
RAPPORT

Kartlegging samordning av statlige innsigelser

OPPDRAAGSGIVER

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

DATO / REVISJON: 14. mai 2020 / 01

DOKUMENTKODE: 10215791-PLAN-RAP-001



Multiconsult

Denne rapporten er utarbeidet av Multiconsult i egen regi eller på oppdrag fra kunde. Kundens rettigheter til rapporten er regulert i oppdragsavtalen. Hvis kunden i samsvar med oppdragsavtalen gir tredjepart tilgang til rapporten, har ikke tredjepart andre eller større rettigheter enn det han kan utlede fra kunden. Multiconsult har intet ansvar dersom rapporten eller deler av denne brukes til andre formål, på annen måte eller av andre enn det Multiconsult skriftlig har avtalt eller samtykket til. Deler av rapportens innhold er i tillegg beskyttet av opphavsrett. Kopiering, distribusjon, endring, bearbeidelse eller annen bruk av rapporten kan ikke skje uten avtale med Multiconsult eller eventuell annen opphavsrettshaver.

RAPPORT

OPPDRAG	10215791 Kartlegging samordning av innsigelser	DOKUMENTKODE	10215791-PLAN-RAP-001
EMNE		TILGJENGELIGHET	Åpen
OPPDRAGSGIVER	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	OPPDRAGSLEDER	Cornelis Horn Evensen
KONTAKTPERSON	Cornelis Horn Evensen	UTARBEIDET AV	Knut Erik Dobbe og Erik Whist
		ANSVARLIG ENHET	Multiconsult Norge AS

SAMMENDRAG

Samordning av statlige innsigelser ble aller først initiert som en forsøksordning i 2013, og ble en permanent ordning i 2018. Fra 2019 dekker ordningen alle fylker.

Denne kartleggingen beskriver hvordan samordningen av statlige innsigelser praktiseres etter at ordningen ble gjort permanent, herunder rutiner for samordningen, bruk av dialogmøter, omfang og begrunnelser for avskjæringer, maler for skriftlig samordning m.m. Basert på kartleggingen er det skilt ut noen ulike praksiser, og «beste praksis» er vurdert. På grunnlag av funnene i kartleggingen er det vurdert eventuelle behov for justeringer av ordningen.

Hovedfunnene i kartleggingen er at de ulike fylkesmannsembetene praktiserer ordningen i store trekk på samme måte som de gjorde før ordningen ble permanent. I tidlig fase av planprosessene bidrar fylkesmennene i på ulike måter til at staten deltar og synliggjør viktige nasjonale og regionale interesser i planleggingen, blant med å prioritere regionalt planforum og påvirke at det blir brukt.

I høringsfasen samordner fylkesmennene alle saker der andre statlige etater har innsigelser, med en samordnet uttalelse til kommunene. For 2018 og 2019 var dette for alle embeter samlet henholdsvis 212 og 277 plansaker, og dette utgjør henholdsvis omtrent 14 og 16 % av plansaker som var på høring. Det er lite bruk av dialogmøter i høringsfasen, selv om rammene for ordningen legger opp til dette. Få innsigelser blir dermed «ryddet vekk» i denne fasen. Etter høringsfasen er det derimot utstrakt dialog mellom statsetatene og kommunene for å løse innsigelser som blir fremmet og for å unngå mekling. Fylkesmennene har delvis en samordnet rolle her.

I 2018 og 2019 har fylkesmennene brukt muligheten til avskjæring av innsigelser i 10 saker. Dette er fordelt på kun to fylkesmenn. I fem av tilfellene gjelder det avskjæring av Fylkesmannen i Vestfold og Telemark sine egne innsigelser. At avskjæring i liten grad benyttes forklares både med at det ikke har vært nødvendig, men også med at flere fylkesmenn generelt er tilbakeholdene med å bruke dette verktøyet. Kartleggingen har vist at det er utfordrende når fylkesmennene avskjærer innsigelser fra andre statsetater.

En «beste praksis» beskrives i kartleggingen. Dette er å gjennomføre samordning etter dagens rammer, men med en større vekt på dialog i høringsfasen rundt potensielle innsigelser før de fremmes.

Vi har i kartleggingen foreslått noen mindre justeringer av rammene for ordningen, blant annet for å stimulere til mere dialog i høringsfasen, mere samordning av fylkesmannens egne innsigelser og for å klargjøre kriteriene for avskjæring.

01	14.05.2020		KHD	CHE	CHE
00	06.04.20	Rapport kartlegging samordning statlige innsigelser iht PBL	KHD	EW	CHE
REV.	DATO	BESKRIVELSE	UTARBEIDET AV	KONTROLLERT AV	GODKJENT AV

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	Bakgrunn	5
1.1	Samordning av statlige innsigelser - historikk.....	5
1.2	Føringer for ordningen og endringer ved overgang til fast ordning.....	5
1.3	Tidligere kartlegginger/evalueringer	7
1.3.1	Evaluering av forsøket med statlige innsigelser	7
1.3.2	Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker	8
1.4	Oppdraget fra KMD.....	8
2	Metode for kartleggingen	8
3	Praktisering av ordningen	9
3.1	Omfang av samordning	9
3.2	Endring rutiner i overgang til fast ordning	11
3.3	Rutiner for samordningen.....	11
3.3.1	Generelt	11
3.3.2	Oppstartsfasen.....	12
3.3.3	Høringsfasen	13
3.3.4	Etter høring	14
3.4	Bruk av dialogmøter.....	15
3.4.1	Dialogmøte som «forutsatt» i rammer gitt av KMD.....	15
3.4.2	Andre dialogmøter	17
3.5	Avskjæringer	18
3.5.1	Omfang av avskjæringer	18
3.5.2	Avskjæring av innsigelser fra fylkesmannen	19
3.5.3	Bakgrunn og begrunnelse for avskjæringer	19
3.6	Maler for skriftlig samordning og utforming av brev	22
4	Erfaringer og beste praksis.....	23
4.1	Ulike praksiser.....	23
4.1.1	Erfaring Praksis 1: Samordning «vanlig praksis»	23
4.1.2	Erfaring Praksis 2: Samordning med dialogmøter/«utvidet dialog»	25
4.1.3	Erfaring Praksis 3: Samordning med bruk av avskjæring	28
4.1.4	Erfaring Praksis 4: Samordningsmøte og avskjæring «egne» innsigelser.....	32
4.2	Drøfting og vurdering av praksisene	33
4.2.1	Praksis 1: Samordning «vanlig praksis».....	34
4.2.2	Praksis 2: Samordning med dialogmøter/«utvidet dialog».....	35
4.2.3	Praksis 3: Samordning med bruk av avskjæring	35
4.2.4	Praksis 4: Samordningsmøte og avskjæring «egne» innsigelser	36
4.3	«Beste praksis»	37
5	Behov for justeringer	37
5.1	Forslag til justeringer fra intervjuobjektene	37
5.1.1	Fylkesmennene	37
5.1.2	Statsetatene.....	38
5.1.3	Kommunene.....	38
5.2	Oppsummering og forslag til justeringer i føringene	39
5.2.1	Oppfølging av tidligere justeringer av ordningen	39
5.2.2	Forslag til justeringer	40
	Referanser	43

1 Bakgrunn

1.1 Samordning av statlige innsigelser - historikk

Miljøverndepartementet inviterte i 2013 fylkesmennene til å delta i et forsøk med samordning av statlige innsigelser, og seks fylkesmannsembeter ble valgt ut til å være med i forsøket. På bakgrunn av positive erfaringer med forsøket ble seks nye fylkesmenn i 2015 invitert, til å bli med i forsøksordningen. Forsøksordningen skulle etter planen vare ut 2016, men ble besluttet forlenget ut 2017. Fra 2018 ble ordningen permanent.

Hovedelementet i ordningen har hele veien innebåret at fylkesmannen gjør en samlet vurdering av egne innsigelser og innsigelser fra andre statlige myndigheter, før de sendes til kommunen. Fylkesmannen har gjennom ordningen blitt gitt myndighet til å avskjære innsigelser slik at de ikke fremmes for kommunen. Formålet med ordningen har hele veien vært formulert på denne måten:

«Målet med ordningen er sikre en effektiv og målrettet behandling av plansaker, og et godt samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter. Det er også et mål at ordningen skal bidra til å styrke kvaliteten og gjennomførbarheten på kommunale planer».

I tillegg heter det i selve rammen for ordningen at det er et mål at samordningen av statlige innsigelser fører til at flere saker løses før mekling, og at færre saker må sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse.

