



**Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt  
selvstyre  
SLUTTRAPPORT**

Dato: 2012-06-20

---

**DOKUMENTINFORMASJON**

Oppdragsgiver: Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre  
Rapportnavn: SLUTTRAPPORT  
Utgave/dato: 1/ 2012-06-20  
Arkivreferanse: -

Oppdrag: 527382 – Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre  
Oppdragsbeskrivelse:  
Oppdragsleder: Erik Plathe  
Fag: Plan, utredning  
Tema: Planlegging etter PBL  
Leveranse: FoU-prosjekt

Skrevet av: Erik Plathe m fl.  
Kvalitetskontroll: Jan Martin Ståvi

Asplan Viak AS [www.asplanviak.no](http://www.asplanviak.no)

---

## FORORD

Asplan Viak AS og Agenda Kaupang AS har vært engasjert av Kommunesektorens organisasjon (KS) for å gjennomføre et FoU-prosjekt om innsigelsesinstituttets påvirkning på det lokale selvstyret. Prosjektets formål har vært å belyse hvordan innsigelsesinstituttet praktiseres, omfanget av innsigelser, hvordan innsigelse påvirker det lokale selvstyret, hvilke tiltak som kan iverksettes for å redusere omfanget av innsigelser, og hvilke tiltak som kan iverksettes for å styrke det lokale selvstyret i relasjon til innsigelsesinstituttet. Prosjektet skal adressere forslag til tiltak med hensyn til hva staten kan gjøre, fylkeskommunen kan gjøre, og hva kommunene kan gjøre selv.

Prosjektarbeidet er gjennomført i perioden august 2011 til juni 2012 og delt i 3 hovedfaser; fase 1 oversikt over status og utviklingen i bruken av innsigelsesinstituttet, fase 2 foreløpige analyser og føringer for innretting av dybdestudier, og fase 3 dybdestudier, forslag til tiltak og sluttrapportering.

Denne rapporten er prosjektets sluttrapport. I tillegg foreligger det to underlagsrapporter. Det er gjennomført en landsdekkende web-undersøkelse om praktisering av innsigelse som omfatter en stor database som også kan være relevant for videre utredningsarbeid.

Informasjons- og kunnskapsinnhenting i prosjektet omfatter en landsdekkende web-undersøkelse, diskusjonssamlinger i 5 utvalgte fylker, analyse av planeksempler og diskusjoner i flere andre fora blant annet Kommuneplankonferansen 2012. De fylkesvise diskusjonssamlingene som ledd i dybdestudiene har vært en viktig del av kunnskapsgrunnlaget i prosjektet, og har vært muliggjort gjennom en åpen og konstruktiv tilnærming fra myndigheter med innsigelseskompetanse som har deltatt i samlingene.

Det har vært opprettet en referansegruppe som har fulgt prosjektarbeidet. Referansegruppen har bestått av representanter fra 6 kommuner (Lier, Oppegård, Søgne, Tromsø, Sør-Aurdal og Sør-Fron), Nordland fylkeskommune, Fylkesmannen i Vestfold, Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kommunesektorens organisasjon. Referansegruppen har gitt viktige innspill til arbeidet gjennom 4 referansegruppemøter.

Prosjektet er gjennomført med cand. agric. Erik Plathe Asplan Viak AS som prosjektleder, og cand. agric. Jan Martin Ståvi Asplan Viak AS, cand. polit. Tor Dølvik Agenda Kaupang AS og cand. oecon Erik Holmelin Agenda Kaupang AS som prosjektmedarbeidere.



## SAMMENDRAG

Ordningen med innsigelse ble innført i tilknytning til plan- og bygningsloven av 1985. Formålet var å sikre at kommunene ikke vedtar arealplaner som strider mot nasjonale eller vesentlige regionale interesser, og at særlovsbehandlingen ble integrert i planbehandlingen slik at det ikke var behov for to eller flere planvedtak i en enkelt plansak. I plan- og bygningsloven av 2008 er innsigelse regulert i egne bestemmelser i loven (kapittel 5). Miljøverndepartementet har i brev klargjort hvilke organer som har innsigelseskompetanse etter den nye plan- og bygningsloven.

Innsigelsesinstituttet i plan- og bygningsloven gir statlige og regionale myndigheter adgang til å 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. Instituttet er et kraftig virkemiddel overfor kommunen som planmyndighet, og medfører at kommunen ikke kan vedta arealplan med endelig virkning før innsigelsen er trukket eller i siste instans om plansaken blir avgjort i Miljøverndepartementet. Arealplanmyndigheten er en viktig del av det lokale selvstyret i Norge.

### ***Innsigelse i planprosessen - definisjoner***

Etter plan- og bygningsloven kan innsigelse *fremmes* når planen er lagt ut til høring og offentlig ettersyn og senest innen høringsfristen.

I planpraksis brukes også *varsel* om innsigelse i planfasene før plan legges ut til høring og offentlig ettersyn. Varsel om innsigelse innebærer at innsigelsesmyndighet varslor kommunen om at det vil bli fremmet innsigelse til et planforslag som senere legges ut til offentlig ettersyn dersom planforslaget vil omfatte de løsningene som har vært presentert som en del av samhandlingen i de tidlige planfasene. I henhold til NOU 2001: 7 "*Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*" er det en ganske utbredt praksis å gi varsel om innsigelse. Dette bekreftes i denne undersøkelsen.

Innsigelse kan følgelig påvirke planprosessen i ulike faser, både i tidlige planfaser når planarbeidet varsles, under planarbeidet, og formelt som fremmet innsigelse etter at planforslaget er lagt ut til høring og offentlig ettersyn.

### ***Landsdekkende web-basert spørreundersøkelse***

En viktig del av informasjonsinnhenting om praktiseringen av innsigelse ble gjennomført som en landsdekkende web-basert spørreundersøkelse høsten 2011. Undersøkelsen ble sendt alle landets kommuner og de fleste myndigheter med innsigelseskompetanse. Spørsmålene i undersøkelsen ble rettet mot viktige karakteristika ved innsigelser, hvordan kommunene administrativt og politisk oppfatter instituttet i forhold til egen planlegging, hvordan myndigheter med innsigelseskompetanse bruker instituttet, og hvilke forbedringsområder aktørene mener det er for å redusere antallet innsigelser. Undersøkelsen omfatter planer i perioden 2007-2011 for å få informasjon om praktisering fra både før og etter ny plan- og bygningslov trådte i kraft. Kommunene er spurt om erfaringer fra konkrete prosesser knyttet til kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner, mens det er stilt spørsmål om generelle erfaringer til myndigheter med innsigelseskompetanse og når det gjelder reguleringsplaner.

Det foreligger svar fra 291 kommuner, dvs. 68 % av kommunene i Norge. Av dette er det svar fra folkevalgte (ordførere og utvalgsledere) i 156 kommuner (36 %) og administrasjonen

(arealplanfaglige) i 228 kommuner (53 %). Fra myndigheter med innsigelseskompetanse foreligger det 76 svar. Samlet sett har undersøkelsen god representativitet med god fordeling på kommunestørrelser og geografi samt fordeling på myndigheter med innsigelseskompetanse.

### ***Omfanget av innsigelser***

Omfanget av innsigelser må sees i sammenheng med hvordan innsigelse brukes som virkemiddel gjennom hele planprosessen. KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) rapporterer kun innsigelser som er fremmet når planer legges ut til høring og offentlig ettersyn. KOSTRA-tall for perioden 2007-2010 viser at det er fremmet innsigelse til mellom 42 % og 54 % av kommuneplanens arealdel/kommunedelplaner, og mellom 23 % og 32 % av reguleringsplanene som var lagt ut til høring og offentlig ettersyn i perioden. KOSTRA-tallene varierer fra år til år og det kan ikke pekes på en generell økning i denne perioden.

Den web-baserte spørreundersøkelsen omfatter både varsel om innsigelse i planprosessen og innsigelse som fremmes ved høring og offentlig ettersyn. Svarene viser at det ble varslet eller fremmet innsigelse i nær alle kommuneplanprosessene for perioden 2007-2010. Av 140 kommuner som hadde revidert kommuneplanen eller utarbeidet kommunedelplaner i perioden oppga 137 at det ble varslet eller fremmet innsigelse i planprosessen. Det foreligger ikke svar fra konkrete reguleringsplanprosesser, men det er grunn til å anta at bruk av innsigelse som varsel også gjør seg gjeldene her. Innsigelse er følgelig i omfattende bruk når planprosessene sees som helhet. Undersøkelsen viser også at kommunene tilpasser seg varsel om innsigelse enten helt eller delvis. Det vil si at varslet innsigelse enten helt eller delvis tas til følge. Omfanget i bruken av innsigelse som virkemiddel kan derved ikke leses ut av KOSTRA-tallene alene.

### ***Karakteristika ved innsigelse***

Innsigelser er karakterisert av en sammenheng mellom en eller flere årsaker, interesser innsigelsesmyndigheten vil ivareta i den konkrete plansaken, og styringsdokument(er) innsigelsen forankres i. En innsigelse er neppe begrunnet etter kravene i § 5-4 i plan- og bygningsloven om disse tre hovedelementene ikke er til stede, jfr. Ot.prp.nr 32 som understreker at innsigelse skal begrunnes, og av begrunnelsen må det klart framgå hvorfor planen ikke kan godtas, og det må dokumenteres at det lovbestemte kriteriet for å fremme innsigelse er oppfylt.

Uenighet om arealbruk er den klart viktigste innsigelsesårsaken både til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. I tillegg er innsigelser knyttet til manglende dokumentasjon og plankvalitet som juridiske feil ved plankart eller bestemmelser. Det er fylkesmennene med sine fagavdelinger, fylkeskommunene både som regionalutvikler/planveileder og med kulturminneavdeling samt Statens vegvesen som avgir flest innsigelser landet sett under ett. Dette følger av myndighetenes ansvarsområder og de nasjonale føringene som er gitt, og er som forventet.

Miljø og jordvern er de interessene det oftest er knyttet innsigelse til. I tillegg kommer samordnet arealbruk og transportsystem og kulturmiljø/kulturminner høyt. Også samfunnsikkerhet kommer relativt høyt. Dette er alle interesser som har et sterkt nasjonalt fokus og sektorlovverk, og som derved også får fokus i innsigelsessakene.

De viktigste styringsdokumentene for innsigelser er knyttet til særlov/forskrift, krav i plan- og bygningsloven eller rikspolitiske retningslinjer/statlige planretningslinjer. Samtidig er det en høy andel innsigelser som har grunnlag i ikke-juridiske styringsdokumenter som stortingsmeldinger, konvensjoner med videre. I en del saker er det uklart for kommunene hvilke styringsdokumenter som

er lagt til grunn. Samlet viser undersøkelsen at det er et stort og omfattende sett av styringsdokumenter som brukes i innsigelsessaker.

### ***Innsigelse i planprosessene***

Varsel om innsigelse er vanlig i planprosessene og kommunene tar varslene helt eller delvis til følge. I kommuneplanprosessene oppgir om lag halvparten av kommunene at de tilpasser seg varslene helt, mens den andre halvparten gjør det delvis.

Vel 30 % av kommunene og 50 % av innsigelsesmyndighetene oppgir at planprogrammet har hatt en viss funksjon mht. å redusere potensialet for at det fremmes innsigelse når planen senere legges ut til høring og offentlig ettersyn. Ofte er ikke planinnholdet klart nok i de tidlige planfasene til at det kan tas stilling til om arealplan kan være i konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse. Undersøkelsen viser at § 5-5 om begrensning i adgangen til å gi innsigelse ved manglende medvirkning kan ha hatt en viss betydning for at berørte myndigheter gir tidlige innspill, men mange er usikre. Manglende konkretisering av planinnhold i de tidlige planfasene er en naturlig begrensning for hvor konkrete innsigelsesmyndighetene kan være i sine tidlige tilbakemeldinger. Spesielt gjelder dette kommuneplanleggingen. Dette bekreftes i diskusjonssamlingene som er gjennomført i 5 fylker.

Undersøkelsen viser at det er gode samhandlingsrutiner i mange fylker, men at varierende praktisering gjør innsigelsesordningen mindre forutsigbar. 57 % av innsigelsesmyndighetene oppgir sin egen rolle som god og konstruktiv, mens 21 % av administrasjonen i kommunene mener den er det. Det er også en tydelig uenighet om i hvilken grad innsigelsesmyndighetene avveier interesser og bidrar til helhetsløsninger (13 % av administrasjonen i kommunene mot 40 % av innsigelsesmyndighetene). Nesten halvparten av innsigelsesmyndighetene oppga at de i stor eller noen grad bruker innsigelse for å komme i dialog med kommunen, noe instituttet ikke er laget for.

Kommunenes planfaglige administrasjon ble bedt om å svare hvordan meklingsfunksjonen fungerer. Av de 38 kommunene som har svart oppgir 76 % at de oppfatter meklingsfunksjonen som god.

### ***Konsekvenser for kommunen***

Innsigelse fører til økt tidsbruk i planprosessene. I gjennomsnitt oppgir kommunene 10 måneder lengre prosess for kommuneplanprosesser, noe som må anses som mye for en prosess som normalt bør ta rundt 2 år. Andre konsekvenser for reguleringsplaner er knyttet til at det blir vanskeligere å gjennomføre kommunens arealpolitikk, økte kostnader ved utbygging, men også i noen grad bedre planløsninger i følge den planfaglige administrasjonen i kommunene.

Undersøkelsens dybdestudier og gjennomgang av planeksemplere viser at innsigelser også brukes i plansaker der det er uklart om og hvordan nasjonal eller vesentlig regional interesse er berørt. Dersom det ikke er entydig at nasjonal eller vesentlig regional interesse er berørt, vil innsigelse også kunne ha den konsekvens at innsigelsesmyndighet griper inn i det lokale selvstyret og kommunens helhetsansvar for en bærekraftig arealpolitikk.

### ***Folkevalgtes synspunkter***

Det foreligger svar fra folkevalgte i 156 kommuner der 70 % av svarene er fra ordførere, de øvrige i hovedsak ledere av planutvalg. En stor del av de folkevalgte er helt (15 %) eller delvis (57 %) enig i at innsigelsesordningen er nødvendig for å sikre at kommunen i sitt planarbeid også tar hensyn til nasjonale eller viktige regionale interesser. En stor andel svarer også at ordningen er preget av for mye detaljstyring av kommunene, er tids- og ressurskrevende og begrenses ikke til de viktige sakene.

Vel 56 % mener innsigelse er for mye preget av sektorbaserte avgjørelser og for lite helhetlige vurderinger.

Nesten 80 % av de folkevalgte er helt (41 %) eller delvis (38 %) enig i at slik ordningen slik den praktiseres i dag har den for stor begrensning på det lokale selvstyret og bør endres. Det pekes på at innsigelse må begrenses til viktige saker med tydeligere kriterier for når det kan gis innsigelse, bedre samhandlingsrutiner, og bedre kontroll med hvordan myndigheter utøver innsigelsesmyndigheten.

### ***Analyse av planeksempler, manglende synliggjøring av konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Som en del av dybdestudiene i prosjektet er det gjennomført dokumentanalyser av 24 plansaker med innsigelse fra 5 utvalgte fylker for dybdestudier, henholdsvis Nordland, Sør-Trøndelag, Akershus, Telemark og Rogaland. Sakene er analysert prinsipielt for å identifisere årsak til innsigelse, om det er synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse og hvilke styringsdokumenter det er henvist til. Eksempelene omfatter kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og reguleringsplaner og er anonymisert. Eksempelene omfatter et spenn fra plansaker der det er synliggjort klar konflikt med nasjonal eller regional interesse, til plansaker der dette ikke er tilfelle.

Et hovedfunn er at årsaken til mange innsigelser er knyttet til uenighet om arealbruk, uten at det er dokumentert eller synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse i den konkrete plansaken. I noen saker er uenigheten lokal, og begrunnelsen forankret direkte i styringsdokumenter. Det er følgelig en uenighet om arealbruk eller vilkår i arealplan, men konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse er ikke dokumentert eller synliggjort av myndighet som har avgitt innsigelsen. I disse plansakene har innsigelsesmyndigheten en praksis som griper inn i eller representerer en stor risiko for å gripe inn i det lokale selvstyret uten at det er tilstrekkelig grunnlag for det etter § 5-4 i plan- og bygningsloven.

### ***Diskusjonssamlinger i 5 utvalgte fylker***

Som en del av dybdestudiene ble det gjennomført diskusjonssamlinger med regionale myndigheter og noen innbudte kommuner i de 5 utvalgte fylkene. Et hovedformål med møtene var å få bedre innsikt i hvilke utfordringer spesielt innsigelsesmyndighetene oppfatter de har i praktiseringen av innsigelse, og få synspunkter på foreløpige funn i prosjektet. Sammenfattet ble det pekt på betydningen av det felles ansvar både kommunene og innsigelsesmyndighetene har for å få til god samhandling og redusere antallet innsigelser. Det kom også fram at det er krevende for innsigelsesmyndighetene å dokumentere eller synliggjøre at det er eller kan være konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse innenfor flere plantema. Forholdet mellom innsigelse og planfaglige råd ble også løftet fram. Generelt tar kommunene i liten grad hensyn til planfaglige råd. I tillegg ble også betydningen av rolleforståelse og ledelse hos innsigelsesmyndighetene trukket fram.

### ***Forbedringsområder og forslag til tiltak***

Funnene og diskusjonene i prosjektet viser at det er bred enighet om at innsigelsesinstituttet har en viktig funksjon for å sikre at både lokale, nasjonale og vesentlig regionale interesser ivaretas i arealplanleggingen. I tillegg bidrar instituttet til at sektorlover kan samordnes med planleggingen etter plan- og bygningsloven.



Hovedutfordringen er knyttet til praktiseringen. Hovedfunnene i dette prosjektet peker på et tydelig behov for nye rammer for en bedre og mer enhetlig praktisering av innsigelse om instituttet fortsatt skal ha legitimitet, og fylle den viktige rollen det har i plansystemet.

Innsigelse inngår som en del av samhandlingen i arealplanleggingen og en mer enhetlig praksis må favne både statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå med samtidighet. Trolig er det behov for et nytt eller revidert rundskriv for praktisering av innsigelse. For å fange opp både utfordringer og god praksis bør rundskrivet utvikles i nær dialog med myndigheter med innsigelseskompetanse og kommunene.

For å styrke det lokale selvstyret vil det være særlig viktig at innsigelse begrenses til saker der nasjonal eller vesentlig regional interesse faktisk er berørt, utvikling av arealstrategier for plantema med et særlig behov for å klargjøre nasjonale og vesentlig regionale interesser, og at kommunene tar rollen som arealplanmyndighet og integrerer nasjonale og regionale hensyn i planleggingen.

Staten har en viktig rolle for å initiere en prosess for en fornyet og mer enhetlig praktisering av innsigelse. Ansvar for iverksetting vil ligge hos Miljøverndepartementet for videre oppfølging hos de enkelte fagdepartement og deres ytre etater som har innsigelsesmyndighet. Viktige problemstillinger vil være knyttet til å avgrense bruk av innsigelse til arealkonflikter der nasjonal eller vesentlig regional interesse faktisk er berørt, krav til bedre redegjørelse for konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse i de konkrete innsigelsessakene, forsterke planfaglige råd som virkemiddel i de tidlige planfasene og redusere bruken av varsel om innsigelse, bedre koordinering av statlige interesser for plantema der dette er særlig krevende, sterkere innretting av sektorveiledere og sektorrettede retningslinjer for bruk av innsigelse som i større grad legger vekt på samhandling, kunnskapsutveksling og veiledning, forutsigbar tidsbruk for avgjørelser av innsigelser i Miljøverndepartementet, og bedre samordning av kulturminneforvaltningen i plansaker.

Fylkeskommunene har viktige roller i planleggingen som regional planmyndighet og veiledningsansvar for kommunene i planleggingen. Fylkeskommunen er også sentral når det gjelder å utvikle samhandlingsrutinene i arealplanleggingen. I plansaker har fylkeskommunen også viktige oppgaver blant annet innen forvaltning av kulturminneloven og som eier av riksveger. Ved en bedre og mer enhetlig praktisering av innsigelse vil fylkeskommunen ha en viktig rolle knyttet til å utvikle samhandlingsrutiner som styrker planfaglige råd som virkemiddel i arealplanleggingen. Som regional planmyndighet vil også fylkeskommunens bruk av regional planstrategi og regionale planer for å avklare arealstrategier for plantema der dette er viktig for å klargjøre nasjonale og vesentlige regionale interesser være sentralt.

Kommunene må ta ansvaret som arealplanmyndighet og integrere nasjonale og vesentlige regionale interesser i arealplanleggingen, og skape rom for lokal utvikling og en bærekraftig arealpolitikk gjennom arealplanleggingen. Kommunene må også aktivt bruke de tidlige samhandlingsrutinene med berørte myndigheter, bruke planfaglige råd som gis av berørte myndigheter, og kvalitetssikre planer som legges ut til høring og offentlig ettersyn. Det vil også være viktig at folkevalgte får god opplæring i rammene for kommunens arealplanmyndighet.



**INNHOLDSFORTEGNELSE**

<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Innsigelsesinstituttet</b> .....	<b>15</b>
1.1 Lovgrunnlaget.....	15
1.2 Myndigheter som har innsigelseskompetanse i plansaker .....	17
1.3 Innsigelse i planprosessen - definisjoner .....	18
<b>2 Landsdekkende undersøkelse om praktisering av innsigelse</b> .....	<b>21</b>
2.1 Metode og oppslutning.....	21
2.2 Omfanget av innsigelser.....	23
2.2.1 KOSTRA-tall fra perioden 2007-2010 .....	23
2.2.2 Tall fra web-basert spørreundersøkelse .....	24
2.2.3 Sammenfatning .....	25
2.3 Karakteristika ved innsigelser.....	25
2.3.1 Sammenhengen mellom årsak, interesse og styringsdokument .....	26
2.3.2 Hvilke myndigheter bruker innsigelse.....	27
2.3.3 Årsakene til innsigelse .....	28
2.3.4 Styringsdokumenter lagt til grunn for innsigelse .....	34
2.3.5 Sammenfatning .....	38
2.4 Innsigelse i planprosessene.....	39
2.4.1 Varsel om innsigelse og kommunens tilpasning .....	39
2.4.2 Planprogrammets rolle.....	40
2.4.3 Betydningen av § 5-5.....	41
2.4.4 Mekling.....	43
2.4.5 Samhandlingen mellom kommunen og innsigelsesmyndighet.....	43
2.4.6 Overordnede og interne føringer for innsigelsesmyndighetenes praktisering.....	47
2.4.7 Sammenfatning .....	48
2.5 Konsekvenser for kommunen .....	50
2.5.1 Konsekvenser av innsigelsespraksis til kommuneplanens arealdel .....	50
2.5.2 Konsekvenser av innsigelsespraksis til reguleringsplaner .....	51
2.5.3 Sammenfatning .....	51
2.6 Folkevalgtes synspunkter på innsigelsesordningen .....	52
2.6.1 Sammenfatning .....	53
2.7 Synspunkter på forbedringsområder .....	54

2.7.1	Folkevalgte .....	54
2.7.2	Kommunenes administrasjon.....	55
2.7.3	Innsigelsesmyndighetene .....	56
2.7.4	Diskusjonsinnspill fra kommuneplankonferansen 6. - 7. februar 2012 .....	58
2.7.5	Sammenfatning .....	59
<b>3</b>	<b>Analyse av planeksempler .....</b>	<b>61</b>
3.1	Metode .....	61
3.2	Hovedoversikt planeksempler.....	63
3.3	Analyse av de enkelte planeksemplene .....	63
3.3.1	Kommuneplan med innsigelse til bolig, næring og tettstedsutvikling .....	63
3.3.2	Reguleringsplan for videreutvikling av nasjonal institusjon.....	64
3.3.3	Kommunedelplan for tettsted «stasjonsby».....	65
3.3.4	Reguleringsplan for utvikling av større næringsområde ved overordnet vegnett.....	66
3.3.5	Reguleringsplan for statsinstitusjon i mulig konflikt med riksveg og jernbane .....	67
3.3.6	Reguleringsplan for utvikling/omregulering av næringsområde ved tettsted.....	67
3.3.7	Omregulering av lufthavn.....	68
3.3.8	Ny lufthavn og næringsområde – kommunedelplan og reguleringsplan.....	69
3.3.9	Reguleringsplan for hytteområde i skog- og fjellterreng .....	70
3.3.10	Reguleringsplan for hytteområde i fjellterreng.....	70
3.3.11	Kommunedelplan for byområde .....	71
3.3.12	Kommunedelplan for tettsted og reiselivsdestinasjon .....	71
3.3.13	Reguleringsplan for bolig – skredfare.....	72
3.3.14	Reguleringsplan for næringsbygg – skredfare.....	72
3.3.15	Reguleringsplan for næringsområde/detaljhandel .....	73
3.3.16	Reguleringsplan for hytter mm – strandsone .....	73
3.3.17	Reguleringsplan for jernbaneterminal .....	73
3.3.18	Kommuneplan med omstridte områder for råstoffutvinning og utbygging .....	74
3.3.19	Reguleringsplan for næringsområde i bynær landkommune .....	75
3.3.20	Reguleringsplan for område ved vassdrag i by .....	75
3.3.21	Reguleringsplan for ny brygge i by .....	75
3.3.22	Kommunedelplan for bysentrum .....	76
3.3.23	Kommuneplan for fjellkommune – villrein, hytter.....	76
3.3.24	Kommuneplan ved by – jordvern mm.....	77
3.4	Hovedfunn .....	77

<b>4</b>	<b>Diskusjonssamlinger i 5 utvalgte fylker .....</b>	<b>81</b>
4.1	Det gjensidige grunnlaget for samhandlingen i arealplanleggingen .....	81
4.2	Avgrensningen av nasjonal og vesentlig regional interesse .....	83
4.3	Forholdet mellom innsigelse og planfaglige råd .....	84
4.4	Roller og ledelse .....	85
<b>5</b>	<b>Forbedringsområder og forslag til tiltak.....</b>	<b>87</b>
5.1	Fornyhet og mer enhetlig praksis for bruk av innsigelse .....	87
5.2	Det kommunale selvstyret og innsigelsesinstituttet .....	88
5.3	Hva kan staten gjøre? .....	89
5.3.1	Avgrense innsigelse til arealkonflikter der nasjonal eller vesentlig regional interesse faktisk er berørt .....	89
5.3.2	Bedre redegjørelse for konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse.....	89
5.3.3	Forsterke planfaglige råd som virkemiddel.....	90
5.3.4	Bedre koordinering av statlige interesser der dette er en særlig utfordring .....	90
5.3.5	Bedre innretting av tema/sektorveiledere og sektorrettede retningslinjer for bruk av innsigelse .....	90
5.3.6	Avgjørelse i Miljøverndepartementet som reell overprøvningsmulighet for kommunene .....	90
5.3.7	Bedre samordning av kulturminneforvaltningen i plansaker .....	91
5.3.8	Nytt rundskriv om innsigelse .....	91
5.4	Hva kan fylkeskommunen gjøre? .....	91
5.4.1	Utvikle samhandlingsrutiner som styrker planfaglige råd som virkemiddel i arealplanleggingen .....	91
5.4.2	Regional planstrategi og regionale planer som virkemiddel.....	91
5.5	Hva kan kommunene gjøre? .....	92
5.5.1	Ta ansvaret som arealplanmyndighet .....	92
5.5.2	Skape rom for lokal utvikling gjennom en aktiv arealpolitikk .....	92
5.5.3	Anvende de tidlige samhandlingsrutinene med berørte myndigheter og bruke planfaglige råd .....	92
5.5.4	Kvalitetssikre arealplaner før de legges ut til høring og offentlig ettersyn.....	93



# 1 INNSIGELSE SINSTITUTTET

Arealplanleggingen i kommunene er en viktig del av samfunnsplanleggingen i Norge. Det er få andre planprosesser som skaper så stort samfunnsmessig og politisk engasjement som arealplanleggingen. Gjennom de kommunale arealplanvedtakene utvikles og omfordes store verdier, og viktige miljø- og samfunnshensyn avveies politisk. Kommunenes arealplanmyndighet er en viktig del av det lokale selvstyret, og innsigelsesinstituttet må sees i lys av dette.

## 1.1 Lovgrunnlaget

Ordningen med innsigelse til arealplaner ble innført i plan- og bygningsloven i 1986 (loven av 1985), for å erstatte statlig stadfesting av generalplaner (dvs. kommuneplaner) og fylkesmannens stadfesting av reguleringsplaner. Bestemmelsene om innsigelse til kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og bebyggelsesplan er kompetanseregler som begrenser kommunens myndighet. Den rettslige betydning av innsigelse er at det ikke er gjort endelig planvedtak i kommunen, og at myndigheten overføres til Miljøverndepartementet.

Samtidig ble det lagt til rette for at særlovsbehandling (veglovgivningen, landbrukslovgivningen m fl) ble integrert i planbehandlingen, slik at det ikke var behov for to eller flere vedtak i en enkelt plansak. Berørte myndigheters adgang til å gi innsigelse er derved også en mekanisme for å sikre at vilkårene i særlov blir ivaretatt og overholdt i arealplanleggingen.

### § 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.

Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes.

### § 5-5. Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse

Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år. Dersom kommunen og innsigelsesorganet er uenig om adgangen til å fremme innsigelse etter denne bestemmelsen er avskåret, avgjør departementet spørsmålet.

I tilfeller som nevnt i første ledd tredje punktum får kommunens planvedtak først virkning når departementet har avgjort at innsigelsesadgangen er avskåret. Dersom departementet finner at innsigelsesadgangen er i behold, behandles saken videre på vanlig måte.

Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 3-2 tredje ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt sin varslingsplikt og kravene til varsling for vedkommende plantype.

I motsetning til i 1985-loven er innsigelsesinstituttet i den ny plan- og bygningsloven av 2008 regulert i egne bestemmelser (kapittel 5 "Medvirkning i planleggingen"). Instituttet er begrunnet i at kommunene i sitt planarbeid også har ansvar for at statlige og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt<sup>1</sup>. Innsigelsesadgangen skal sikre at kommunen ikke vedtar planer som strider mot slike interesser.

Innsigelsesinstituttet må også sees på som et nødvendig virkemiddel for å sikre at sektorlover reelt sett samordnes gjennom planvedtak etter plan- og bygningsloven, det vil si at plan- og bygningsloven blir den samordningsloven den er ment å være. I utgangspunktet er innsigelsesinstituttet en "unntaksbestemmelse" som skal brukes når konflikter med nasjonale og vesentlige regionale interesser ikke er kommet fram og løst gjennom ordinær samhandling i planprosessen.

Rammene for bruk av innsigelse er omtalt i Ot.prp.nr.32. (2007-2008) "Om lov om planlegging og byggesaksbehandling". Adgangen til å fremme innsigelse gjelder i henhold til § 5-4 fjerde ledd i plan- og bygningsloven; "*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*".

I henhold til Ot.prp.32 kan det fremmes innsigelse når;

- plan er i strid med det materielle innholdet i loven,
- det foreligger manglende beslutningsunderlag,
- plan er i strid med statlige planretningslinjer, bestemmelse eller regional planbestemmelse,
- plan er i strid med overordnet plan,
- planen har konsekvenser for andre forhold av vesentlig betydning for innsigelsesmyndighetens saksområde som for eksempel budsjetter på vedkommende myndighets saksområde, men det er spesielle hensyn ved offentlig virksomhet og myndighetsutøvelse, og de offentlige hensyn som skal ivaretas som er avgjørende, og ikke det enkelte organs rent forretningsmessige lønnsomhet jfr. Ot.prp.32.

Mekling er instituert i lovens § 5-6. Det er kommunen som anmoder fylkesmannen om mekling. Alternativt kan kommunen velge om det foretas avklaringer mellom kommunen og myndighet som har reist innsigelse direkte. Ved mekling undertegnes det meklingsprotokoll som dokumenterer resultatet av meklingen.

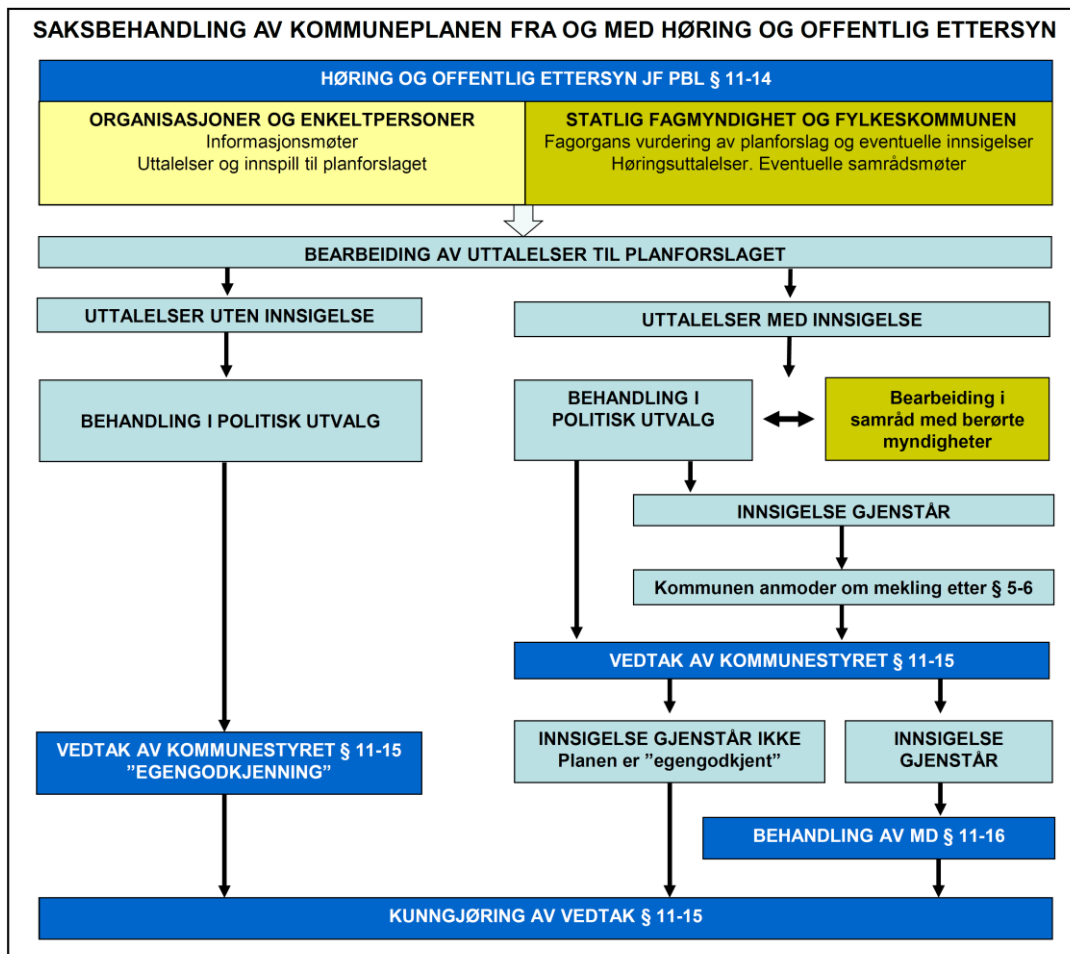
#### **§ 5-6. Mekling og avgjørelse av departementet**

Finner kommunen ikke å kunne ta hensyn til innsigelsen, skal det ordinært foretas mekling mellom partene. Dersom enighet ikke oppnås, treffer kommunen planvedtak og sender planen og innsigelsen, med meklerens tilråding, til departementet. Departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge og planen endres.

