialogmøter mellom

kommunen, fylkesmannen og eventuelle andre innsigelsesmyndigheter. I intervjuene kommer det fram at innsigelsene ofte blir løst i dialogmøtene. Det blir vanligvis ikke ført referat fra dialogmøtene, og det blir dermed ikke dokumentert hva som er avtalt i møtene, og på hvilke måter innsigelser er løst. I tillegg blir fylkeskommunen vanligvis ikke invitert til disse møtene. Revisjonen vurderer at fylkesmenneses samordning av innsigelser, og dialog med andre statlige myndigheter for å løse innsigelser, har ført til prosesser som ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til lovens krav om åpenhet og forutsigbarhet i planprosessene.

7.4 Styringsinformasjonen som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har om bruk av innsigelser, har varierende kvalitet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet baserer seg på KOSTRA som styringsinformasjon om omfanget av innsigelser i planprosessene. KOSTRA-tallene blir blant annet brukt til å gi informasjon om omfanget og utviklingen av innsigelser i budsjettproposisjonene. Undersøkelsen viser at kvaliteten på KOSTRA-tallene varierer. Det er derfor vanskelig å si noe sikkert om utviklingen i omfanget av innsigelser over tid.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet får også styringsinformasjon fra fylkesmenneses årsrapporter. Fylkesmennene som har deltatt i samordningsforsøket, har fra 2016 blant annet blitt bedt av departementet om å rapportere om antallet innsigelser som er fremmet. En gjennomgang av årsrapportene fra fylkesmennene viser at det ikke er rapportert sammenlignbare tall om innsigelser. Årsaken er at det ikke har vært entydig hva som skal rapporteres. I intervjuene med fylkesmennene kommer det fram at de savner en tydeligere bestilling fra departementet om hvordan de skal rapportere. Departementet opplyser at det har vært vanskelig å stille presise spørsmål, og at det har vært i dialog med fylkesmennene for å finne bedre måter å formulere spørsmålene på.

Undersøkelsen viser også at det er store svakheter ved kvaliteten på KOSTRA-tallene om dispensasjoner. Etter revisjonens vurdering er ikke den styringsinformasjonen som finnes om innsigelser og dispensasjoner av god nok kvalitet til at departementet kan få god oversikt over utviklingen på disse områdene.

7.5 Det er behov for kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser

Arealplaner blir til gjennom omfattende prosesser, der innsigelsesinstituttet skal ivareta nasjonale og vesentlige regionale interesser. Plan- og bygningsloven gir kommunene adgang til å gi dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser, men vilkårene for å gi dispensasjoner er strenge. Ifølge lovbestemmelsene kan dispensasjon ikke gis dersom bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i loven blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi en dispensasjon være klart større enn ulempene.

KOSTRA viser at det ble innvilget 15 248 dispensasjoner i 2017. Tallene er basert på rapportering fra 352 kommuner, og de reelle landstallene er høyere. Innvilgede dispensasjoner utgjør om lag 20 prosent av alle innvilgede byggesøknader. Undersøkelsen viser at små kommuner med lite planaktivitet og kommuner med gamle og lite funksjonelle planer gir flest dispensasjoner.

Det er et problem at kunnskapsgrunnlaget om dispensasjoner er ufullstendig og usikkert. For det første er det sterk underrapportering i KOSTRA om dispensasjoner. For det andre sier tallene i liten grad noe om hva det er dispensert fra.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven vises det til at arealplaner er blitt til gjennom omfattende beslutningsprosesser og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ. Det skal derfor ikke være enkelt for kommunene å fravike den gjeldende planen. Revisjonen konstaterer at Stortinget i 2017 stadfestet at kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende, og at grunnlaget for å kunne gi dispensasjon må betraktes som en praktisk sikkerhetsventil.¹⁵⁹

Mye bruk av dispensasjoner kan svekke legitimiteten til arealplanene og vedtakene som treffes i planprosessene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver i sitt svarbrev til rapporten at et stort omfang av dispensasjoner kan bidra til å undergrave nasjonale interesser som er innarbeidet i vedtatte planer. Revisjonen vurderer det slik at det er behov for bedre kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser.