1.2 Føringer for ordningen og endringer ved overgang til fast ordning

Departementet gav i forsøksperioden for samordningen av statlige innsigelser et sett med rammer, gitt i brev datert 03.09.2013 fra Miljøverndepartementet¹ og 17.03.2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). I slutten av forsøksperioden, og i overgangen til permanent ordning ble det gjort noen endringer og presiseringer i rammene for ordningen, gitt i brev fra KMD datert 13.12.2016 og 22.12.2017. De gjeldende rammene er gjengitt under, og endringene som ble gjort i overgangen mot fast ordning er understreket.

Oppstartsfasen

- Fylkesmannen skal bidra til at berørte statlige fagmyndigheter gir innspill til kommunale planer ved oppstart av planarbeid. Det skal gå klart fram av innspillene om nasjonale eller vesentlige regionale interesser kan bli berørt.
- Fylkesmannen skal bidra til at statlige myndigheter er aktive medspillere i arbeidet med utforming av planforslag.
- Fylkesmannen skal bidra til at regionalt planforum brukes aktivt av berørte statlige myndigheter og kommunene i fylket. Planforslag som kan komme i konflikt med nasjonale og vesentlige regionale interesser bør diskuteres i planforum før offentlig ettersyn.
- Fylkesmannen har i denne fasen ingen utvidet samordningsrolle utover det som framgår av plan- og bygningsloven. Det innebærer at fylkesmannen skal bidra til best mulig dialog og samordning mellom statlige myndigheter, samarbeide med fylkeskommunen om å få fram nasjonale og vesentlige regionale interesser osv. Fylkesmannen gis i denne fasen ingen myndighet til å overprøve statlige myndigheter ut over eget ansvarsområde.

¹ Ansvar for plandelen av plan- og bygningsloven ble overflyttet fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 01.01.2014.

- Plikten etter plan- og bygningsloven § 3-2 til å delta i planleggingen og gi kommunene informasjon som har betydning for planleggingen, tilligger hver enkelt statlig fagmyndighet. Samordningen endrer ikke rollefordelingen mellom fylkesmann og fylkeskommunen slik den er beskrevet i plan- og bygningsloven § 3-2.

Høringsfasen

- Ordningen innebærer ingen endring av høringsfristene som kommunen setter. Det forutsettes at de statlige fagmyndighetene og fylkesmannen i rollen som samordner, gjør det som skal til for å holde fristen. I enkelte tilfeller kan det være behov for å utvide høringsfristen. Fylkesmannen må avklare dette med kommunene og fagmyndighetene i hvert enkelt tilfelle.
- De statlige fagmyndighetene sender høringsuttalelser med innsigelse til fylkesmannen.
- Høringsuttalelser uten innsigelse sendes til kommunen med kopi til fylkesmannen som grunnlag for samordnet statlig vurdering.
- Fylkesmannen samordner innsigelsene i samråd med høringsinstansene, og får dermed en utvidet rolle. Fylkesmannen skal vurdere innsigelsene og gi en samlet uttalelse til kommunen der det tas stilling til hvilke innsigelser som skal fremmes. Fylkesmannen kan avskjære en innsigelse slik at denne ikke blir fremmet for kommunen. Det forutsettes at slik avskjæring skjer i dialog med vedkommende myndighet.
- Fylkesmannen kan avskjære innsigelser som:
 - ikke er begrunnet i nasjonale eller vesentlige regionale interesser eller av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde, jf. pbl § 5-4 første ledd
 - er fremmet etter høringsfristen, jf. pbl § 5-4 siste ledd
 - har vært eller kunne vært fremmet tidligere, jf. pbl § 5-5 første ledd
 - er fremmet uten at statsetaten har deltatt i planprosessen, jf. pbl § 5-5 siste ledd
 - er motstridende og hindrer kommunen i å fatte planvedtak
- Det overlates til fylkesmannen å finne praktiske løsninger for samordnet uttalelse. De enkelte statlige myndigheters høringsuttalelser inkludert innsigelser som er avskåret, skal følge fylkesmannens samlede uttalelse.
- Om mulig bør fylkesmannen invitere kommunen og innsigelsesmyndigheten(e) til dialogmøte før innsigelsene sendes til kommunen. Fylkeskommunen bør delta i møtene dersom innsigelsene berører deres ansvarsområder eller regionale planer.
- Dersom fylkesmannen avskjærer en innsigelse, vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet ha adgang til å innkalle planen etter plan- og bygningsloven § 11-16 tredje ledd og § 12-13 tredje ledd. Dersom en innsigelsesmyndighet mener at en innsigelse er så viktig at planen bør innkalles etter disse reglene, må dette avklares med det aktuelle fagdepartement som eventuelt tar saken opp med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Etter høring

- Etter at fylkesmannen har kommet med sin samordnede høringsuttalelse, forutsettes de at kommunen og innsigelsesmyndigheten arbeider aktivt for å finne løsninger. Fylkesmannen bidrar til å finne løsninger ved behov. Fylkeskommunen bør delta på møter dersom saken

berører deres ansvarsområde eller regionale planer. Regionalt planforum kan være en aktuell arena for å avklare innsigelser som berører flere parter.

- Fylkesmannens rolle som mekler ved innsigelser er uendret. Det betyr at fylkesmannen er mekler mellom kommunen og den fagmyndigheten som har fremmet innsigelsen. Det er et mål at samordningen av statlige innsigelser fører til at flere saker løses før mekling, og at færre saker må sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse.
- Oversendelse til departementet der det gjenstår innsigelser etter kommunestyrets planvedtak, følger de ordinære rutine.

Oppsummert kan en si at disse endringene ble gjort i føringene for ordningen på slutten av forsøksperioden:

- En sterkere vektlegging av regionalt planforum, både i oppstartsfasen og etter høring.
- En synliggjøring av at fylkeskommunen skal involveres i dialogen der deres ansvarsområde blir berørt.
- En klar oppfordring til bruk av dialogmøter i høringsfasen.
- Kun samordning av innsigelser.
- En klargjøring av kriterier for avskjæring.

1.3 Tidligere kartlegginger/evalueringer

1.3.1 Evaluering av forsøket med statlige innsigelser

Norut leverte i juni 2016 rapporten *Samordning av statlige innsigelser. Evaluering av forsøket med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer*. Samordningsforsøket skulle avsluttes ved utgangen av 2016, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet skulle i løpet av høsten 2016 avklare hvordan ordningen skulle videreføres. Evalueringsrapporten fra Norut ble bestilt som et grunnlag for dette arbeidet.

Noen konklusjoner i evalueringen var at forsøket hadde ført til:

- bedre dialog mellom fylkesmannsembetene og de statlige myndighetene
- tydeligere og mer forutsigbare statsetater
- kvalitativt bedre innsigelser
- færre innsigelser

Evalueringen anbefalte at en ved videreføring av samordningen blant annet inviterte med fylkeskommunen i samordningen, at sektordepartementene og direktoratene utarbeider klare retningslinjer for hva som er sektorens regionale og nasjonale interesser, samt å samordne de regionale inndelingene for de statlige fagetatene.

1.3.2 Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker

Riksrevisjonen la i januar 2019 fram *Dokument 3:7 (2018–2019)* Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker. Målet med undersøkelsen var å vurdere hvordan nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunal arealplanlegging, med hovedvekt på hvordan innsigelsesinstituttet fungerer som verktøy for å ivareta disse interessene. Undersøkelsen omfattet perioden 2013–2017, med hovedvekt på årene 2015–2017.

Et hovedfunn i rapporten er at fylkesmenneses samordning av innsigelser ikke sikrer tilstrekkelig åpenhet og forutsigbarhet. Loven stiller krav om åpenhet og forutsigbarhet i planprosessen, men fylkesmenneses samordning og avskjæring av innsigelser skjer delvis i lukkede prosesser. En av anbefalingene fra Riksrevisjonen til KMD er å sørge for at fylkesmenneses samordning av innsigelser ivaretar kravene til åpenhet og forutsigbarhet.

1.4 Oppdraget fra KMD

Departementet ønsker å få kartlagt hvordan samordningen av statlige innsigelser praktiseres etter at ordningen ble gjort permanent i 2018 og omfatter alle embeter. Dette omfatter en beskrivelse av rutiner for samordningen, bruk av dialogmøter, omfang og begrunnelser for avskjæring, maler for skriftlig samordning m.m. Basert på kartleggingen skal utredningen beskrive beste praksis og vurdere om det er behov for endringer i føringene for ordningen. Utredningen skal baseres på erfaringsdialog med fylkesmennene, berørte fagmyndigheter, fylkeskommuner og kommuner.