Kongen avgjør hvem som skal være mekler.

<sup>1</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plandelen).





Figur 1.1 Saksgang for kommuneplanens arealdel fra og med høring og offentlig ettersyn og hvordan mekling kan tre inn. Saksgangen vil i praksis være lik for reguleringsplan.

## 1.2 Myndigheter som har innsigelseskompetanse i plansaker

Miljøverndepartementet har i brev til fylker, kommuner og departementene datert 15.12.2009 klarlagt hvilke organer som har innsigelseskompetanse i plansaker etter den nye plan- og bygningsloven. Dette er følgende organer:

- Andre kommuner: Saker av vesentlig betydning for kommunen.
- Avinor AS: Luftfartsanlegg drevet av Avinor (SD)
- Biskopene/bispedømmerådene: Kirker og kirkegårder (KKD)
- Direktoratet for mineralforvaltning: Massetak, bergverk (NHD)
- Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap: Planer knyttet til virksomheter som håndterer farlige stoffer, transport av farlig gods, brannsikkerhet, herunder tunneller og underjordiske anlegg (JD)
- Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap: - Sivilforsvarsdistriktene: tilfluktsrom (JD)
- Fiskeridirektoratets regionkontor: Fiskeri, tang- og tarehøsting (FKD)
- Forsvarsbygg: Forsvarets interesser (FD)

- Fylkesmennene: Forurensning/vannmiljøkvalitet/klima/miljø-, naturmangfold, friluftsliv og landskapshensyn (MD), helsemessige forhold herunder miljørettet helsevern (HOD). Barn og unges interesser (BLD/KD). Samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet (JD). Jord- og skogbruk (LMD)
- Fylkeskommunene: Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapshensyn/friluftsliv regionale planinteresser/planfaglig kvalitet (MD), fylkesveger (SD), havbruksinteresser (FKD)
- Mattilsynet: Fiskesykdommer, drikkevann (HOD)
- Oljedirektoratet: Etablerte og planlagte landanlegg og rørledninger for petroleumsvirksomhet knyttet til utvinning av petroleum på norsk kontinentalsokkel (OED)
- Politidistriktene: Kriminalitetsforebygging (JD)
- Luftfartstilsynet: Støyhensyn ved lufthavnsdrift og reglene om luftfartshinder (SD)
- Kystverket: Havne- og farvannsforvaltning, utnyttelse av sjøområder, kaianlegg, sjøverts transport (FKD)
- Jernbaneverket: Jernbaner, jernbanetransport (SD)
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE): Energi-, skred-, vassdrags- og grunnvannsspørsmål (OED)
- Områdestyrene for reindriftssaker: Reindrift (LMD)
- Riksantikvaren: Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser (MD)
- Sametinget: Samiske kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser (MD) Samisk kultur og næringsutøvelse
- Statens vegvesen: Riksveger, vegtransport (SD)
- Statsbygg: Bygge- og eiendomspolitik og samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur (FAD)

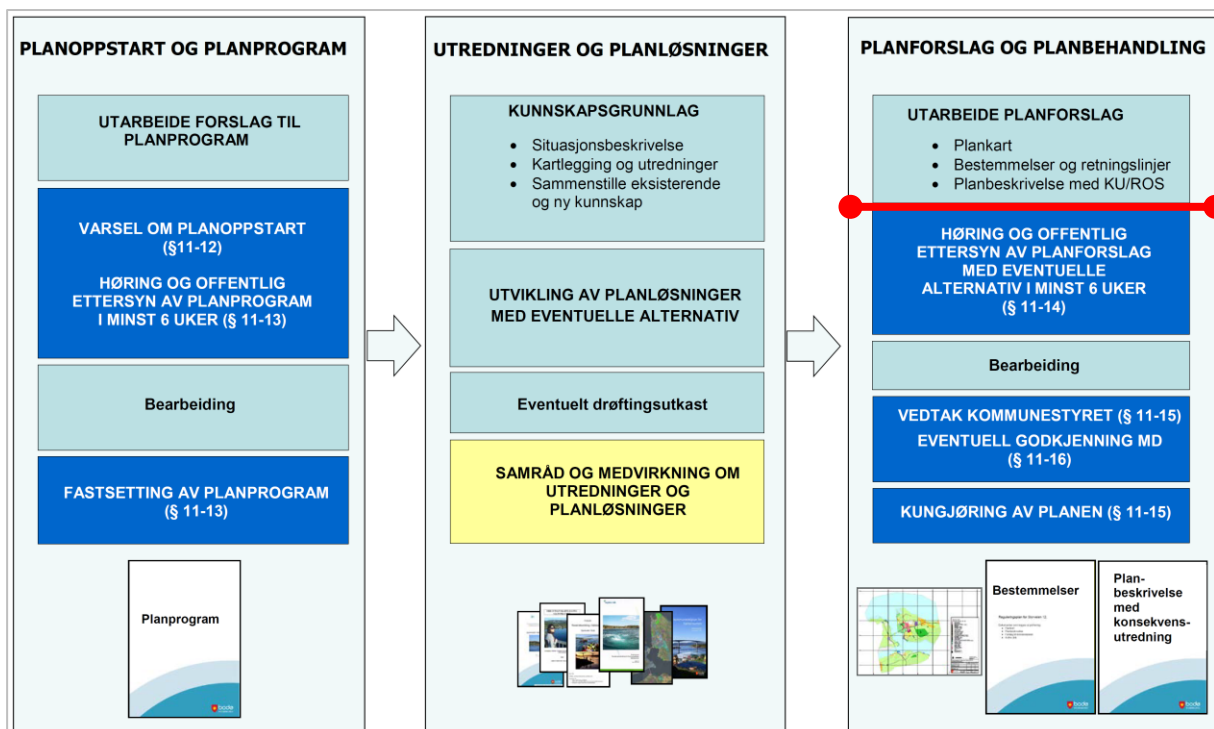
Ansvarsområdet for noen myndigheter er noe endret etter dette brevet ble sendt ut, og er følgelig ikke statiske.

### 1.3 Innsigelse i planprosessen - definisjoner

Etter plan- og bygningsloven kan innsigelse *fremmes* når planen er lagt ut til høring og offentlig ettersyn.

I planpraksis brukes også *varsel* om innsigelse i planfasene før plan legges ut til høring og offentlig ettersyn. Varsel om innsigelse innebærer at innsigelsesmyndighet varsler kommunen om at det vil bli fremmet innsigelse til et planforslag som senere legges ut til offentlig ettersyn dersom planforslaget vil omfatte de løsningene som har vært presentert som en del av samhandlingen i de tidlige planfasene. I henhold til NOU 2001:7 "*Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*" er det en ganske utbredt praksis å gi varsel om innsigelse. Dette bekreftes i denne undersøkelsen.

Innsigelse kan følgelig påvirke planprosessen i ulike faser, både i tidlige planfaser når planarbeidet varsles, under planarbeidet, og formelt som fremmet innsigelse etter at planforslaget er lagt ut til høring og offentlig ettersyn.



Figur 1.1. Hovedfasene i en kommuneplanprosess. I hovedsak gjennomløper de større reguleringsplanprosessene de samme fasene. Varsel om innsigelse skjer før planforslag er lagt ut til høring og offentlig ettersyn jf. rød markering i prosesskjema.

Innsigelse som virkemiddel i planprosessen kan ut fra dette deles inn i:

- **Varsel om innsigelse** som gis før arealplan legges ut til høring og offentlig ettersyn, enten muntlig gjennom møter eller skriftlig for eksempel gjennom uttalelse til planprogram eller varsel om planoppstart. Varsel om innsigelse er ikke regulert i loven, men brukes, noe ulikt blant innsigelsesmyndighetene, til å påpeke viktige interesser og hensyn som må ivaretas i den enkelte plansak. Dersom det ikke gjøres vil det formelt fremmes innsigelse når planen legges ut til høring og offentlig ettersyn.
- **Fremme innsigelse** som gis gjennom høringsuttalelse til arealplan lagt ut til høring og offentlig ettersyn (formelt brev). Vilkår og prosedyre for bruk av innsigelse er gitt i loven.

I rapportering om bruk av innsigelse for eksempel gjennom KOSTRA er det bare “fremmet innsigelse” som rapporteres.

Begrepet **reise innsigelse** er blant annet brukt i Ot. pr. nr. 32 (2007-2008) og T-2/04 “Rundskriv om endringer i plan- og bygningsloven” i første rekke synonymt med å fremme innsigelse. I denne rapporten brukes begrepet **reise innsigelse** når myndighet med innsigelseskompetanse på et stadium i planprosessen har brukt sin innsigelsesmyndighet for å fremme sine interesser. Med reise innsigelse menes derved både varsel om innsigelse i løpet av planprosessen og innsigelse som fremmes ved høring og offentlig ettersyn.



## 2 LANDSDEKKENDE UNDERSØKELSE OM PRAKTISERING AV INNSIGELSE

En viktig del av innhenting om informasjon om praktiseringene av innsigelsesinstituttet er gjort gjennom en landsdekkende web-basert spørreundersøkelse høsten 2011. Hovedformålet med spørreundersøkelsen var å gi en bred landsdekkende oversikt knyttet til:

- Omfanget av og viktige karakteristika ved innsigelser avgitt til kommuneplanens arealdel/kommunedelplaner og reguleringsplaner, og utviklingen i bruken av instituttet der det også fanges opp eventuelle praksisendringer etter at ny plan- og bygningslov trådte i kraft 01.07.09.
- Hvordan *kommunene* politisk (ordførere og leder av planutvalg) og administrativt (planansvarlige) oppfatter innsigelsesinstituttet i forhold til egen planlegging, og hvilke tiltak kommunene selv mener kan gjøres for å redusere antallet innsigelser og styrke det lokale selvstyret i relasjon til innsigelsesinstituttet.
- Hvordan *innsigelsesmyndighetene* bruker instituttet i praksis, hvilke eksterne og interne føringer som ligger til grunn for praktiseringen, og hvilke tiltak innsigelsesmyndighetene selv mener er viktig for å redusere antall innsigelser.

### 2.1 Metode og oppslutning

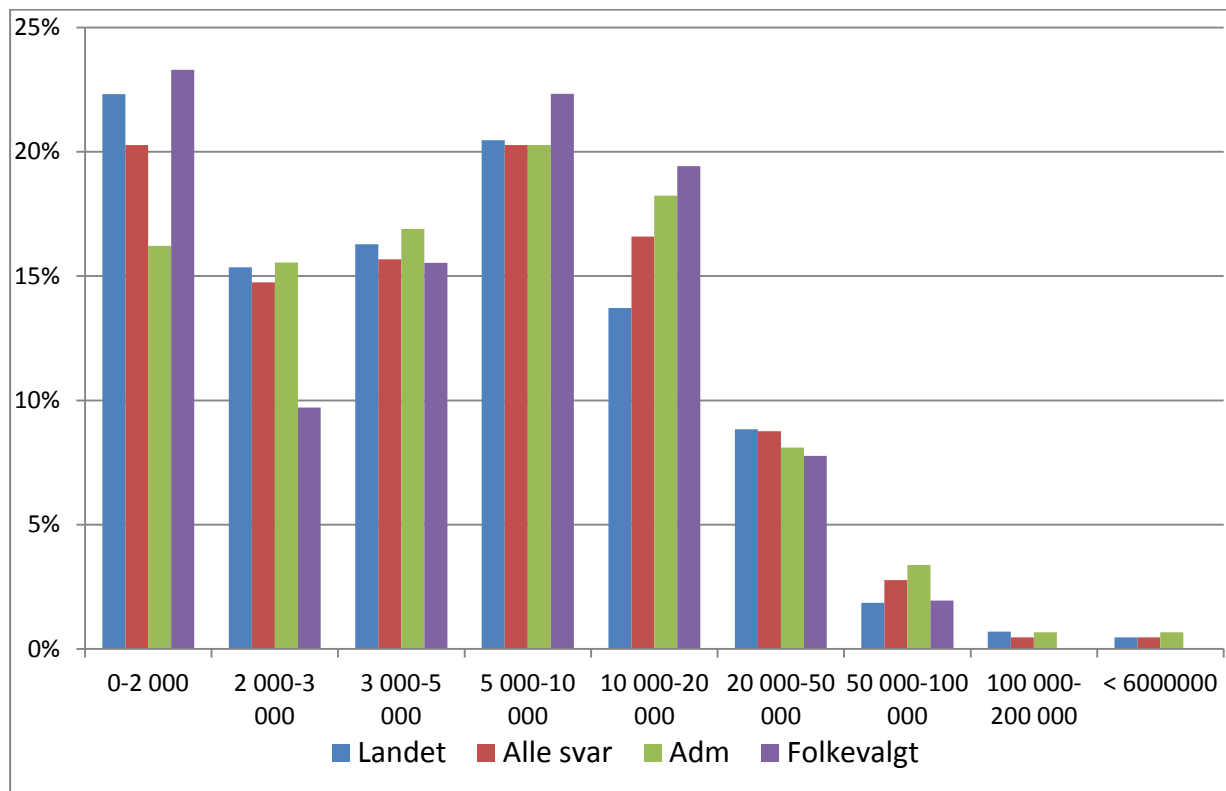
I undersøkelsen ble det valgt å bruke plansaker fra perioden 2007-2011 for å få informasjon om praktisering både før og etter at ny plan- og bygningslov trådte i kraft, og samtidig begrense undersøkelsens kompleksitet.

Spørreundersøkelsen er gjennomført som en web-basert undersøkelse med spørsmål som er sendt postmottak til alle kommunene og innsigelsesmyndigheter med utgangspunkt i de myndighetene som har innsigelseskompetanse, jfr. kapittel 1.2. Spørsmålene i undersøkelsen ble testet ut på noen kommuner og innsigelsesmyndigheter før den ble igangsatt. Undersøkelsen er gjennomført i tidsrommet oktober til november 2011. Av totalt 967 svar kom 263 inn i oktober og 209 etter at det var gjennomført purring i november.

Kommunestørrelse	Landet	Folkevalgte	Administrasjon	Alle svar
0-2 000	96	32	42	61
2 000-3 000	66	16	36	41
3 000-5 000	70	25	35	46
5 000-10 000	88	39	48	62
10 000-20 000	59	28	37	44
20 000-50 000	38	14	21	27
50 000-100 000	8	2	6	7
100 000-200 000	3	0	1	1
< 6000000	2	0	2	2
SUM	<b>430</b>	<b>156</b>	<b>228</b>	<b>291</b>

Tabell 2.1 Svarfordeling etter kommunestørrelse.

Det foreligger svar fra 291 kommune, dvs. 68 % av kommunene i Norge. Av dette er det svar fra folkevalgte i 156 kommuner (36 %) og administrasjonen i 228 kommuner (53 %). Det foreligger 76 svar fra innsigelsesmyndighetene. I tabell 2.1 og figur 2.1 er det vist hvordan svarene fordeler seg på kommunestørrelse.



Figur 2.1 Svarfordeling etter kommunestørrelse.

Svarene fra innsigelsesmyndighetene fordeler seg som vist i tabell 2.2.

Etat	Antall svar
Statens vegvesen	21
Fylkesmannsembetene	16
Fylkeskommunene	16
Fiskeridirektoratet	7
Kystverket	4
Reindriftsforvaltningen	4
NVE	4
Riksantikvaren	1
Direktoratet for mineralforvaltning	1
Statsbygg	1
Forsvarsbygg	1

Tabell 2.2 Svar fra innsigelsesmyndigheter.

Svarene fra fylkeskommunen fordeler seg med regionalavdeling (70 %) og kulturminneavdeling (30 %). Svarene fra fylkesmennene omfatter både ulike avdelinger og plankoordinatorer. Samlet sett har

undersøkelsen god representativitet både for kommunene og for innsigelsesmyndighetene. Blant viktige innsigelsesmyndigheter har Jernbaneverket og Sametinget ikke besvart undersøkelsen.

## 2.2 Omfanget av innsigelser

En av problemstillingene i prosjektet er å klargjøre i hvilket omfang innsigelse brukes i arealplanleggingen, og i hvilken grad det har vært en utvikling i bruken av innsigelse.

### 2.2.1 KOSTRA-tall fra perioden 2007-2010

KOSTRA<sup>2</sup> rapporterer om det er fremmet innsigelse når arealplan er lagt ut til høring og offentlig ettersyn. Kvaliteten på dataene er avhengig av kommunenes evne til å følge opp rapporteringen.

I tabell 2.3 er det satt opp KOSTRA-tall for perioden 2007-2010 for innsigelse fremmet til kommuneplanens arealdel inklusiv kommunedelplaner og reguleringsplaner.

	2007	2008	2009	2010
<b>Innsigelser til kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner</b>	54 % av 248 planer	47 % av 178 planer	42 % av 245 planer	48 % av 217 planer
<b>Innsigelser til reguleringsplaner</b>	23 % av 2615 planer	28 % av 2483 planer	32 % av 2666 planer	29 % av 2004 planer

Tabell 2.3. Andel planer det er fremmet innsigelse til ved høring og offentlig ettersyn i perioden 2007-2010 i henhold til KOSTRA. Kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner, og reguleringsplaner.

Tallene viser at det er fremmet innsigelse til mellom 42 % og 54 % av kommuneplanens arealdel/kommunedelplaner, og mellom 23 % og 32 % reguleringsplanene lagt ut til høring og offentlig ettersyn i perioden. Det kan ikke pekes på en entydig generell økning i andelen innsigelser i perioden. Tallene gir heller ikke grunnlag for å si at det har vært en økning etter at ny plan- og bygningslov trådte i kraft 01.07.2009.

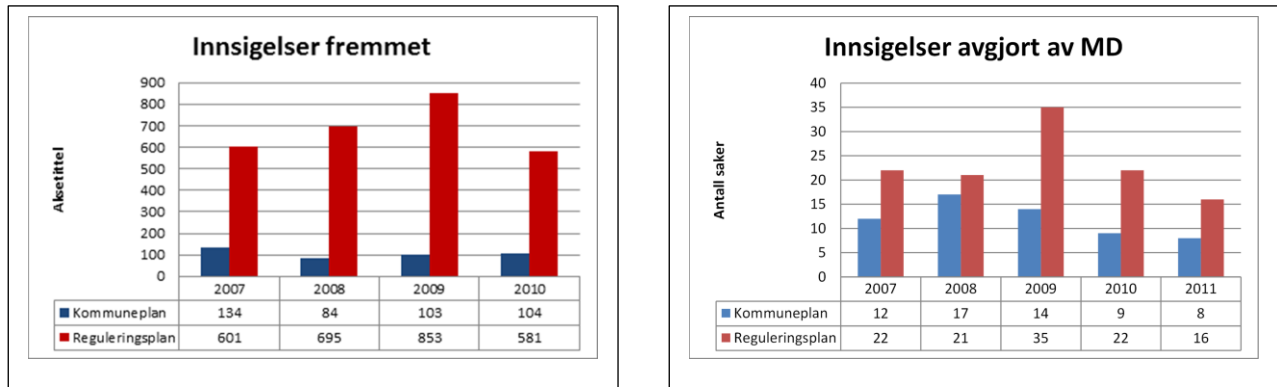
Som det går fram av tabell 2.4 er det svært få arealplaner (alle type planer) som kommer inn for avgjørelse til Miljøverndepartementet.

	2007	2008	2009	2010
<b>Avgjørelser i Miljøverndepartementet</b>	32 planer	47 planer	49 planer	30 planer

Tabell 2.4. Avgjørelser i Miljøverndepartementet i perioden 2007-2010 Kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner og reguleringsplaner. Kilde: Plannytt nr. 1 2011.

<sup>2</sup> KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. KOSTRA har vært obligatorisk for kommunene og fylkeskommunene fra og med 2001.

I figur 2.2 er det vist hvordan avgjørelsene i Miljøverndepartementet fordeler seg på kommuneplanens arealdel/kommunedelplaner og reguleringsplaner. I tallene for innsigelser avgjort av Miljøverndepartementet inngår ikke saker som avgjøres utenfor innsigelsesinstituttet, for eksempel omgjorte planvedtak, saker etter "markaloven"<sup>3</sup> og plansaker fra Svalbard. Dette forklarer avviket fra tallene i tabell 2.4.



Figur 2.2 Innsigelser fremmet ved høring og offentlig ettersyn til kommuneplanens arealdel/kommunedelplan og reguleringsplan og hvor mange som er avgjort i Miljøverndepartementet i perioden 2007-2010. Kilder: KOSTRA og Miljøverndepartementets hjemmeside.

Figur 2.2 viser at et stort antall innsigelser, særlig i reguleringsaker, blir løst lokalt/regionalt, dvs. uten behandling i Miljøverndepartementet.

### 2.2.2 Tall fra web-basert spørreundersøkelse

I den web-baserte spørreundersøkelsen er det hentet inn målrettet informasjon om problemstillingene i prosjektet.

Det er lagt vekt på å fange opp omfanget i bruk av innsigelse både knyttet til varsel om innsigelse og innsigelse som er fremmet når plan har vært lagt ut til høring og offentlig ettersyn. Dette gir et mer helhetlig bilde for hvordan innsigelse brukes i planprosessene jf. kapittel 1.3.

#### ***Innsigelser til kommuneplanens arealdel***

238 kommuner har svart på spørsmålene om innsigelse til kommuneplanens arealdel, og 236 kommuner om innsigelse til kommunedelplan.

Vel 60 % av kommunene eller 140 kommuner svarte at de hadde revidert kommuneplanens arealdel i perioden 2007 – 2011. 94 % av disse oppga at det ble reist en eller flere innsigelser til kommuneplanens arealdel. Det innebærer at det i praksis blir varslet eller fremmet innsigelse til nesten alle kommuneplanene som utarbeides når arealdelen revideres samlet. Bare 3 av 140 kommuner svarte det ikke ble reist innsigelse til kommuneplanens arealdel når de reviderte den.

#### ***Innsigelser til kommunedelplaner***

130 av kommunene (58 %) oppga at de hadde utarbeidet en eller flere kommunedelplaner i undersøkelsesperioden. Her oppga 64 % eller 77 kommuner at det ble reist en eller flere innsigelser

<sup>3</sup> LOV 2009-06-05 nr. 35: Lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven)



til kommunedelplanen(e) de utarbeidet. Det er følgelig en lavere andel innsigelser til kommunedelplaner enn når kommuneplanens arealdel revideres samlet. En viss feilkilde er at noen kommuner også har tatt med tematiske kommunedelplaner i vurderingen<sup>4</sup> som ikke er en arealplan. Andelen kommunedelplaner med innsigelse er derfor trolig høyere enn 64 %.

### ***Innsigelser til reguleringsplaner som er i samsvar med gjeldende kommuneplan***

I spørreundersøkelsen oppga vel 52 % eller 109 av 209 kommuner at de i perioden fra 2007 til 2011 mottatt innsigelse til en eller flere reguleringsplaner som var i samsvar med kommuneplanens arealdel. Undersøkelsen gir ikke tall for hvert år eller andel av totalt antall reguleringsplaner fremmet da dette ble vurdert å være for omfattende spørsmål for respondentene i denne kartleggingen.

#### **2.2.3 Sammenfatning**

KOSTRA-tallene viser at det i perioden 2007 – 2010 er fremmet innsigelse til mellom 42 % og 54 % av kommuneplanens arealdel/kommunedelplaner som var lagt ut til høring og offentlig ettersyn. Tallene varierer fra år til år mellom 42 % til 54 % og det kan ikke pekes på en generell økning i antallet innsigelser i denne perioden.

Den web-baserte spørreundersøkelsen som tar med både varsel om innsigelse og innsigelse som fremmes ved høring og offentlig ettersyn, viser på den andre siden at det gjennom planprosessen er varslet eller fremmet innsigelse til i praksis alle kommuneplanene (kommuneplanens arealdel revidert samlet for hele kommunen) som har vært utarbeidet i denne perioden. Dette viser at innsigelsesinstituttet er i omfattende bruk i kommuneplanleggingen.

For reguleringsplaner viser KOSTRA-tallene at det ble fremmet innsigelse til mellom 23 % og 32 % av reguleringsplanene som ble lagt ut til høring og offentlig ettersyn i perioden. Som for kommuneplanleggingen varierer tallene fra år til år og det kan ikke pekes på en generell økning i antallet innsigelser i perioden.

Den web-baserte undersøkelsen har ikke tall for bruk av innsigelse til reguleringsplaner gjennom hele planprosessen fordi dette ville bli for omfattende for kommunene å besvare. Det er likevel grunn til å anta at bruken av varsel om innsigelse som vi ser for kommuneplanens arealdel, også gjør seg gjeldende i reguleringsplanprosessene. Over halvparten av kommunene svarer også at de har mottatt innsigelse til reguleringsplaner som er i samsvar med kommuneplanens arealdel.

Samlet viser dette at når hele planprosessen sees samlet fra varsel om planoppstart fram til endelig vedtatt plan, er innsigelse i omfattende bruk. Omfanget i bruken av innsigelse som virkemiddel kan følgelig ikke leses ut av KOSTRA-tallene alene.

## **2.3 Karakteristika ved innsigelser**

I dette kapitlet er det gitt en gjennomgang av karakteristika ved innsigelse med basis i svarene fra den web-baserte spørreundersøkelsen. Fokus er hele planprosessen og ikke bare formelle innsigelser fremmet ved høring og offentlig ettersyn.

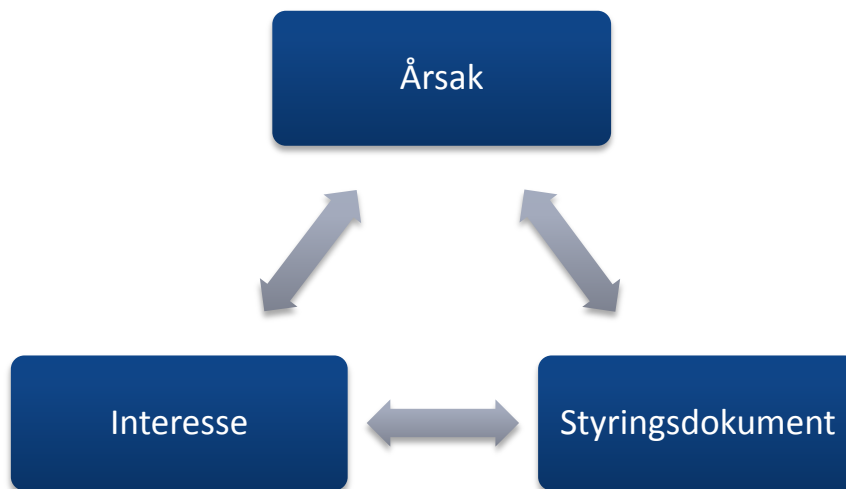
---

<sup>4</sup> Går fram av kommentarene gitt til spørreskjemaene.

### 2.3.1 Sammenhengen mellom årsak, interesse og styringsdokument

Innsigelse skal etter § 5-4 siste ledd i plan- og bygningsloven konkret begrunnes. Det er viktig å skille mellom myndigheters innsigelseskompetanse jfr. kapittel 1.2, og kravet til konkret begrunnelse av en innsigelse som ligger i plan- og bygningslovens § 5-4 siste ledd.

I prosjektet har det vært sentralt å få klargjort hva denne begrunnelsen består i. Det vil si hvilke karakteristika innsigelse har, og hvordan dette brukes i praksis. I denne rapporten defineres dette som karakteristika ved innsigelse og består av tre hovedelementer; årsak, interesse og styringsdokument. Innsigelser er følgelig bygget opp av en *sammenheng mellom* en eller flere årsaker, en eller flere interesser innsigelsesmyndighetene vil ivareta, og et grunnlag, dvs. styringsdokumenter innsigelsesmyndighetene kan vise til i den konkrete plansaken.



Figur 2.3. Innsigelse består av en sammenheng mellom årsak, interesse og styringsdokument.

**Årsakene** til innsigelse ble i undersøkelsen inndelt i:

- Arealkonflikter eller andre konflikter mellom kommunen og innsigelsesmyndigheten
- Manglende dokumentasjon knyttet til planen
- Plankvalitet eller juridiske forhold knyttet til plankart og bestemmelser

**Interesser** innsigelsesmyndighetene skal ivareta omfatter et stort felt som ble inndelt i følgende hovedområder:

- Miljø (miljø kan underdeles ytterligere jfr. kapittel 2.5.1.)
- Samordnet arealbruk og transportsystem
- Kulturmiljø og kulturminner
- Landbruk (herunder jordvern)
- Reindrift
- Fiskeri
- Statlige og fylkeskommunale utbyggingsinteresser (samferdselsanlegg, forsvar og andre offentlige utbyggingsformål)
- Samfunnsikkerhet (herunder ras og flom)

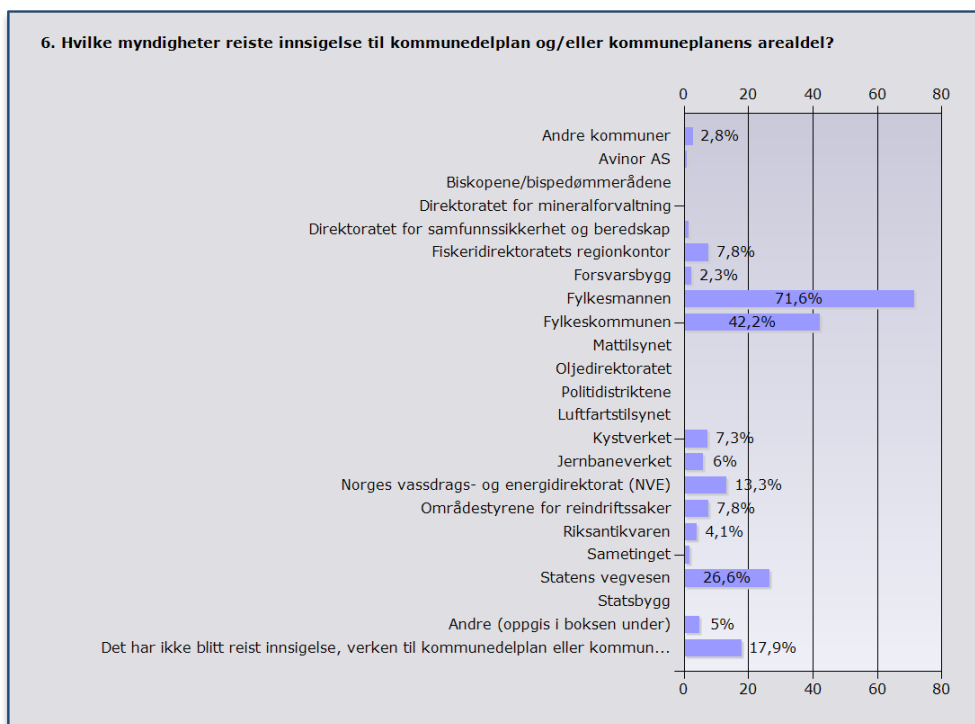
- Barn og unge, tilgjengelighet for alle, folkehelse, trafikksikkerhet
- Andre grunner som er av vesentlig betydning for innsigelsesmyndighetens saksområde

**Styringsdokumenter (grunnlag)** for innsigelse omfatter de styringsdokumentene innsigelsesmyndighetene kan legge til grunn for innsigelse i en konkret plansak. I undersøkelsen ble dette delt inn i:

- I strid med særlov eller forskrift
- I strid med krav i plan- og bygningsloven
- I strid med statlig planretningslinje (rikspolitisk retningslinje)
- I strid med statlig planbestemmelse (rikspolitisk bestemmelse)
- I strid med overordnet plan
- I strid med regional planbestemmelse etter ny plan- og bygningslov
- I strid med andre statlige styringsdokumenter, som stortingsmeldinger, konvensjoner og lignende

### 2.3.2 Hvilke myndigheter bruker innsigelse

Kommunene er i undersøkelsen spurt konkret om hvilke myndigheter som har brukt innsigelse i tilknytning til kommuneplanens arealdel og kommunedelplan, og generelt når det gjelder reguleringsplaner som er i tråd med gjeldende arealdel til kommuneplanen.

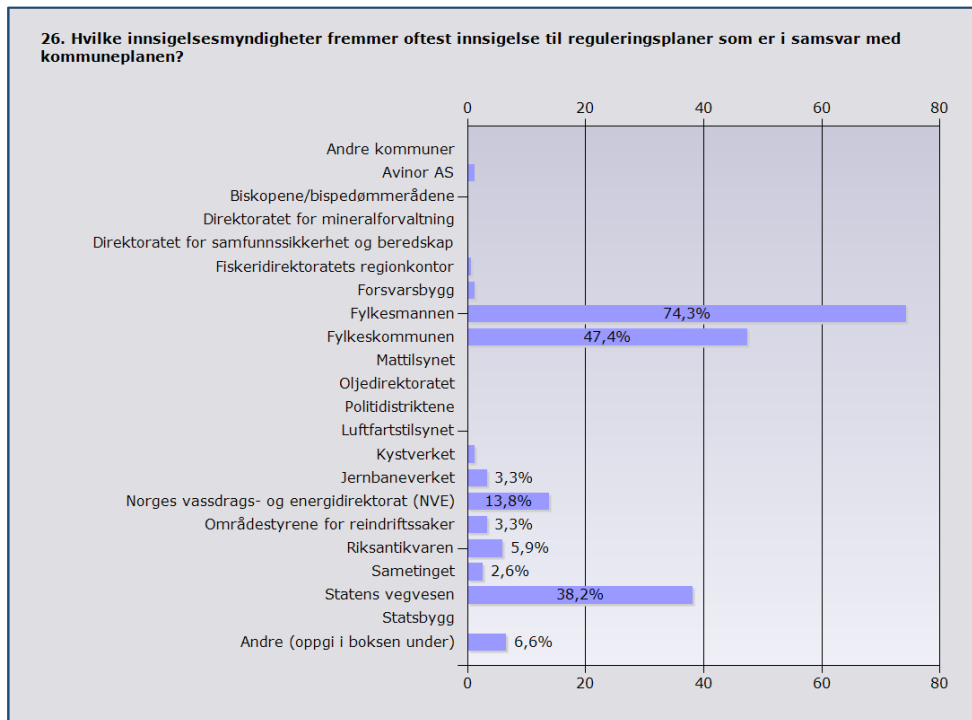


Figur 2.4. Hvilke myndigheter som bruker innsigelse til kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. Administrasjonen i 218 kommuner har svart.

I figur 2.4 er det vist hvilke myndigheter som brukte innsigelse til kommuneplanens arealdel eller arealrettet kommunedelplan. I hovedsak er det Fylkesmannen, fylkeskommunen og statens vegvesen

som er de innsigelsesmyndighetene som oftest bruker innsigelse. Fylkesmannen med sine avdelinger står her i en særstilling. Denne fordelingen samsvarer relativt godt med uttrekk fra KOSTRA.