¹⁵⁹ Innst. 181 L (2016–2017) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*.

8 Referanseliste

Intervjuer

- Intervju med fylkesmannen i Oslo og Akershus 23. august 2017.
- Intervju med Fylkesmannen i Rogaland 13. oktober 2017.
- Intervju med Rogaland fylkeskommune 17. oktober 2017.
- Intervju med Fylkesmannen i Nordland 24. oktober 2017.
- Intervju med fagavdelingene hos Fylkesmannen i Nordland 24. oktober 2017.
- Intervju med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 1. november 2017.
- Intervju med Nordland fylkeskommune 16. november 2017.
- Intervju med Sør-Trøndelag fylkeskommune 23. november 2017.
- Intervju med Fylkesmannen i Hordaland 28. november 2017.
- Intervju med Hordaland fylkeskommune 28. november 2017.
- Intervju med NVE sentralt 17. januar 2018.
- Intervju med NVE Region nord 1. februar 2018.
- Intervju med Vegdirektoratet 1. februar 2018.
- Intervju med NVE Region vest 8. februar 2018.
- Intervju med Statens vegvesen Region nord 16. februar 2018.
- Intervju med Statens vegvesen Region nord vegavdeling Nordland 16. februar 2018.
- Intervju med Statens vegvesen Region vest vegavdeling Rogaland 23. februar 2018.
- Intervju med Kommunal- og moderniseringsdepartementet 25. april 2018.

Lover og forskrifter

- *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*, fastsatt 1. juli 2010, sist endret 20. april 2018 (plan- og bygningsloven).

Stortingsdokumenter

Proposisjoner:

- Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.*
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).*
- Prop. 121 L (2013–2014) *Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen).*
- Prop. 1 S (2015–2016) *For budsjettåret 2016.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 149 L (2015–2016) *Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.).*
- Prop. 64 L (2016–2017) *Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.).*
- Prop. 1 S (2016–2017) *For budsjettåret 2017.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 110 L (2016–2017) *Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (mer effektive planprosesser, enklere saksbehandling og konsekvensutredninger).*
- Prop. 1 S (2017–2018) *For budsjettåret 2018.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*

Meldinger og dokumenter:

- Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel.*
- Dokument 12:5 (2011–2012) *Grunnlovsforslag fra Per-Willy Amundsen, Bent Høie, Trond Helleland, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om tillegg i Grunnloven § 49 om grunnlovsfesting av lokaldemokratiet.*

Innstillinger:

- Innst. O nr. 57 (2007–2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).*
- Innst. 270 S (2011–2012) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Stat og kommune – styring og samspel.*
- Innst. 47 L (2014–2015) *Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen).*
- Innst. 182 S (2015–2016) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Per-Willy Amundsen, Bent Høie, Trond Helleland, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om tillegg i Grunnloven § 49 om grunnlovsfesting av lokaldemokratiet, Grunnlovsforslag fra Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Ib Thomsen om endringer i Grunnloven § 49 (lokalt selvstyre/ lokaldemokrati) og Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen, Lars Peder Brekk, Jenny Klinge, Hallgeir H. Langeland og Aksel Hagen om endringer i §§ 49 og 75 i Grunnlova (grunnlovsfesting av kommunalt sjølvstyre).*
- Innst. 181 L (2016–2017) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.).*
- Innst. 425 L (2016–2017) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (mer effektive planprosesser, enklere saksbehandling og konsekvensutredninger).*
- Innst. 320 L (2016–2017) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvningskompetanse m.m.).*
- Innst. 369 L (2017–2018) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*

Reglementer og instruks

- Instruks for fylkesmannen gitt ved kgl.res. 7. august 1981, endret ved kgl.res. 10. november 1988 og 6. juli 1999.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rundskriv H-2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.*
- *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*, vedtatt ved kgl.res. 12. juni 2015.
- Klima- og miljødepartementet, Rundskriv T 2/16 *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis.*
- NVE 2/2017 *Nasjonale og vesentlige regionale interesser innenfor NVEs saksområde i arealplanlegging – grunnlag for innsigelse.*
- SVV (desember 2017) *Nasjonale og vesentlige regionale interesser innenfor Statens vegvesens ansvarsområde – veileder for Statens vegvesens bruk av innsigelse i arealplanleggingen.*

Tildelingsbrev

- Tildelingsbrev til fylkesmennene i perioden 2013–2018.