2 Metode for kartleggingen

Dokumentanalyse

Viktig grunnlagsdokumenter for kartleggingen har vært brev fra KMD med føringer om ordningen, tidligere evalueringer som er gjort samt årsrapporter² fra fylkesmennene. Fra alle fylkene er det bedt om å få oversendt eksempler på samordnede brev, statistikk, eventuelle rutinebeskrivelser og annen dokumentasjon som viser og dokumenterer praksis og rutiner.

Intervju med fylkesmenn

Det ble gjennomført intervju med alle de ti fylkesmannsembetene vi har i dag. Intervjuet varte ca 90 minutter, og ble gjennomført med den personen som er kontaktperson/koordinator for samordning i de enkelte embetene. Målet med intervjuene var å få informasjon om hvordan ordningen med samordning praktiseres med hensyn til rutiner, bruk av dialogmøter, avskjæring, skriftlig samordning mm. Videre var målet identifisering av positive og negative erfaringer med den praksis man har etablert for samordning med hensyn på målene for ordningen.

Intervju av utvalgte statsetater og kommuner

På bakgrunn av intervjuene med fylkesmennene og gjennomgang av dokument innhentet i konkrete samordnede saker, ble det valgt ut noen statsetater og kommuner for intervjuer. Det ble vektlagt å

² Fylkesmennenes årlige rapporter til KMD, der det blant mye annet rapporteres på fylkesmannens arbeid med samordning av statlige innsigelser.

velge ut statsetater som hadde vært gjenstand for avskjæring eller som hadde deltatt i dialogmøter etter intensjonen i rutiner fra KMD, og kommuner i fylker med ulike praksiser. Videre var målet å identifiser positive og negative erfaringer med den praksis man har etablert for samordning med hensyn på målene for ordningen.

Vurdering måloppnåelse og beste praksis

Basert på intervjuer med fylkesmenn, utvalgte statsetater og kommuner i fylker med ulik praksis er de ulike praksiser vurderte opp mot måloppnåelse.

Ulike praksiser er identifisert og målt opp mot hverandre for å si noe om hvilke som synes å være den beste.

3 Praktisering av ordningen

3.1 Omfang av samordning

I 2018 ble det samordnet 212 saker, mens det i 2019 ble samordnet 274 saker. Antall samordnede saker vil her si de plansaker som har vært på høring og der de har gått ut et samordnet brev med innsigelse(r) fra statlige etater. En del av økningen fra 2018 til 2019 kan skyldes at den nye fylkesmannsstrukturen ble gjeldende fra 2019, og at hele Norge da var dekket av samordningen. Hedmark, Oslo og Akershus, Østfold, Sogn- og Fjordane ble innlemmet i ordningen fra og med 2019.

Fylkesmannsembete	Samordnede saker		Planer med høringsfrist i kalenderåret		Andel planer samordnet	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Troms og Finnmark	5 ³	10	72 ¹	103	7 %	10 %
Nordland	16	11	131	99	12 %	11 %
Trøndelag	29	31	248	203	12 %	15 %
Møre og Romsdal	27	27	134	109	20 %	25 %
Innlandet	21 ⁴	48	84 ²	196	25 %	24 %
Vestland	49 ⁵	48	155 ³	212	32 %	23 %
Rogaland	18	3	174	130	10 %	2 %
Agder	9	19	179	138	5 %	14 %
Vestfold og Telemark	27	20	152	126	18 %	16 %
Oslo og Viken	11 ⁶	60	136 ⁴	392	8 %	15 %
SUM	212	277	1465	1708	14 %	16 %

Tabell 1: Antall samordnede saker, antall planer på høring og andel planer samordnet. Samordnede saker er tall innrapportert fra fylkesmennene, mens antall planer på høring er innrapportert fra kommunene via KOSTRA.

Kilde: Fylkesmennene og KOSTRA/SSB.

³ Kun tidligere Troms fylke

⁴ Kun tidligere Oppland fylke

⁵ Kun tidligere Hordaland fylke

⁶ Kun tidligere Buskerud fylke

I denne kartleggingen har vi kun innhentet tallene fra perioden der samordningen har vært fast. Av rapporten til Riksrevisjonen (*Dokument 3:7 (2018–2019)*) går det fram at tallene for hele landet i 2015 var 202 saker, mens det i 2017 var 257 saker. Antall fylker i disse to årene er det samme som det var i 2018. I 2019 kom det med flere som nevnt over.

Det foreligger ingen fullstendig oversikt fra fylkesmennene hvor stor andel av plansaker som har vært på høring som har krevd samordning. For å få en indikasjon på dette har vi hentet inn KOSTRA-tall over arealplaner etter plan- og bygningsloven som har vært på høring de to årene. Dette er reguleringsplaner og kommune- og kommunedelplaner med høringsfrist i kalenderåret, rapportert av kommunene. Ved å dele antall samordnede saker på antall saker som er vært på høring gir det en indikasjon på hvor stor andel saker som blir samordnet. I 2018 og var dette tallet samlet sett 14 % prosent og for 2019 16 %. Andelen varierer mellom fylkene, og tilsynelatende er det i Møre- og Romsdal, Innlandet og Vestland det er samordnet en størst andel av saker som var på høring. Det er viktig å understreke at dette ikke er eksakte tall, da de bygger på en kombinasjon av innrapportert tall fra fylkesmennene og innrapporterte tall fra kommunene, men de gir en indikasjon.

Nær alle fylkesmenn opplyser at de selv er den statsetaten med flest innsigelser, og at det er mange planer det kun er fylkesmannen som har innsigelse til. Disse sakene blir da ikke telt som en del av samordningen. For eksempel opplyser Fylkesmannen i Vestland i årsrapporten for 2019 at dersom en inkluderer planer der bare Fylkesmannen har hatt dialogmøter med kommuner om egne aktuelle innsigelsespunkter er tallet 103, mens det bare er i 48 saker det er samordnet med andre statsetater. Fylkesmannen i Nordland opplyser for 2019 at 30 plansaker ble møtt med innsigelse, men at det bare var statlig samordning i 12 av disse. Tilsvarende tall i Innlandet var 80 planer møtt med innsigelse, men kun 48 fra statlige etater med behov for samordning. Et siste eksempel er Fylkesmannen i Rogaland som i 2018 fremmet innsigelse til 47 planer, men bare samordnet i 18 plansaker.

Alle fylkesmennene oppgir at de fører statistikk over egne innsigelser og innsigelser fremmet av andre statlige innsigelsesmyndigheter. Ved en gjennomgang av en del av denne statistikken ser en at denne føres på forskjellige måter, og det er derfor vanskelig å gi en sammenstilling av dette.

For å gi et bilde av fordelingen mellom statsetatene, er det under vist KOSTRA-tall for antall planer (kommune(del)- og reguleringsplaner) som ble møtt med innsigelser fra de ulike statsetatene i 2018 og 2019.

Statsetat	Antall planer møtt med innsigelse fra statsetater som er del av samordningen	
	2018	2019
Fylkesmennene	335	288
Vegvesenet	168	99
Bane NOR	18	27
Kystverket	12	10
NVE	102	105
Forsvarsbygg	11	5
Fiskeridirektoratet	4	1
Direktoratet for mineralforvaltning	1	0
Mattilsynet	4	6
Andre statsetater	6	7

Tabell 2: Antall planer møtt med innsigelser fra de ulike statsetatene i 2018 og 2019 for hele landet. Kilde: KOSTRA/SSB.

Tabell 2 viser at fylkesmannen klart er den statsetaten som fremmer flest innsigelser. Tallene sier ikke noe om hvor mange planer som totalt sett er møtt med innsigelse, fordi flere statsetater ofte har innsigelser til samme plan.

3.2 Endring rutiner i overgang til fast ordning

Hovedintrykket er at det er lite endring i rutiner og organisering fra forsøksfasen til permanent ordning.

Noen fylker samordnet i forsøksperioden mere enn bare innsigelsene. Rogaland samordnet alle uttalelser med innsigelser og/eller faglige råd, mens Nordland og Sør-Trøndelag samordnet absolutt alle uttalelser. Alle fylkesmannsembetene oppgir nå at de kun samordner uttalelser med innsigelser, i tråd med retningslinjene fra KMD.