I undersøkelsen ble det også spurt om hvilke myndigheter som oftest bruker innsigelse til reguleringsplaner som er i samsvar med gjeldende kommuneplan jfr. figur 2.5.



Figur 2.5. Hvilke myndigheter som bruker innsigelse til reguleringsplan i samsvar med kommuneplanens arealdel. Administrasjonen i 152 kommuner har svart.

Som det går fram av figur 3.3 er hovedbildet det samme som for kommuneplanens arealdel, med unntak av statens vegvesen som har mange innsigelser i denne type plansaker. Årsakene til dette er trolig knyttet til innsigelser ved utforming av vegløsninger som først blir konkretisert på reguleringsplannivået. Fylkeskommunenes innsigelser her er i stor grad trolig knyttet til fornminner som først avdekkes når områder reguleres og undersøkelsesplikten etter kulturminnelovens § 9 utløses.

Svarene fra respondentene kan både omfatte innsigelse som fremmes ved høring og offentlig ettersyn og varsel om innsigelse. Når det gjelder spørsmål knyttet til varsel om innsigelse spesielt vises det til kapittel 2.4.

### 2.3.3 Årsakene til innsigelse

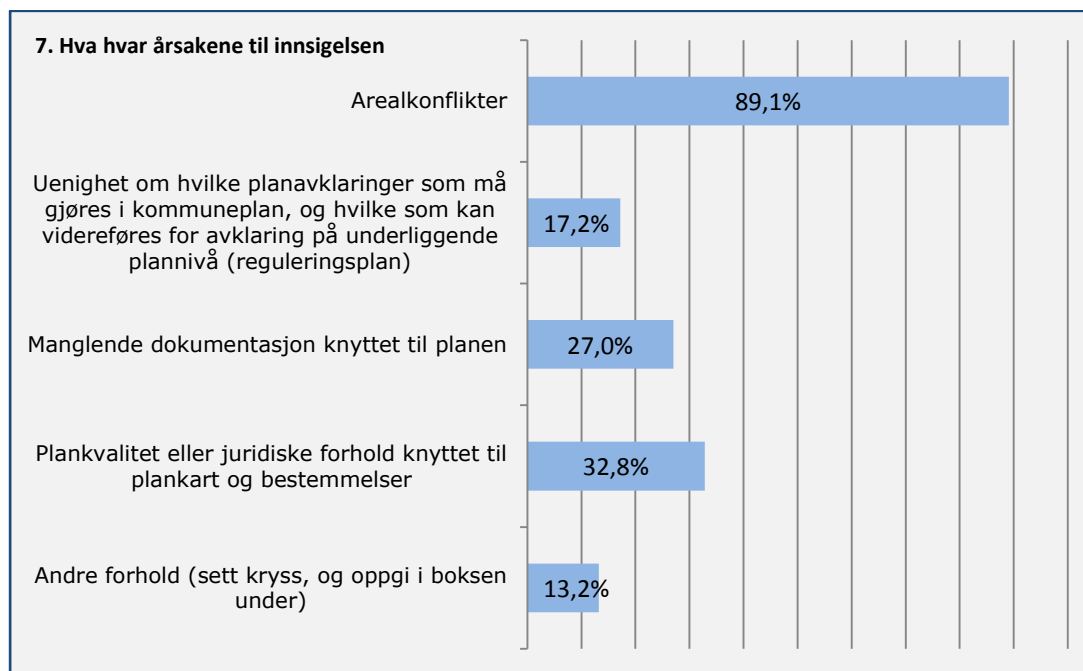
Spørsmålene om årsakene til innsigelse er delt inn i og tilpasset om det er spørsmål til kommuneplanens arealdel/kommunedelplan eller reguleringsplan.

#### **Årsaker til innsigelse til kommuneplanens arealdel og kommunedelplan**

Kommunene er i undersøkelsen spurt om hva som har vært årsakene til innsigelsene til kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan når denne ble revidert i perioden 2007-2011. I figur 2.6 er det vist hva som var hovedårsakene til innsigelsene i disse plansakene.

Arealkonflikter eller uenighet om arealbruk er den klart viktigste årsaken til at det reises innsigelse til kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. I tillegg er mange innsigelser knyttet til manglende dokumentasjon til planen eller juridiske feil knyttet til plankart eller bestemmelser. Det er også flere som oppgir uenighet om hvilke planavklaringer som må gjøres i kommuneplan, og hvilke som kan videreføres for avklaring på underliggende plannivå (reguleringsplan).

Mange kommuner sier også i kommentarene at innsigelse kan ha flere årsaker i en og samme plan. Det kan være innsigelse fra flere myndigheter med ulike årsaker.



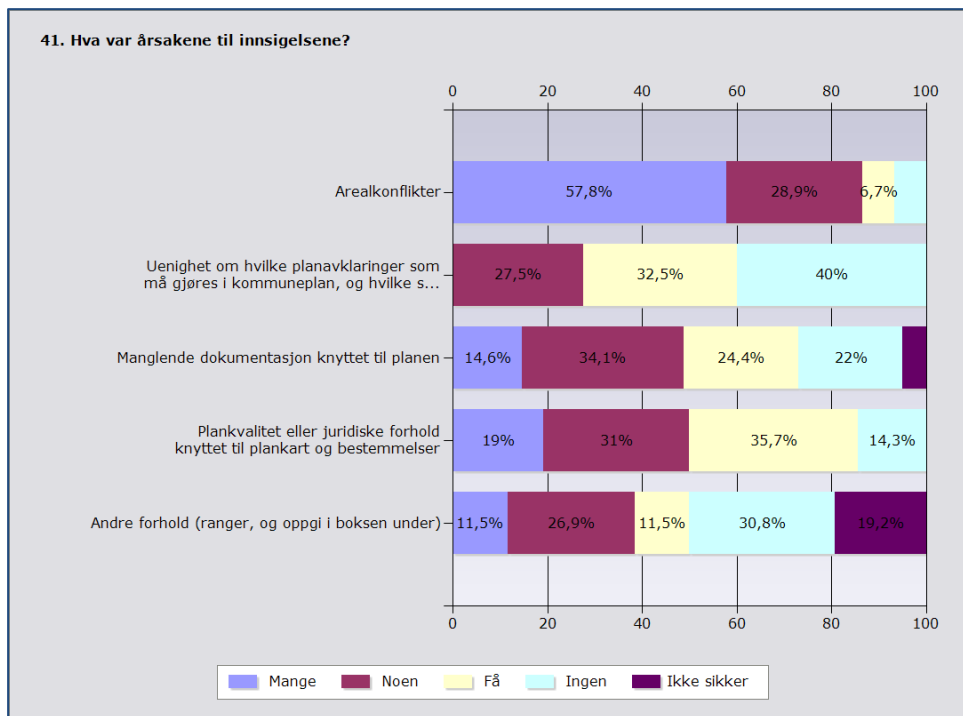
Figur 2.6. Årsakene til at det ble reist innsigelse til kommuneplanens arealdel/kommunedelplan slik administrasjonen i kommunene ser det. 174 kommuner har svart.

Fordelingene av årsakene til innsigelsene er i hovedsak som forventet. Hovedtyngden er knyttet til arealkonflikter og ulike syn på arealløsninger hos kommunen og berørt myndighet med innsigelseskompetanse.

Innsigelsesmyndighetene er spurt om årsakene til innsigelser generelt og ikke til enkelte plansak. I figur 2.7 er det vist hvordan innsigelsesmyndighetene oppfatter årsakene til innsigelse. Generelt er det relativt godt sammenfall mellom kommunenes oppfatning av årsakene til innsigelse, og de årsakene innsigelsesmyndighetene oppgir selv om svarene ikke er direkte sammenlignbare.

En relativ høy andel av innsigelsene er knyttet til plankvalitet eller juridiske forhold. I en situasjon der det ikke lenger er automatisk legalitetskontroll<sup>5</sup> knyttet til kommunale planvedtak er det en problemstilling om dette er en relevant innsigelsesårsak. Spesielt gjelder det i de tilfellene der feil anvendelse av bestemmelse eller formål ikke berører nasjonale eller vesentlige regionale interesser.

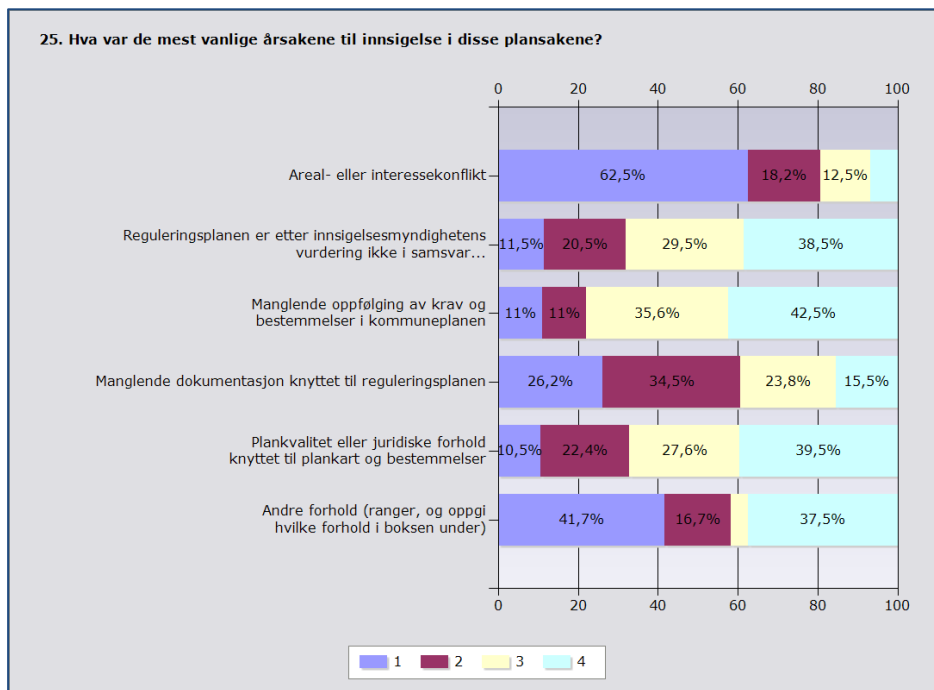
<sup>5</sup> Det er anledning for minst tre medlemmer av kommunestyret å bringe en sak inn for lovlighetskontroll, og det er også adgang for fylkesmannen å ta en plansak opp til lovlighetskontroll av eget tiltak etter de vanlige reglene i kommuneloven § 59.



Figur 2.7. Årsakene til at det ble reist innsigelse til kommuneplanens arealdel/kommunedelplan slik innsigelsesmyndighetene ser det. 50 innsigelsesmyndigheter har svart.

### Årsaker til innsigelse til reguleringsplaner som er i samsvar med kommuneplanens arealdel

Kommunene er spurt om årsakene til innsigelse til reguleringsplaner som er i samsvar med kommuneplanens arealdel spesielt jfr. figur 2.8.



Figur 2.8. Årsaker til innsigelse til reguleringsplaner som er i samsvar med kommuneplanens arealdel. Opplysninger fra kommunene. 107 kommuner har svart.

Svarene viser overraskende nok at hovedårsaken til at det reises innsigelse til reguleringsplaner i samsvar med kommuneplanens arealdel er areal- eller interessekonflikt. Dette kan trolig forklares ved at det er først gjennom reguleringsplanarbeidet det gjøres kulturminneundersøkelser, klarlegges forhold knyttet til rekkefølgekrav, byggegrenser mv, og at det fremmes mange reguleringsplaner som ikke er i samsvar med kommuneplanens arealdel. Men det kan også indikere at innsigelsesmyndigheten brukes til detaljstyring ut over det instituttet er intendert til.

Når det gjelder samlekategorien andre forhold så viser kommentarene at dette dels er årsaker som ligger under de øvrige årsakskategoriene, eller er knyttet til forutsetninger innsigelsesmyndighetene mener må være oppfylt før planen kan godkjennes (økonomi, rekkefølgekrav for tiltak på overordnet vegnett mv).

### ***Interesser innsigelser er knyttet til***

Innsigelser er knyttet til at myndighet med innsigelseskompetanse ønsker å ivareta en eller flere interesser som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning.

Interessene er i undersøkelsen inndelt i:

- Miljø
- Samordnet arealbruk og transportsystem
- Kulturmiljø og kulturminner
- Landbruk (herunder jordvern)
- Reindrift
- Fiskeri
- Statlige og fylkeskommunale utbyggingsinteresser (samferdselsanlegg, forsvar og andre offentlige utbyggingsformål)
- Samfunnsikkerhet (herunder ras og flom)
- Barn og unge, tilgjengelighet for alle, folkehelse, trafiksikkerhet
- Andre grunner som er av vesentlig betydning for innsigelsesmyndighetens saksområde

Miljø er underdelt i<sup>6</sup>:

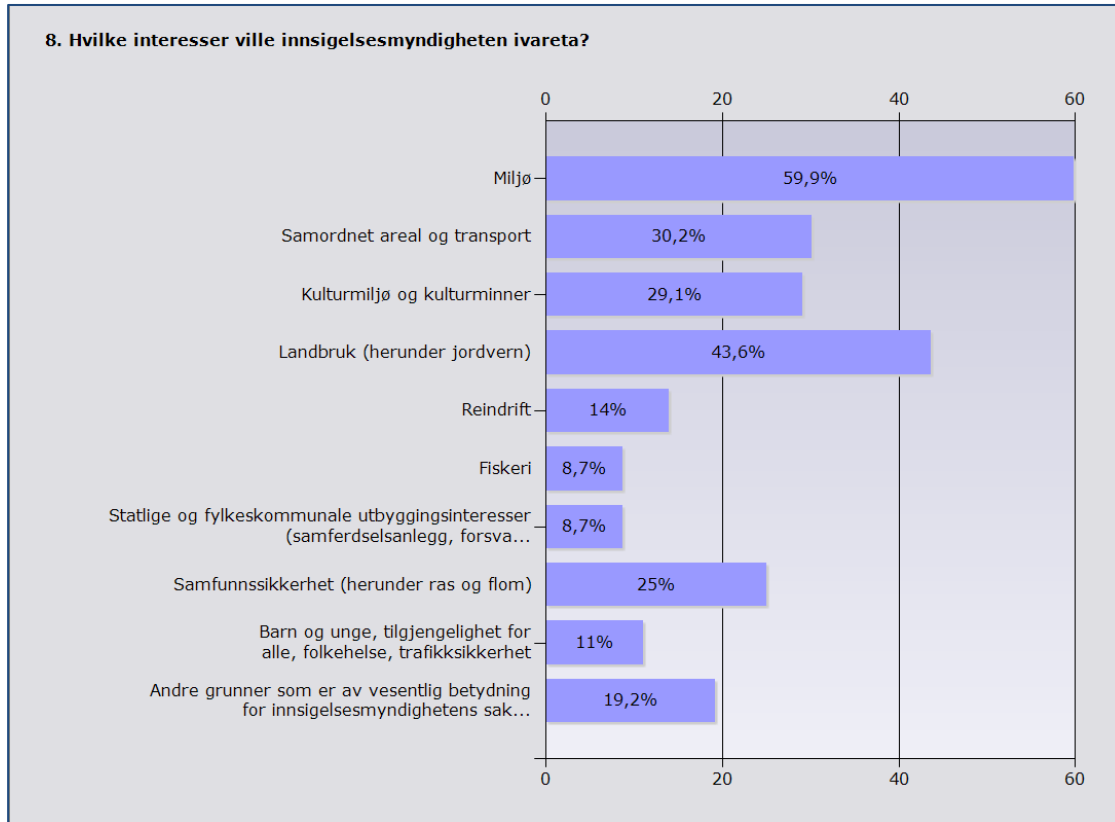
- Strandsone
- Naturmangfold
- Landskap
- Friluftsliv
- Inngrepsfrie naturområder
- Villrein
- Støy eller forurensning

---

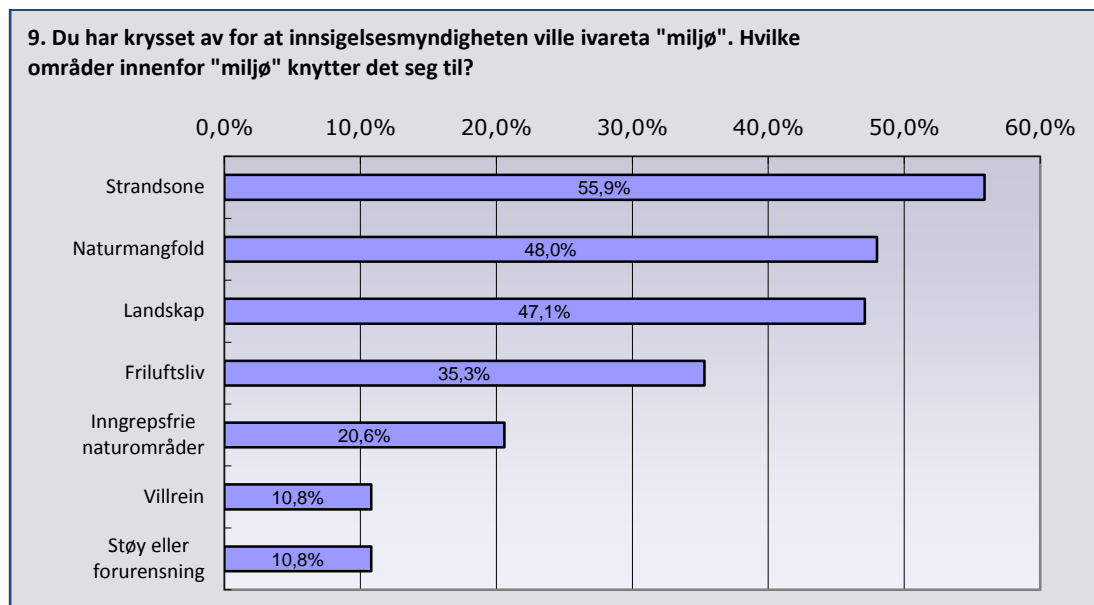
<sup>6</sup> Inndelingen er av hensyn til videre analyse noe mer spesifisert enn MDs oversikt gitt i Plannytt nr. 1/2011.

### Interesser ved innsigelse til kommuneplanens arealdel

I figur 2.9 er det gitt en oversikt over hvordan kommunens administrasjon har oppfattet hvilke interesser innsigelsesmyndighetene ville ivareta når kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan ble revidert i perioden 2007-2011.



Figur 2.9. Kommunenes oppfatning av hvilke interesser innsigelsesmyndighetene ville ivareta når det ble reist innsigelse til kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. 172 kommuner har svart.



Figur 2.10. Ulike miljøtema innsigelsene er knyttet til når det reises innsigelse til kommuneplanens arealdel. Kommunenes oppfatning. 102 kommuner har svart.



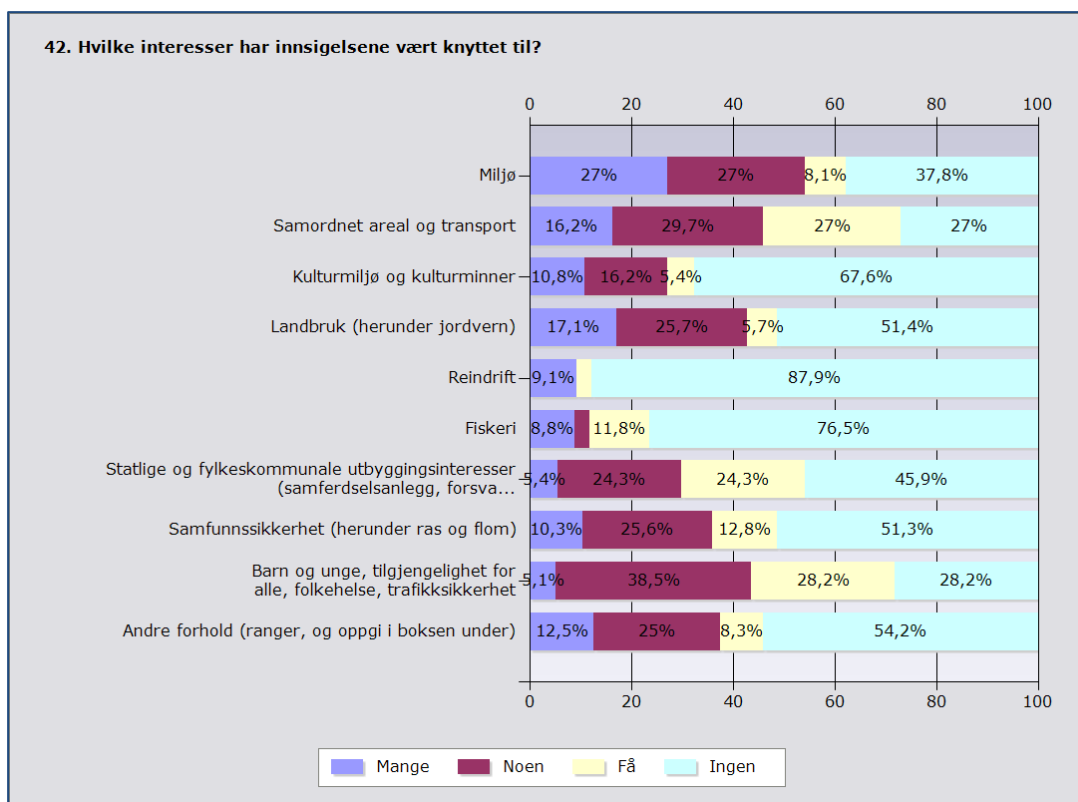
Miljø og jordvern er de interessene det oftest er knyttet innsigelse til. I tillegg kommer samordnet areal og transport og kulturmiljø/kulturminner og samfunnssikkerhet høyt. Dette er alle interesser som har et sterkt nasjonalt fokus og som derved også får fokus i plansaker.

Fordelingen på interesser viser også en klar sammenheng med hvilke innsigelsesmyndigheter som oftest bruker innsigelse. Fylkesmennene kommer høyt med hensyn til bruk av innsigelse, og forvalter også nasjonale interesser knyttet til miljø og jordvern.

Hovedkategorien miljø fordeler seg på temaene som vist i figur 2.10. Oversikten viser at mange innsigelsessaker er knyttet til strandsoner, naturmangfold og landskap.

### ***Innsigelsesmyndighetenes svar på hvilke interesser innsigelse brukes til å ivareta på henholdsvis kommuneplan- og reguleringsplannivå***

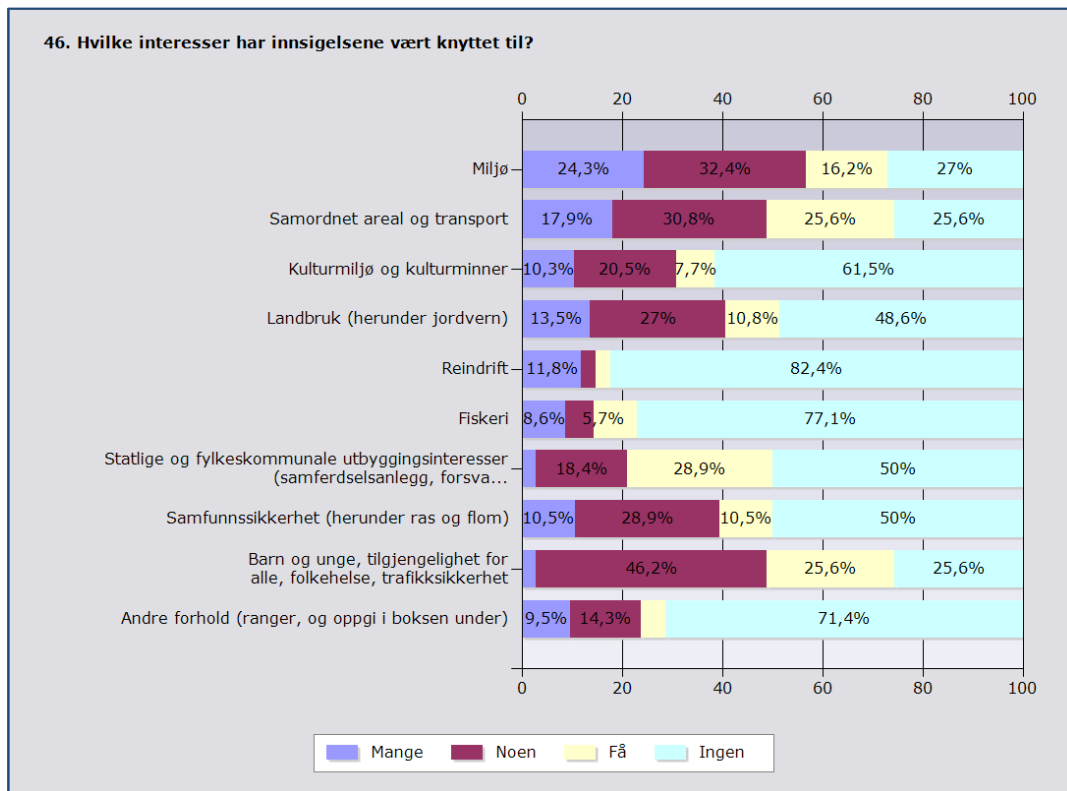
Innsigelsesmyndighetene ble bedt om besvare hvilke interesser som ønskes ivaretatt når det ble brukt innsigelse i tilknytning til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan generelt jfr. figur 2.11 og 2.12.



Figur 2.11. Interesser som innsigelse har vært knyttet til – kommuneplaner. 49 innsigelsesmyndigheter har svart.

Svarene viser et overraskende samsvar mellom interesser som ønskes ivaretatt ved innsigelse til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. For eksempel er areal og transport en interesse som brukes like mye ved innsigelse til reguleringsplan som til kommuneplan. Dette er et areal-strategisk tema som er nært knyttet til de arealmessige hovedgrepene i kommuneplanen, og i mindre grad til reguleringsplaner og utforming av tiltak. En forklaring kan være at det fremmes mange reguleringsplaner som er i strid med kommuneplanen, og som kan være i konflikt med nasjonale eller regionale interesser knyttet til samordnet areal- og transport. En annen forklaring er at samordnet

areal- og transport generelt brukes mye som interesse i innsigelsessaker fordi det er et viktig nasjonalt politikkområde. Samtidig er dette et plantema der det ofte ikke er entydig at nasjonale eller vesentlig regionale interesser er berørt. I dette perspektivet kan det også reise en diskusjon om grensesnittet mot kommunens egen planmyndighet og det lokale selvstyret.



Figur 2.12. Interesser som innsigelse har vært knyttet til – reguleringsplaner. 46 innsigelsesmyndigheter har svart.

### 2.3.4 Styringsdokumenter lagt til grunn for innsigelse

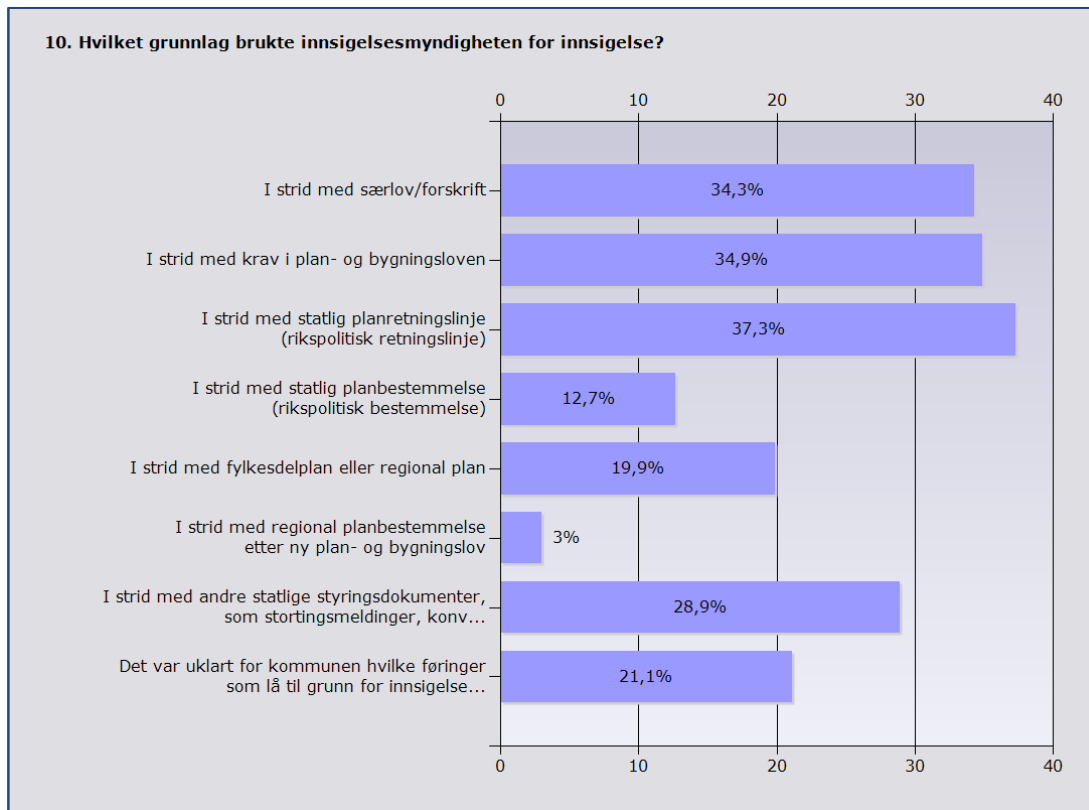
I undersøkelsen ble det spurt om hvilket grunnlag eller styringsdokumenter som lå til grunn for innsigelser. Grunnlaget/styringsdokumentene ble inndelt i:

- I strid med særlov/forskrift
- I strid med krav i plan- og bygningsloven
- I strid med statlig planretningslinje (rikspolitisk retningslinje)
- I strid med statlig planbestemmelse (rikspolitisk bestemmelse)
- I strid med fylkesdelplan eller regional plan
- I strid med regional planbestemmelse etter ny plan- og bygningslov
- I strid med andre statlige styringsdokumenter, som stortingsmeldinger, konvensjoner og lignende

I tillegg ble kommunene spurt om det var uklart for kommunen hvilke føringer som lå til grunn for innsigelse, og innsigelsesmyndighetene ble spurt om det var andre grunner av vesentlig betydning for innsigelsesmyndighetens saksområde. De nasjonale forventningene etter § 6-1 i plan- og bygningsloven ble vedtatt første gang i juni 2011, og er derfor ikke med i spørsmålsstillingen.

### ***Styringsdokumenter lagt til grunn for innsigelse til kommuneplanens arealdel***

Både kommunene og innsigelsesmyndighetene er spurt om grunnlaget for innsigelse knyttet til kommuneplanens arealdel. Svarene fra kommunene er knyttet til konkrete plansaker, mens innsigelsesmyndighetene har svart på generelt grunnlag.



Figur 2.13. Kommunenes oppfatning av hvilket grunnlag innsigelsesmyndigheten brukte for innsigelse. 166 kommuner har svart.

I figur 2.13 er det gitt en oversikt over kommunenes svarfordeling med hensyn til grunnlaget for innsigelser til kommuneplanens arealdel /kommunedelplan.

Det viktigste grunnlaget/styringsdokumentene for innsigelsene er knyttet til at planen er i strid med særlov/forskrift, krav i plan- og bygningsloven eller statlige planretningslinjer (rikspolitiske retningslinjer etter gammel plan- og bygningslov).

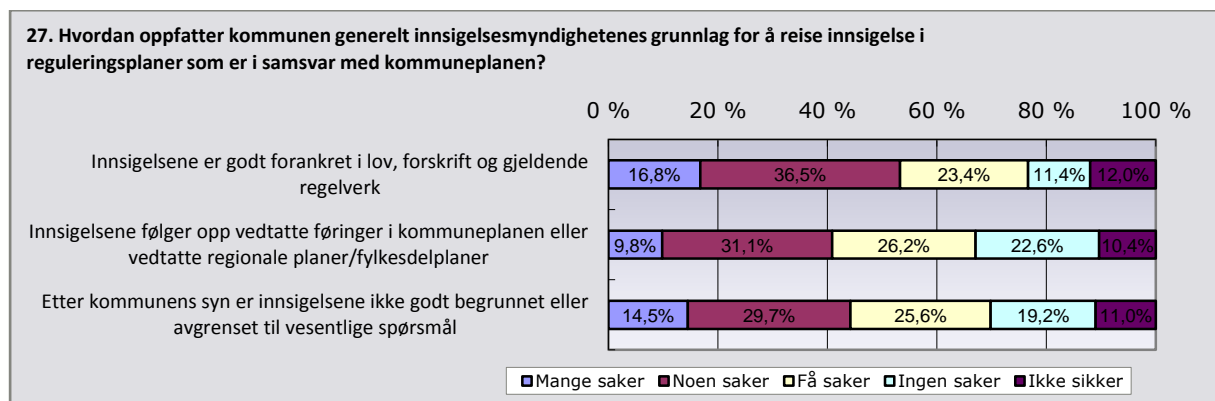
I tillegg er det mange innsigelser som har grunnlag i andre dokumenter som stortingsmeldinger, konvensjoner (for eksempel den Europeiske landskapskonvensjonen) med videre. Dette er dokumenter som er generelle og åpner for stor grad av skjønnsvurderinger hos innsigelsesmyndigheten. Det er også mange kommuner som oppgir at det var uklart for kommunen hvilke føringer som lå til grunn for innsigelsene.

Innsigelsesmyndighetene er spurt generelt om grunnlaget for innsigelser til kommuneplanens arealdel. En ser her i hovedsak den samme fordelingen på innsigelsesgrunner som oppgitt fra kommunene.

### ***Styringsdokumenter lagt til grunn for innsigelse til reguleringsplan i samsvar med kommuneplanens arealdel***

Kommunene ble spurt spesielt om grunnlaget for innsigelse til reguleringsplaner som er i samsvar med kommuneplanens arealdel. Det ble her fokusert på om kommunen oppfattet at innsigelsesgrunnlaget var godt forankret i lov/forskrift, eller overordnede planer, eller om innsigelsene ikke var godt nok begrunnet eller avgrenset til vesentlige spørsmål.

Av svarene går det fram at flere kommuner enn de som oppgav at de hadde erfaringer med innsigelse til reguleringsplan som er i samsvar med vedtatt reguleringsplan, har svart på dette spørsmålet. Det innebærer at det må tas høyde for at det også ligger inne erfaringer fra reguleringsplaner som er i strid med kommuneplanens arealdel i svarene.