Årsrapporter

- Årsrapporter fra samtlige fylkesmenn i perioden 2013–2017.

Brev

Tilbakemelding fra samtlige fylkesmenn på Riksrevisjonens spørsmål om planprosess og innsigelser:

- Fylkesmannen i Rogaland 25. mai 2018.
- Fylkesmannen i Hordaland 1. juni 2018.
- Fylkesmannen i Nordland 23. mai 2018.
- Fylkesmannen i Vestfold 23. mai 2018.
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 24. mai 2018.
- Fylkesmannen i Troms 31. mai 2018.
- Fylkesmannen i Telemark 23. mai 2018.
- Fylkesmannen i Buskerud 25. mai 2018.
- Fylkesmannen i Oppland 01. juni 2018.
- Fylkesmannen i Møre og Romsdal 22. mai 2018.
- Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder 5. juni 2018.
- Fylkesmannen i Finnmark 1. juni 2018.
- Fylkesmannen i Hedmark 29. mai 2018.
- Fylkesmannen i Østfold 23. mai 2018.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus 24. mai 2018.
- Fylkesmannen i Sogn og Fjordane 23. mai 2018.
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag 29. mai 2018.

Samordnede brev fra fylkesmenn til kommuner:

- Brev fra Fylkesmannen i Buskerud til Drammen-Lier kommune. *Samordnet statlig høringsuttalelse for områdereguleringsplan Vestre Viken sykehus på Brakerøya*, 15. april 2016.
- Brev fra Fylkesmannen i Buskerud til Ringerike kommune. *Samordnet statlig høringsuttalelse til forslag til rullering av kommuneplanens arealdel*, 08. september 2017.
- Brev fra Fylkesmannen i Telemark til Kragerø kommune. *Uttalelse med samordnet innsigelse – Kommuneplan for Kragerø*, 08. mai 2018.
- Brev fra Fylkesmannen i Nordland til Sortland kommune. *Samordnet uttalelse med innsigelse – Kommuneplanens arealdel 2016–2028 – Sortland*, 15. november 2016.
- Brev fra Fylkesmannen i Nordland til Sortland kommune. *Samordnet uttalelse med innsigelse – Kommuneplanens arealdel – 2. gangs høring – Sortland*, 24. april 2017.
- Brev fra Fylkesmannen i Nordland til Bindal kommune. *Samordnet uttalelse med innsigelse – Kystplan – Kystplan Helgeland – Bindal*, 15. september 2016.

Brev fra Miljøverndepartementet:

- Miljøverndepartementet 28. februar 2013 *Forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer.*
- Miljøverndepartementet 11. juni 2013 *Utvelgelse av fylkesmenn til forsøk om samordning av statlige innsigelser til kommunale planer.*
- Miljøverndepartementet 3. september 2013 *Oppstart av treårig forsøk om samordning av statlige innsigelser til kommunale planer.*

Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 17. februar 2014 *Rundskriv H-2/14- Supplering av rundskriv T-2/13 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 23. mars 2015 *Utvidelse av forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer.*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 13. desember 2017 *Forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer videreføres i 2017.*

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 22. desember 2017 *Delegering av myndighet til å samordne statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven.*

Brev fra fylkesmennene:

- Fylkesmannen i Troms 5. september 2016 *Evaluering av forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer – innspill fra Fylkesmannen i Troms.*
- Fylkesmannen i Buskerud 12. september 2016 (uten tittel)
- Fylkesmannen i Nordland 13. september 2016 *Tilbakemelding fra Fylkesmannen i Nordland – Evaluering – Forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven*
- Fylkesmannen i Hedmark 13. september 2016 *Evaluering av forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven*
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 14. september 2016 *Kommentarer til evaluering av forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven*
- Fylkesmannen i Rogaland 14. september 2016 *Samordning av statlege motsegner – evaluering og innspel til vidareføring*
- Fylkesmannen i Møre og Romsdal 14. september 2016 *Evaluering av forsøk med samordning av statleg motsegn – kommentar til evalueringsrapporten og forsøksordninga*
- Fylkesmannen i Oppland 19. september 2016 *Evaluering av forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven*
- Fylkesmannen i Hordaland 19. september 2016 *Evaluering av forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven*
- Fylkesmannen i Vestfold 20. september 2016 *Kommentarer til evaluering – samordning av statlige innsigelser til kommunale planer (innsigelsesprosjektet).*
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus 15. november 2016 (se side 52)