Flere fylker hadde i forsøksperioden en egen person/prosjektleder med et spesielt ansvar for samordning. Det fleste embetene har i dag ikke en slik person, og har integrert samordningen fullt ut i den ordinære planorganisasjonen sin.

I forsøksperioden hadde de fleste fylkene som var med flere møter med statsetatene for å diskutere rutiner og innslagspunkt for innsigelser, begrunnelse og hjemling av innsigelser, utveksle erfaringer med mer. Etter at samordningen har blitt permanent er det i mindre grad slike møter. Det har blitt oppgitt at det ikke lenger er like stort behov for slike møter/samlinger fordi rutinene nå er fastlagt og at behovet for opplæring er mindre. Andre har oppgitt at slike møter ikke lenger avholdes fordi det etter at det ble permanent ordning er mindre ressurser til dette, blant annet ved bortfall av prosjektledere og reduserte overføringer fra KMD.

I Trøndelag arrangeres det fortsatt årlig to årlige møter mellom Fylkesmannen, fylkeskommunen og de andre statlige etatene med innsigelsesmyndighet. Møtene oppsto som et direkte resultat av samordningsordningen.

Noen fylkesmenn ble «utvidet» i 2019 ved ny fylkesmannsstruktur, og her ble rutiner fra det «opprinnelige» fylket som allerede var med i ordningen stort sett videreført. Vestfold og Telemark var begge en del av samordningen før de ble slått sammen. Her opplyses det at fylkesmannsambetet i dag opererer på lik måte som Vestfold gjorde tidligere, men at Telemark hadde en lignende modell for selve samordningen inkludert rutiner for bruk av avskjæring av egne innsigelser.

3.3 Rutiner for samordningen

3.3.1 Generelt

Alle fylkesmennene ble spurt om i hvilken fase hovedtyngden av innsats blir lagt ned. De fleste svarer her at hovedtyngden av innsats når det gjelder samordning legges ned i høringsfasen. Dette henger helt klart sammen med at det er her det i henhold til rammene fra KMD skal skje en samordning, og at det er her fylkesmannen har utvidet samordningsrolle.

Fylkesmennene opplyser at de legger ned mye innsats i tidlig fase, men at dette skjer uavhengig av deres rolle som samordner. Innlandet skiller seg ut ved at hovedtyngden skjer i fasen fram til høring. Planforum blir særlig vektlagt, og Fylkesmannen har som en av sine roller å passe på at nødvendige statlige etater møter og at kommunene bruker regionalt planforum.

Når det gjelder organisering av samordningen er det gjennomgående at denne er integrert i fylkesmennenes ordinære planorganisasjon. Det mest vanlige er at den praktiske samordningen følges opp av de samme saksbehandlerne hos fylkesmannen som behandler saken internt hos fylkesmannen.

3.3.2 Oppstartsfasen

Rammene for samordning, som er referert i avsnitt 1.2, slår fast at fylkesmannen i denne fasen ikke har en utvidet samordningsrolle utover det som framgår av plan- og bygningsloven, men lister samtidig opp noen punkter der fylkesmannen skal bidra. Disse er nærmere kommentert under.

Bidra til at berørte statlige fagmyndigheter gir innspill til kommunale planer ved oppstart og at statlige myndigheter er aktive medspillere i arbeidet med utforming av planforslag

Mange fylkesmenn sier at de ved varsel om oppstart tar en sjekk av om nødvendige statsetater har fått oppstartsvarsel. Dette gjøres gjerne ved å se på adresselisten som ligger ved varselet. Videre mottar fylkesmannen kopi av de andre statsetatenes uttalelser til varselet, og der det er opplagt at noen statsetater som er berørte ikke skriver uttalelse, er det noen fylkesmenn som tar kontakt. Under er noen rutiner beskrevet nærmere:

Oslo og Viken: Der det er åpenbart at andre etater burde ha vært høringsinstans tidlig i planfasen, men likevel ikke har kommet med på kommunens adresseliste i forbindelse med varsel om oppstart, settes disse enten som kopi på Fylkesmannens innspillbrev til kommunen, det bemerkes i brevet eller Fylkesmannen tar kontakt med berørt instans.

Troms og Finnmark: Fylkesmannen er opptatt av å være godt kjent med hvilke innspill som kommer. Fylkesmannen har til internt bruk et eget følgeskjema – planregistreringsskjema - hvor man legger ved innspill fra ulike statsetater for å være litt «føre var» og forberedt på hva som kommer i senere planfase.

Vestland: Fylkesmannen ser til at staten medvirker som forutsatt i loven. I den grad det er tid til det prøver Fylkesmannen å se til at nødvendige statlige etater blir varslet, samt ta kontakt med statsetater med overlappende saksområder for eventuelt å avtale videre arbeidsdeling.

Rogaland: Fylkesmannen har i sine retningslinjer for samordning et punkt som sier at hovedsaksbehandler hos Fylkesmannen skal sjekke om berørte statsetater står på adresselisten over varslede parter.

Fylkesmennene skal bidra til at regionalt planforum brukes aktivt av de berørte statlige myndigheter og kommunene i fylket

Alle fylkesmennene opplyser at regionalt planforum er viktig i tidlig fase, og at de selv prioriterer deltakelse. Noen opplyser også at de tar på seg en rolle overfor kommunene for å påvirke at planer i nødvendig grad blir meldt inn til regionalt planforum. Andre fylkesmenn sier de også prøver å påvirke at nødvendige statsetater møter i planforum. Under er gjengitt noen praksiser:

Innlandet: I saker med potensielle konflikter kan Fylkesmannen ta kontakt med kommunen og oppfordre til bruk av planforum dersom kommunen ikke tar initiativet selv. Ved oppstart av kommuneplanens arealdel ønsker en kontakt helt i starten, men også rett før høring for å få luket vekk formelle feil og mangler. Det er ønskelig at kommuneplaner, større veiplaner og planer med

konfliktpotensiale i seg er i planforum to ganger før høring. I stedet for mye særkontakt mellom de ulike statlige etater/fylkeskommunen og kommunene i denne fasen, er det nyttig å heller ta diskusjonene i planforum slik at alle kan se den helheten kommunen må forholde seg til, og samordningen begynner her.

Vestland: I større saker er planforum viktig, og Fylkesmannen er opptatt av at planforum skal løftes og brukes i en enda tidligere fase enn samordningen starter. Ofte inviterer/oppfordrer Fylkesmannen kommunene til å ta viktige saker til planforum på et tidlig tidspunkt, og det hender Fylkesmannen ved oppstartsvarsel melder tilbake at planen hadde egnet seg til å ta opp i planforum.

De fleste fylkesmenn sier at det ikke er noen direkte sammenheng mellom regionalt planforum og statlig samordning av innsigelser, og at det er to «institutter» som lever uavhengig av hver andre uten konkurranse seg imellom, og at de har ulike roller. Regionalt planforum brukes i stor grad til dialog i tidlig planfase, mens samordning av statlige innsigelser først slår inn ved høring. Et par fylkesmenn antyder at regionalt planforum kanskje prioriteres høyere på grunn av samordningen. Fylkesmannen i Innlandet sier helt klart at ordningen med samordning av innsigelser har bidratt til at en bruker regionalt planforum mer, og at regional stat i større grad deltar enn tidligere.

3.3.3 Høringsfasen

Høringsfrist

Ordningen innebærer ingen endringer av høringsfristen som kommunen setter, og det forutsettes at en gjør det som skal til for å holde frister. Samtidig sier rammene fra KMD at det i enkelte tilfeller kan være behov for å utvide fristen, og at fylkesmannen må avklare dette med kommunen og fagmyndighetene i hvert enkelt tilfelle.

De fleste fylkesmannsembetene har satt en frist på fire uker for de andre innsigelsesmyndighetene til å sende sine innsigelser inn til fylkesmannen, slik at fylkesmannen har to uker til samordning før normal høringsfrist på seks uker utløper. Trøndelag skiller seg noe ut, og har satt en frist til andre statsetater 10 dager før høringsfristen går ut. De fleste som er intervjuet, både fylkesmenn og statsetater sier at tidsfristene er en utfordring, og at en ofte må be kommunene om utsatt frist for å rekke samordning. I noen fylker er det statsetaten selv som ber kommune om utsatt frist, og i andre er det slik at en forespørsel går via fylkesmannen til kommunen.