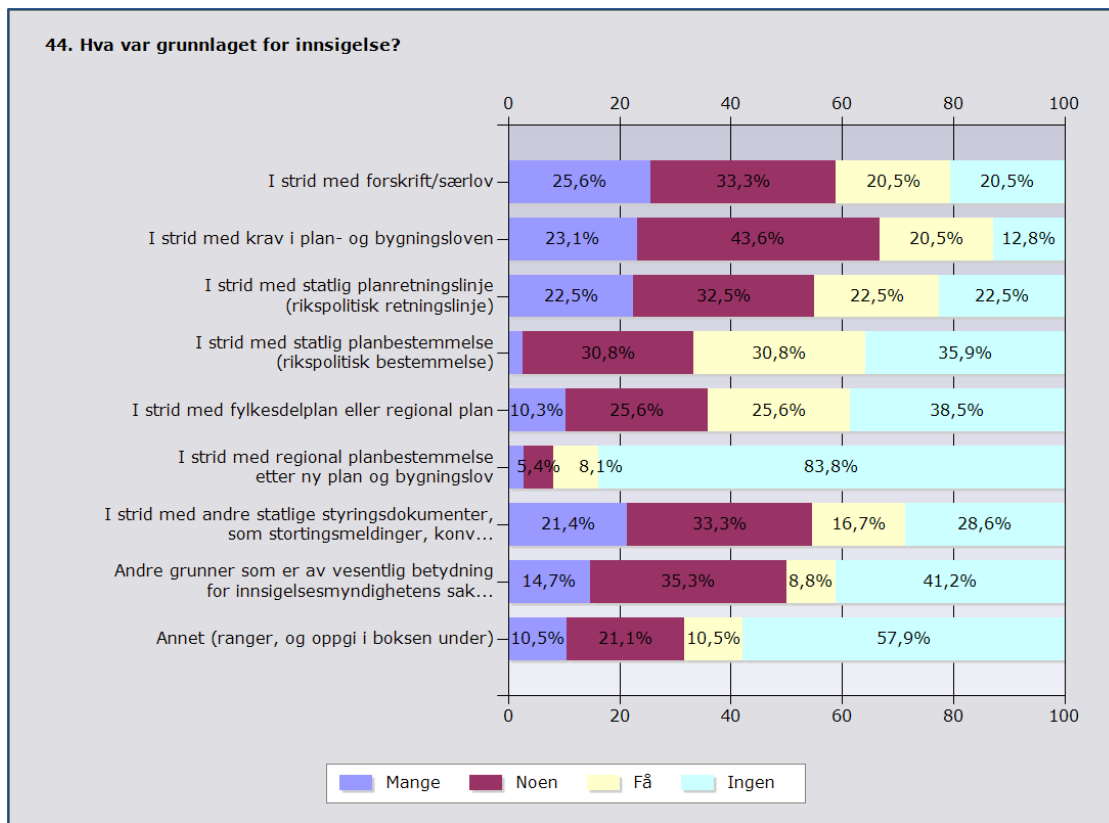
Figur 2.14. Kommunenes oppfatning av hvilket grunnlag innsigelsesmyndigheten brukte for innsigelse til reguleringsplaner som er i samsvar med kommuneplanens arealdel. 177 kommuner har svart.

Som det går fram av figur 2.14 mente 43 % at innsigelsene hadde god forankring i mange/noen saker, mens 44 % mente innsigelsen i mange/noen saker ikke var godt begrunnet var godt eller avgrenset til vesentlige spørsmål.

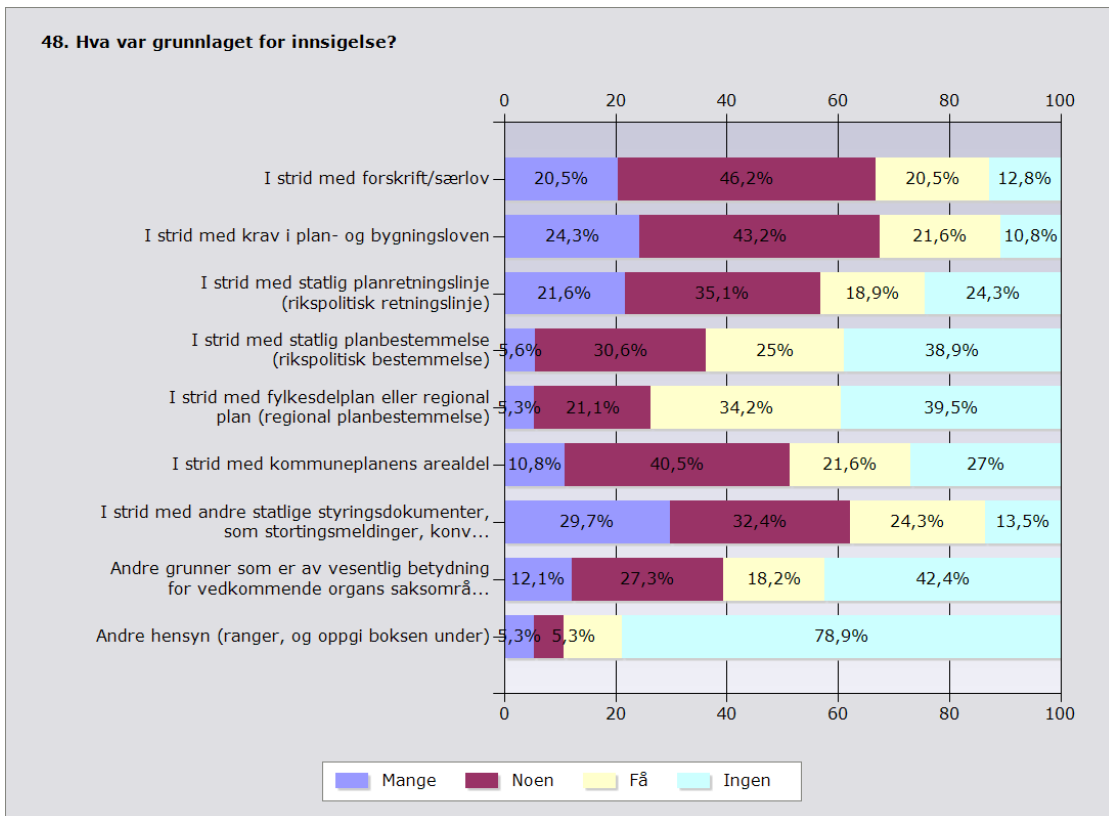
### ***Styringsdokumenter lagt til grunn for kommuneplanens arealdel sammenholdt med reguleringsplan.***

Innsigelsesmyndighetene ble bedt om å besvare med hvilket grunnlag det blir gitt innsigelse til kommuneplan og reguleringsplan. Svarene går fram av henholdsvis figur 2.15 og 2.16. Det overraskende her er at mer generelle og åpne styringsdokumenter også brukes som styringsdokument for innsigelse til reguleringsplaner. I reguleringssaker kommer i strid med stortingsmeldinger, konvensjoner mv ut som hyppigste grunnlag, og faktisk med høyere andel enn for kommuneplanens arealdel.

I utgangspunktet skal reguleringsplan bygge på kommuneplanens arealdel. De viktigste overordnede avklaringene skal derved være avklart, og det er vanskelig å se hvorfor disse dokumentene brukes så aktivt som styringsdokumenter også på reguleringsplannivå. En forklaring kan være at dette favner reguleringsplaner som fremmes i strid med kommuneplanens arealdel. En annen er at disse dokumentene faktisk brukes aktivt som styringsdokumenter for innsigelse også på reguleringsplannivå, og selv om reguleringsplanen er i samsvar vedtatt kommuneplan.



Figur 2.15. Innsigelsesmyndighetenes generelle oppfatning av hvilket grunnlag som brukes for innsigelse til kommuneplanens arealdel. 49 innsigelsesmyndigheter har svart.



Figur 2.16. Innsigelsesmyndighetenes generelle oppfatning av hvilket grunnlag som brukes for innsigelse til reguleringsplaner. 44 innsigelsesmyndigheter har svart.

### 2.3.5 Sammenfatning

Den web-baserte spørreundersøkelsen omfatter 291 kommuner og 76 innsigelsesmyndigheter med god representasjon av kommunetyper og for landet som helhet. Utgangspunktet er hvordan innsigelse brukes som virkemiddel gjennom hele planprosessen.

Som en del av undersøkelsen er viktige karakteristika ved innsigelser kartlagt:

- Hvilke myndigheter bruker innsigelse.
- Årsakene til innsigelse.
- Interesser innsigelsene er knyttet til.
- Styringsdokumenter knyttet til bruk av innsigelse.

#### **Innsigelse er karakterisert av en sammenheng mellom årsak, interesse og grunnlag**

Innsigelser i en konkret plansak er bygget opp av en sammenheng mellom en eller flere årsaker, en eller flere interesser innsigelsesmyndighetene vil ivareta, og et grunnlag, dvs. styringsdokumenter som gir innsigelsesmyndigheten grunnlag for å reise innsigelse i det konkrete tilfelle. Det er et krav i plan- og bygningslovens § 5-4 at innsigelser skal begrunnes.

#### **Klar sammenheng mellom myndigheters ansvarsområder og bruk av innsigelse**

Det er fylkesmennene med sine fagavdelinger, fylkeskommunen både som regionalutvikler/planveileder og med kulturminneavdeling samt Statens vegvesen som avgir flest innsigelser landet sett under ett. Dette følger av ansvarsområdene myndighetene har og de nasjonale føringene som er gitt. Lokalt kan det være knyttet mange innsigelser til andre myndigheter som for eksempel områdestyrene for reindrift i områder der dette er en viktig interesse i arealplanleggingen.

#### **Arealkonflikter er viktigste innsigelsesårsak både på kommuneplan og reguleringsplannivå**

De viktigste årsakene til innsigelse er arealkonflikter og uenighet om arealbruk. I tillegg er plankvalitet og juridiske feil en viktig årsak. Det bør være en diskusjon om dette er en relevant innsigelsesårsak all den tid det ikke lenger er legalitetskontroll av kommunale planvedtak, dersom de juridiske feilene ikke har konsekvenser for nasjonal eller vesentlig regional interesse. Manglende dokumentasjon til planen er også en hyppig innsigelsesårsak. Dette er en årsak med et stort rom for skjønn hos innsigelsesmyndigheten.

Det er påfallende at areal- og interessekonflikt er en like høy innsigelsesårsak for reguleringsplaner som for kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner. Dette kan være et uttrykk for at mange reguleringsplaner fremmes i strid med kommuneplanens arealdel, men det kan også indikere at innsigelsesmyndigheten brukes til detaljstyring av kommunene.

#### **Innsigelser knyttes til interesser med sterkt nasjonalt fokus**

Miljø og jordvern er de interessene det oftest er knyttet innsigelse til. I tillegg kommer samordnet areal og transport og kulturmiljø/kulturminner høyt. Også samfunnssikkerhet kommer relativt høyt. Dette er alle interesser som har et sterkt nasjonalt fokus og som derved også får fokus i plansaker.

Det er overraskende at samordnet areal og transport er en interesse som brukes like mye ved innsigelse til reguleringsplan som til kommuneplan. Samordnet areal og transport er et areal-strategisk tema nært knyttet til de arealmessige hovedgrepene i kommuneplanen, og i mindre grad til reguleringsplaner og utforming av tiltak. En forklaring kan være at det fremmes mange reguleringsplaner som er i strid med kommuneplanen. En annen forklaring er at areal- og transport generelt brukes mye som interesse i innsigelsessaker fordi det er et viktig nasjonalt politikkområde. Samtidig er dette et plantema der det ofte ikke er entydig at nasjonale eller vesentlig regionale interesser er berørt i en plansak. I dette perspektivet kan det også reise en diskusjon om grensesnittet mot kommunens egen planmyndighet og det lokale selvstyret.

### Omfattende sett av styringsdokumenter

Hovedgrunnlaget for innsigelser er knyttet til at planen er i strid med særlov/forskrift, krav i plan- og bygningsloven eller statlige planretningslinjer (rikspolitiske retningslinjer etter PBL 1985).

Samtidig er det en høy andel innsigelser som har grunnlag i ikke-juridiske styringsdokumenter som stortingsmeldinger, konvensjoner med videre. Dette gjelder også på reguleringsplannivå. Disse dokumentene er generelle og åpner for stor grad av skjønnsvurderinger hos innsigelsesmyndigheten. Innsigelser gitt på dette grunnlaget har potensiale for å reise tydelige problemstillinger i forhold til det lokale selvstyret og kommunens rolle som planmyndighet.

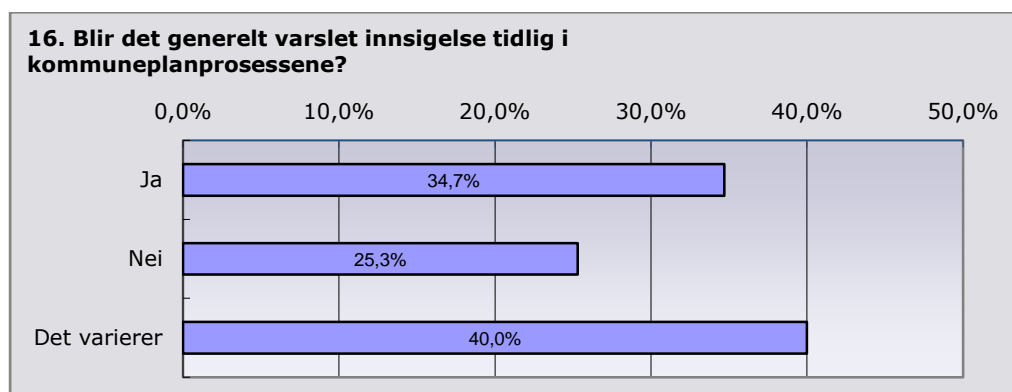
Samlet viser undersøkelsen at det er et stort og omfattende sett av styringsdokumenter som brukes i innsigelsessaker. En del kommuner oppgir også at det er uklart for kommunen hvilke styringsdokumenter som er lagt til grunn.

## 2.4 Innsigelse i planprosessene

I dette kapitlet er det gitt en sammenstilling av svarene web-undersøkelsen har gitt om hvordan innsigelse praktiseres i planprosessene, konsekvenser det har for kommunen, og hvordan kommunene og innsigelsesmyndighetene oppfatter sin egen rolle i disse sakene.

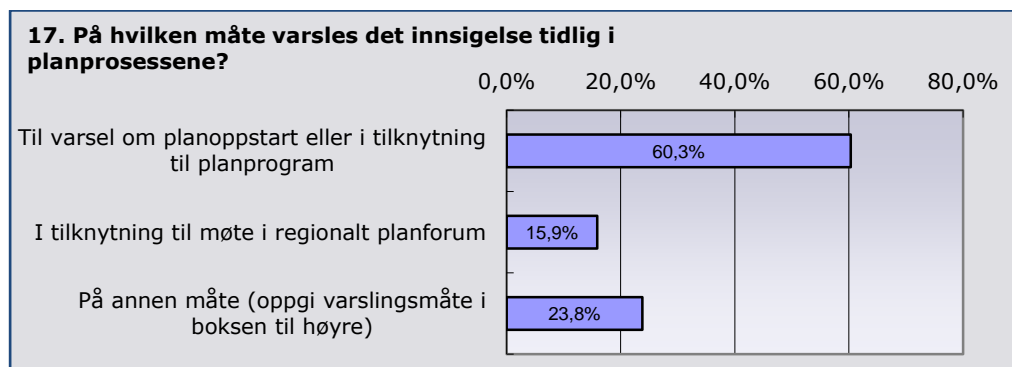
### 2.4.1 Varsel om innsigelse og kommunens tilpasning

I tilknytning til kommunenes erfaringer med innsigelse til konkrete planarbeid med kommuneplanens arealdel ble det også spurt om hvilke erfaringer kommunene har med varsel om innsigelse tidlig i planprosessene.



Figur 2.17. Kommunens svar på om det generelt varsles innsigelse i kommuneplanprosessene. 170 kommuner har svart.

Svarfordelingen viser at tidlig varsel om innsigelse er relativt vanlig i planprosessene. Det ble i tillegg spurt om på hvilken måte innsigelse varsles tidlig i planprosessene. Som forventet skjer dette ved varsel om planoppstart eller ved høring av planprogrammet.



Figur 2.18. Kommunens svar på om hvordan det varsles innsigelse tidlig i planprosessene. 126 kommuner har svart.

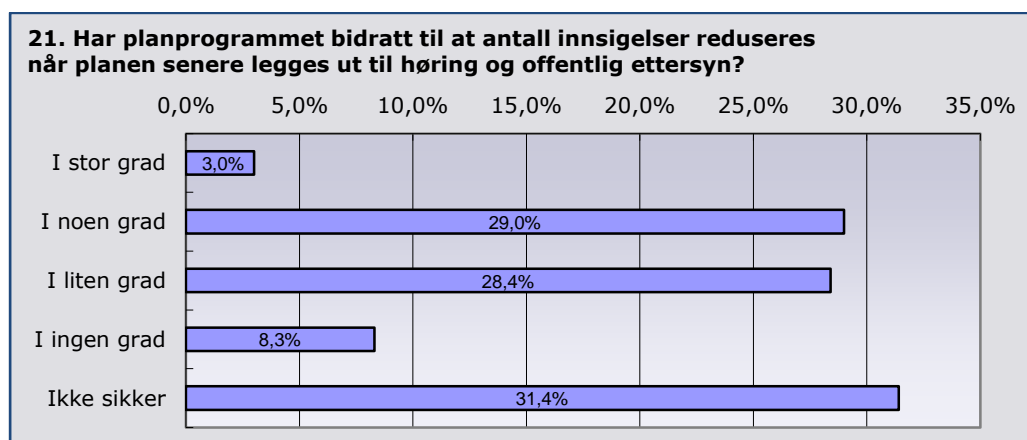
Kategorien på annen måte omfatter blant annet medvirkningsmøter eller møter med enkeltmyndigheter, og foreløpige høringer.

Kommunene ble også spurt om kommunen generelt tar hensyn til varslet innsigelse. Her svarte vel 50 % ja og 50 % til en viss grad. Det var bare en av 172 svarende kommuner som ikke tok hensyn til tidlig varslet innsigelse. Dette viser at kommunene helt eller delvis tilpasser seg varslet innsigelse i kommuneplanprosessene, og at innsigelse som virkemiddel også er virksomt tidlig i planprosessene.

Svarene fra kommunene er i overensstemmelse med de svarene innsigelsesmyndighetene har avgitt på de samme spørsmålene, men da med henvisning til praksis generelt. Det forelå svar fra om lag 50 innsigelsesmyndigheter til disse spørsmålene.

## 2.4.2 Planprogrammets rolle

Kommuneplanprosessene har etter § 11-13 krav om planprogram som skal legges ut til høring og offentlig ettersyn og fastsettes av kommunen som grunnlag for videre planprosess. Det samme gjelder reguleringsplaner som kommer inn under forskrift om konsekvensutredning.



Figur 2.18. Kommunenes svar på om planprogrammet har bidratt til at antallet innsigelser reduseres når planen legges ut til høring og offentlig ettersyn. 169 kommuner har svart.

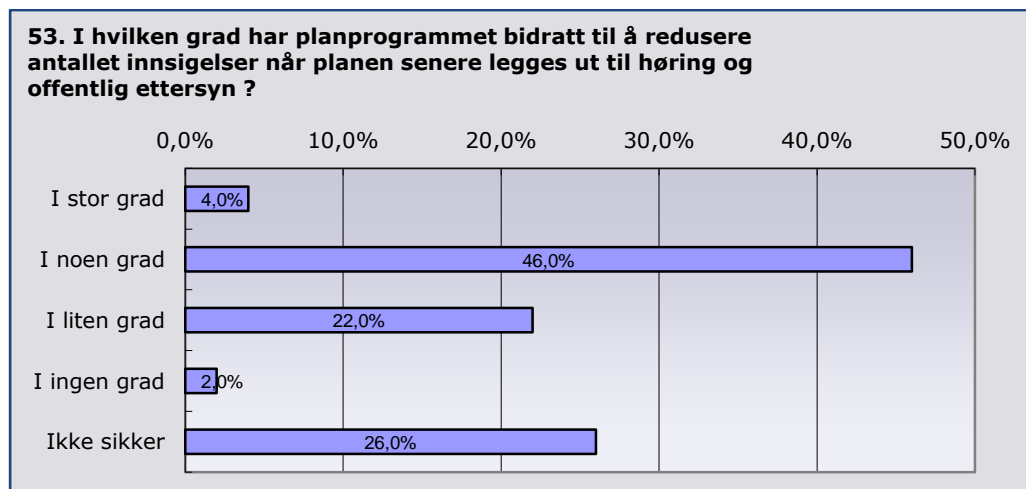


Planprogrammet er et prosessledende dokument. Det skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og opplegget for medvirkning. Planprogrammet skal også i den grad kommunens opplegg for planarbeidet legger til rette for det, omtale alternative planløsninger og hvordan konsekvenser er tenkt utredet. Det er kommunen selv som bestemmer innholdet i planprogrammet. Det er ikke adgang til å fremme innsigelse til planprogrammet i den forstand at kommunen ikke kan fastsette det uten at det endres i samsvar med innsigelsesmyndighetens ønske. Innsigelser vil i tilknytning til planprogram bli varslet, dvs. at dersom kommunen velger å fremme en planløsning som skissert i planprogrammet kan det bli fremmet innsigelse ved høring og offentlig ettersyn.

Planprogrammet er ment å være en arena for tidlig samhandling mellom kommunen og berørte myndigheter. I undersøkelsen er det derfor spurt spesielt om planprogrammets funksjon i forhold til om det fremmes innsigelse senere i prosessen.

Svarene viser at planprogrammet har hatt en viss funksjon med hensyn til å redusere antallet innsigelser som fremmes senere i planprosessen. Svarene viser også at måten varslet innsigelse håndteres på fram til plan legges ut til høring og offentlig ettersyn er sammensatt, der planprogrammet spiller en rolle sammen med flere andre samhandlingsformer. Spørsmålet er følgelig vanskelig å svare på, noe også svarfordelingen viser.

Svarene fra innsigelsesmyndighetene på dette spørsmålet avviker fra kommunenes svar jfr. figur 2.19. Generelt legger innsigelsesmyndighetene betydelig større vekt på planprogrammet som virkemiddel for å redusere mulighetene for at det fremmes innsigelser når planen legges ut til høring og offentlig ettersyn (at eventuelle arealkonflikter avklares gjennom planprogrammet).



Figur 2.19. Innsigelsesmyndighetenes svar på om planprogrammet har bidratt til at antallet innsigelser reduseres når planen legges ut til høring og offentlig ettersyn. 50 innsigelsesmyndigheter har svart.

### 2.4.3 Betydningen av § 5-5

§ 5-5 om begrensningen i adgangen til å fremme innsigelse i plan- og bygningsloven er dels en videreføring av regler i gammel lov om at det ikke er adgang til "omkamp". I tillegg er det tatt inn ny regel om at innsigelse er avskåret for myndigheter som ikke oppfyller plikten til deltakelse i planprosessen.

### § 5-5. Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse

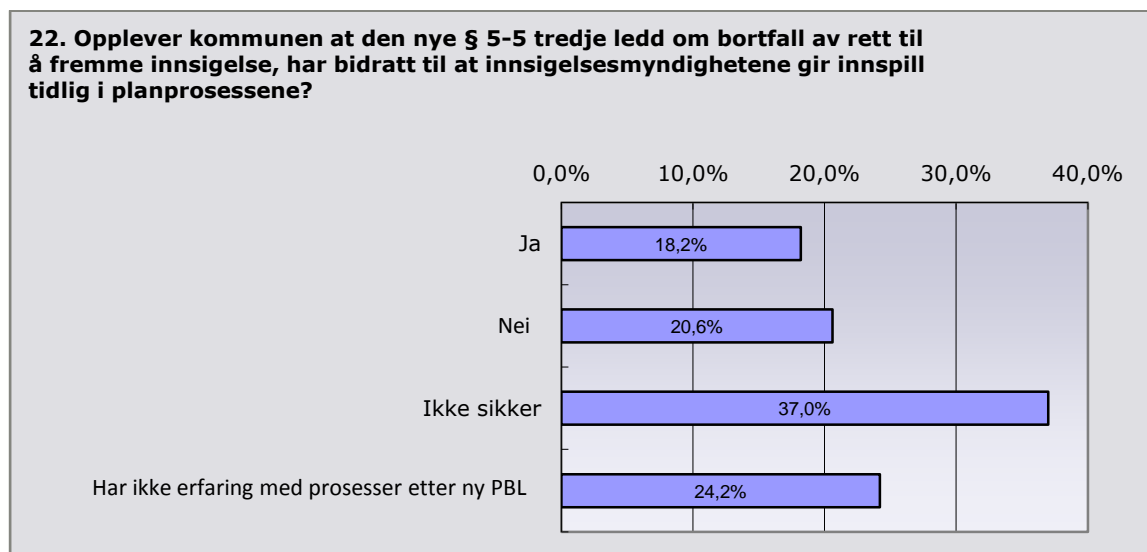
Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år. Dersom kommunen og innsigelsesorganet er uenig om adgangen til å fremme innsigelse etter denne bestemmelsen er avskåret, avgjør departementet spørsmålet.

I tilfeller som nevnt i første ledd tredje punktum får kommunens planvedtak først virkning når departementet har avgjort at innsigelsesadgangen er avskåret. Dersom departementet finner at innsigelsesadgangen er i behold, behandles saken videre på vanlig måte.

Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 3-2 tredje ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt sin varslingsplikt og kravene til varslingsplikt for vedkommende plantype.

I undersøkelsen ble de kommunene som hadde erfaring med planlegging etter ny plan- bygningslov spurt om hvordan de mente denne bestemmelsen har virket.

På samme måte som for planprogrammet svarer kommunene at § 5-5 har hatt en viss funksjon, men at spørsmålet er vanskelig å besvare (høy andel vet ikke) jfr. figur 2.20.

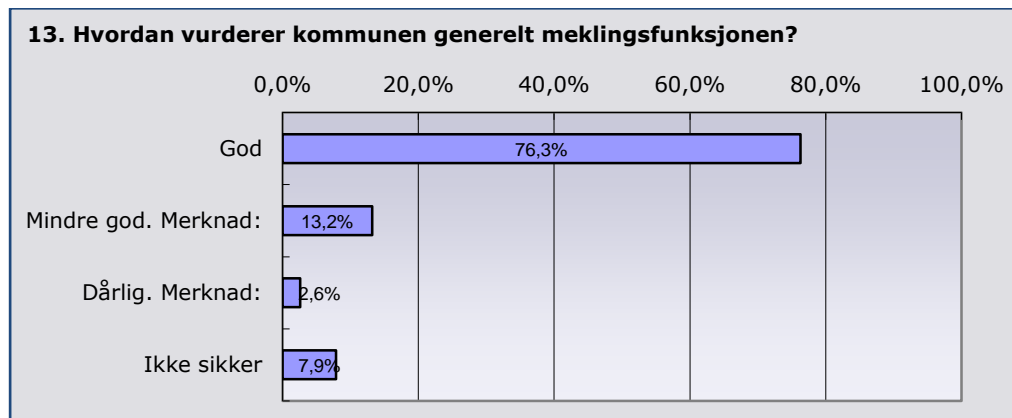


Figur 2.20. Kommunenes oppfatning av om § 5-5 har bidratt til at innsigelsesmyndighetene har gitt innspill tidlig i planprosessene. 165 kommuner har svart.

De fleste kommunene (60 %) som besvarte spørsmålet om årsaken til at § 5-5 ikke har bidratt til tidlige innspill fra innsigelsesmyndigheten la vekt på at innspillene ble gitt generelt og med forbehold slik at de hadde liten verdi i planarbeidet videre. Vel 18 % la vekt på at planinnholdet ikke var konkret nok, mens de øvrige svarene pekte på at det generelt kom lite innspill blant annet på grunn av manglende kapasitet hos berørte myndigheter. 31 kommuner besvarte dette spørsmålet.

### 2.4.4 Mekling

Meklingsinstituttet er generelt omtalt i kapittel 1.3. I undersøkelsen ble administrasjonen i kommunene spurt om hvordan de mener meklingsinstituttet fungerer.



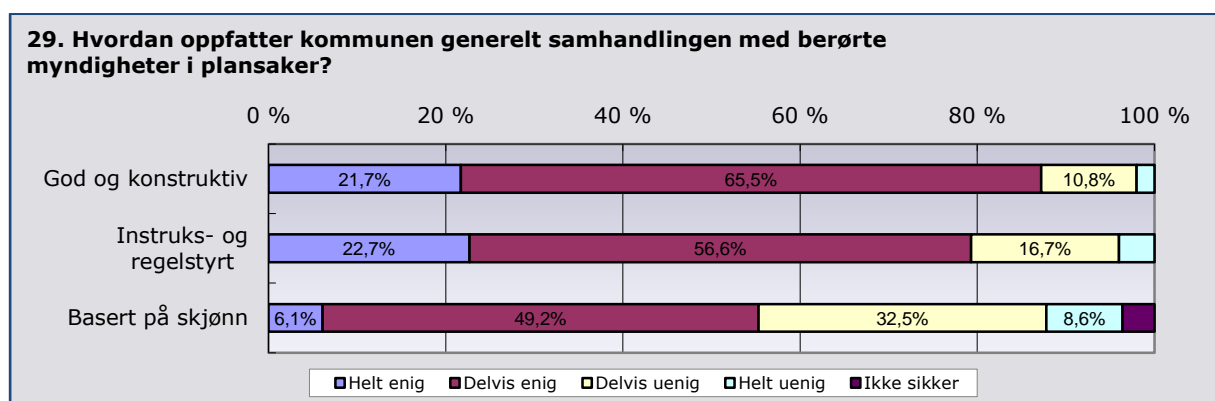
Figur 2.21. Kommunenes (plan-administrasjonens) vurdering av meklingsfunksjonen. 38 kommuner har svart.

Det er relativt få kommuner som har svart på dette spørsmålet (38 kommuner), og dette er trolig et uttrykk for at svært mange innsigelser løses uten mekling.

Erfaringene med mekling er etter svarene fra plan-administrasjonen overveiende gode. Dårlige erfaringer (enkeltkommentarer) er knyttet til at meklingen er tidkrevende.

### 2.4.5 Samhandlingen mellom kommunen og innsigelsesmyndighet

God samhandling mellom kommunene og innsigelsesmyndighetene er et viktig grunnlag for planleggingen. I undersøkelsen er det stilt likelydende spørsmål til kommunenes administrasjon og innsigelsesmyndighetene om erfaringene med samhandlingen i planprosessene. I figur 2.22 er det gitt en oversikt over hvordan kommunene oppfatter samhandlingen med berørte myndigheter i plansakerne.

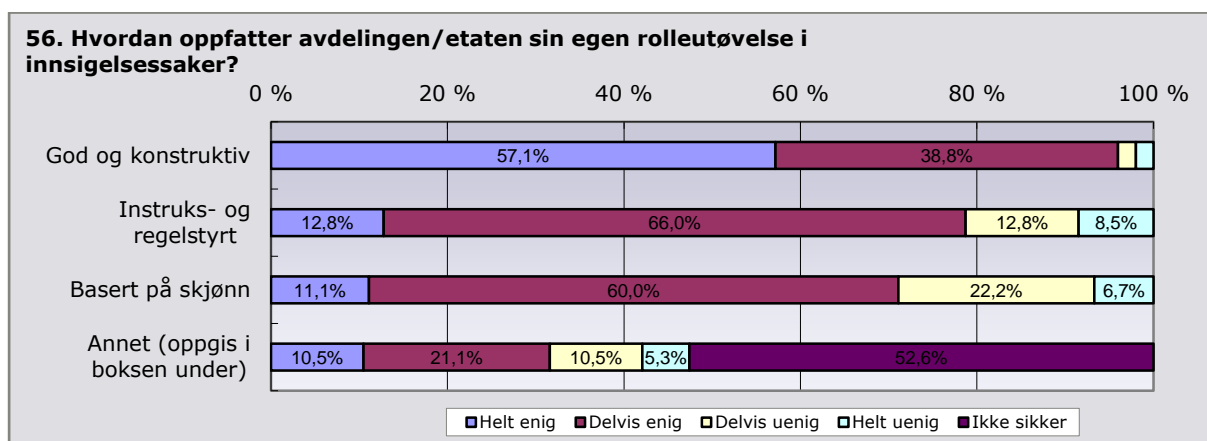


Figur 2.22 Kommunenes (administrasjonens) oppfatning av samhandlingen i arealplansaker. 204 kommuner har svart.

Svarene viser at hovedtyngden av kommunene oppfatter samhandlingen er god og konstruktiv og instruks- og regelstyrt. Henholdsvis 87 % og 79 % er helt/delvis enig i dette. Vel 55 % er helt/delvis enig i at samhandlingen baseres på skjønn.

Svarene kan indikere at svært mange fylker og innsigelsesmyndigheter har utviklet gode samhandlingsrutiner med kommunene. Kommentarene til svarene underbygger dette, men peker også på at det varierer mye mellom innsigelsesmyndigheter og enkelte saksbehandlerne hos innsigelsesmyndighetene. Flere av kommentarene legger vekt på at problemene er knyttet til hvordan enkelte personer hos noen innsigelsesmyndigheter utøver sin "makt". Flere peker også på at det har skjedd positive endringer de siste årene.

I figur 2.23 er det vist hvordan innsigelsesmyndighetene ser på det samme spørsmålet.



Figur 2.23 Innsigelsesmyndighetenes oppfatning av samhandlingen i arealplansaker. 50 innsigelsesmyndigheter har svart.

I og med at spørsmålet er en form for "selv-evaluering" er det ikke overraskende at god og konstruktiv får høy score fra innsigelsesmyndighetene. I kommentarene under "annet" legges det av flere tydelig vekt på hvor viktig innsigelse er for organets rolle og innflytelse.

Sammenlignes svarene fra administrasjonen i kommunene og innsigelsesmyndighetene i figur 2.22 og 2.23 går det tydelig fram at det er ulik oppfatning om hva god og konstruktiv samhandling er.