Andre brev:

- Statens vegvesen 5. september 2016 *Evaluering av forsøk med samordning av statlige innsigelser.*

Rapporter, utredninger og evalueringer

- Asplan Viak AS og Agenda Kaupang AS 20. juni 2012 *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre.*
- Statens vegvesens rapporter nr. 263 *Innsigelser i Statens vegvesen – Resultater fra en spørreundersøkelse våren 2013*
- Lund-Iversen, Hofstad og Winsvold (NIBR-rapport 2013:10) *Innsigelser etter plan- og bygningsloven*
- NIVI rapport 2014:1 *Kartlegging av plankompetanse og plankapasitet i kommunene*
- Langset, M. and J.K. Nilsen (NIVI-rapport 2015:2) *Evaluering av regionalt planforum.*
- Asplan Viak AS 30. juni 2016 *Analyse av arealutvikling og arealkonflikter*
- Buanes, Nyseth og Nylund (Norut 11/2016) *Samordning av statlige innsigelser.*

Referater fra møter om regionalt planforum

- Møte mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fylkeskommunene og fylkesmennene i Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold 26. september 2017.
- Møte mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fylkeskommunene og fylkesmennene i Hordaland, Rogaland, Sogn- og Fjordane og Møre- og Romsdal 5. oktober 2017.

- Møte mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fylkeskommunene og fylkesmennene i Hedmark, Oppland, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag 31. oktober 2017.
- Møte mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fylkeskommunene og fylkesmennene i Nordland, Troms og Finnmark 7. november 2017.
- Møte mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og fylkeskommunene og fylkesmennene Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Vestfold 16. november 2017.

Statistikk

Kostra:

- Uttrekk fra Statistikkbanken – Kommune-stat-rapportering (KOSTRA).
- Statistisk sentralbyrå – *Arbeidsgrupperapporter 2018*.
- KOSTRA-skjema:
 - Skjema 20Plan Areal- og samfunnsplanlegging 2017.
 - Skjema 20Plan Areal- og samfunnsplanlegging 2016.
 - Skjema 20Plan Areal- og samfunnsplanlegging 2015.
 - Skjema 20Byggesak 2017.

Statistikk fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

- Statistikk over saker behandlet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i perioden 2009–2017.

Veiledere

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Reguleringsplanveileder*, Versjon 1, 15. februar 2017.

Faglitteratur

- Holth, Fredrik og Winge, Nikolai K. (2017) *Plan- og bygningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.

9 Vedlegg

Innsigelsesmyndighetenes ansvarsområder

De fire mest sentrale innsigelsesmyndighetenes ansvarsområder

Fylkesmennene:

- forurensning, herunder støy, lokalluft og klima, vannmiljøkvalitet, naturmangfold, landskap, friluftsliv, strandsone, samordnet areal- og transportplanlegging, kjøpesenter, tilstrekkelig boligbygging
- folkehelse, herunder miljørettet helsevern
- barn og unges interesser
- universell utforming
- samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet
- jord- og skogbruk herunder kulturlandskap
- reindrift

Fylkeskommunene:

- kulturminne-, kulturmiljø- og landskapshensyn, friluftsliv, samordnet areal- og transportplanlegging, kjøpesenter, regional plan eller planstrategi
- barn og unges interesser
- universell utforming
- fylkesveier
- havbruksinteresser, akvakultur

Statens vegvesen:

- riksveier, veitransport

NVE:

- energi-, skred-, flom-, vassdrags- og grunnvannsspørsmål

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 781 20





Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

-6 882 744 1 785 549 637 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 65