Fylkesmannen i Vestland har som hovedregel å tilby kommunen dialogmøter i høringsfasen der det ligger an til innsigelse fra dem selv eller andre statsetater. Når det avholdes slikt dialogmøte, utsettes høringsfristen til etter møtet er gjennomført, og det er kun unntaksvis at en rekker å få til møtet innen ordinær høringsfrist.

Flertallet av fylkesmennene og statsetatene opplyser at brevene med innsigelser fra statsetatene blir sendt til Fylkesmannen med kopi til kommunene. Dette gjør at kommunene underveis i høringsperioden som regel er kjent med hvilke innsigelser som kommer fra statsetatene utenom Fylkesmannen. Fylkesmannens egne innsigelser blir de derimot ikke kjent med før det samordnede brevet kommer.

Samordning av innsigelsene

I høringsfasen får fylkesmannen etter rammene fra KMD en utvidet rolle, der de skal samordne innsigelser i samråd med høringsinstansene. Fylkesmannen skal vurdere innsigelsene og gi en samlet uttalelse til kommunen der det tas stilling til hvilke innsigelser som skal fremmes. Fylkesmannen kan

avskjære en innsigelse slik at denne ikke blir fremmet for kommunen, og det forutsettes at slik avskjæring skjer i dialog med vedkommende myndighet. Der er nærmere angitt fem kriterier for når Fylkesmannen kan avskjære en innsigelse.

Alle fylkesmennene følger opp rutineene ved å samordne innsigelsene i ett felles brev, men disse brevene har svært ulik oppbygning. I et stort flertall av plansakene på høring består samordningen i praksis av at innsigelsene blir gjengitt i et samordnet brev og videresendt til kommunen, uten noe videre samordning. Dette har sammenheng med at de aller fleste innsigelsene som blir fremmet ansees av fylkesmennene som kurante, at de er rett fremmet og at det ikke foreligger grunn for avskjæring.

Hvordan og hvilke vurderinger fylkesmennene gjør av de andre statlige innsigelsene varierer. Det framstår av intervjuene som at noen fylkesmenn gjør en grundigere vurdering enn andre, og at ledelsen og fylkesmannen selv i ulik grad blir involvert i disse vurderingene. Noen eksempler er:

Fylkesmannen i Nordland: To uker før høringsfristen skal det foreligge en oversikt over innsigelse som foreslås fremmet og som skal tas opp i samordningsmøtet. Det lages et saksnotat som gir embetsledelsen innføring i alle innsigelser som foreslås. Samordningsmøtet kan beslutte å føre dialog med kommunen før innsigelse fremmes. Dette gjelder Fylkesmannens egne innsigelser og intern samordning.

Fylkesmannen i Agder: Etter at Fylkesmannen har mottatt alle brev med innsigelser fra andre statsetater, setter saksbehandler og faggrupeleder tid/møte med fylkesmannen for en gjennomgang av innsigelsene, og en vurdering av om de skal fremmes. Statsetater som har fremmet innsigelse er ikke med på dette møtet. Eventuelle avklaringer mellom Fylkesmannen og statsetatene tas på saksbehandlernivå. Saksbehandler hos Fylkesmannen skriver så samordningsbrev med alle statlige innsigelser som er fremmet, som så underskrives av fylkesmannen.

Rogaland: Det aller meste av nødvendige avklaringer rundt innsigelser som må gjøres tas i direkte kontakt mellom saksbehandler hos Fylkesmannen og aktuelle statsetat. God kontakt mellom alle saksbehandlere er viktig her, og det er etablert gode rutiner og en oversikt over saksbehandlere i de ulike statsetatene med kontaktinformasjon og ansvarsområde som jevnlig blir oppdatert. Endelig samordnet uttalelse blir godkjent og underskrevet av fylkesmannen selv.

Vestfold og Telemark og Vestland har egne møter der innsigelsene blir vurdert og samordnet i dialog med statsetater og kommuner (kun Vestland). Dette er nærmere beskrevet i avsnitt 3.4.1.

3.3.4 Etter høring

Føringene fra KMD sier at etter at fylkesmennene har kommet med sin samordnede høringsuttalelse, forutsettes det at kommunen og innsigelsesmyndigheten arbeider aktivt for å finne løsninger, og at fylkesmannen skal bidra til å finne løsninger ved behov. Videre heter det at fylkeskommunen bør delta på møter dersom saken berører deres ansvarsområde eller regionale planer, og at regionalt planforum kan være en aktuell arena for å avklare innsigelser som berører flere parter.

Ingen av fylkesmennene har oppgitt at de har formaliserte rutiner for denne fasen, men det er gjennomgående at fylkesmannsembetene legger vekt på kontakt og dialog med kommunen for å løse innsigelser som er fremmet og redusere antall meklinger. Noen eksempel er:

Nordland: Fylkesmannen er pådriver for drøfting av innsigelser og legger vekt på å peke på muligheter. Det er kommunen som er planmyndighet og styrer prosessen mest mulig lokalt, men

Fylkesmannen bidrar og støtter kommunen for å få fremdrift i forhold til andre statsetater. Det er gjerne Fylkesmannen som kaller inn til disse drøftingsmøter, og fylkeskommunen er av og til invitert.

Oslo og Viken: Fylkesmannen stiller seg til rådighet som møteorganisasjon hvis partene trenger det.

Agder: Fylkesmannen er åpen for og tilbyr drøftingsmøter. Hvis kommunen ønsker et drøftingsmøte med Fylkesmannen og/eller aktuelle etat(er) så organiserer Fylkesmannen dette. Det er mye direkte kontakt mellom den statlige etat som har fremmet innsigelse og kommunen. Hvis kommunene ønsker det, kan Fylkesmannen også fasilitere drøftingsmøter der Fylkesmannen selv ikke har innsigelse.

Innlandet: Etter innsigelsene er fremmet oppfordrer Fylkesmannen til videre dialog. Dette kan skje gjennom regionalt planforum eller i egne møter der flere av de statlige myndighetene er til stede. Helt fagspesifikke tema tas på saksbehandlernivå og gjennom direkte kontakt mellom kommunen og den aktuelle etat.

Nordland: Ved eksterne innsigelser tar kommunen direkte kontakt med vedkommende statsetat. Fylkesmannen får gjerne en rolle i å følge opp overfor statsetater når konfliktnivået høyt.

Vestland: I dialogmøtet avtales det mellom kommunen og aktuelle statsetat et løp videre for hvordan innsigelsene skal håndteres. Står det til slutt igjen noe som ikke kan fikses opp lokalt og i dialog mellom partene, er videre løp slik plan- og bygningsloven legger opp til med meklings osv.

Møre og Romsdal: En god del av innsigelsene er av mer teknisk karakter som f.eks. støy, avkjøringsproblematikk og manglende ROS-vurderinger. Mange av disse sakene løser seg selv ved at kommunene følger opp innsigelsene og at innsigelsesmyndighetene trekker innsigelsen. Ved mer konkrete arealkonflikter holder en ofte dialogmøter der ulike alternativer blir drøftet.

Trøndelag: Etter at samordnet brev er sendt, tar kommunen ofte kontakt, enten for å oppklare ting som er uklart eller for å komme med forslag som helt eller delvis svarer på/løser innsigelsen. Dette gjøres ofte via epost, eller via samrådsmøter som fylkesmannen arrangerer, som regel sammen med andre statlige etater som har fremmet innsigelse samt fylkeskommunen.

Det går fram av intervjuene med fylkesmennene at Regionalt planforum i liten grad benyttes etter at en plan har vært på høring. I Innlandet benyttes det i noen grad mellom to høringer, i plansaker der det er behov ny høring av en plan etter justeringer. Vestland sier at et resultat etter en høring og dialogmøter kan være at en plan viser seg å være for «prematuro», og at den må jobbes videre med. Da kan regionalt planforum være det rette forum, men dette skjer uavhengig av statlig samordning.

3.4 Bruk av dialogmøter

3.4.1 Dialogmøte som «forutsatt» i rammer gitt av KMD

KMD har gitt føringer om at fylkesmannen bør invitere kommunen og innsigelsesmyndighetene til dialogmøte før innsigelsen sendes til kommunen. Intervjuene gjort med fylkesmennene viser at dette samlet sett skjer i svært liten grad. Dette er noe i motstrid med det Riksrevisjonens undersøkelse (*Dokument 3:7 (2018–2019)*) sier, der det framgår at sju av de tolv fylkesmennene som har deltatt i samordningsforsøket oppgir at de ofte gjennomfører dialogmøter i høringsfasen.