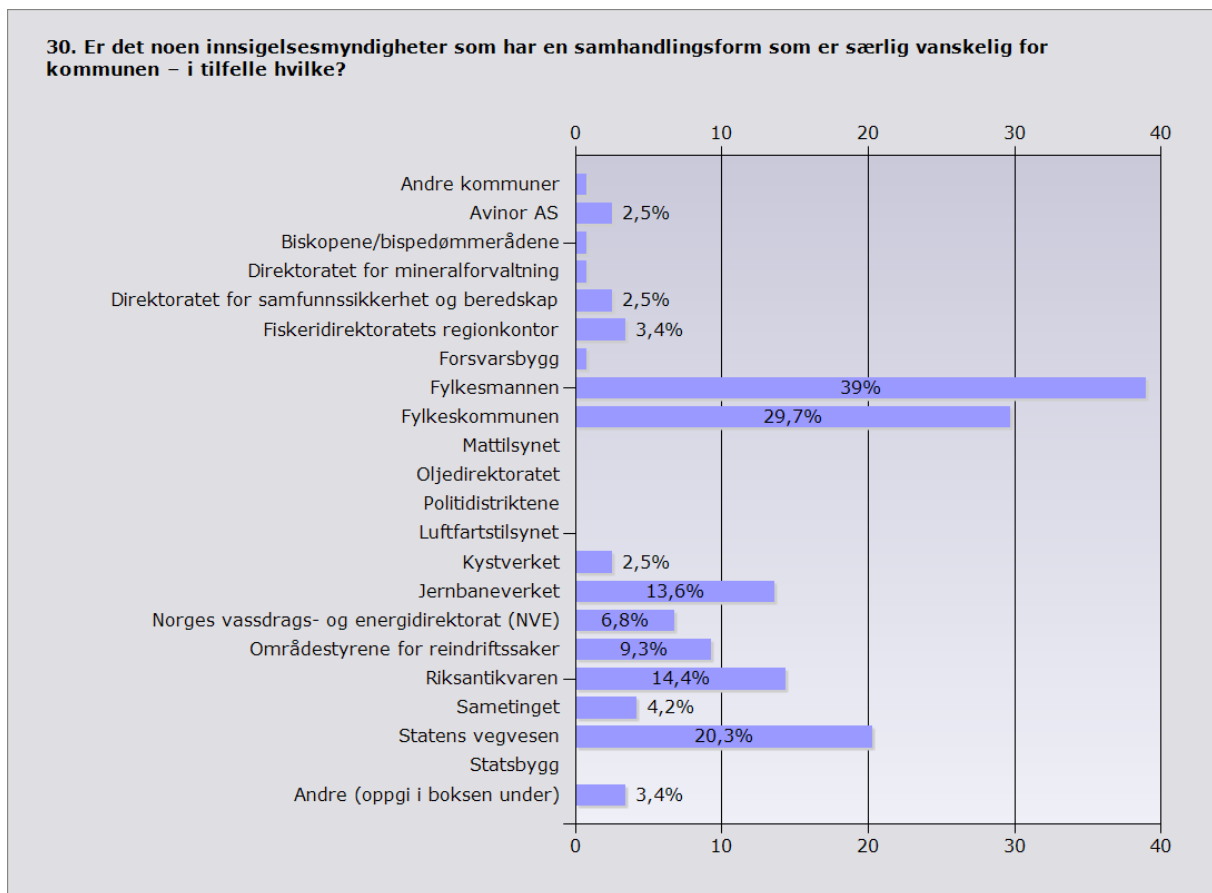
### ***Innsigelsesmyndigheter med en samhandlingsform som er vanskelig for kommunen***

I undersøkelsen ble kommunene også spurt om det var noen innsigelsesmyndigheter som har en samhandlingsform som er særlig vanskelig for kommunen. Svarfordelingen går fram av figur 2.24.

Svarene må sees i sammenheng med hvilke myndigheter som avgir mange innsigelser jfr. kapittel 2.3.2, selv om denne oversikten bare er knyttet til kommuneplanens arealdel. I utgangspunktet er det derfor ikke overraskende at de organene som avgir mange innsigelser også får høy score på dette spørsmålet. Det gjelder fylkesmennene, fylkeskommunene og Statens vegvesen.

I forhold til fylkeskommunene er det mange av kommunene som kommenterer at det er kulturminnesiden som er utfordrende. Dette er både knyttet til rigide prosesser og forholdet mellom fylkeskommunens kulturminneansvar og Riksantikvaren. Det kommer også til uttrykk at mange mener Riksantikvaren har en samarbeidsform som er vanskelig for kommunene.

Også Jernbaneverket og områdestyrene for reindriftssaker oppfattes av mange kommuner å ha en vanskelig samhandlingsform. I kommentarene peker enkeltkommuner på at områdestyrene for reindrift har for lite kapasitet til å samhandle i planprosessene.



Figur 2.24. Kommunenes (administrasjonens) oppfatning av om det er innsigelsesmyndigheter som har en samhandlingsform som er særlig vanskelig for kommunen. 118 kommuner har svart.

### **Nærmere om innsigelsesmyndighetenes avveining av interesser**

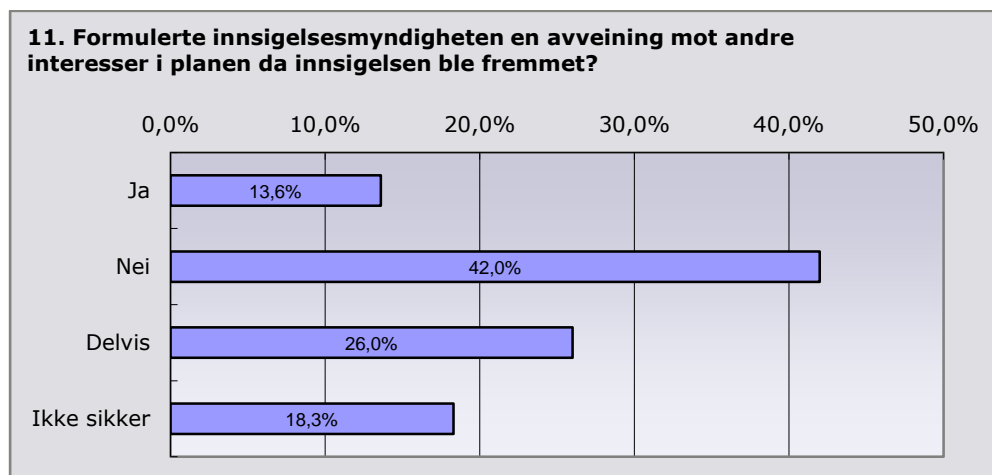
For å få mer innsikt i hvordan innsigelsesmyndighetene utøver sin samhandlingsrolle i innsigelsessakene, er både kommunene og innsigelsesmyndighetene spurt om innsigelsesmyndighetene foretok en avveining mot andre hensyn når innsigelse ble fremmet ved høring og offentlig ettersyn.

Konkret innebærer en avveining av interesser at innsigelsesmyndigheten gjør en vurdering av om det skal brukes innsigelse ut fra hvilken samfunnsnytte planen eller formålet i planen har. For eksempel at det fremmes innsigelse til et utbyggingsområde dersom det legges ut til bolig, men ikke veiformål. Eller at det fremmes innsigelse til et område om det legges ut til private hytter, men ikke næring/reiselivsformål.

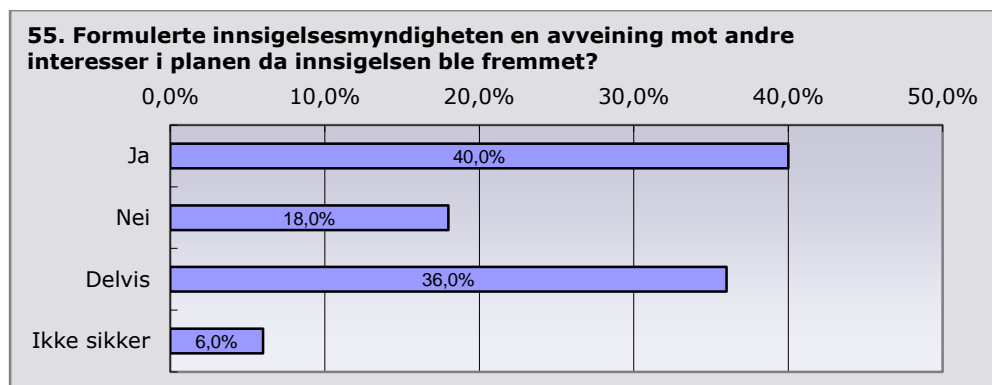
Innsigelsesmyndighetenes avveining av interesser reiser flere problemstillinger. På den ene siden kan det åpne for en konstruktiv samhandling om planløsninger der kommunene må ta et helhetsansvar, mens innsigelsesmyndighetene representerer sektorinteresser. På den andre siden kan innsigelsesmyndighetene tre inn i politikernes rolle med å avveie ulike hensyn i en planløsning, dersom avveiningen ikke er godt forankret i konkrete overordnede føringer. Brukt på "feil" måte kan derved innsigelsesmyndigheten lett tre inn i avveininger som ligger til det lokale selvstyret.

For enkelte innsigelsesmyndigheter er det nedfelt rammer for denne type avveininger i sektorlovverket (jordloven og kulturminneloven). For eksempel innenfor kulturminnelovgivning som for automatisk fredede kulturminner legger føringer for at det bare bør gis tillatelse til inngrep i de tilfeller der et avslag vil medføre så store private eller samfunnsmessige konsekvenser at det ikke står i rimelig forhold til kulturminnets verdi.

I figur 2.25 og 2.26 er det vist henholdsvis kommunenes og innsigelsesmyndighetenes svarfordeling på dette spørsmålet.



Figur 2.25. Kommunenes (administrasjonens) oppfatning av om innsigelsesmyndigheten formulerte en avveining da innsigelse ble fremmet til kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. 169 kommuner har svart.

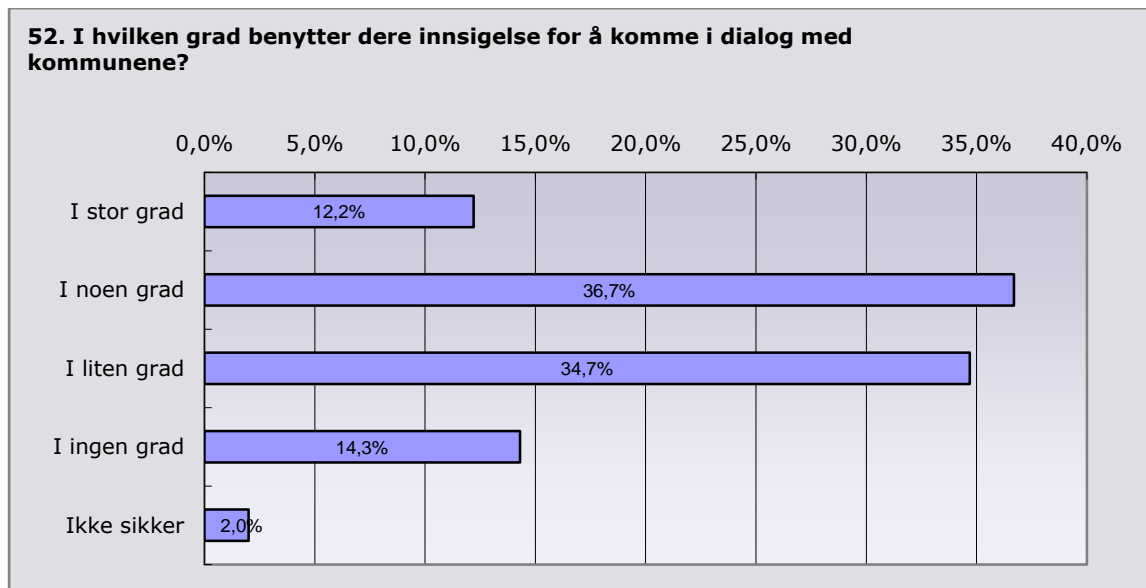


Figur 2.26. Innsigelsesmyndighetenes oppfatning om de formulerer en avveining mellom ulike interesser når det fremmes innsigelse til kommunale arealplaner (alle plantyper). 50 innsigelsesmyndigheter har svart.

Svarene fra kommunene og innsigelsesmyndighetene er her klart ulike selv om det er en feilkilde at innsigelsesmyndighetenes svar også omfatter reguleringsplaner. Innsigelsesmyndighetene mener de gjør en interesseavveining i mye større grad enn det kommune mener skjer i praksis.

### ***Innsigelse som virkemiddel for å komme i dialog med kommunen***

Samhandlingen i arealplanleggingen skal bygge på prosessreglene i plan- og bygningsloven og rutiner som er utviklet i de enkelte fylkene, og ikke gjennom bruk av innsigelse. For å få belyst hva som praktiseres, dvs. i hvilken grad instituttet brukes av innsigelsesmyndighetene også for å styrke sin generelle innflytelse i planprosessene ble det stilt spørsmål om dette. Svarene fra innsigelsesmyndighetene går fram av tabell 2.27.



Figur 2.27 Innsigelsesmyndighetenes oppfatning om de generelt formulerer en avveining mellom ulike interesse. 49 innsigelsesmyndigheter har svart.

Vel 12 % av innsigelsesmyndighetene svarer at de bruker innsigelse i stor grad og 37 % i noen grad for å komme i dialog med kommunen. Det kan være flere årsaker til at innsigelsesmyndighetene ser dette behovet (for eksempel at kommunene i planprosessene åpenbart ignorerer nasjonal eller vesentlig regional interesse), men likevel er dette ikke uproblematisk.

For det første brukes innsigelsesinstituttet da til noe annet enn det er laget for. Det er medvirknings- og prosessreglene i plan- og bygningsloven og samhandlingsrutinene i de enkelte fylkene som skal sikre denne dialogen.

For det andre kan det innebære at innsigelsesmyndighetene bruker innsigelse for å presse kommunen til å ta hensyn til planfaglige råd. Det vil si at det ikke er grunnlag for innsigelse i plansaken, men innsigelsesmyndigheten ønsker likevel en annen og "bedre" planløsning. Bruk av innsigelse på denne måten innebærer at innsigelsesmyndigheten trer inn i kommunens vurderinger og avgjørelser som ligger til det lokale selvstyret.

#### 2.4.6 Overordnede og interne føringer for innsigelsesmyndighetenes praktisering

I undersøkelsen er innsigelsesmyndighetene spesielt bedt om å redegjøre for hvilke overordnede og interne føringer de har for praktisering av innsigelsesordningen. Innsigelsesmyndigheter som har svart i undersøkelsen går fram av kapittel 2.1.

Av de 76 myndighetene som har svart på undersøkelsen, har 72 besvart spørsmålet om rutiner og retningslinjer. I tabell 2.4 er det gitt en oversikt over hvilke rutiner og retningslinjer disse myndighetene oppgir at de legger til grunn for praktiseringen av innsigelse i arealplanleggingen.

Som det går fram av svarene i tabell 2.4 har mange av innsigelsesmyndighetene etablert interne fora og intern opplæring for praktisering av innsigelse. Som det følger av innsigelsessystemet legger innsigelsesmyndighetene forskrifter, rundskriv eller andre styringsdokumenter til grunn for praktiseringen (80 %). Mange har også oppgitt at det er utarbeidet interne skriftlige rutiner for praktisering av innsigelse (39 %).

	Prosent	Antall
<b>Forskrift, rundskriv eller andre styringsdokumenter fra overordnet myndighet legges til grunn for arbeidet med innsigelser</b>	77,8 %	56
<b>Interne skriftlige retningslinjer for å gi innsigelser er utarbeidet</b>	30,6 %	22
<b>Interne skriftlige rutiner for prosessen med å gi innsigelse er utarbeidet</b>	38,9 %	28
<b>Interne fora er etablert for å drøfte plansaker og grunnlaget for innsigelse</b>	63,9 %	46
<b>Intern opplæring i plansystemet og i rolleforståelse blir gitt til nye saksbehandlere som skal arbeide med plansaker og innsigelser</b>	56,9 %	41
<b>Innsigelsen gis politisk behandling (fylkeskommunene)</b>	26,4 %	19
	<b>Svarende</b>	72
	<b>Ikke svar</b>	4

Tabell 2.4 Innsigelsesmyndighetenes svar om hvilke typer rutiner og retningslinjer som legges til grunn for praktisering av innsigelse. 72 innsigelsesmyndigheter har svart.

I undersøkelsen ble det spesielt bedt om henvisning til hvilke forskrifter, rundskriv eller andre styringsdokumenter som generelt legges til grunn for praktiseringen av innsigelse. Tilsvarende ble de innsigelsesmyndighetene som svarte de hadde interne skriftlige rutiner bedt om henvisning til disse.

Svarene viser at det er et svært omfattende og dels uoversiktlig eksternt styringsgrunnlag og interne styringsdokumenter innsigelsesmyndighetene legger til grunn for praktiseringen.

### 2.4.7 Sammenfatning

Spørreundersøkelsen viser et nyansert, men sammensatt bilde av hvordan innsigelsesordningen brukes og virker i planprosessene.

#### **Varsel om innsigelse er relativt vanlig tidlig i planprosessene, og kommunene tilpasser seg varslene**

Undersøkelsen viser at varsel om innsigelse er relativt vanlig i planprosessene. Bare 25 % av kommunene sier det ikke varsles innsigelse tidlig i kommuneplanprosessene. De fleste innsigelsene varsles i tilknytning til varsel om planoppstart eller ved høringen av planprogrammet. Undersøkelsen viser også at kommunene tilpasser seg varslet innsigelse helt eller delvis. Bare en av 172 kommuner som svarte på dette spørsmålet sa de ikke tok hensyn til tidlig varsel om innsigelse når kommuneplanens arealdel ble revidert eller de utarbeidet kommunedelplan. Dette viser at innsigelse er et virkemiddel som virker gjennom hele planprosessen.

#### **Planprogrammet har hatt en funksjon for å redusere antallet innsigelser som fremmes, men oppfatningene om betydning er ulik hos kommunene og innsigelsesmyndighetene**

Vel 32 % av kommunene oppgir at planprogrammet har hatt en funksjon for å redusere antallet innsigelser som fremmes når arealplan senere legges ut til høring og offentlig ettersyn, mens 30 % oppgir at de er usikre. Fra innsigelsesmyndighetene svarer nesten halvparten at planprogrammet har hatt en slik funksjon. Det er vanskelig å skille ut planprogrammet fra øvrig samhandling som foregår i en planprosess for å avklare konflikter, men svarene indikerer at planprogrammet har hatt en



funksjon som arena for tidlig samhandling og avklaring av konflikter som kan redusere antallet innsigelser som fremmes.

### **§ 5-5 kan ha en viss betydning for at berørte myndigheter gir tidlige innspill**

Det er relativt mange kommuner som har svart på spørsmål om § 5-5 i plan- og bygningsloven og har erfaring med planlegging etter ny plan- og bygningslov (PBL 2008) om begrensning i adgang til å fremme innsigelse ved manglende tidlig medvirkning. Vel 24 % av de som har erfaring sier § 5-5 har hatt betydning for om innsigelsesmyndighetene bidrar med tidlige innspill, mens 27 % svarer negativt på dette mens 37 % er usikre. Av årsaker til at dette ikke fungerer nevnes at innspillene blir generelle og vanskelig å bruke, og at planinnholdet heller ikke er konkret nok på et så tidlig stadium i planprosessene.

### **Meklingsinstituttet**

Det er relativt få kommuner som har svart på dette spørsmålet (38), og dette indikerer at de fleste innsigelser som reises løses uten mekling. 76 % av kommunenes plan-administrasjon oppgir at meklingsinstituttet fungerer godt.

### **Gode samhandlingsrutiner i mange fylker, men varierende praktisering gjør innsigelsesordningen mindre forutsigbar**

Hovedtyngden av kommunene gir helt eller delvis uttrykk for at samhandlingen med berørte myndigheter er god og konstruktiv, men samtidig instruks- og regelstyrt. Utfordringer som nevnes spesielt er knyttet til at praktiseringen varierer mellom avdelinger og helt ned på saksbehandlernivå. I tillegg oppfatter mange kommuner at det er en høy andel skjønn knyttet til innsigelsene. Dette gjør samhandlingen mindre forutsigbar.

### **Uenighet mellom kommunene og innsigelsesmyndighetene i hvilken grad innsigelsesmyndighetene avveier innsigelser mot andre interesser**

Med avveining av interesser menes at innsigelsesmyndigheten gjør en vurdering om det skal fremmes innsigelse ut fra hvilken samfunnsnytte planen eller det omstridte formålet i planen har. Innsigelsesmyndighetenes avveining av interesser reiser flere problemstillinger. På den ene siden kan det åpne for en konstruktiv samhandling om planløsninger der kommunene må ta et helhetsansvar, mens innsigelsesmyndighetene representerer sektorinteresser. På den andre siden kan innsigelsesmyndighetene tre inn i politikernes rolle med å avveie ulike hensyn i en planløsning, dersom avveiningen ikke er godt forankret i konkrete overordnede føringer.

Undersøkelsen viser at det er ulike oppfatninger mellom kommunene og innsigelsesmyndighetene om dette spørsmålet. Bare 13 % av kommunene mener det blir gjort avveining, mens 40 % av innsigelsesmyndighetene mener de gjør det.

### **Innsigelse brukes også for å komme i dialog med kommunen**

Svarene fra innsigelsesmyndighetene viser at vel 12 % bruker innsigelse i stor grad og 37 % i noen grad for å komme i dialog med kommunen. Dette er problematisk både fordi instituttet brukes til noe det ikke er laget for, og fordi innsigelse da kan brukes til å presse kommunen til å ta hensyn til planfaglige råd som sett ut fra kommunes helhetsansvar ikke er ønsket.

## Omfattende og uoversiktlige styringsdokumenter og interne rutiner for innsigelsesmyndighetenes praktisering

I undersøkelsen er innsigelsesmyndighetene bedt om de har, og å oppgi hvilke overordnede styringsdokumenter de legger til grunn for praktisering av innsigelse, og om de har interne rutiner og opplæring for praktisering av innsigelsesordningen.

Svarene viser et det er et svært omfattende og uoversiktlig eksternt og internt styringsgrunnlag som er i bruk. Det er åpenbart at dette er en utfordring for innsigelsesordningen, og som gjør bruken av den krevende både for innsigelsesmyndighetene og for kommunene.

I tillegg har de generelle rammene for å bruke innsigelse har vært i kontinuerlig utvikling siden T-3/91 om innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven ble gitt ut.

## 2.5 Konsekvenser for kommunen

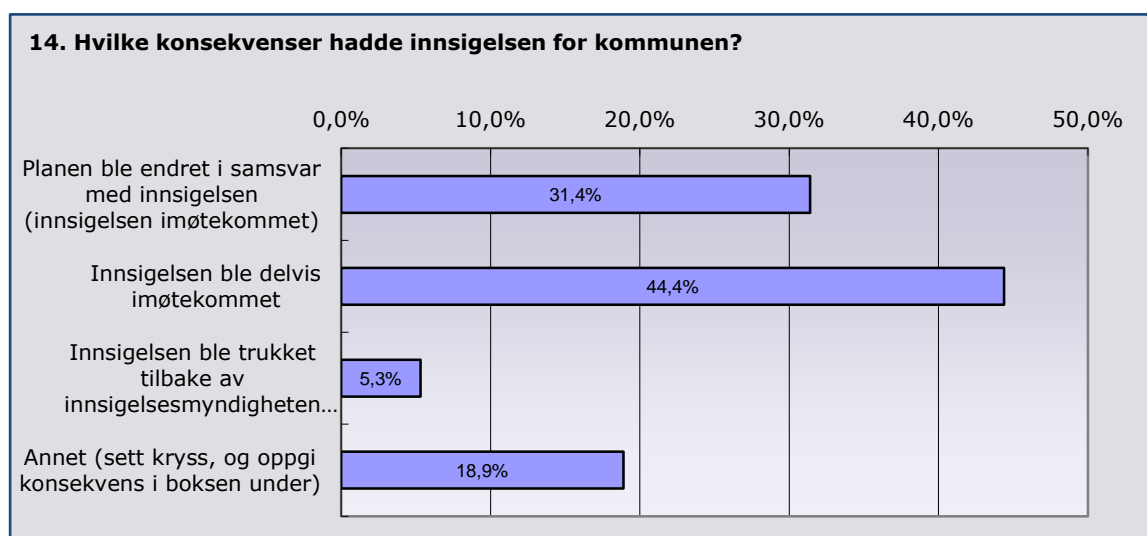
Et viktig spørsmål er hvilke konsekvenser innsigelser og innsigelsesmyndighetenes praksis har for kommunene. I dette kapitlet er svarene fra administrasjonen i kommunen summert opp.

Spørsmålene til administrasjonen ble delt i to med noe ulikt innhold:

- Konsekvenser knyttet til innsigelse i konkrete plansaker ved revisjon av kommuneplanens arealdel eller utarbeidelse av kommunedelplaner.
- Konsekvenser knyttet til innsigelse til reguleringsplaner basert på generelle erfaringer.

### 2.5.1 Konsekvenser av innsigelsespraksis til kommuneplanens arealdel

Om kommuneplanens arealdel ble det spurt om innsigelsenes konsekvenser for planløsningene, og hvordan innsigelse påvirket tidsbruken i konkrete kommuneplanprosesser. I figur 2.28 er det vist hvordan svarfordelingen var mht. kommunens tilpasning av planløsningene.



Figur 2.28. Konsekvenser fremmet innsigelse hadde for kommunen. Administrasjonen i 169 kommuner har svart.

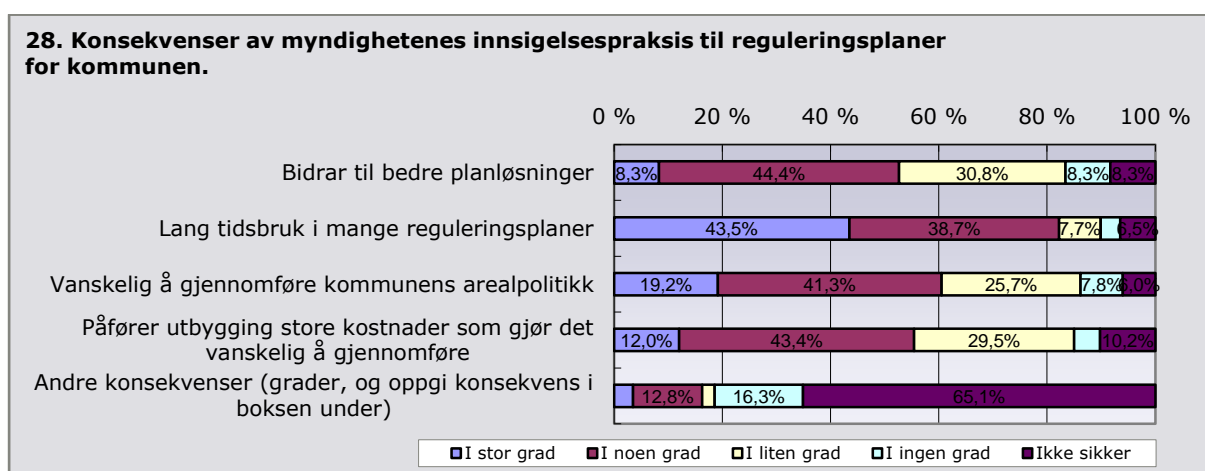
Når det gjelder konsekvenser for tidsbruk svarer 74 % at innsigelsene har ført til at planarbeidet har blitt forsinket i tid. 167 kommuner har svart på dette spørsmålet. Gjennomsnittlig har planprosessene blitt 10 måneder lenger som følge av innsigelse. Noen kommuner oppgir betydelig lenger tidsbruk, flere mellom 2-3 år og enkelte opp til 4 år.

Det kan være flere forhold som påvirker tidsbruken i kommuneplanprosessene, blant annet interne forhold i kommunen, men undersøkelsen viser klart at innsigelsesinstituttet har vesentlige konsekvenser for tidsbruken i prosessene.

## 2.5.2 Konsekvenser av innsigelsespraksis til reguleringsplaner

For reguleringsplaner ble det på generelt grunnlag spurt om konsekvenser for:

- Planløsningene
- Tidsbruken
- Gjennomføringen av kommunens arealpolitikk
- Utbyggingskostnader
- Andre konsekvenser



Figur 2.29. Konsekvesner av myndighetenes innsigelsespraksis til reguleringsplaner. Administrasjonen i 172 kommuner har svart.

Som for kommuneplanens arealdel oppgir mange av kommunene at praktiseringen av innsigelsesinstituttet har konsekvenser for tidsbruken i reguleringsplanprosessene. Flere peker også på at det vanskeliggjør gjennomføringen av kommunens arealpolitikk og påfører utbygging store kostnader. Her nevnes spesielt store kostnader knyttet til kulturminneundersøkelser, tiltak på vegnettet, og at reguleringsplaner faktisk ikke lar seg gjennomføre.

Vel 8 % av plan-administrasjonen i kommunene svarer at innsigelsene i stor grad fører til bedre planløsninger, mens 44 % oppgir i noen grad. Dette viser at administrasjonen også oppfatter innsigelsesinstituttet som grunnlag for å gi bedre planløsninger.

## 2.5.3 Sammenfatning

Kommunens administrasjon ble spurt konkret om hvilke konsekvenser innsigelser har hatt for kommunen når kommuneplanen ble revidert eller det ble utarbeidet kommunedelplan. Flertallet av

kommunene oppga økt tidsbruk i planprosessen. I gjennomsnitt for alle kommunene som svarte (169 kommuner) økte tidsbruken i kommuneplanprosessene med 10 måneder. Det må anses som mye når det tas i betraktning at en kommuneplanprosess vil kunne gjøres på om lag 2 år. Planinnholdet ble helt eller delvis tilpasset innsigelsene i de fleste plansakene.

De mer generelle svarene knyttet til innsigelse til reguleringsplaner peker i retning av at innsigelser fører til økt tidsbruk, vanskelig å gjennomføre kommunens arealpolitikk og økte kostnader ved utbygging. Men også i noen grad bedre planløsninger etter plan-administrasjonens oppfatning.

Undersøkelsens dybdestudier og gjennomgang av planeksempler viser at innsigelser også brukes i plansaker der det er uklart om og hvordan nasjonal eller vesentlige regional interesse er berørt. Dersom det ikke er entydig at nasjonal eller vesentlig regional interesse er berørt, vil innsigelse også kunne ha den konsekvens at innsigelsesmyndighet griper inn i det lokale selvstyret og kommunens helhetsansvar for en bærekraftig arealpolitikk.

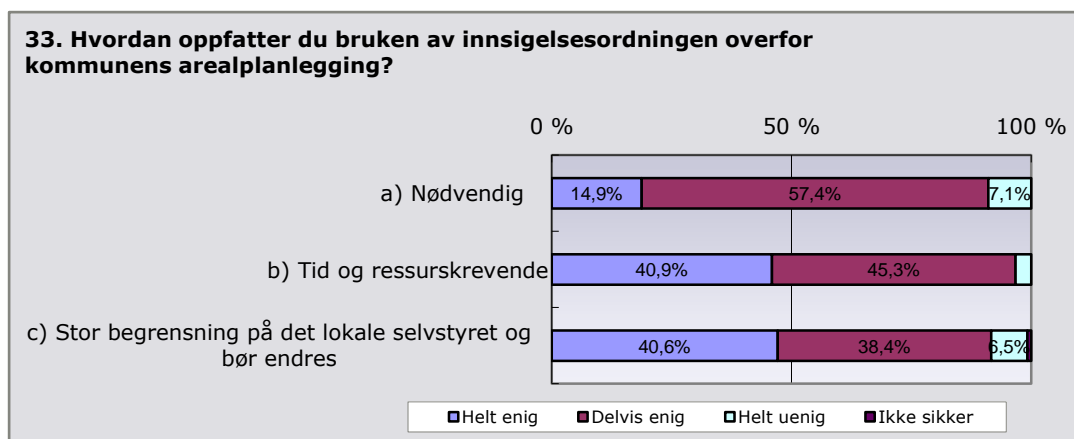
## 2.6 Folkevalgtes synspunkter på innsigelsesordningen

I undersøkelsen er ordførere og ledere i planutvalg eller tilsvarende spurt om hvordan innsigelsesinstituttet oppfattes i forhold til kommunens arealplanlegging.

Det foreligger svar fra folkevalgte i 156 kommuner der vel 70 % av svarene er fra ordførere og de resterende fra ledere i planutvalg. Som det går fram av kapittel 2.1 er det god representativitet i forhold til kommunestørrelse og geografisk beliggenhet.

Innledningsvis ble det spurt om hvordan bruken av innsigelsesordningen overfor kommunens arealplanlegging oppfattes dvs. om:

- Innsigelsesordningen er nødvendig for å sikre at kommunen i sitt planarbeid tar ansvaret for at også nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt
- Innsigelsesordningen gjør at plansakene tar lang tid og er unødvendig ressurskrevende for kommunen.
- Innsigelsesordningen innebærer en så stor begrensning på det lokale selvstyret at den bør endres.

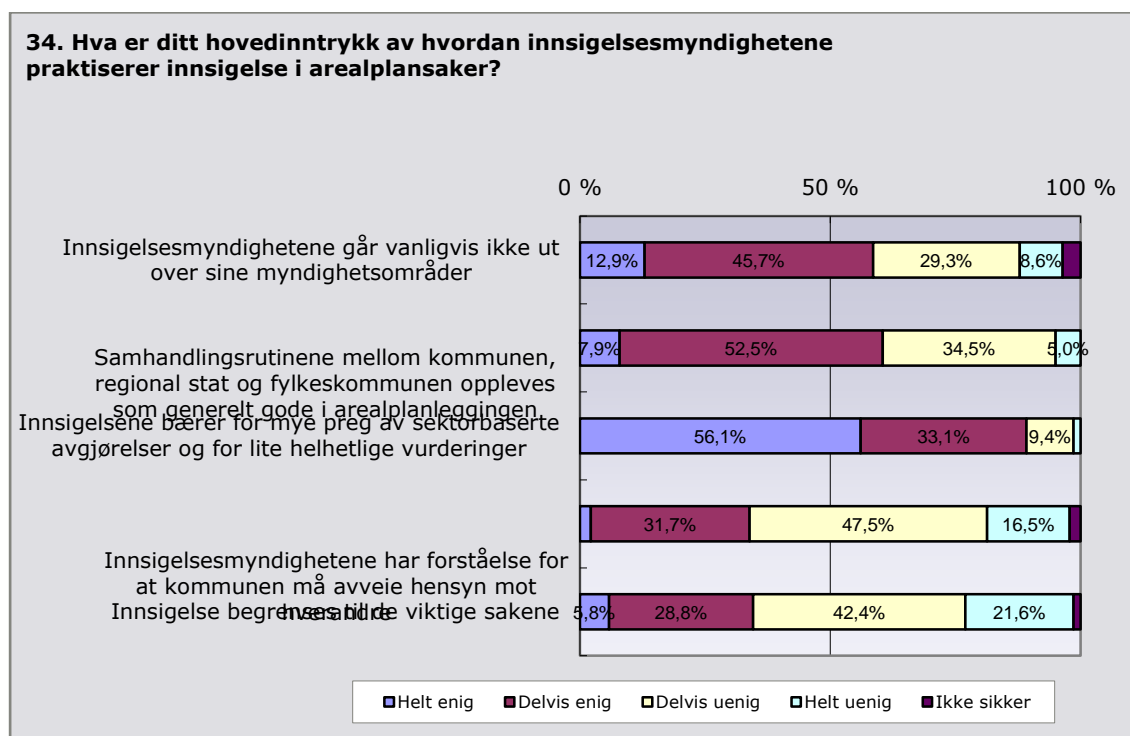


Figur 2.30. Folkevalgtes oppfatning av innsigelsesordningen. Svar fra ordførere og ledere i planutvalg i 142 kommuner.

Som det går fram av figur 2.30 er en stor andel av ordførere og ledere i planutvalg helt eller delvis enig i at innsigelsesordningen er tid- og ressurskrevende, og gir en så stor begrensning på det lokale selvstyret at den bør endres. Samtidig mener også en stor andel at ordningen er nødvendig for å sikre at kommunen i sitt planarbeid også tar ansvaret for at nasjonale og vesentlige regionale interesser ivaretas.

De kommentarene som er gitt til spørsmålet underbygger dette nærmere. Ordningen som sådan oppfattes ikke som hovedproblemet, men måten den praktiseres på. Det pekes på at innsigelse ikke avgrenses til vesentlige saker, at den brukes til detaljstyring og praktiseres personavhengig ved at enkeltsaksbehandlere i stor grad legger egen fortolkning til grunn.