Grunnene som er gitt for at dialogmøter i høringsfasen sjelden avholdes er flere, og de viktigste er:

- Det er liten tid til slike dialogmøter da det i praksis må skje innenfor 14 dager for å klare å holde høringsfristen satt av kommunen.

- De fleste innsigelsessaker er kurante i den forstand at innsigelsene er rett fremmet og at det dermed ikke er grunn til avskjæring.
- Det foreligger svært sjelden motstrid mellom innsigelser fra ulike statsetater

Dette betyr ikke at fylkesmennene ikke holder muligheten for slike møter åpne dersom det er behov. Noen har også hatt slike møter mere sporadisk i saker der det var spesielt behov for det.

Vestland er det store unntaket i denne sammenhengen. Her er hovedregelen at det tas initiativ til dialogmøter i plansaker der det ligger an til innsigelse fra Fylkesmannen selv og/eller fra andre statsetater. Fylkesmannen tar kontakt/inviterer kommunen med en gang oversikten over mulige innsigelser er klar og dersom innsigelsene egner seg for dialogmøte. Dialogmøter avholdes kun når kommunen selv ønsker det, og om det er forhold/innsigelser som en ser egner seg for dialog.

Fylkesmannen tar avskjæringsmuligheten med seg inn i møtet, noe som de sier er viktig for dynamikken. Ofte vil utfallet av et møte være at en gjennom drøfting kommer fram til en løsning og at innsigelsen aldri formelt fremmes. Andre ganger blir innsigelsen stående, men da bedre kommunisert hvorfor den er fremmet. Fylkesmannen anslår at 50 % av potensielle innsigelser hvert år på denne måten blir ryddet vekk og aldri fremmet. I dialogmøtet avtales det mellom kommunen og aktuelle statsetat et løp videre for hvordan innsigelsene skal håndteres.

I noen saker ser en ikke behov for dialogmøter, men innsigelsene blir alltid vurdert opp mot «måpunktene» (begrunnelse, tidsriktighet osv). I kurante saker blir denne vurderingen gjort og innsigelsen blir sendt videre til kommunen med oppfordring om at innsigelsen løses i samråd med fagmyndighet som har fremmet den.

Fylkesmannen selv (i egen person) gis alltid mulighet til å være med i dialogmøtene hvis han ønsker. Fra kommunene møter som regel politisk ledelse sammen med administrasjonen.

Trøndelag: Har i varierende grad dialogmøter i høringsfasen. Ved behov for dialogmøter møter sektormyndighetene med innsigelse og i noen få tilfeller kommunen, særlig der det ser ut til at kommunen, som følge av innsigelser, ikke kan fatte vedtak. Slike dialogmøter har det anslagsvis vært 10-15 av pr. år i de siste to år. Dialogmøtene i høringsfasene handler i det aller vesentligste om å møte andre (regionale) statlige etater, og er et forberedende saksbehandlingsmøte til endelig samordnet brev/uttalelse.

Innlandet: Intensjonen er at slike møter skal skje i høringsfasen, men tiden har ikke strukket til, og de fleste har derfor skjedd etter høring. Hvis dette skjer, er det i saker med motstridende innsigelser som blokkerer kommunen fra å kunne vedta en plan. Av årsrapporten til Fylkesmannen for 2018 går det fram at de dette året i to større vegsaker innkalte til samordningsmøter, og gjennom dette oppnådde redusert antall innsigelser fremmet for kommunen.

Nordland: Fylkesmannen opplyser i sin årsrapport for 2018 at i seks av sakene med innsigelse fra annen statlig etat tok Fylkesmannen initiativ til å finne løsning innenfor høringsfristen, slik at innsigelsen ikke ble fremmet for kommunen. I enkelte tilfeller ser Fylkesmannen gode muligheter for at saken kan finne en løsning innenfor høringsfristens utløp. Typisk tilfelle er krav om inntak av rekkefølgebestemmelser som sikrer de interesser som er grunnlaget for innsigelsen, for eksempel høyderestriksjoner rundt flyplasser og opparbeidelse av lekeplass.

Vestfold og Telemark: Fylkesmannen har hver mandag satt av tid til de kaller samordningsmøte. Møtene er ikke dialogmøte som «forutsatt» i rammene fra KMD, da kommunen ikke deltar. Her møter fylkesmannen selv (i egen person) og hver enkelt statsetat som har innsigelse. Statsetatene legger frem og gjør rede for sine innsigelser, og fylkesmannen stiller nødvendige oppklarings spørsmål. Også Fylkesmannens egne innsigelser blir lagt fram i disse møtene. Hensikten

med møtene er å få opplyst saken slik at fylkesmannen kan avgjøre om innsigelsen skal avskjæres, eller om de formelt skal fremmes. Avgjørelse om eventuell bruk av avskjæring skjer som regel i selve møtet, og avgjørelsen blir begrunnet i den samordnede uttalelsen.

Selv om de fleste fylkesmennene i liten grad gjennomfører dialogmøter i høringsfasen, går det av intervjuer og noen dokumenter fram at de holder muligheten åpen. For eksempel har Fylkesmannen i Troms og Finnmark i sine vedtatte retningslinjer for behandling av plansaker etter plan- og bygningssloven et punkt som beskriver dette.

3.4.2 Andre dialogmøter

Dialogmøter etter høring

Etter at innsigelsene er sendt skjer en utstrakt bruk av dialog-/drøftingsmøter. I rutinene for samordning gitt av KMD heter det at det forutsettes at etter høring arbeider kommunen og innsigelsesmyndighetene aktivt for å finne løsninger, og at fylkesmannen bidrar til å finne løsninger ved behov. I alle fylkene stiller fylkesmannen seg til disposisjon for dialog-/drøftingsmøter etter at innsigelser er sendt til kommunen. Av og til er dette drøftingsmøter kun mellom fylkesmannen og kommunen, men i de fleste fylkene deltar ofte andre statsetater og fylkeskommunen dersom de også har innsigelse til samme plan. Det oppgis også av noen fylker at de i noen saker står som fasilitator for drøftingsmøter også der de ikke har innsigelse. Under er det gjengitt noen praksiser som har fremkommet av intervjuer og gjennomgang av årsrapporter.

Rogaland: Opplyser at de har en lang og innarbeidet praksis med det de kaller drøftingsmøter. I alle saker der Fylkesmannen selv har innsigelse tilbyr Fylkesmannen et slikt drøftingsmøte til kommunen dersom kommunen selv ønsker det. Fylkeskommunen, dersom den har innsigelse, og andre statsetater med innsigelse blir invitert med dersom det er ønskelig for kommunen. Fylkesmannen står gjerne som arrangør/organisator av disse møtene. Det blir alltid skrevet referat, enten av kommunen eller Fylkesmannen.

Troms og Finnmark: Formelle dialogmøter finner sted etter at innsigelse er sendt, og gjennomføres alltid der det er en innsigelse og når det er mulighet til å finne en løsning. Fylkesmannen legger aktivt opp til en tett dialog med kommuner hvor det er reist innsigelse. Fylkesmannen anser dialog som et viktig ledd i planprosessen, og erfarer at drøftinger som regel løser innsigelser uten å måtte invitere partene til mekling.

Møre og Romsdal: Fylkesmannen inviterer seg selv til kommunen dersom kommunen ser behov for det. Hvis kommunen tar innsigelsen til etterretning er det ikke behov for møte. Men dersom kommunen er uenig i innsigelsen, blir det ofte dialogmøte. Fylkesmannen ønsker at flest mulig innsigelser løses på slike møter, og at færrest mulig går via mekling og i siste instans blir sendt KMD. I årsrapporten for 2018 heter det at det i alle saker med samordnede innsigelser ble det gjennomført drøftingsmøte/dialogmøte med kommunene, og der de aktuelle statsetatene som hadde innsigelse deltok. En kom fram til enighet i samtlige saker. Fylkesmannen har lagt stor vekt på å etablere gode system og rutiner for dette.

Nordland: Når det er fremmet en innsigelse tilbyr Fylkesmannen, som et alternativ til mekling, å legge til rette for et dialogmøte der partene kan drøfte innsigelsen og mulige løsninger. Det føres referat fra møtet.

Agder: Drøftingsmøter skjer primært hvis kommunen ber om det. Av og til tar også Fylkesmannen selv initiativ når en ser at innsigelser kan løses gjennom dialog, og inviterer da kommunen og aktuell statsetat til møte.