Disse synspunktene tydeliggjøres også gjennom hvilket inntrykk de folkevalgte har av innsigelsesmyndighetenes praktisering jfr. figur 2.31.



Figur 2.31. Folkevalgtes oppfatning av hvordan innsigelsesordningen praktiseres. Svar fra ordførere og ledere i planutvalg i 141 kommuner.

Her går det tydelig fram at de folkevalgte oppfatter at innsigelsene bærer for mye preg av sektorbaserte avgjørelser, at innsigelsesmyndighetene har liten forståelse for det helhetsansvaret kommunene må ta i arealplanleggingen, og at innsigelse ikke begrenses til de viktige sakene,

## 2.6.1 Sammenfatning

Sammenfattet peker svarene fra ordførere og ledere i planutvalg i retning av at:

- Innsigelsesordningen har en funksjon for å sikre at kommunene tar hensyn til nasjonale og vesentlige regionale interesser i arealplanleggingen.
- Innsigelse bærer for mye preg av sektorbaserte avgjørelser og for lite helhetlige vurderinger

- Ordningen er preget av for mye detaljstyring av kommunene, er tids- og ressurskrevende, og innsigelse begrenses ikke til de viktige sakene.
- Slik ordningen praktiseres i dag har den for stor og utilsiktet begrensning på det lokale selvstyret og bør forbedres.

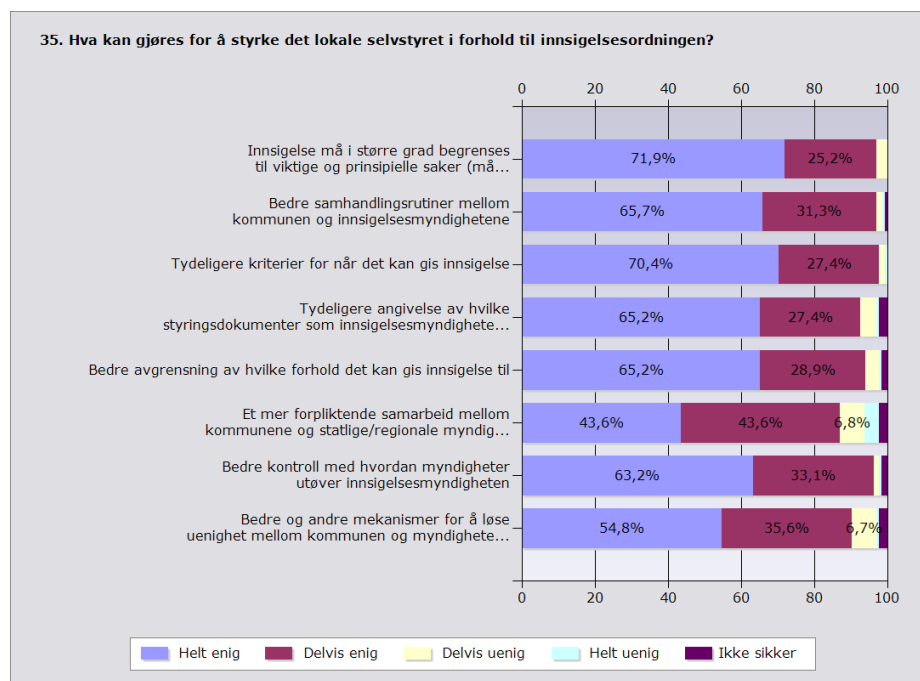
## 2.7 Synspunkter på forbedringsområder

Som en del av undersøkelsen er folkevalgte, kommunenes administrasjon og innsigelsesmyndighetene bedt om å gi synspunkter på eventuelle forbedringer i innsigelsesordningen.

### 2.7.1 Folkevalgte

Ordførere og ledere av planutvalg ble spurt om hva som kan gjøres for å styrke det lokale selvstyret i forhold til innsigelsesordningen. Det ble gitt følgende hypoteser:

- Innsigelse må i større grad begrenses til viktige og prinsipielle saker (målkonflikter).
- Bedre samhandlingsrutiner mellom kommunen og innsigelsesmyndighetene.
- Tydeligere kriterier for når det kan gis innsigelse.
- Tydeligere angivelse av hvilke styringsdokumenter som innsigelsesmyndighetene kan fremme innsigelse på grunnlag av.
- Bedre avgrensning av hvilke forhold det kan gis innsigelse til.
- Et mer forpliktende samarbeid mellom kommunene og statlige/regionale myndigheter om en langsiktig arealpolitikk.
- Bedre kontroll med hvordan myndigheter utøver innsigelsesmyndigheten.
- Bedre og andre mekanismer for å løse uenighet mellom kommunen og myndigheter som har ansvar for nasjonale og viktige regionale hensyn.



Figur 2.32. Synspunkter fra folkevalgte om hva som kan gjøres for å styrke det lokale selvstyret i forhold til innsigelsesordningen. Svar fra ordførere og leder planutvalg i 136 kommuner.

Svarene fra de folkevalgte peker i retning av:

- Avgrense bruk av innsigelse til viktige og prinsipielle saker med bedre avgrensning av hvilke forhold det kan gis innsigelse til, og med bedre kontroll at dette følges.
- Tydeligere kriterier for når det kan gis innsigelse og tydeligere angivelse av hvilke styringsdokumenter det kan gis innsigelse på grunnlag av.
- Bedre kontroll med hvordan myndigheter utøver innsigelsesmyndigheten.

### 2.7.2 Kommunenes administrasjon

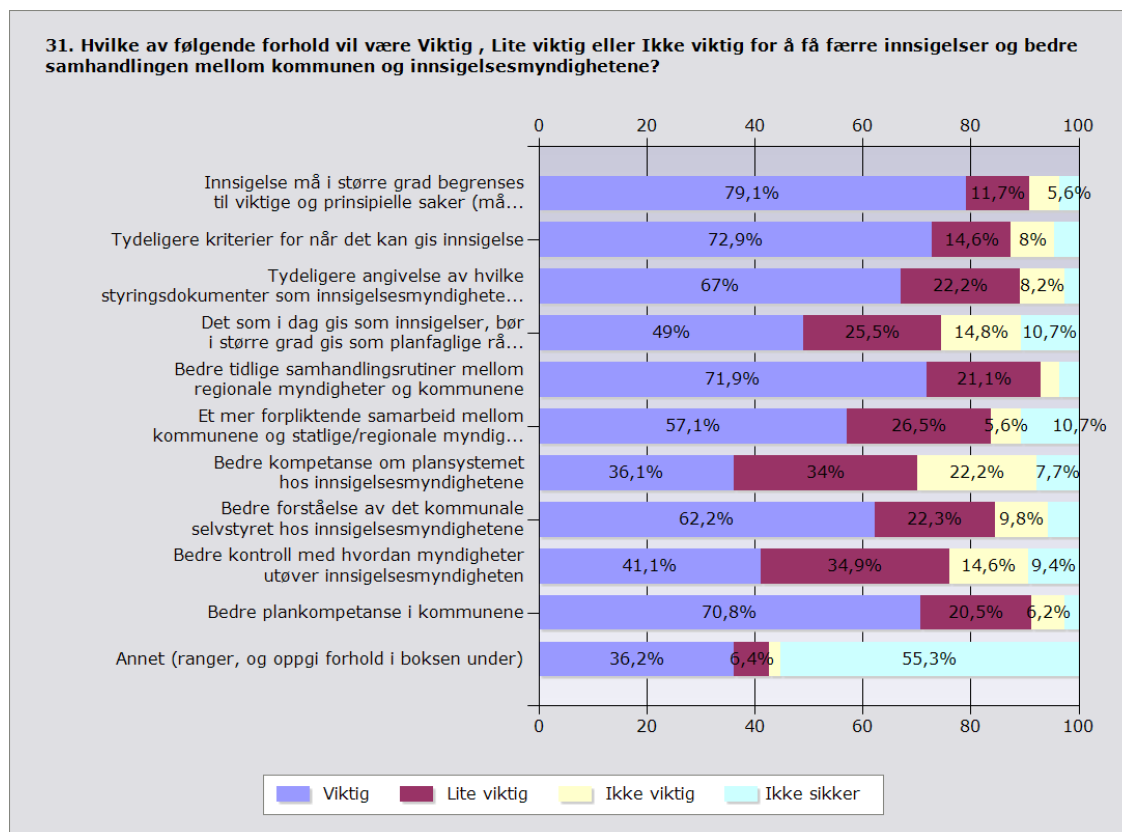
Kommunenes administrasjon ble spurt om hvilke forhold som ville være viktig, lite viktig eller ikke viktig for å få færre innsigelser og bedre samhandlingen mellom kommunene og innsigelsesmyndighetene. Det ble gitt følgende hypoteser:

- Innsigelse må i større grad begrenses til viktige og prinsipielle saker (målkonflikter).
- Tydeligere kriterier for når det kan gis innsigelse.
- Tydeligere angivelse av hvilke styringsdokumenter som innsigelsesmyndighetene kan fremme innsigelse på grunnlag av.
- Det som i dag gis som innsigelser, bør i større grad gis som planfaglige råd.
- Bedre tidlige samhandlingsrutiner mellom regionale myndigheter og kommunene.
- Et mer forpliktende samarbeid mellom kommunene og statlige/regionale myndigheter om en langsiktig arealpolitikk.
- Bedre kompetanse om plansystemet hos innsigelsesmyndighetene.
- Bedre forståelse av det kommunale selvstyret hos innsigelsesmyndighetene.
- Bedre kontroll med hvordan myndigheter utøver innsigelsesmyndigheten.
- Bedre plankompetanse i kommunene.

Svarfordelingen går fram av figur 2.33 og viser følgende hovedtrekk:

- Som de folkevalgte legger også administrasjonen vekt på at innsigelse må avgrenses til viktige og prinsipielle saker med tydeligere kriterier for når det kan gis innsigelse og tydeligere angivelse av hvilke styringsdokumenter som innsigelsesmyndighetene kan gi innsigelse på grunnlag av.
- Bedre tidlige samhandlingsrutiner mellom kommunene og berørte myndigheter.
- Bedre plankompetanse i kommunene.

I tillegg legger administrasjonen vekt på et mer forpliktende samarbeid mellom kommunene og statlige og regionale myndigheter om en langsikt arealpolitikk. Som det går fram av figur 2.31 er de folkevalgte noe mer tilbakeholdne når det gjelder dette.



Figur 2.33. Forhold kommunens administrasjon vektlegger for å få færre innsigelser og bedre samhandlingen mellom kommunen og innsigelsesmyndighetene. Svar fra administrasjonen i 201 kommuner.

Bedre plankompetanse i kommunen får høy score. Flere av kommentarene peker i retning av at mange her mener bedre "plankompetanse" hos politikerne i plansaker dvs. større forståelse for å ta hensyn til nasjonale og vesentlige regionale interesser. Også andre undersøkelser i forhold til innsigelse<sup>7</sup>, da riktignok knyttet til fylkeskommunen, peker på at administrativt nivå i større grad vektlegger nasjonale mål enn politisk nivå.

### 2.7.3 Innsigelsesmyndighetene

Innsigelsesmyndighetene ble først spurt om de mente antallet innsigelser burde reduseres. Av 51 innsigelsesmyndigheter som svarte på spørsmålet mente 27 % ja, 38 % nei mens 35 % ikke var sikre. Det er følgelig en større andel av innsigelsesmyndighetene som mener antallet innsigelser ikke bør reduseres. De innsigelsesmyndighetene som ønsket å redusere antallet innsigelser pekte i kommentarene på at det bør legges større vekt på tidlig samhandling, at innsigelse er et lite konstruktivt virkemiddel i planleggingen og at tydeligere nasjonale rammer bør vektlegges. Det pekes også på at det vil være viktig med større kapasitet for å kunne møte kommunene på en bedre måte.

Det ble også spurt om å gi kommentarer for hvorfor antallet innsigelser burde opprettholdes. I disse kommentarene pekes det på at:

- Store nasjonale og regionale verdier kan gå tapt.
- Mange feil og mangler i planene.
- Dessverre beste/eneste måten å komme i dialog med kommunene på.

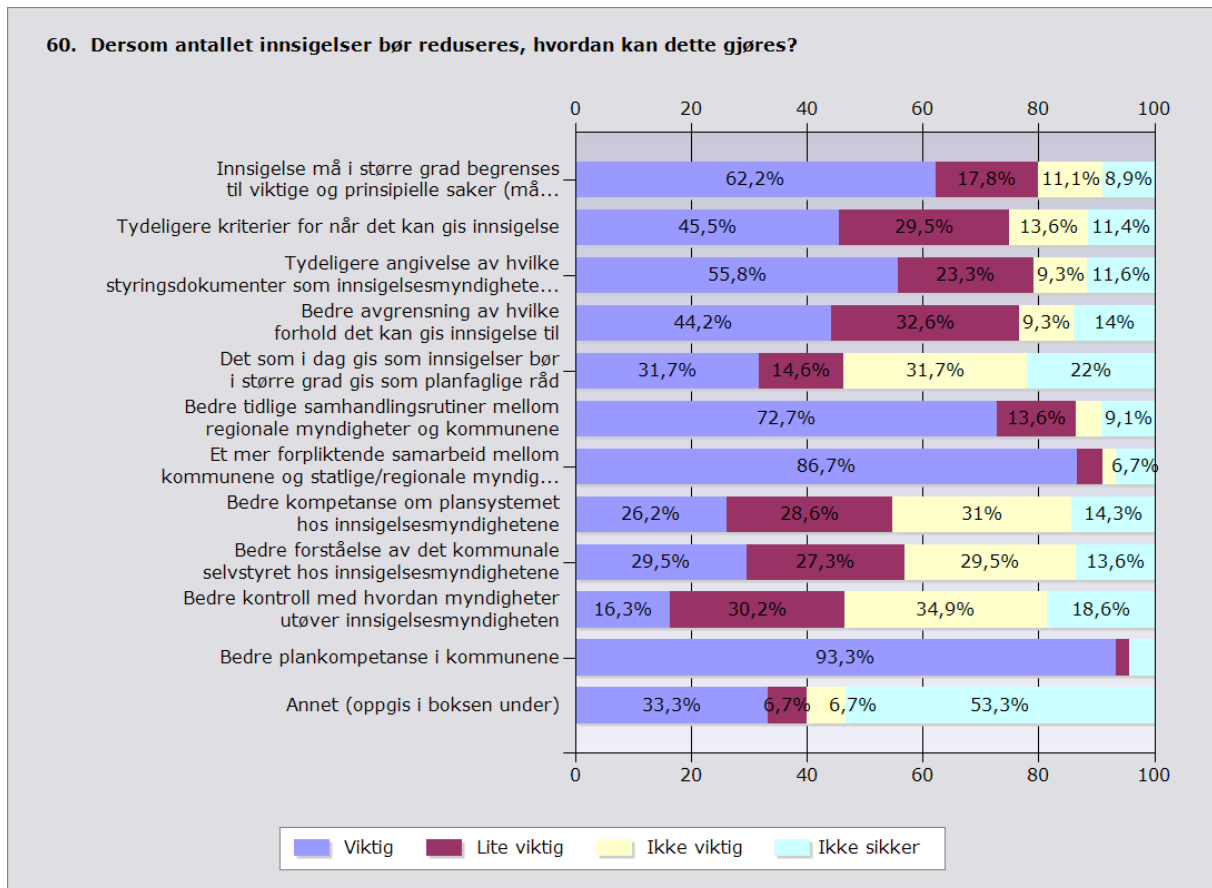
<sup>7</sup> NIBR-rapport 2002:3 Planforsøket på regionalt nivå i Akershus



- Et verktøy som fungerer.
- Konflikt med særlov og vanskelig å unngå innsigelse.

Hovedtyngden av kommentarene peker på at innsigelse er nødvendig for å komme i dialog med kommunen. I tillegg kommenterer flere at man trolig ligger på riktig nivå.

De innsigelsesmyndighetene som svarte at antallet innsigelser burde reduseres, ble videre bedt om å besvare hvordan dette kunne gjøres. Hypotesene var i hovedsak de samme som ble stilt til kommunene. Svarfordelingen er vist i figur 2.34.



Figur 2.34. Innsigelsesmyndighetenes vurderinger av hvordan antallet innsigelser kan reduseres. 46 innsigelsesmyndigheter har svart.

Svarene fra innsigelsesmyndighetene peker på noen hovedtrekk:

- Bedre plankompetanse i kommunene.
- Et mer forpliktende samarbeid mellom kommunene og berørte kommuner om langsiktig arealutvikling.
- Bedre tidlige samhandlingsrutiner.
- Innsigelsene må i større grad begrenses til viktige og prinsipielle saker, med tydeligere angivelse av hvilke styringsdokumenter som det kan reises innsigelse på grunnlag av.

#### **2.7.4 Diskusjonsinnspill fra kommuneplankonferansen 6. - 7. februar 2012**

Kommuneplankonferansen som gjennomføres årlig av Forum for kommunal planlegging, er lagt inn i FoU-prosjektet som en diskusjonsarena for den foreløpige kunnskapsinnhenting og analysene i prosjektet. Konferansen ble gjennomført på Voss 6. – 7. februar 2012.

Etter innlegg i plenum ble det gjennomført to sesjoner, hver med ca. 50 deltakere der de foreløpige funnene og mulige Tiltak i innsigelsesordningen ble satt under diskusjon. Det ble fokusert spesielt på mulige forbedringsområder i innsigelsesordningen.

Flere pekte på at når det gjelder spesielt omfanget av innsigelser så har en ikke sett de fulle effektene av den nye plan- og bygningsloven enda fordi mange planer ikke har vært lagt ut til høring og offentlig ettersyn. Innsigelse knyttet til dokumentasjon ble nevnt spesielt. Med de gitte tidsrammene vil undersøkelsen ikke kunne fange opp dette, men diskusjonsamlingene som en del av dybdestudiene i de 5 utvalgte fylkene har bidratt til å belyse problemstillingen.

Momenter som kom fram i diskusjonen er referert tematisk og stikkordsmessig under.

##### ***Innspill til rammene for praktisering av innsigelser***

- Større kompleksitet i og flere krav til arealplanleggingen – dokumentasjon, planframstilling, forholdet til naturmangfoldloven mv. kan gi grunnlag for at flere plansaker kan hevdes å være omfattet av § 5-4 og gi grunnlag for innsigelse.
- Utvikle regionale kriterier for innsigelse, i mangel av regionale planer. Eksempelvis fylkesmennes gjennomgang av føringer for strandsonen i indre Oslofjord.
- Behov for å avdekke tema der innslaget av skjønn bak innsigelse er stort.
- Innsigelsesgrunnlag med innebygde målkonflikter trenger regionale/overordnede avklaringer.
- Det bør være lik praksis over hele landet, dvs. lik skjønnsutøvelse (men med nødvendige tilpasninger til geografiske forskjeller).
- Barn og unges interesser er lokalpolitikk.
- Fylkeskommunen har et vidt hjemmelsgrunnlag for innsigelser – praktiseres ganske ulikt.
- Behov for et «kjæremålsutvalg» som kan forkaste innsigelser.

##### ***Innspill til kompetanse og rolleforståelse***

- Kommunepolitikere unnlater å ta stilling til innsigelser for å slippe å ta upopulære avgjørelser (overlater beslutningen i konfliktsaker til regional/statlig myndighet).
- Innsigelsesorganene varsler/fremmer innsigelse for å bli hørt i planprosessen; varsel om innsigelse er det samme som å «true seg til» samarbeid.
- Manglende rutiner for politisk forankring underveis i en planprosess.
- Behov for politikeropplæring. Kunnskap om nasjonale og vesentlige regionale føringer må formidles til politikere og ikke bare til administrasjonen.
- Svak kompetanse og dårlig kapasitet kan gi firkanta løsninger.
- Saksbehandler (hos innsigelsesorganet) definerer hva som er nasjonale interesser på for fritt grunnlag.

### ***Innspill til samhandlingsrutinene***

- Kommunene føyer seg i innsigelsessaker for ikke å forsinke framdriften i planprosessene selv om nasjonale eller vesentlige regionale interesser ikke er berørt («tidstrusselen»)
- Tidlig samhandling er viktig for å få konstruktiv dialog. Kommunene har et ansvar for å åpne for samhandling.
- Kommunene kan drøfte samhandlingsrutiner i planstrategien.
- Innsigelsesorganene forfekter ideelle løsninger for sin sektor, uten hensyn til de avveiningene som tilligger planleggingen og de avveiningene som må gjøres i kommunene

#### **2.7.5 Sammenfatning**

Synspunktene på mulige forbedringsområder har en klar innretning. Både folkevalgte, administrasjonen i kommunene og innsigelsesmyndigheter som mener antallet innsigelser bør reduseres, peker på at innsigelser i større grad bør begrenses til viktige og prinsipielle saker med tydeligere kriterier for når det kan gis innsigelse. I tillegg pekes det på gode tidlige samhandlingsrutiner og samarbeid i planprosessene, samt nødvendig kompetanse hos kommunene (administrativt og politisk) og hos innsigelsesmyndighetene (om plansystemet og roller).

Også betydningen av regionale planer som grunnlag for å redusere antallet innsigelser blir vektlagt, og behovet for å redusere skjønnsutøvelsen hos innsigelsesmyndigheter, med et nødvendig felles grunnlag for hvordan skjønnsutøvelse skal praktiseres.

Vel 27 % av innsigelsesmyndighetene mente at antallet innsigelser bør reduseres, mens 37 % ikke var sikre på spørsmålet. Det er følgelig ulike oppfatninger hos innsigelsesmyndighetene om antallet innsigelser bør reduseres. De som oppga at antallet innsigelser burde reduseres pekte på mulige forbedringsområder knyttet til bedre plankompetanse i kommunene, mer forpliktende samarbeid og samhandling, og at innsigelse i større grad begrenses til viktige og prinsipielle saker.



### 3 ANALYSE AV PLANEKSEMPLER

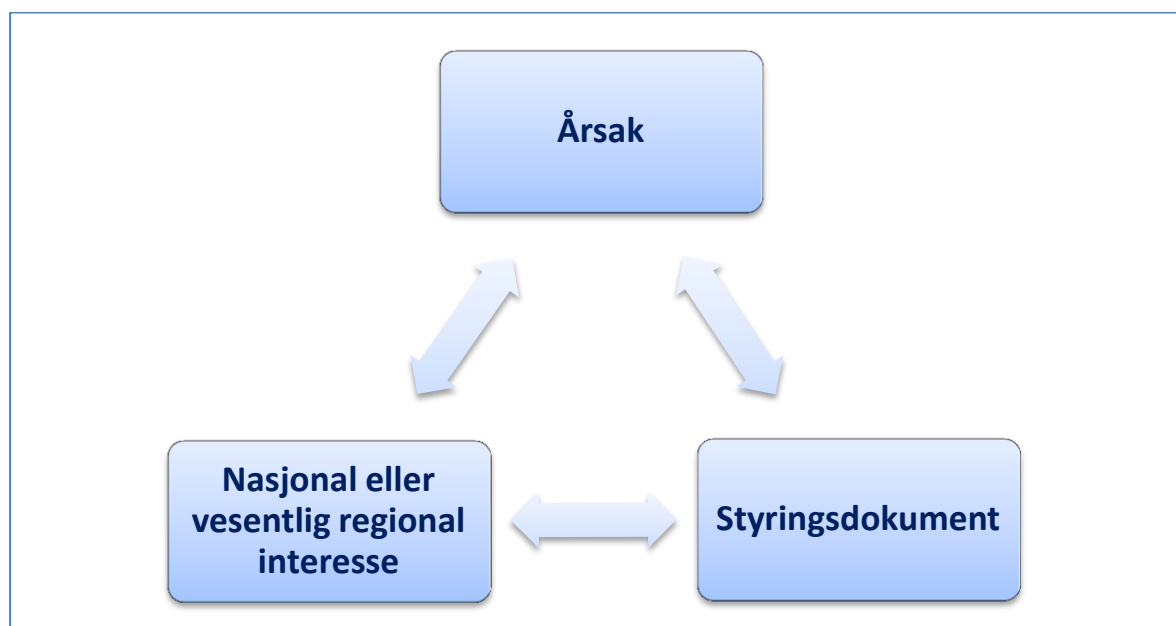
#### 3.1 Metode

Planeksemplene er hentet inn fra kommuner i de fem fylkene valgt ut for dybdestudier dvs. Nordland, Sør-Trøndelag, Akershus, Telemark og Rogaland. Eksemplene er valgt og sendt inn av kommunene fra de utvalgte fylkene. Det ble bedt spesielt om eksempler som favner noen utvalgte plantema, nemlig samordnet areal- og transportplanlegging, jordvern, naturmangfold, kulturmiljø og barn og unges interesser, men at også andre planeksempler var relevante. Dette er tema/interesser som ut fra web-undersøkelsen høsten 2011 er vanlig forekommende og/eller oppfattes som utfordrende i praktisk arealplanlegging. Mange av de planeksemplene kommunene har bidratt med, er relativt komplekse med hensyn til innsigelsesårsak og begrunnelse. Til flere av eksemplene er det flere innsigelser. I analysene har det vært fokusert på å ta ut det prinsipielt viktige fra hver enkelt sak.

Det er gjennomført analyse av 24 planeksempler med samlet sett ca. 40 innsigelser. Ved utvalg av eksempler er i tillegg flere andre saker gjennomlest. Sakene som ikke er omtalt nærmere nedenfor, ser ut til å falle inn i hovedmønstret som er avdekket. Planeksempler som er lagt bort, er enten eldre eller svært «smale».

Hovedfunnene fra eksemplene er diskutert prinsipielt og anonymisert i diskusjonssamlingene. En viktig begrunnelse for dette er at undersøkelsen ikke skal være en form for “omkamp” i plansakene. Det har også vært et viktig hensyn å sikre et grunnlag for en god og åpen dialog slik at innsigelsesmyndighetene ikke kom i en “forsvarsposisjon”.

Eksemplene er gått gjennom på en skjematisk måte, der det er søkt etter viktige kjennetegn ved innsigelser slik det kan leses ut av sentrale dokumenter i sakene. Karakteristika er tatt fra analysene gjennomført høsten 2011, dvs. årsak, interesser og styringsdokument/grunnlag.



Figur 2.1 Kjennetegn ved en innsigelse. Sammenhengene mellom årsak, interesse og styringsdokument.

Det er ikke hentet ut prosessinformasjon fram til innsigelse er et faktum, annet enn det som kommer fram av dokumentene i saken, dvs. først og fremst innsigelsesbrevet. Prosess og samhandling er drøftet gjennom diskusjonsmøtene. Ytterpunktene her er at kommunen bevisst har fremmet planforslag der innsigelse er høyst sannsynlig, til innsigelse som kommer uten forvarsel. Hvorvidt det enkelte innsigelsesorgan har deltatt i planprosessen eller ikke, er også informasjon som ikke uten videre går fram av grunnlagsmaterialet. I noen saker er det bedt om tilleggsinformasjon fra kommunen om dette.

Det har vært viktig ikke å legge opp til diskusjon om enkeltsaker, men om prinsipper. Eksemplene er derfor omtalt på en generalisert måte, slik at de kunne bli brukt i diskusjonene i alle fylkene. Grunnlaget for omtalen er primært brevet fra innsigelsesmyndigheten, men også meklingsprotokoll og Miljøverndepartementets avgjørelse, i saker som er kommet så langt.

Når det gjelder nøkkelinformasjon om de enkelte sakene er følgende lagt til grunn:

- **Plansituasjonen** er en nøktern angivelse. Det er valgt ut nyere eksempler, der mange fortsatt er i prosess. Det er vurdert slik at ferske saker er mer relevante enn 4-5 år gamle saker. Dessuten er, i denne sammenheng, grunnlaget/bakgrunnen for innsigelsessaken viktigere enn utfallet av den.
- **Omtalen av innsigelsen** er også saksorientert, med angivelse av myndighet og hovedtema saken (innsigelsen) dreier seg om.
- **Vurderingen av innsigelsen** omfatter hvilken begrunnelse innsigelsesorganet angir, analysert ut fra hva som er årsaken, hvilken interesse som er påvist/påstått og hvilket grunnlag innsigelsen har. Med **årsak** forstås uenighet om arealbruk, herunder vilkår for arealbruk, manglende dokumentasjon eller "plankvalitet" som både kan omfatte formelle juridiske feil og hva som er en "god planløsning". Med **interesse** forstås hvilken nasjonal eller vesentlig regional interesse, eller annen vesentlig interesse, som er eller påstås å være berørt. Dette dreier seg altså om kriteriene i plan- og bygningslovens § 5-4, 1., 2. og 3. ledd. Med **grunnlag** menes hvilke styringsdokumenter innsigelsen begrunnes med. Samlet vil dette omfatte alle elementene i en begrunnet innsigelse, jfr. plan- og bygningslovens § 5-4 (1. – 6. ledd dvs. hele paragrafen). Denne gjennomgangen gir grunnlaget for en samlet vurdering av hva som kjennetegner innsigelsen innenfor fokusområdene årsak, interesse, grunnlag. Ved vurderingene er merknaden i Ot. prp. Nr. 32 (2007-2008), kapittel 6.5 lagt til grunn.

Analysene av planeksemplene viste at spørreundersøkelsen høsten 2011 og de innledende analysene måtte gis en utvidet forståelsesramme. Hovedelementene årsak, interesse, grunnlag danner fortsatt en relevant ramme, men må forstås mer presist for å forklare hvor de observerte utfordringene i praktiseringen av innsigelse faktisk ligger. Dette gjelder i særlig grad forståelsen av hva som ligger i begrepet arealkonflikt. I web-undersøkelsen ble det tatt for gitt at "arealkonflikt" er en viktig innsigelsesårsak i den forstand at det pr. definisjon foreligger en legitim arealkonflikt mellom nasjonale eller vesentlig regionale interesser og kommunens ønskede planløsning i en konkret arealplan. Ofte er det ikke identifisert en konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse ved beskrivelse av årsak, og det kan da heller ikke defineres en arealkonflikt, men derimot en uenighet om arealbruk eller vilkår i en gitt arealplan. Dette er lagt til grunn for den metodiske gjennomgangen av planeksemplene.

## 3.2 Hovedoversikt planeksemplere

I figur 2.2 er det gitt en oversikt over planeksemplene som er analysert, hvilke plantema innsigelsene har vært knyttet til og hvilke myndigheter som har varslet eller fremmet innsigelse.

Nr.	SATP, SPR klima, RPB handel	Natur, friluftsliv, kulturlandskap	Jordvern, reindrift [R]	Strandsoner, vassdrag	Kulturminner	Flom, skred	Vegkapasitet	Barn og unge, trafiksikkerhet	“Plan-kvalitet”	Innsigelse fra:
1										FM, RA
2										FM, SVV
3	(X)									JBV, FM, FK
4							D			FM, SVV
5									D	SVV
6										FM
7										FM, JBV, SVV
8								D		FM, SVV, NVE
9										FM
10			R							RDF
11										JBV
12										FM
13						D				NVE
14						D				NVE
15										FK
16										FM
17										JBV
18										FM, FK, SVV
19									D	FM
20										FM
21		D								FM
22		D								FM
23		D								FM
24								D		FM

Figur 2.2. Hovedoversikt planeksemplere. Forkortelsene i tabellen angir; FM: Fylkesmannen, FK: Fylkeskommunen, SSV: Statens vegvesen, NVE: Norges vassdrags- og energidirektorat, JBV: Jernbaneverket, RDF: Områdestyret for reindrift, RA: Riksantikvaren, D: Saken dreier seg (også) om manglende dokumentasjon, R: Saken dreier seg om reindrift.

De innsendte planeksemplene fra kommunene har en god fordeling på ønskede plantema med unntak av kulturmiljø der det bare er ett eksempel. Som det framgår av tabellen er det flere innsigelser til flere av plansakene. Det er også flere innsigelser fra et og samme innsigelsesorgan i den enkelte plansak. Analysen bygger samlet på 35 innsigelsesdokumenter.

## 3.3 Analyse av de enkelte planeksemplene

I det etterfølgende er det gitt en summarisk oversikt over analysene av planeksemplene. Alle eksemplene er anonymisert.

### 3.3.1 Kommuneplan med innsigelse til bolig, næring og tettstedsutvikling

Planeksemplet gjelder innsigelse til kommuneplanens arealdel med følgende omstridte tema; to boligområder på til sammen ca. 330 daa, omdisponering fra LNF. Kommunen mener boligområdene

har gang-/sykkelavstand til offentlig og privat service samt god tilgang til kollektivtransport. Videre er områdene viktige for å dekke etterspørselen etter eneboliger. Kollektivterminal, fremmet med to alternativ. De to mulige kollektivterminalene har ulik nytteverdi (mht. redusert tidsbruk for passasjerer). Videreutvikling av et næringsområde.

### ***Innsigelsene***

Riksantikvaren fremmet innsigelsene mot det ene alternativet til kollektivterminal, pga. potensialet for funn av automatisk fredete kulturminner. Innsigelsen ble frafalt etter «nærmere vurdering» og fordi kulturminnene kan bevares.

Fylkesmannen fremmet innsigelse mot mulig detaljhandel og kontorformål i et næringsområde. Innsigelsen løst med en bestemmelse som utelukker detaljhandel og kontorformål og som fastsetter krav til etterfølgende reguleringsplan.

Fylkesmannen fremmet også innsigelse mot boligområdene pga. usentral beliggenhet, dvs. at de ikke er forenlige med RPR SATP og SPR for klima- og energiplanlegging.

### ***Årsak***

Årsaken til innsigelsene er knyttet til uenighet om arealbruk og vilkår satt i kommuneplanen.

### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Jordvern er en nasjonal/vesentlig regional interesse (og lovhjemlet). Det samme gjelder kulturminnevern og begge er i plansaken dokumentert/synliggjort og forstått av kommunen som en arealkonflikt med nasjonale/vesentlig regionale interesser.

Fylkesmannens vurdering av konflikt med RPR SATP er en skjønnsmessig vurdering som ikke er forstått av kommunen, blant annet ut fra deres boligpolitiske mål.

### ***Styringsdokumenter***

Styringsdokumentene for innsigelsene er blant annet kulturminneloven, jordloven og rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Det er ingen uenighet om styringsdokumentene som ligger til grunn for innsigelsen.

## **3.3.2 Reguleringsplan for videreutvikling av nasjonal institusjon**

Reguleringsplan for større statlig institusjon. Prosjektet er forankret i Stortingsvedtak og kommuneplanens arealdel. Lokaliseringen er gitt.

### ***Innsigelsene***

Statens vegvesen har innsigelser i form av krav om ulike trafiksikkerhetstiltak, og krav om dokumentasjon til løsninger opp mot håndbøker/normaler. Det er i tillegg gitt en anbefaling om en mer restriktiv parkeringsbestemmelse. Fylkesmannen har innsigelse mot det omfang av bilparkering planen legger opp til, og mot omdisponering av dyrka mark.

### ***Årsak***

Årsakene til innsigelsene er uenighet om arealbruk/vilkår i plan og manglende dokumentasjon.



### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelsen knyttet til jordvern er en arealkonflikt der det er synliggjort/dokumentert en arealkonflikt om omdisponering av verdifull dyrka mark og kulturlandskap med nasjonal/vesentlig regional verdi.

Innsigelsen knyttet til for stor parkeringsdekning mangler dokumentasjon, det vil si at den bygger på en skjønsmessig vurdering/påstand om at økt aktivitet (større volum på virksomheten) ikke må medføre tilsvarende økt bilbruk. Innsigelsen er ikke belagt med konkrete tall på bidraget til klimagassutslipp mm.

Innsigelse knyttet til utforming av vegløsninger er dokumentert med avvik fra gjeldende vegnormaler. Kravene til utforming av busslomme er imidlertid ikke gitt i disse normalene, men dokumentert i innsigelsen.

### ***Styringsdokumenter***

Styringsdokumentene for innsigelsene er kulturminneloven, jordloven med tilhørende nasjonale føringer for jordvern, rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging samt vegnormalene. Det er ingen uenighet om styringsdokumentene som ligger til grunn for innsigelsen.

### ***Andre momenter***

Innsigelsene om trafikksikkerhetstiltak med mer synes å være av en slik art at de burde ha vært løst i ordinær samhandling uten innsigelse. Det må være rimelig at kommunene følger Statens vegvesens normer der planen påvirker riks-/fylkesveg. Kravene til utforming av busslomme er imidlertid ikke gitt i disse normalene, men likevel legale ut fra Statens vegvesens rolle som ansvarlig for busstrafikkens infrastruktur.

Riksantikvaren har i denne saken påpekt at Statens vegvesens krav til utforming av busslomme griper inn i et område som er fredet etter kulturminneloven. Riksantikvaren fremmer likevel ikke innsigelse, men inviterer til en dialog for å finne en avveid løsning.

### **3.3.3 Kommunedelplan for tettsted «stasjonsby»**

Kommunedelplan for sentralt beliggende tettsted, omgitt av dyrka mark. Planforslaget får generelt god omtale fra regionale myndigheter, både mht. dokumentasjon og at nasjonale og regionale hensyn er godt ivaretatt.

### ***Innsigelsene***

Jernbaneløst har innsigelse mot arealbruksformålet sentrumsbebyggelse ved stasjonen, så sant offentlig tilgjengelig innfartsparkering ikke er ivaretatt. Fylkesmannen har innsigelse mot et boligområde på 44 daa, hvorav 18 daa fulldyrka mark, og med en oppgitt satelittbeliggenhet. Samtidig frarådes et noe mindre boligområde som grenser inntil tettstedet, selv om også dette medfører omdisponering av dyrka mark. Fylkeskommunen har innsigelse mot det samme området som Fylkesmannen har innsigelse mot, med samme begrunnelse mht. beliggenhet. Innsigelsene er løst gjennom endringer av planen.

### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsene er knyttet til uenighet om arealbruk og vilkår i plan.

### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Ved vurdering av de to boligområdene som berører dyrka mark, har innsigelsesmyndigheten (FM landbruk) lagt vekt på områdenes beliggenhet i forhold til tettstedet, dvs. i prinsippet en vurdering mot RPR SATP, uten at dette er uttrykt direkte. Det omstridte boligområdet, som er tatt ut, var ikke vesentlig for oppfølging av kommunens overordnede mål. Innsigelsen har synliggjort konflikt med nasjonale/regionale interesser dvs. jordvern og rammer for tettstedsvekst.

Jernbaneverkets innsigelse om manglende forpliktelse/avklaring om offentlig innfartsparkering er ikke behovsvurdert eller på annen måte synliggjort som nasjonal/vesentlig regional interesse. Innsigelsen berører ikke bare arealløsningene i seg selv, men også gjennomføringsspørsmål.

### ***Styringsgrunnlag***

Fylkesmannens innsigelse om boligområdene har grunnlag i jordloven og nasjonale føringer om vern av dyrka mark. Fylkeskommunen bruker kun avvik fra kommuneplanens arealdel, ikke regional plan. Innsigelsen er behandlet av fylkesutvalget. Jernbaneverkets innsigelse mangler oppgitt styringsgrunnlag.

### **3.3.4 Reguleringsplan for utvikling av større næringsområde ved overordnet vegnett**

Reguleringsplan (områderegulering) for et større næringsområde, som er forankret i kommuneplanens arealdel. Området ligger i direkte tilknytning til overordnet vegnett, men med ca. 5 km avstand til jernbanestasjoner og et busstilbud som i dag ikke er spesielt effektivt. Planforslaget legger til rette for kollektivtiltak, blant annet bussterminaler.

### ***Innsigelsene***

Statens vegvesen har innsigelser knyttet til krav om rekkefølge for opparbeiding av hovedvegssystem, vilkår om godkjenning av dette samt diverse tilknytninger mellom nytt og eksisterende vegnett. Angitte tiltak skal være ferdigstilt før det gis igangsettingstillatelse for tiltak i planområdet. Fylkesmannen har innsigelse mot at planen legger opp til arbeidsintensiv næringsvirksomhet uten at det er dokumentert transportløsninger som kan sikre høy kollektivandel.

### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsene er ikke uenighet om arealbruk, men vilkår for gjennomføring av planen og dokumentasjon.

### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Det framgår ikke hvordan/hvorfor de påpekte forholdene knyttet til transport er av nasjonal eller viktig regional interesse i reguleringsplanvedtaket, med bakgrunn i at reguleringsplanen er forankret i vedtatt kommunedelplan. Reguleringsplanen kan i seg selv ikke avklare framtidig utvikling og drift av kollektivtransport for området.

Vilkårene/rekkefølgekravene om opparbeidelse av vegnett og kryss er dokumentert og synliggjort som en viktig nasjonal/regional interesse i form av hensynet til standard/kapasitet på vegnettet.

### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsen om dokumentasjon om kollektivtiltak er begrunnet med henvisning til St meld og SPR for klima- og energiplanlegging og nasjonale mål for bærekraftig areal- og transportpolitikk samt reduksjon av klimagassutslipp. Vegvesenets referanse til kravene som stilles er ikke angitt.

### **3.3.5 Reguleringsplan for statsinstitusjon i mulig konflikt med riksveg og jernbane**

Reguleringsplan for sentralt plassert nasjonalt bygg. Stedsvalget er gitt fra sentralt hold. Pågående planprosess.

#### ***Innsigelsene***

Statens vegvesen har varslet innsigelse på grunn av mulig konflikt med tunnel og kryssramper i overordnet vegnett. Jernbaneverket har innsigelse fordi planen kan være i mulig konflikt med et (av flere) alternativ til ny jernbanestrekning i tunnel.

#### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsesvarslet fra Statens vegvesen er mulig/påstått konflikt med overordnet vegnett, og vilkår for å bygge over fjelltunnel. Årsaken for innsigelsen fra Jernbaneverket er mulig/påstått konflikt med en mulig jernbanetrasé, og vilkår for å bygge over en mulig tunnel.

#### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Varslet om innsigelse og innsigelsen er basert på påstander, påstått manglende dokumentasjon og krav om avtaler/planrestriksjoner som sikrer eksisterende og mulig framtidige rettigheter. Dette er en konflikt mellom tre statsetater, der kommunens interesser er underordnet (bortsett fra rollen som planmyndighet). Sett utenfra burde saken vært løst utenfor innsigelsesordningen i en gjensidig avklaring mellom de berørte statsetatene.

### ***Styringsgrunnlag***

Styringsgrunnlaget er ikke angitt. SVV antas å ha en legal interesse som anleggseier. JBV viser til pågående utredningsarbeid i NTP-sammenheng, dvs. at det pr dato ikke foreligger et nasjonalt prosjekt.

### **3.3.6 Reguleringsplan for utvikling/omregulering av næringsområde ved tettsted**

Reguleringsplan for et større næringsområde, som er forankret i kommuneplanens arealdel. Området ligger i tilknytning til kommunesenter, med jernbanestasjon. Planforslaget legger blant annet til rette for mer arbeidskraftintensiv virksomhet enn gjeldende regulering.

#### ***Innsigelsene***

Fylkesmannen har innsigelse mot at planen legger opp til for stor andel detaljhandel og således bryter med RPB for kjøpesentre og vedtatt fylkesdelplan. Fylkeskommunen og Statens vegvesen har ikke innvendinger til foreslått arealbruk.

#### ***Årsak***

Årsaken til innsigelsen er knyttet til arealbruk og vilkår for arealbruk, konkret den virksomhet planforslaget legger opp til.

### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelsen synliggjør konflikt med nasjonal/vesentlig regional interesse gjennom å påvise konflikt med vedtatt fylkesdelplan og RPR for kjøpesentre.

#### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsen er forankret i RPB om kjøpesentre og vedtatt fylkesdelplan.

#### **3.3.7 Omregulering av lufthavn**

Reguleringsplan (områderegulering) for videreutvikling av lufthavn, til erstatning for gjeldende statlig reguleringsplan. Uendret planområde, men endret innhold mht. utbygging av infrastruktur og bygninger mm.

#### ***Innsigelsene***

Fylkesmannen har innsigelse mot planen begrunnet i kollektivtransport til/fra flyplassen må dekke opp trafikkveksten på flyplassen, og lite effektiv utnyttelse av sentralt beliggende næringsarealer.

Jernbaneverket har innsigelse mot regulering av dekke over dagens stasjons- og sporområde til terminalfunksjoner og noe byggeformål. Innsigelsen begrunnes med behovet for området til framtidig utvikling av jernbanestasjonen og sikkerhetshensyn (brann/rømming/terror).

Statens vegvesen har innsigelse til tiltakshavers alternativ til bestemmelse om vilkår (rekkefølge) for kryssutbedring. Statens vegvesens innsigelse er løst ved at kommunens alternativ til rekkefølgebestemmelse velges.

#### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsene er knyttet til uenighet om arealbruk og vilkår i plan.

### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Denne saken dreier seg mest om forholdet mellom en statlig tiltakshaver og regionale myndigheter, dvs. at kommunens interesser ikke er like tydelige. Det er helt klare nasjonale/vesentlig regionale interesser knyttet til høy kollektiv andel til flyplasser. Hovedutfordringen for både innsigelsesmyndighet, statlig tiltakshaver og kommunen i dette eksempelet er manglende føringer for hvordan dette skal praktiseres. Når er det konflikt med nasjonal/vesentlig regional interesse? Fra kommunens side er det også framholdt at målet om økt kollektivandel forutsetter omfattende infrastrukturtiltak langt utenfor planområdet og utover det kommunen og tiltakshaver har påvirkningsmulighet på. Utfordringene for partene blir derved at innsigelsesmyndighetens synliggjøring av konflikt får en høy grad av skjønn pga. manglende spesifikke overordnede føringer.

Statens vegvesens innsigelse er dokumentert som konflikt med veikapasitet/trafikksikkerhet. Jernbaneverkets innsigelse mangler dokumentasjon.

#### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsen fra Fylkesmannen har dokumentert styringsgrunnlag (blant annet RPR samordnet areal- og transport). Innsigelsen fra Statens vegvesen har ikke oppgitt styringsgrunnlag for innsigelsen. Jernbaneverkets innsigelse mangler referanse til sentrale styringsdokumenter eller annen dokumentasjon.

### **3.3.8 Ny lufthavn og næringsområde – kommunedelplan og reguleringsplan**

Kommunedelplan for utbygging av næringsområde og ny lufthavn, til erstatning for eksisterende kortbaneflyplass. Utarbeidet etter 1985-loven og før naturmangfoldloven trådte i kraft.

#### ***Innsigelsene***

Fylkesmannen har innsigelse mot kommunedelplanen på grunn av konflikt med angitte naturverdier, vesentlig landskapsinngrep og manglende dokumentasjon av behovet for næringsareal.

Norges vassdrags og energidirektorat har innsigelse mot reguleringsplanen på grunn av manglende vassdrags- og geoteknisk dokumentasjon, samt dokumentasjon av allmenne interesser i vassdraget. NVE opplyser at de ikke var involvert i kommunedelplanarbeidet.

Statens vegvesen har innsigelse mot reguleringsplanen for å sikre utbygging av gang-/sykkelveg. Innsigelsen dreier seg om hvordan dette skal forankres i reguleringsplanen – enten krav om plan (kommunens forslag) eller krav om ferdig opparbeidet veg (Statens vegvesens krav), før utbygging av lufthavna.

#### ***Årsak***

Årsaken til innsigelsene til kommunedelplanen er uenighet om arealbruk. Årsaken til innsigelsene til reguleringsplanen er vilkår i plan (rekkefølgekrav) og manglende dokumentasjon.

#### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Fylkesmannens innsigelse dokumenterer på ett punkt konflikt med nasjonal/vesentlig regional interesse, mens de to andre konfliktpunktene ikke har tilsvarende referanse. Den siste innsigelsen; størrelsen på næringsarealet; begrunnes med at arealet delvis er av nasjonal verdi for biologisk mangfold, men det framgår av innsigelsen at dette hensynet kan vike hvis næringsområdet begrunnes bedre. Statens vegvesens innsigelse er knyttet til trafikkikkerhet og spørsmålet om når gang- og sykkelveg skal stå ferdig. Innsigelsen er dokumentert, men kommunen er uenig i vilkåret. Innsigelsen fra Norges vassdrags og energidirektorat er også dokumentert.

Sammenholdt med det arealinngrepet flyplassen representerer, er det ufullstendig begrunnet hvorfor innsigelsen til kommunedelplanen kun er knyttet til næringsområdet. Uten at dette framgår direkte av Fylkesmannens uttalelse, kan det se ut til at det her er gjort en avveining der flyplass er prioritert foran næringsområde.

Det er for så vidt reelle arealbrukskonflikter som påpekes, men innsigelsene anviser ingen annen løsning enn å ta næringsområdet ut av planen, alternativt overlate avgjørelsen til overordnet myndighet.

#### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsene til kommunedelplanen er forankret i Stortingsmeldinger. Innsigelsene til reguleringsplanen er forankret i rundskriv (NVE). Statens vegvesens innsigelse mangler forankring, men den kan ha en forhistorie som ikke framgår av de dokumentene det har vært tilgang til.

### **3.3.9 Reguleringsplan for hytteområde i skog- og fjellterreng**

Reguleringsplan som ikke er forankret i kommuneplanens arealdel. Plan for 29 nye hytter, dels i tilknytning til eksisterende hytter. Utarbeidet etter PBL 1985-loven og før naturmangfoldloven trådte i kraft.

#### ***Innsigelsene***

Fylkesmannen har innsigelse mot 8 av hyttene på grunn av konflikt med naturverdier og friluftsjnteresser.

#### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsen er knyttet til uenighet om arealbruk som ikke er spesielt konkret angitt.

#### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Det påpekes konflikt med viktige friluftsjnteresser uten at verdien av områdene som de 8 hyttene innsigelsen er rettet mot er angitt nærmere. Ut fra tilgjengelig dokumentasjon, kan det virke som utbyggingsbehovet kan dekkes i områder med mindre konflikter, og at kommunen har tatt litt lett på planoppgaven. På den annen side har innsigelsen preg av detaljstyring der begrunnelsen ikke er dokumentert.

#### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsen mangler henvisning til styringsdokumenter.

### **3.3.10 Reguleringsplan for hytteområde i fjellterreng**

Reguleringsplan for 56 nye hytter, i tillegg til 15 eksisterende hytter.

#### ***Innsigelsene***

Reindriftsforvaltningen (områdestyret) har innsigelse mot områder med til sammen 22 av hyttene og vegbygging på grunn av konflikt med reinbeiteinteresser. I uttalelsen trekkes utbyggings situasjonen i et større område fram.

#### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsen er uenighet om arealbruk.

#### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelsene anses å være innenfor de interesser innsigelsesmyndigheten skal ivareta, men referanse og dokumentasjon av områdets betydning for reindrifta mangler (viktig funksjon, regional situasjon osv.). Uttalelsen er konstruktiv med hensyn til å arbeide sammen mot en løsning.

#### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsen mangler henvisning til styringsdokumenter som grunnlag for innsigelsen med særlig henvisning til manglende dokumentasjon/begrunnelse for hvilken betydning området har for reindrifta.

### **3.3.11 Kommunedelplan for byområde**

Plansituasjon er kommunedelplan for byområde.

#### ***Innsigelsene***

Jernbaneverket har innsigelser mot planen på grunn av uenighet om arealbruk (eksisterende jernbanegrund foreslått regulert til andre formål).

#### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsene er knyttet til arealbrukskonflikter.

#### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelsen er lite presist formulert. Det omstridte arealets betydning for etaten må anses å være viktig, i og med at det er sikret i gjeldende reguleringsplan til jernbaneformål. Utover dette dokumenteres ikke innsigelsen.

#### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsene mangler forankring i overordnet styringsdokument, men den ene innsigelsen begrunnes med at planforslaget avviker fra nylig vedtatt reguleringsplan, som ivaretar jernbaneverkets interesser. Ut fra den dokumentasjon vi har hatt tilgang på, kan det se ut til å ha vært manglende prosess mellom kommunen og Jernbaneverket som grunneier, og slik sett burde innsigelsen vært avverget.

### **3.3.12 Kommunedelplan for tettsted og reiselivsdestinasjon**

Kommunedelplan for utvikling av reiselivsdestinasjon og sentrumsområde.

#### ***Innsigelsene***

Fylkesmannen har innsigelser mot planen på grunn av konflikt med angitte naturverdier/pågående verneplanarbeid, konflikt med landbruk og manglende konsekvensutredning.

#### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsen er knyttet til uenighet om arealbruk og dokumentasjon.

#### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Viktige regionale eller nasjonale interesser er dokumentert for en del av innsigelsen. Mulig konflikt med pågående verneplanarbeid er forankret i sentrale retningslinjer for vernesaken og dokumentert. Innsigelsen mot planlagt utbygging som berører dyrka mark, er ikke begrunnet utover at faktum blir påpekt. Innsigelsen om manglende konsekvensutredning er begrunnet med krav som framgår av forskrift om konsekvensutredninger (planforslaget åpner for direkte utbygging, uten reguleringsplan, av næringsbebyggelse med volum større enn grenseverdien i forskrift om konsekvensutredninger vedlegg 1).

Innsigelsene mot utbygging i strandsonen gjelder mulig motstrid mot nasjonale interesser. Innsigelsen om utbygging i landbruksområde synes svakt dokumentert i forhold til verdien av landbruksarealene som blir berørt.

### ***Styringsgrunnlag***

Styringsgrunnlaget for innsigelse om verneverdier i sjø og strandsonen er dokumentert. Innsigelsen til omdisponering har generelt forankring i jordloven og nasjonal politikk, men mangler i denne saken en nærmere begrunnelse for hvor verdien av landbruksarealene er av en karakter som tilsier konflikt med nasjonale/vesentlig regionale interesser.

#### **3.3.13 Reguleringsplan for bolig – skredfare**

Reguleringsplan for boligbebyggelse (omregulering for høyere utnyttelse). Det er utarbeidet geoteknikkrapporter av tre rådgivere, som alle bekrefter dårlige grunnforhold, men som anviser ulike tiltak.

### ***Innsigelsene***

Norges vassdrags og energidirektorat har innsigelse inntil tredjepartskontroll viser at sikkerheten mot skred i anleggs- og driftsfase er tilfredsstillende.

### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsen er knyttet til manglende dokumentasjon.

### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelsen er innenfor den interesse innsigelsesmyndigheten skal ivareta. Behovet for ytterligere dokumentasjon er begrunnet.

### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsene er forankret i etatens retningslinje.

#### **3.3.14 Reguleringsplan for næringsbygg – skredfare**

Reguleringsplan for næringsbygg mm. Det foreligger overordnet kartlegging som viser mulig skredfarlig grunn.

### ***Innsigelsene***

Norges vassdrags og energidirektorat har innsigelse inntil geoteknisk fagkyndig har dokumentert tilstrekkelig sikkerhet for utbygging av området. Det ansees ikke tilfredsstillende at slik dokumentasjon utsettes til byggesøknad/rammesøknad.

### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsen er knyttet til manglende dokumentasjon.

### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Samfunnsikkerhet er en nasjonal så vel som lokal interesse og dokumentert i saken. Spørsmålet er når undersøkelser skal gjøres. Dette er dokumentert begrunnet i innsigelsen.

### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsene er forankret i etatens retningslinje.



### **3.3.15 Reguleringsplan for næringsområde/detaljhandel**

Reguleringsplan (detaljregulering) for diverse næringsvirksomhet i nedlagt steinbrudd.

#### ***Innsigelsene***

Fylkeskommunen har innsigelse mot at planen kan åpne for mer enn 3.000 m<sup>2</sup> bruksareal til forretning for ikke-plasskrevende varer. Det kreves reguleringsbestemmelse som avgrenser vareutvalget i henhold til plasskrevende varer.

#### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsen er knyttet til uenighet om vilkår og innhold i reguleringsplanen.

#### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelsen er dokumentert og begrunnet i konkrete styringsdokumenter.

#### ***Styringsdokumenter***

Innsigelsen er dokumentert og forankret RPS om kjøpesentre, fylkesplanens arealpolitiske retningslinjer samt klimamålsettingene i regional plan.

### **3.3.16 Reguleringsplan for hytter mm – strandsone**

Reguleringsplan for hytter, rorbuer og naust og andre reiselivsformål i strandsonen.

#### ***Innsigelsene***

Fylkesmannen har innsigelse til de deler av planen som medfører tiltak i 100 m-beltet langs sjø og/eller i særlig grad berører dokumenterte naturverdier.

#### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsen er knyttet til uenighet om arealbruk.

#### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelsen er innenfor den interesse innsigelsesmyndigheten skal ivareta, og er dokumentert med naturfaglige registreringer.

#### ***Styringsgrunnlag***

Fylkesmannen viser til at innsigelsen er forankret i PBLs strandvernbestemmelse og i St. meld. som er fulgt opp med rundskriv fra MD. Med den dokumenterte oversikten over naturverdier jfr. over er styringsgrunnlaget klart dokumentert.

### **3.3.17 Reguleringsplan for jernbaneterminal**

Reguleringsplan for stamnett- terminal i by. Interessekonflikt om veg- og baneløsning.

#### ***Innsigelsene***

Jernbaneverket har innsigelse mot foreslått løsning for sidespor.

### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsen er knyttet til uenighet om bruk av arealer.

### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelsen er innenfor den interesse innsigelsesmyndigheten skal ivareta, men det er ikke dokumentert at disse interessene er vesentlige. Ut fra sakens dokumenter kan det reises spørsmål om Jernbaneverket her primært opptrer som grunneier og ikke forvalter av nasjonal infrastruktur.

### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsene er kun forankret med henvisning til jernbaneloven generelt, noe som synes for lite konkret i denne plansaken.

### **3.3.18 Kommuneplan med omstridte områder for råstoffutvinning og utbygging**

Rullering av kommuneplanens arealdel (sammen med kommuneplanens samfunnsdel). Nye områder for nærings-, bolig- og fritidsbebyggelse, samt utvidelser av massetak er viktige elementer. Bynær landkommune.

### ***Innsigelsene***

Fylkeskommunen (v/ fylkesutvalget), Statens vegvesen og Fylkesmannen har innsigelse mot ny boligbebyggelse i et relativt perifert område. Fylkesmannen har i tillegg innsigelse til fire områder for råstoffutvinning og mot ny bebyggelse nærmere enn 50 m fra et angitt vann.

### ***Årsak***

Årsaken til innsigelsene er i hovedsak uenighet om arealbruk.

### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelsene er innenfor de interesser innsigelsesmyndighetene skal ivareta, men det er i varierende grad dokumentert en konflikt med nasjonal/vesentlig regional interesse.

Fylkeskommunens innsigelse begrunnes med «i strid med alle nasjonale og regionale føringer når det gjelder areal, transport og klima», uten nærmere konkretisering.

Statens vegvesens innsigelse begrunnes med at utbygging er i strid med RPR samordnet areal og transportplanlegging. Fylkesmannens innsigelse mot perifert boligområde begrunnes med målene i RPR for samordnet areal- og transportplanlegging. Innsigelsen mot områder for råstoffutvinning begrunnes med behovet for en samlet vurdering, men det er imidlertid kun påpekt lokale verdier som blir berørt. Innsigelsen mot mulig bebyggelse inntil 40 m fra sjø begrunnes med nasjonale mål generelt, uten at konkrete verdier er framhevet. Fylkesmannens innsigelse er gradert for så vidt som det skilles mellom områder som må tas ut, og områder der det inviteres til dialog om løsning.

### ***Styringsgrunnlag***

Styringsgrunnlaget for innsigelsene er særlig RPR samordnet areal og transportplanlegging og nasjonale føringer knyttet til strandsonen og i seg selv tydelig dokumentert. Hovedutfordringen er imidlertid at verdiene/interessene i de konkrete planområdene i varierende grad er dokumentert eller sannsynliggjort som nasjonal/vesentlig regional.

### **3.3.19 Reguleringsplan for næringsområde i bynær landkommune**

Reguleringsplan for nytt næringsområde og eksisterende boliger.

#### ***Innsigelsene***

Fylkesmannen har innsigelse mot omdisponering av dyrka mark og mot manglende støyberegning og tilhørende vurdering av behovet for støyreducerende tiltak.

#### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsen er knyttet til uenighet om arealbruk og manglende dokumentasjon.

#### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelsen er innenfor den interesse innsigelsesmyndigheten skal ivareta. Jordbruksarealets verdi er angitt ved at det inngår i et sammenhengende landbruksområde. Innsigelsen om støy er ikke nærmere begrunnet, da verken støykilde eller resipient er angitt. Det er ikke godtgjort hvorfor støy er et problem utover lokal interesse.

#### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsen om jordvern har referanse til den nasjonale jordvernpolitikken. Det påpekes også avvik fra gjeldende kommunedelplan. Innsigelsen om støy mangler referanse ut fra foreliggende dokumentasjon.

### **3.3.20 Reguleringsplan for område ved vassdrag i by**

Reguleringsplan som legger til rette for noe ny bebyggelse og annen arealbruk ved vassdrag.

#### ***Innsigelsene***

Fylkesmannen har innsigelser mot planforslaget på grunn av ny bebyggelse nærmere vassdrag enn 50 m og mot foreslått arealbruksformål i strandsonen.

#### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsene er knyttet til uenighet om arealbruk.

#### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelsene er innenfor den interesse innsigelsesmyndigheten skal ivareta, men det er ingen dokumentasjon for at nasjonale eller vesentlige regionale interesser er berørt. Det er ikke godtgjort hvorfor eller hvordan verdier utover de lokale er berørt.

#### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsene begrunnes med nasjonal miljøpolitikk (angitte kapitler i St. meld.) og den europeiske landskapskonvensjonen.

### **3.3.21 Reguleringsplan for ny brygge i by**

Omregulering av eldre regulerte områder. Bryggeanlegg i strid med/ikke vist i kommuneplanens arealdel.

### ***Innsigelsene***

Fylkesmannen har innsigelse mot planforslaget på grunn av manglende utredning av biologisk mangfold på nærmere angitte eiendommer.

### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsen er knyttet til uenighet om arealbruk og dokumentasjon.

### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelsen er innenfor den interesse innsigelsesmyndigheten skal ivareta, men det er ikke sannsynliggjort at nasjonale/regionale interesser er berørt. Det er følgelig ikke godtgjort hvorfor eller hvordan verdier utover lokale er berørt; pålagte undersøkelser skal avdekke dette.

### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsen mangler referanse til styringsdokument.

## **3.3.22 Kommunedelplan for bysentrum**

Kommunedelplan for utvikling av sentrumsområder i by.

### ***Innsigelsene***

Fylkesmannen har innsigelse mot utbygging av to angitte kvartal/delområder, da det ikke er gitt tilstrekkelige vurderinger av byggehøyder og effekten på landskapet. Det er videre innsigelse mot et område med sentrumsformål, da allmenne interesser som grønnstruktur og fiskemuligheter ikke er konkret angitt i planen og vist som hensynssone.

### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsen er knyttet til uenighet om arealbruk og manglende dokumentasjon.

### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelsen er innenfor den interesse innsigelsesmyndigheten skal ivareta, men det er ikke dokumentert at nasjonal eller vesentlig regional interesse er berørt. Vassdrag som nasjonal ressurs og grunnlag for lokal utvikling nevnes. Innsigelsene om manglende dokumentasjon om landskapsvirkninger begrunnes med den europeiske landskapskonvensjonen og statlig miljøpolitikk (henvisning til kapitler i St. meld.). Det er ikke godtgjort hvorfor ny/planlagt bebyggelse er problem utover eventuelle lokale interesser.

### ***Styringsgrunnlag***

Styringsgrunnlaget er den Europeiske landskapskonvensjonen og St. meldinger. Som det er redegjort for over mangler det imidlertid dokumentasjon om nasjonale eller vesentlige regionale interesser er berørt.

## **3.3.23 Kommuneplan for fjellkommune – villrein, hytter**

Ordinær rullering av kommuneplanens arealdel for fjellkommune.

### ***Innsigelsene***

Fylkesmannen har innsigelse mot planlagte hytteområder og mot manglende dokumentasjon av naturmangfold.

### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsen er knyttet til uenighet om arealbruk og manglende dokumentasjon.

### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Innsigelser begrunnet med jordvern/landbruk (2) gjelder påstått konflikt med beiteareal, dyrka jord og gardstun, uten referanse til hvilken verdi arealene har.

Innsigelsene begrunnet med miljøvern (3) gjelder konflikt med nasjonale villreininteresser og bygging i 50 m-sonen langs vassdrag, samt manglende dokumentasjon av naturmangfold i områder der det åpnes for spredt utbygging uten reguleringsplan.

### ***Styringsgrunnlag***

Innsigelsene mangler referanse til styringsdokumenter.

## **3.3.24 Kommuneplan ved by – jordvern mm**

Ordinær rullering av kommuneplanens arealdel.

### ***Innsigelsen(e)***

Fylkesmannen har innsigelser til planbestemmelsene (vilkår for utbygging og formalia), til manglende beslutningsunderlag (manglende konsekvensutredning for enkelte områder), samt til to foreslåtte utbyggingsområder.

### ***Årsak***

Årsaken for innsigelsene er knyttet til uenighet om arealbruk, manglende utredninger og plankvalitet (juridiske feil).

### ***Synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse***

Med unntak av jordvern og dels vassdrag er det ikke tydelig dokumentasjon på de omstridte arealene, herunder vilkår for arealbruk, berører nasjonale eller viktige regionale interesser.

### ***Styringsgrunnlag***

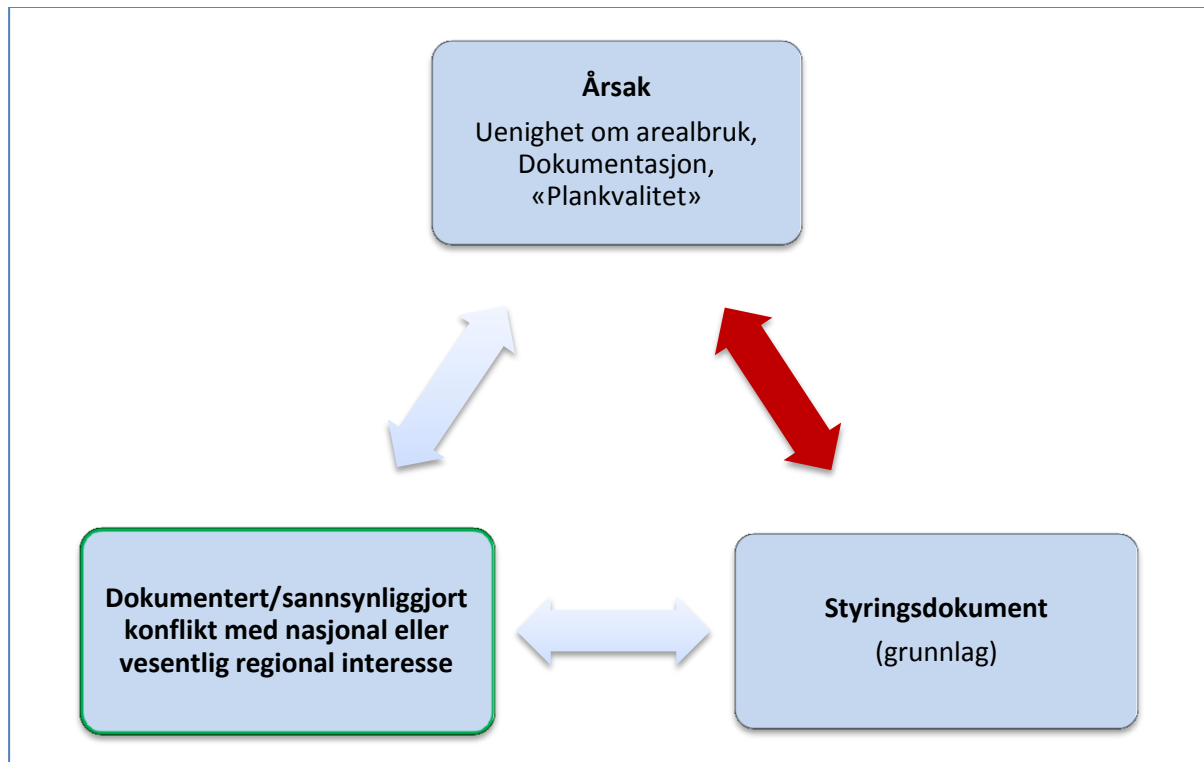
Innsigelsene er i hovedsak, men ikke systematisk, belagt med nasjonale styringsdokumenter.

## **3.4 Hovedfunn**

Analysene av planeksemplene viser et spenn fra plansaker med klare konflikter med nasjonale og vesentlige regionale interesser til plansaker der interessene er uklare eller åpenbart innenfor kommunenes ansvarsområde.

Et hovedfunn er at årsaken til mange innsigelser gjennomgående er knyttet til uenighet om arealbruk, uten at det er dokumentert/synliggjort konflikt med nasjonal eller vesentlige regionale

interesse i den konkrete plansaken eller på det konkrete stedet. I noen saker er uenigheten lokal, og begrunnelsen forankret direkte i styringsdokumenter. Det er følgelig en uenighet om arealbruk eller vilkår i arealplan, men konflikt med nasjonale eller vesentlig regionale interesser er ikke dokumentert eller synliggjort av innsigelsesmyndigheten jfr. figur 3.2.



Figur 3.2. Figuren viser hvordan innsigelser begrunnes i mange av planeksemplene (rød pil). Uenighet om arealbruk begrunnes i styringsdokument der det ikke eller i uklar grad er dokumentert/synliggjort en direkte konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser.

Hovedlinjene i innsigelsesdialogen dvs. dialogen for å avklare innsigelsen går derved i interaksjon mellom uenighet om arealbruk med begrunnelse i styringsdokument, og ikke om det faktisk er en konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse i tilknytning til planløsningen eller vilkårene den aktuelle arealplanen trekker opp.