3.5 Avskjæringer

3.5.1 Omfang av avskjæringer

I forsøksfasen var bruken av avskjæring begrenset. Det foreligger ingen fullstendig oversikt, men i evalueringen av forsøket med samordning (*Norut-rapport 11/2016*) går det frem at det i årene 2014 og 2015 ble rapportert åtte avskjæringer, og at fem av disse skjedde i Vestfold, mens det skjedde en avskjæring i hvert av fylkene Rogaland, Møre- og Romsdal og Vest-Agder.

Riksrevisjonens undersøkelse (*Dokument 3:7 (2018–2019)*) viser at i perioden 2015–2017 ble til sammen ni innsigelser avskåret. Fylkesmannen i Vestfold avskar fire innsigelser, mens Fylkesmennene i Vest-Agder, Rogaland, Møre og Romsdal, Nordland og Oppland avskar én innsigelse hver.

Trenden med få avskjæringer fortsatte etter at samordningen ble permanent. Alle fylkesmannsembetene har meldt tilbake antall avskjæringer, og tallene viser at det i 2018 og 2019 kun har blitt foretatt avskjæring av 10 innsigelser. Syv av disse var i Vestfold og Telemark, og tre var i Trøndelag.

Fylkesmannsembete	Antall avskjæringer	
	2018	2019
Troms og Finnmark	0	0
Nordland	0	0
Trøndelag	1	2
Møre og Romsdal	0	0
Innlandet	0	0
Vestland	0	0
Rogaland	0	0
Agder	0	0
Vestfold og Telemark	3 ⁸	4
Oslo og Viken	0	0
SUM	4	6

Tabell 3: Antall avskjæringer av innsigelser som ble foretatte de ulike fylkene. Kilde: Fylkesmennene.

De 7 innsigelsene som ble avskåret i Vestfold og Telemark var alle avskjæringer av Fylkesmannens egne innsigelser. Fylkesmannen i Vestfold og Telemark har en spesiell organisering der innsigelsesmyndigheten er delegert til tre fagavdelinger, og der eventuelle innsigelser fra disse blir lagt fram i samordningsmøtet og vurdert for avskjæring på lik linje med innsigelser fra andre statsetater.

⁸ Alle var i tidligere Telemark fylke

Av intervjuene kom det fram at mange fylkesmenn er tilbakeholdene med å bruke avskjæring som virkemiddel, men ingen ga uttrykk for at det er helt uaktuelt å bruke det dersom det ble nødvendig. To fylkesmenn sier for eksempel direkte at de ikke har sektorkompetanse for å kunne foreta avskjæring og «utfordre» andre statsetater på deres fagområde, og at en derfor har vært meget varsom med å foreta en avskjæring.

Videre er gjennomgangstonen at det heller ikke er nødvendig å bruke avskjæring. De fleste sier at motstrid mellom innsigelser er sjeldent, at statsetatene jevnt over er dyktige og at innsigelser som fremmes formelt sett er korrekte og begrunnet i nasjonale og vesentlige regionale interesser.

Selv om avskjæringsmuligheten i liten grad benyttes, peker flere på at den har en funksjon for å skjerpe både egen og andre statlige etaters innsigelsesbruk, og at den er viktig som grunnlag for samordningen. Fylkesmannen i Vestland sier at avskjæringsmuligheten er avgjørende for å få i stand dialogmøter og den «utvidede dialogen». Fylkesmannen tar avskjæringsmuligheten med seg inn i dialogmøtet, noe som er viktig for dynamikken, og krever at en snakker seg gjennom innsigelsene for å finne løsninger.

To fylkesmenn opplever at det fra kommuner er en forventning om at avskjæring burde vært brukt mer.

3.5.2 Avskjæring av innsigelser fra fylkesmannen

Alle fylkesmennene ble spurt om hvordan de håndterer egne innsigelser, og om de har rutiner for å kunne avskjære innsigelser fremmet av fylkesmannen selv.

Med unntak av Vestfold og Telemark har ikke fylkesmennene rutiner eller organisering for å formelt kunne avskjære fylkesmannens egne innsigelser. Hos Fylkesmannen i Vestfold og Telemark er innsigelsesmyndigheten formelt sett lagt til tre fagdirektører, og innsigelsene fra disse blir vurdert for eventuell avskjæring på lik linje med innsigelser fra andre statsetater. Også i Oslo og Viken er innsigelsesmyndigheten delegert til fagavdelinger, men blir ikke gjenstand for samordning og eventuell avskjæring som innsigelser fra andre statlige.

I Vestland er Fylkesmannens egne innsigelser sidestilt med andres innsigelser i den forstand at kommunene inviteres til dialogmøter i høringsfasen, også der bare Fylkesmannen har potensielle innsigelser. Men skulle et dialogmøte ende opp med at Fylkesmannens egne innsigelser ikke fremmes er de likevel ikke en formell avskjæring, men en beslutning fra Fylkesmannen om at innsigelsen ikke fremmes.

Flere fylkesmenn ser potensiell motstrid mellom fylkesmannens egne og andre statsetaters innsigelser som noe som taler for at en kunne hatt rutiner og delegasjonsreglement som åpnet for avskjæring også av Fylkesmannens egne innsigelser. På den andre side påpeker flere at slik motstrid forekommer svært sjeldent, og at hvis slik motstrid skulle forekomme vil fylkesmannen vurdere å ikke fremme sin innsigelse like mye som å vurdere avskjæring av motstridende innsigelse fra annen statsetat.

3.5.3 Bakgrunn og begrunnelse for avskjæring

Fordi det i perioden som kartlagt kun er benyttet avskjæring i få saker, gjengis under alle de tre sakene der en fylkesmann har avskåret innsigelser fra andre statsetater. I tillegg gjengis to eksempel der Fylkesmannen i Vestfold og Telemark har avskåret innsigelser fra egne fagdirektører.

Kommuneplan Roan med avskjæring av innsigelse fra Fiskeridirektoratet

Kommuneplanens arealdel 2019-2030 for Roan kommune (nå Åfjord kommune) var til offentlig ettersyn våren 2019. I kommuneplanen er det en bestemmelse vedrørende tarehøsting og forbud mot dette i områder avsatt til «Naturområder i Sjø». Fiskeridirektoratet fremmet innsigelse til denne bestemmelsen, da de mener at plan- og bygningsloven ikke gir kommunen hjemmel til å forby taretråling, på lik linje med at den ikke kan forby eller regulere annen utøvelse av fiske.

Fylkesmannen i Trøndelag viser til et brev fra KMD til Nærings- og fiskeridepartementet med avklaring av juridiske problemstillinger i kjølvannet av tidligere innsigelsessaker om tarehøsting i Roan og Osen kommune. Fylkesmannen mener det her avklares at det er hjemmel i PBL til å forby taletråling, og på denne bakgrunn avskjærer Fylkesmannen i Trøndelag derfor Fiskeridirektoratet sin innsigelse til kommuneplans arealdel for Roan kommune.

Fiskeridirektoratet godtok ikke avskjæringen, og har benyttet seg av muligheten til å via sitt fagdepartement å be om at planen blir kalt inn av KMD etter reglene i PBL § 11-16.

Fiskeridirektoratet bestrider i saken både at Fylkesmannen i Trøndelag kan avskjære deres innsigelse og at Roan kommune kan forby taretråling gjennom bruk av bestemmelser med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Roan kommune har vedtatt kommuneplanen med den aktuelle bestemmelsen. KMD har besluttet at planen ikke kalles inn, og avskjæringen blir dermed stående.

Reguleringsplan for Ansteinsundet i Roan kommune med avskjæring av innsigelse fra Fiskeridirektoratet

Reguleringsplan for Ansteinsundet i Roan kommune var høsten 2019 til offentlig ettersyn. I reguleringsplanen er det til arealformålet «Kombinert formål fiske-, ferdsel-, friluft- og naturområde i sjø og vassdrag (FFFN)» en bestemmelse som sier at «Høsting av tare tillates ikke i FFFN- områder». Fiskeridirektoratet fremmet innsigelse mot denne bestemmelsen med samme begrunnelse som i kommuneplan for Roan, se over.

Fylkesmannen i Trøndelag avskar innsigelsen til Fiskeridirektoratet, og viste til et brev fra KMD med juridiske avklaringer av muligheten for å gi bestemmelser om forbud mot taretråling av hensyn til fiske, biologisk mangfold og naturområde i sjø. Fylkesmannen skriver også at det er sannsynlig at en åpning for taretråling i det aktuelle området ville vært utfordrende for Fylkesmannen som klima- og miljømyndighet, og at det således kan være motstridende interesser her som hindrer kommunen fra å fatte planvedtak.