I disse plansakene har innsigelsesmyndighetene en praksis som griper inn i eller representerer en stor risiko for å gripe inn i det lokale selvstyre. Det kan også reises spørsmål om innsigelsen er begrunnet etter kravene i § 5-4 i plan- og bygningsloven. Som senere omtalt i kapittel 4.2 gjelder dette i særlig grad plantema der innsigelser har en høy grad av skjønn som:

- Samordnet arealbruk og transportsystem og lokalisering av boliger i områder der det ikke foreligger regionale planer som avklarer nasjonale og vesentlig regionale interesser.
- Bruk av maksimumsnorm for parkering for næringsetableringer mv for å bygge opp under kollektivtransport.
- Jordvern i områder utenfor områder i landet med høyverdig landbruksjord.
- Støy i byområder med mange støykilder.

- Barn og unges interesser ut over erstatning av friområder som går tapt ved utbygging som følger direkte av RPR for barn- og unge.
- Regional tilpasning i strandsonesaker
- Bruk av INON (inngrepsfrie naturområder) som fysisk avgrensning for områder det gis innsigelse til utbygging.
- Landskap/kulturlandskap/bylandskap der det ikke er registrert nasjonale eller vesentlig regionale interesser.





## 4 DISKUSJONSSAMLINGER I 5 UTVALGTE FYLKER

Som en del av dybdestudiene ble det gjennomført diskusjonssamlinger med regionale myndigheter og noen innbudte kommuner i de 5 utvalgte fylkene Nordland, Sør-Trøndelag, Akershus, Telemark og Rogaland. Et hovedformål med møtene var å få bedre innsikt i hvilke utfordringer spesielt innsigelsesmyndighetene oppfatter de har i praktiseringen av innsigelse, og hva som oppfattes å være viktige plantema. I tillegg ble det innbudt enkelte kommuner. Det har ikke vært et mål å ha med mange kommuner i samlingene, men at kommunesektoren var representert. Møtene er gjennomført i perioden 24. april til 8. mai 2012, og deltagelsen i de enkelte fylkene går fram av tabell 4.1.

	Oslo/Akershus	Nordland	Telemark	Rogaland	Sør-Trøndelag
Kommuner (antall)	1	2	2	3	2
Fylkesmannen	2	4	3	5	4
Fylkeskommunen	2	3	2	3	1
Statensvegvesen	3	1	1	3	1
NVE					1
Fiskeridirektoratet				1	
Kystdirektoratet				1	
Sum deltakere	9	10	10	18	10
AV/AK	2	2	2	2	2

Tabell 4.1 Deltagelsen på regionale diskusjonsmøter.

I det etterfølgende er innspillene fra samlingene oppsummert tematisk. Oppsummeringen er ikke delt på fylker da dette ikke var siktemålet med denne informasjonsinnhenting. Det var forventet at det i noen grad ville bli gitt uttrykk for ulik praktisering av innsigelse mellom fylkene, mellom etater med samme ansvarsområder i ulike fylker, og helt ned på saksbehandlernivå. Regionale forskjeller var imidlertid ikke et poeng i seg selv i samlingene. Formålet var å få innspill til hva som er utfordringene med praktisering av innsigelse, hvilke løsninger som er valgt, samt synspunkter på foreløpige funn i prosjektet.

Innspillene fra samlingene kan sammenfattes i følgende hovedtema som i det etterfølgende er utdypet nærmere:

- Det gjensidige grunnlaget for samhandlingen i arealplanleggingen
- Avgrensningen av nasjonal og vesentlig regional interesse
- Forholdet mellom innsigelse og planfaglige råd
- Roller og ledelse

### 4.1 Det gjensidige grunnlaget for samhandlingen i arealplanleggingen

Innspillene fra diskusjonsamlingene understreker at samhandlingen i arealplanleggingen forutsetter at både kommunene og berørte myndigheter følger spillereglene og de oppgavene de er tillagt etter plan- og bygningsloven. Skal det sikres effektivitet i planprosessene der viktige samhandlingsarenaer som varsel om planoppstart, samhandling om planprogram, regionalt planforum, arbeidsmøter mv. har en god funksjon, må dette gjensidige grunnlaget være tilstede.

I dette kapitlet fokuseres det spesielt på kommunenes rolle, mens de etterfølgende kapitlene tar for seg rollen til myndigheter med innsigelseskompetanse.

I samlingene ble det pekt på at kommunene må ta og erkjenne rollen som arealplanmyndighet og også vurdere nasjonale og vesentlig regionale interesser i arealplanleggingen. I mange kommuner er rollen mangelfullt utviklet. I enkelte fylker pekes det på en utbredt oppfatning om at fylkesmannen skal "si nei" og ikke kommunen selv.

Det ble også trukket fram at en aktiv kommunal arealpolitikk kan utvide kommunenes handlingsrom. Dersom for eksempel kommunen har synliggjort sine egne prioriteringer knyttet til tema som jordvern eller strandsoneforvaltning i kommuneplanen, kan det også gi kommunen et handlingsrom og en mer forutsigbar arealpolitikk.

Manglende plankompetanse og administrativ kapasitet i kommunene er mange steder en utfordring. Samtidig peker flere på at kravene til kommunene nå generelt er satt svært høyt i arealplanleggingen. Dette begrunnes i ny plan- og bygningslov, ny lov om naturmangfold i kombinasjon med krav i andre sektorlover. Til dels praktiseres det "lempeligere krav" til små kommuner som ellers ville stått helt fast i planleggingen. Ofte etterspør regionale myndigheter dokumentasjon, ikke en bestemt planløsning.

Manglende plankompetanse i kommunene fører også til at kvalitetssikring av innsendte reguleringsplaner blir mangelfull, noe som igjen kan øke omfanget av innsigelser og strekke reguleringsplanprosessene ut i tid.

Det planfaglige grunnlaget for tidlig samhandling er utfordrende. Det er vanskelig for berørte myndigheter å gi klare tidlige innspill til arealplanprosessene. Spesielt på kommuneplannivå fordi planløsningene ikke er konkretisert i de tidlige planfasene, men utvikles gjennom planprosessen. Det gjør også at § 5-5 (om begrensningen i adgangen til innsigelse ved manglende deltagelse i prosess) neppe vil ha den effekten den var tiltenkt.

Flere peker på forhåndshøringer eller utsjekk sent i kommuneplanprosessene som en aktuell løsning. På reguleringsplannivå er ofte varsel om planoppstart også mangelfullt dokumentert slik at det er vanskelig å få oversikt over innholdet i planen. Her praktiserer noen kommuner krav til innhold til planinitiativ som gir en høy konkretiseringsgrad. Dette kan reise noen dilemmaer knyttet til medvirkning, men flere peker på at det hos private foregår mye planlegging før planarbeidet varsles uansett.

Generelt blir det pekt på at det er viktig å få innsyn i planutkast før høring og offentlig ettersyn. Begrensa høring til utvalgte myndigheter er en mulighet, men kapasitet og ledelsesforankring av tilbakemeldinger er en utfordring. For at regionalt planforum skal fungere, må det foreligge tilstrekkelig dokumentasjon i forkant, og tidsfristene må ikke være for knappe slik at det kan være mulig med ledelsesavklaringer hos etatene. For fylkeskommunene som behandler innsigelser politisk vil tilbakemeldinger i planforum uansett måtte forholde seg til den politiske behandlingen.

## 4.2 Avgrensningen av nasjonal og vesentlig regional interesse

Avgrensningen av nasjonal og vesentlig regional interesse som kan gi grunnlag for innsigelse er et viktig tema. Det er myndigheter med innsigelseskompetanse som avgjør når en nasjonal eller vesentlig regional interesse er til stede og i konflikt med en foreslått kommunal arealløsning.

Innspillene synes å bekrefte de foreløpige funnene fra dybdestudiene som indikerer at synliggjøring/klargjøring av om det er konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse er en hovedutfordring i mange innsigelsessaker. Flere plantema krever en betydelig grad av skjønn der det er konkrete verdier eller hensyn innenfor planområdet som avgjør om det er konflikt, og ikke styringsdokumentene som bare gir et generelt grunnlag. Dette gjelder for eksempel "sak til sak" skjønnsutøvelse for plantema som:

- Samordnet arealbruk og transportsystem og lokalisering av boliger i områder der det ikke foreligger regionale planer som avklarer nasjonale og vesentlig regionale interesser.
- Bruk av maksimumsnorm for parkering for næringsetableringer mv for å bygge opp under kollektivtransport.
- Jordvern i områder utenfor områder i landet med høyverdig landbruksjord.
- Støy i byområder med mange støykilder.
- Barn og unges interesser ut over erstatning av friområder som går tapt ved utbygging som følger direkte av RPR for barn- og unge.
- Regional tilpasning i strandsonesaker
- Bruk av INON (inngrepsfrie naturområder) som fysisk avgrensning for områder det gis innsigelse til utbygging.
- Landskap/kulturlandskap/bylandskap der det ikke er registrert nasjonale eller vesentlig regionale interesser.

På den andre siden foreligger det nasjonale og vesentlig regionale interesser knyttet til infrastruktur som veiutforming, trafiksikkerhet, byggegrenser langs jernbane og flyplasser med mer der skjønnsutøvelsen er mindre og kriteriene klarere. Også for samfunnsikkerhet (skred, flom) er skjønnsutøvelsen mindre, selv om utredningene som må gjøres kan være omfattende og kostbare.

Innspillene peker generelt i retning av at regionale planer er et viktig grunnlag for å gi rammer for når nasjonale eller vesentlig regionale interesser trer inn i den kommunale arealplanleggingen. Dette reduserer behovet for "sak til sak" skjønnsutøvelse. En utfordring som er framhevet er de omfattende prosessene som følger når en regional plan skal rulleres. Det kan være behov for at kommunene, fylkeskommunen og regional stat blir enig om hvordan planen skal praktiseres når det for eksempel kommer nye nasjonale føringer innenfor planens virkeperiode.

Innsigelsesmyndighetenes skjønnsutøvelse for de mer skjønnsrelaterte plantemaene listet opp over går inn i kjernen av diskusjonen om påvirkning på det lokale selvstyret. Innspillene fra diskusjonssamlingene viser også at mangel på klarere kriterier og føringer for når nasjonal eller vesentlig regional er berørt, også er en utfordring for mange myndigheter med innsigelseskompetanse.

I samlingene kom det tydelig fram at avveining av interesser er planmyndighetens ansvar. Innsigelsesmyndighetene er pr definisjon sektororienterte, men legger ofte samfunnsinteresse til grunn ved vurdering av den enkelte plansak (f eks at jordvern tillegges større vekt i en boligplan enn i en plan for riksveg).

### 4.3 Forholdet mellom innsigelse og planfaglige råd

I myndighetenes samhandling med kommunene skal det klart skilles mellom innsigelse og planfaglige råd. Planfaglige råd påpeker forhold kommunen bør ta hensyn til, men griper ikke inn i planprosessene på samme måte som en innsigelse. Planfaglige råd er også nært knyttet til den veiledningsplikten fylkeskommunen har etter plan- og bygningsloven, og andre myndigheter etter sitt sektorloververk.

Innspillene fra diskusjonssamlingene viser at bruken av og respekten for planfaglige råd varierer mye, men at kommunene generelt tar lite hensyn til planfaglige råd. Noen myndigheter oppgir at kommunene ikke bruker planfaglige råd i det hele tatt, og at en er nødt til å bruke innsigelse for å komme i dialog. For andre, spesielt infrastrukturmyndigheter brukes planfaglige råd i større grad. Enkelte oppga at de bare brukte innsigelse i store prinsipielle saker, og ellers brukte graderte planfaglige råd (anbefaler, bør, kan ha konsekvenser for kommunen).

Det er flere viktige spørsmål knyttet til hvorfor kommunene ikke tar hensyn til planfaglige råd. En hypotese er "inflasjon" i virkemidlet på grunn av hyppig bruk. Det er store volumet innsigelser som varsles omfatter ofte stort og smått, også forhold som kan betraktes som planfaglige råd. I tillegg må planfaglige råd oppfattes som nyttige av kommunen.

Et annet innspill pekte på planfaglige råd som virksomt i små konflikter og/eller liten arealkonkurranse. Ved store konflikter og/eller stor arealkonkurranse vil innsigelse være virkemidlet. Konfliktgraden kan følgelig være med på å styre hvilke virkemidler som innsigelsesmyndigheten bruker i de enkelte plansakene.

I tillegg til uenighet om arealbruk viser både web-undersøkelsen og planeksemplene at mange innsigelser også er knyttet til manglende dokumentasjon og "plankvalitet", herunder juridiske feil i plankart og bestemmelser. I diskusjonene ble det pekt på at dokumentasjon og plankvalitet i hovedsak bør håndteres som planfaglige råd, med unntak av når manglende dokumentasjon eller feil lovanvendelse fører til konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse. Dette vil kunne redusere antallet innsigelser betydelig. Nye dokumentasjonskrav er for øvrig pekt på som en potensiell kilde til innsigelser både i kommuneplankonferansen og gjennom diskusjonssamlingene.

Velger kommunen likevel å gjøre saksbehandlingsfeil eller ha en feil lovanvendelse for eksempel knyttet til bestemmelser vil dette i første rekke ha konsekvenser for kommunen selv (planen kan være ugyldig, klagesaker). Egeninteressen for å rette dette opp gjennom planfaglige råd er følgelig tydelig for kommunen. I spesielle tilfelle kan eventuelt også Miljøverndepartementets adgang til å kalle inn og omgjøre planen benyttes, jfr. §§ 11-16 og 12-13.

## 4.4 Roller og ledelse

Spørsmål om hvilke roller myndighetene tar i samhandlingen med kommunene, myndighetsområder med uavklart ansvar/roller, og betydningen av ledelse ble tatt opp i flere av samlingene.

Når det gjelder myndighetsområder der det er eller oppfattes å være uavklart ansvar eller roller er dette i første rekke knyttet til fylkeskommunene. Konkret forholdet mellom fylkeskommunene som kulturminnemyndighet og Riksantikvaren. I tillegg ble rolledelingen mellom fylkeskommunene og Statens vegvesen når det gjelder innsigelser til riksveger tatt opp, men dette synes å være under avklaring.

I flere fylker har både fylkesmennene og fylkeskommunene lagt vekt på veiledning og informasjon om nasjonale og regionale føringer til kommunale politikere. Fylkesmennene vektlegger at de balanserer denne informasjonsrollen i forhold til andre oppgaver embetet har.

Ledelsesutfordringer innenfor etater med innsigelseskompetanse ligger utenfor mandatet til dette prosjektet, men er tatt opp i flere diskusjonssamlinger. Det er tydelig at praksis med hensyn til ledelsesforankring for innsigelser varierer. I enkelte fylker er Fylkesmannen selv involvert både når det varsles og fremmes innsigelse. Dersom fylkesmannen involverer seg personlig i planprosessen, kan det på den annen side innebære en utfordring for hans/hennes legitimitet som meglingsinstans ved innsigelse.

Generelt vil trolig god ledelsesforankring bidra til å styrke innsigelsesinstituttet.



## 5. FORBEDRINGSOMRÅDER OG FORSLAG TIL TILTAK

I dette kapitlet er det ut fra funn og analyser i prosjektet gitt en vurdering av forbedringsområder og forslag til tiltak for bedre praktisering av innsigelse. Forslagene bygger på en syntese av det samlede underlaget i prosjektet og innspill fra diskusjoner og ulike fora der problemstillingene har vært diskutert. Forbedringsområdene omfatter tiltak som i all hovedsak kan gjennomføres innenfor dagenes regelverk, og vektlegger tiltak som kan iverksettes for å redusere omfanget av innsigelser og klargjøre det lokale selvstyrets rolle i arealplanleggingen.

### 5.1 Fornyet og mer enhetlig praksis for bruk av innsigelse

Innsigelsesinstituttet har en viktig funksjon for å sikre at både lokale, vesentlig regionale og nasjonale hensyn ivaretas i arealplanleggingen. Instituttet bidrar også til at særlovsbehandling (veglovgivningen, landbrukslovgivningen m fl) er integrert i planbehandlingen, slik at det ikke er behov for to eller flere vedtak i en enkelt plansak. Plan- og bygningsloven forutsetter at kommunene også tar hensyn til nasjonale og regionale interesser i arealplanleggingen. Undersøkelsene i dette prosjektet viser at instituttet som sådan har legitimitet i kommunene, både administrativt og politisk, når det brukes for å sikre at kommunene også ivaretar nasjonale og vesentlige regionale hensyn i arealplanleggingen.

Hovedutfordringen for innsigelsesinstituttet er praktiseringen. Dagens praktisering i sin fulle bredde har i henhold til undersøkelsene svak politisk legitimitet i kommunene. Undersøkelsen viser også at det både varsles og fremmes innsigelser der det ikke er synliggjort at kommunens arealplan har konsekvenser for nasjonal eller vesentlig regional interesse. Praktiseringen er ikke entydig, den har et stort spenn fra god og konstruktiv til at innsigelsesinstituttet i realiteten misbrukes. Denne variasjonen synes å gå på tvers av fylker, etater og helt ned på saksbehandlernivå og kan derved ikke karakteriseres som noen form for systematikk.

Undersøkelsene viser at det kan være for "lett" å bruke innsigelse for mange innsigelsesmyndigheter. Innsigelse er/ser ut til å være et nær uforpliktende virkemiddel for noen innsigelsesmyndigheter, ettersom innsigelsesorganet etter «nærmere vurdering» kan trekke innsigelsen uten at dette får konsekvenser for dem. Konsekvensene for kommunen som må ta et helhetsansvar i arealpolitikken og private/offentlige aktører som skal gjennomføre utbygging, kan være store, blant annet når det gjelder uforutsigbarhet mht. tidsbruk for når planen kan bli godkjent.

Innsigelse fører til lengre tidsbruk i planprosessene og skaper usikkerhet i for framdriften i planprosessene. Undersøkelsene og diskusjonene i prosjektet viser at dette også fører til at kommuner "gir" seg og lar innsigelsesmyndighet få gjennomslag selv om kommunen selv mener både helhetsløsningen blir dårligere og innsigelsen ikke er legitim. Manglende forutsigbarhet for tidsbruk ved behandling i Miljøverndepartementet gjør at denne overprøvningsmuligheten i liten grad vurderes som reell fra kommunenes side.

Kommunene må i arealplanleggingen ta den vanskelige rollen som planmyndighet, og ta hensyn til den enhver tid gjeldende nasjonale politikken som styrer arealplanleggingen. Undersøkelsene viser at dette ikke alltid er situasjonen. Kommuner som velger å utfordre den nasjonale politikken vil også utløse et behov for at myndigheter må bruke innsigelse. Samtidig må kommuner i plansaker ofte

utfordre noen nasjonale politikkområder for å ivareta andre. De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging viser med tydelighet de målkonfliktene det er mellom ulike nasjonale politikkområder, og som ofte må løses gjennom kommunale arealplanvedtak.

Kravene til arealplanleggingen har økt og blitt mer komplisert blant annet gjennom nye krav til dokumentasjon i plan- og bygningsloven av 2008. Det kan også hevdes at "sektortenkningen" er blitt tydeligere de siste årene jfr. for eksempel innrettingen av sektorveiledere og retningslinjer knyttet til bruk av innsigelse<sup>8</sup> og innrettingen av nye sektorlover, som naturmangfoldloven. Dette utfordrer og setter nye krav til samhandlingen mellom kommunene og regionale myndigheter i arealplanleggingen, i en situasjon der mange kommuner også mangler plankompetanse.

Hovedfunnene i dette prosjektet peker på et tydelig behov for nye rammer for en bedre og mer enhetlig praktisering av innsigelse om instituttet fortsatt skal ha legitimitet, og fylle den viktige rollen det har i plansystemet.

## 5.2 Det kommunale selvstyret og innsigelsesinstituttet

Kommunene i Norge har stor myndighet i arealplanleggingen gjennom adgangen til å egengodkjenne arealplaner, og kommunenes arealplanmyndighet er en viktig del av det kommunale selvstyret. Arealplanmyndigheten forutsetter at kommunen også tar hensyn til nasjonale og regionale hensyn i arealplanleggingen.

Kommunenes arealplanmyndighet innebærer en oppgave og et helhetsansvar der alle interesser skal ivaretas og avveies innenfor samfunnsutvikling, verdiskaping/vekst og vern. Det er bare fylkeskommunen som regional planmyndighet som har et tilsvarende helhetsansvar med folkevalgt styring. De øvrige myndighetene som er tildelt innsigelseskompetanse har kun et sektoransvar, ofte smalt i forhold til de interessene som kommunen skal ivareta i en arealplanprosess. Det gjør kommunens oppgave svært krevende, men samtidig ansvarsfull med mulighet for å skape rom for lokal utvikling til beste for lokalsamfunnet.

Et sentralt spørsmål i FoU-prosjektet har vært hvordan det kommunale selvstyre kan styrkes i relasjon til innsigelsesinstituttet. Ut fra undersøkelsene og diskusjonene i prosjektet er dette knyttet til tre hovedområder:

- **Begrense innsigelse** til saker der nasjonal eller vesentlig regional interesse faktisk er berørt. Praktiseringen må fornyes, effektiviseres, gjøres mer enhetlig og få en tydeligere innretting. Nye rammer for praktisering av innsigelse må stille større krav til at innsigelsesmyndigheten klargjør at nasjonal eller vesentlig regional interesse faktisk er berørt.

Undersøkelsens dybdestudier og gjennomgang av planeksempler viser at innsigelser også brukes i plansaker der det uklart om og hvordan nasjonale eller vesentlige regionale interesser er berørt. Dersom det ikke er entydig at nasjonale eller vesentlige regionale

---

<sup>8</sup> For eksempel utviklingen i retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelse knyttet til samfunnssikkerhet dvs. *Direktoratet for sivilt beredskap; Retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelse til plansaker etter plan- og bygningsloven – Sikkerhets og beredskapsmessige hensyn i den kommunale arealplanleggingen*, utgitt 1997, sammenlignet med *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, HR2189; Retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelse for å ivareta samfunnssikkerhet i arealplanleggingen* utgitt i 2010.



interesser er berørt, vil innsigelse også kunne ha den konsekvens at det griper inn i det lokale selvstyret og kommunenes helhetsansvar for en bærekraftig arealpolitikk.

- **Avklare arealstrategier** for plantema med store samfunnsmessige utfordringer der det er et særlig behov å få klargjort hva nasjonal og vesentlig regional interesse innebærer for kommunenes arealplanlegging. Kommunene må være en integrert del av arbeidet med arealstrategiene, og staten må opptre koordinert og i samarbeid med kommunene.
- **Kommunene må ta rollen som arealplanmyndighet** og integrere nasjonale og vesentlige regionale interesser i arealplanleggingen, og bruke arealplanleggingen til å utvikle et lokalt handlingsrom.

I kapittel 5.3 til 5.5 er det nærmere konkretisert hvilke tiltak som kan bidra til å understøtte forbedringsområdene.

## 5.3 Hva kan staten gjøre?

Staten har en viktig rolle for å initiere en prosess for en fornyet og mer enhetlig praktisering av innsigelse. Ansvar for iverksetting vil ligge hos Miljøverndepartementet for videre oppfølging hos de enkelte fagdepartement og deres ytre etater som har innsigelsesmyndighet.

### 5.3.1 Avgrense innsigelse til arealkonflikter der nasjonal eller vesentlig regional interesse faktisk er berørt

En av de største utfordringene med dagens praktisering er at instituttet brukes bredt både knyttet til arealkonflikter, detaljer i planer, generell plankvalitet, manglende dokumentasjon, økonomiske interesser for innsigelsesorganet med mer. Mange innsigelser har også en høy grad av skjønn.

Et viktig tiltak for å redusere antallet innsigelser og å styrke det lokale selvstyret vil være å avgrense innsigelse til arealkonflikter der nasjonal eller vesentlig regional interesse faktisk er berørt, med tydeligere kriterier for dette. Med arealkonflikt menes at arealbruk eller vilkår satt i arealplan berører nasjonal eller vesentlig regional interesse.

### 5.3.2 Bedre redegjørelse for konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse

Undersøkelsene viser at i flere innsigelsessaker går det ikke fram at planen eller vilkår i planen er i konflikt med viktig regional eller nasjonal interesse. Innsigelse grunngis med direkte henvisning til ulike styringsdokumenter med varierende presisjonsnivå. Derved er det koblingen interesse – styringsdokument som er hovedbegrunnelsen for innsigelsen, og ikke at det i den konkrete plansaken er en direkte konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse. Mange innsigelser er derved neppe fullt ut begrunnet etter kravene i § 5-4, siste ledd.

Det er følgelig behov for bedre redegjørelser fra innsigelsesmyndighetene for at arealplan eller vilkår i arealplan er i konflikt med nasjonal eller vesentlig regional interesse. Dybdestudiene og diskusjonssamlingene viser at for mange innsigelsesmyndigheter oppleves dette som krevende, med et behov for tydeligere føringer som kan redusere bruken av skjønn.

Det er også et behov for å klargjøre hva som ligger i andre grunner av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde ut over det som går fram av Ot.prp. nr. 32, 2007-2008, der det særlig er fokusert på økonomiske hensyn.

### 5.3.3 Forsterke planfaglige råd som virkemiddel

Undersøkelsene viser at planfaglige råd trolig ikke har den status det skal ha som virkemiddel for samhandling i arealplanleggingen. Årsakene til dette er trolig sammensatte, men ett av flere forhold kan være at innsigelse brukes så mye at planfaglige råd "utspiller sin rolle" som virkemiddel.

Undersøkelsene og diskusjonene i prosjektet viser at aktørene oppfatter dette som en uheldig og lite ønsket utvikling. Dersom planfaglige råd kan forsterkes som virkemiddel vil dette trolig også kunne erstatte mange innsigelser eller varsler om innsigelse. Diskusjonssamlingene viser at enkelte etater har klart å komme langt på dette området.

Det vil være en klar forbedring om forhold knyttet til plankvalitet, lovpålagt dokumentasjon, detaljer i planløsninger, avvik fra standarder løses gjennom planfaglig samhandling og ikke innsigelse. Enkelte etater bruker og har god erfaring med graderte planfaglige råd for å tydeliggjøre dette som virkemiddel (anbefaler, bør, kan ha konsekvenser for kommunen (for eksempel at planen vil være ugyldig)).

§ 5-5 om begrensning i adgang til å gi innsigelse synes å ha liten effekt så lenge innsigelser brukes så bredt som dagens praksis. I tillegg kan det ofte ikke forventes at planer er konkrete nok til å avklare arealkonflikter i en tidlig fase av planprosessene. Dette gjelder spesielt kommuneplanleggingen. For reguleringsplaner som utarbeides av private kan et tiltak for bedre tidlig samhandling være at kommunene setter større krav til å synliggjøre planens formål og innhold når planarbeidet varsles.

### 5.3.4 Bedre koordinering av statlige interesser der dette er en særlig utfordring

I mange plansituasjoner står ulike nasjonale hensyn mot hverandre og blokkerer lokale planvedtak gjennom innsigelser og gir lange planprosesser fram mot endelig avklaring. Ofte gjelder dette i pressområder der viktige samfunnsmessige interesser er knyttet til at utbygging kan gjennomføres med rask fremdrift, som for eksempel i områder der samordnet areal- og transportplanlegging og jordvern trenger en overordnet statlig avklaring. Generelt etterlyses det bedre statlig koordinering i disse plansituasjonene. Med statlig koordinering menes at ulike statlige sektorinteresser samtidig går i dialog med kommunen om å finne en helhetsløsning, ikke at staten dikterer løsningen (samordnet stat). I noen regioner er disse utfordringen for en stor del løst gjennom regionale planer.

### 5.3.5 Bedre innretting av tema/sektorveiledere og sektorrettede retningslinjer for bruk av innsigelse

Fra direktoratene blir det produsert veiledere og retningslinjer som omhandler hvordan hensyn etter sektorlovverket kan ivaretas i arealplanleggingen, og hvordan innsigelse skal praktiseres.

Gjennomgang av enkeltveiledere og innspillene fra diskusjonene i prosjektet viser at veiledere og retningslinjer fra direktoratsnivået har et omfang og en detaljeringsgrad som gjør det vanskelig både for kommunene og regionale myndigheter å praktisere etter dem. Dette indikerer et behov for en tydeligere innretting av veiledere mot større fokus på samhandling, veiledning, og kommunenes rolle for en bærekraftig arealutvikling.

### 5.3.6 Avgjørelse i Miljøverndepartementet som reell overprøvningsmulighet for kommunene

Kommuner har etterspurt bedre muligheter til å få prøvd en innsigelse de mener er urimelig, men kommunene vegrer seg for å sende innsigelsessaker til Miljøverndepartementet fordi

saksbehandlingstiden forventes å være lang. For å gjøre departementsbehandlingen til en reell overprøvingsmulighet også for kommunene, vil det være viktig at den sentrale behandlingen er forutsigbar med hensyn til tidsbruk.

### **5.3.7 Bedre samordning av kulturminneforvaltningen i plansaker**

I undersøkelsene er ansvarsforholdene mellom fylkeskommunene og Riksantikvaren i arealplanleggingen trukket fram som uoversiktlig og lite forutsigbar for kommunene. Både situasjonen der fylkeskommunen samtidig er kravsetter og utfører av kulturminneregistreringer, og forholdet mellom fylkeskommunen og Riksantikvaren i arealplansaker.

### **5.3.8 Nytt rundskriv om innsigelse**

Som det går fram av vurderingene og anbefalingene over er det behov for en bedre og mer enhetlig praktisering av innsigelse. Et virkemiddel for å få dette til er at Miljøverndepartementet reviderer eller utvikler et nytt rundskriv om innsigelse der hovedfokus legges på praktiseringen. Rundskrivet bør utvikles i en bredt anlagt prosess der både innsigelsesmyndighetene og kommunene er representert.

## **5.4 Hva kan fylkeskommunen gjøre?**

Fylkeskommunene har viktige roller i planleggingen som regional planmyndighet, veiledningsansvar for kommunene i planleggingen, og administrerer også regionalt planforum. Fylkeskommunen er også sentral når det gjelder å utvikle samhandlingsrutinene i arealplanleggingen. I plansaker har fylkeskommunen også viktige oppgaver blant annet innen forvaltning av kulturminneloven og som eier av fylkesveger.

### **5.4.1 Utvikle samhandlingsrutiner som styrker planfaglige råd som virkemiddel i arealplanleggingen**

Fylkeskommunene har et viktig ansvar for samhandlingsrutinene i arealplanleggingen i fylkene, og i mange fylker er det utviklet gode rutiner. Det er som påpekt behov for å styrke planfaglige råd som virkemiddel. Dette vil trolig kreve statlige initiativ, men også innrettingen av samhandlingsrutinene i fylkene og fylkeskommunens planveiledning kan bidra til å styrke planfaglige råd som virkemiddel.

### **5.4.2 Regional planstrategi og regionale planer som virkemiddel**

Regionale planer er i undersøkelsen trukket fram som et virkemiddel som bidrar til å avklare nasjonale og vesentlige regionale interesser og derigjennom bedre samhandlingen i den kommunale arealplanleggingen og redusere antallet innsigelser. Særlig administrasjonen hos regionale myndigheter og i kommunene framhever dette, mens kommunale politikere i følge web-undersøkelsen er noe mer tilbakeholdne.

Fylkeskommunen har en viktig oppgave i å utvikle regionale planer for områder der dette behovet er særlig tydelig for å gi en samordnet regional arealpolitikk. Regional planstrategi er en viktig arena for å avklare dette behovet der både kommunene og statlige organer kan gi innspill til behovet for regionale planer.

Regionale planer er utviklet etter omfattende prosesser og er krevende å rullere. I diskusjonssamlingene er det pekt på behovet for å etablere "enkler" arenaer (for eksempel meldinger til den regionale planen) der aktørene kan legge et omforent grunnlag for praktiseringen ved uklarheter eller når det kommer ny statlig politikk.

## **5.5 Hva kan kommunene gjøre?**

Kommunene kan selv bidra til å redusere antallet innsigelser ved å bruke rollen som arealplanmyndighet. Kommunene må ta ansvaret som arealplanmyndighet og integrere nasjonale og vesentlig regionale interesser i arealplanleggingen, og skape rom for lokal utvikling og en bærekraftig arealpolitikk gjennom arealplanleggingen.

### **5.5.1 Ta ansvaret som arealplanmyndighet**

For å redusere antallet innsigelser er det viktig at kommunen tar ansvaret som arealplanmyndighet og reelt vurderer nasjonale og vesentlig regionale hensyn i egen arealplanlegging. Det innebærer konkret at kommunes politikere, så langt det er mulig, må realitetsvurdere og avveie arealinnspill til kommuneplanen eller andre utbyggingsforslag fra private og offentlige forslagstillere også ut fra nasjonale og vesentlig regionale interesser. Dersom denne "silingen" overlates til myndigheter med innsigelseskompetanse, må det påregnes mange innsigelser og et høyt konfliktnivå. I tillegg vil kommunen da reelt sett ikke ta ansvar for rollen som arealplanmyndighet, og dette bidrar til å svekke det lokale selvstyret i relasjon til innsigelsesinstituttet.

Dybdestudiene viser at det er behov for god informasjon og opplæring til nye politikere om kommunens arealplanmyndighet. I dette vil folkevalgtprogrammet til KS, fylkeskommunene og fylkesmennene kunne være bidragsyttere.

### **5.5.2 Skape rom for lokal utvikling gjennom en aktiv arealpolitikk**

Aktiv og konsekvent kommunal arealpolitikk kan skape rom for lokal utvikling. I dette ligger både å skape rom gjennom ikke for detaljerte overordnede planer (sone og rammegrep framfor enkeltsaksbehandling av små arealinnspill), og en kritisk holdning til dispensasjoner når kommuneplanen først er vedtatt med større forutsigbarhet for de som forholder seg til arealplaner.

### **5.5.3 Anvende de tidlige samhandlingsrutinene med berørte myndigheter og bruke planfaglige råd**

I følge web-undersøkelsen gjennomført høsten 2011 oppgir mange myndigheter med innsigelseskompetanse at innsigelse brukes for å komme i dialog med kommunen. Dette er misbruk av innsigelsesinstituttet, men kan ha en reell begrunnelse ved at kommunen ikke bruker de tidlige samhandlingsrutinene og åpner for dialog med berørte myndigheter når viktige regionale eller nasjonale interesser er berørt. For å redusere antallet innsigelser er det viktig at kommunene bruker de etablerte rutinene for tidlig samhandling med berørte myndigheter.

Dersom planfaglige råd skal styrkes som virkemiddel for å redusere bruken av innsigelser, vil det være viktig med en samtidighet og gjensidighet mellom kommunene, regional stat og fylkeskommunen om dette. Dette vil blant annet forutsette at kommunene bruker planfaglige råd aktivt i planleggingen, og kvittere dette ut til berørte myndigheter dersom det er bedt om det.

#### **5.5.4 Kvalitetssikre arealplaner før de legges ut til høring og offentlig ettersyn**

Dersom kommunene velger å legge arealplaner ut til høring og offentlig ettersyn uten kvalitetssikring av nasjonale og vesentlige regionale interesser i planområdet, og kvalitetssikring av formelle forhold, vil dette kunne øke bruken av innsigelse. Kvalitetssikring av egne og innsendte planer vil være et virkemiddel for å redusere antallet innsigelser og korte ned planprosessene.