Innsigelsen og avskjæringen i denne saken gjelder langt på vei de samme forhold som i kommuneplanen for Roan. Reguleringsplanen er ikke vedtatt av kommunen.

Reguleringsplan for Udduvoll vest i Melhus kommune med avskjæring innsigelse fra NVE

Reguleringsplan for Udduvoll vest i Melhus kommune var høsten 2018 til offentlig ettersyn. Planens formål var å legge til rette for deponering av rene jord- og steinmasser i et landbruksområde. NVE fremmet innsigelse til reguleringsplanen med hjemmel i vannressursloven §§ 8 og 35-5, grunnet hensynet til naturmiljøet og landskapsformen ravinedal, samt at tiltaket ligger innenfor verneplan for Gaula som er et varig verna vassdrag.

Fylkesmannen i Trøndelag avskar innsigelsen fra NVE. Fylkesmannen kunne ikke se at reguleringsplanen er i strid med nasjonale interesser slik disse er fremstilt i vannressurslovens §§ 8 og 35-5 og i forhold til verneplan for Gaula. Som begrunnelse for dette vektla Fylkesmannen at reguleringsplanen var i tråd med Regional utredning for deponering av rene masser i Trondheimsregionen, og at den var i tråd med Kommunedelplan for grusuttak, steinbrudd og deponi for Melhus kommune.

NVE godtok ikke avskjæringen av sin innsigelse, og har benyttet seg av muligheten til via sitt fagdepartement å be om at planen blir kalt inn av KMD etter reglene i pbl § 12-13. I sin oversendelse til KMD skriver Olje- og energidepartementet (OED) at saken omfatter et inngrep som er direkte regulert av et lovverk og der NVE er konsesjonsmyndighet. At innsigelsen avskjæres av Fylkesmannen gir etter OEDs syn et uheldig signal om at NVEs myndighet på området kan overprøves av fylkesmannen, og en avklaring av hvordan disse lovverkene skal virke sammen bør avklares på departementsnivå.

Saken ligger til avgjørelse i KMD. Melhus kommune har vedtatt reguleringsplanen.

Kommuneplan for Sandefjord med avskjæring av innsigelse fra Fylkesmannens landbruksdirektør

Kommuneplanens arealdel 2019 -2031 for Sandefjord kommune var til offentlig ettersyn våren 2019. Til planen ble det fremmet innsigelser fra Bane NOR, Statens vegvesen, fylkesmannens landbruksdirektør og fylkesmannens miljøverndirektør. Fylkesmannens landbruksdirektør fremmet fire innsigelser, og en av disse gjaldt boligområde Knatten (B37). Landbruksdirektøren vurderte at utbygging her bryter med jordvern hensyn, da utbygging tett på landbruksdrift kan gi økt press på gjenværende LNF-område, herunder dyrka jord, og at utbyggingen vil kunne gi interessekonflikter.

Fylkesmannen avskar innsigelsen mot boligområde Knatten, og begrunnet dette med at planforslaget ikke er i strid med nasjonale interesser. Det ble vist til at utbyggingen ikke medførte omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord, og at utbyggingsområdet heller ikke grenset direkte til dyrka jord. Videre ble utbyggingen vurdert til ikke å legge opp til et uheldig utbyggingsmønster.

Kommuneplan for Kviteseid med avskjæring av innsigelse fra Fylkesmannens landbruksdirektør

Kommuneplanens arealdel 2019-2030 for Kviteseid kommune var til offentlig ettersyn rundt årsskiftet 2018/19. Til planen ble det fremmet innsigelser fra NVE, fylkesmannens landbruksdirektør og fylkesmannens miljøverndirektør. Fylkesmannens landbruksdirektør fremmet tre innsigelser, og en av disse gjaldt 29 områder for spredt fritidsbebyggelse i tilknytning til stølsmiljø og husmannsplasser/gårdstun. Innsigelsen var begrunnet med at alle områdene har potensiale for store kulturlandskapsverdier, og landbruksdirektøren kunne ikke se at nasjonale interesser innenfor jordvern eller kulturlandskap var utredet.

Fylkesmannen avskar innsigelsen mot de 29 områdene med den begrunnelse at innsigelsen ikke var konkret begrunnet i nasjonale interesser. Fylkesmannen mente det var vist til de 29 områdene på et generelt grunnlag, uten at det var redegjort for hvilke nasjonale verdier som ligger innenfor hvert enkelt område og hvilke konsekvenser utbygging ville få på hvert sted. Videre het det at det heller ikke var vist til en klar hjemmel for innsigelsen.

Om de ulike begrunnelsene

Avskjæringen av NVEs innsigelse til reguleringsplanen i Melhus var begrunnet med at Fylkesmannen mener den ikke strider mot nasjonale interesser, og slik sett begrunnet i tråd med ett av kriteriene for avskjæring i retningslinjer fra KMD. I de to sakene der Fiskeridirektoratet ble avskåret er det noe mer uklart, men i avskjæringene vektlegges et brev fra KMD med angivelig avklaring av at det kan gis slike bestemmelser som Fiskeridirektoratet hadde reist innsigelse imot. I intervju med Fylkesmannen opplyses det at grunnlaget også for disse to avskjæringene er at de ikke kunne begrunnes i nasjonale eller vesentlige regionale interesser.

I de to eksemplene fra Vestfold og Telemark med avskjæring av Fylkesmannens egne innsigelser er det tydelig at avskjæringene bygger på at innsigelsene ikke er begrunnet i eller strider mot nasjonale interesser.

I kapittel 4 blir avskjæringene ytterligere kommentert med synspunkter og erfaringer fra de berørte statsetatene og kommunene.

3.6 Maler for skriftlig samordning og utforming av brev

Brevmaler og utforming av samordnede brev

Alle fylkene har en form for mal for de samordnede brevene ved at utgående brev har en lik oppbygning. I noen av fylkene er det utarbeidet maler som kan fylles inn i, mens i andre fylker består malene i å «gjenbruke» tidligere brev.

Felles for de samordnede brevene i alle fylkene er at det består av en informasjon om samordningen og en oppstilling/gjengivelse av de ulike innsigelsene. I noen brev er denne informasjon langt mer utfyllende enn i andre. I Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark og i Vestland integrerer Fylkesmannen sin egen uttalelse i det samordnede brevet, mens uttalelsene fra de andre statsetatene ligger vedlagt. I de seks andre fylkene følger fylkesmannens uttalelse med det samordnede brevet på lik linje med uttalelsene fra de andre statsetatene.

De framgår i ulik grad av de samordnede brevene om innsigelsene er vurdert avskåret, og hvilke vurderinger som er gjort rundt avskjæring. I noen fylkesmannsembeters samordnede brev er det konkrete vurderinger av innsigelsene fra de ulike statsetatene, mens det i andre ikke framgår noen vurderinger. I noen brev står det at en ikke har funnet grunn til å avskjære, uten at dette er begrunnet nærmere. I andre brev er ikke avskjæring nevnt med ord.

Under er det gjengitt noen praksiser.

Fylkesmannen i Oslo og Viken har et punkt «samordning» i sine samordnede brev der innsigelser fra andre statlige etater vurderes. I brevmalen heter det at hvis det er innsigelse fra statlige etater som helt eller delvis er i strid med hverandre, må dette vurderes, og hvis innsigelsene ikke er i konflikt med hverandre vurderes de hver for seg. Vurderingen skal ende med en konklusjon om hvorvidt de statlige etatene har begrunnet sine innsigelser med henvisning til nasjonale eller vesentlige regionale interesser innenfor sitt ansvarsområde.

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark har i samordningsbrevene en konkret vurdering av hver enkelt innsigelse opp mot de fem vilkårene for når Fylkesmannen kan avskjære innsigelser, gitt i brev fra KMD.

I Vestland fungerer det samordnede brevet fra Fylkesmannen også som et referat fra dialogmøtene. Under hvert innsigelsespunkt, både innsigelsene fra Fylkesmannen selv og de andre statsetatene,

står den en «konklusjon etter utvida dialog». Av konklusjonen framgår det hva en ble enige om i møtet og om innsigelsen blir endelig fremmet eller avskåret.

Med unntak av Vestfold og Telemark og Vestland inneholder ikke de gjennomgåtte samordnede uttalelsene fra andre fylker noen vurderinger rundt fylkesmennenes egne innsigelser utover at de er gjengitt.

Flere fylkesmenn avslutter de samordnede brevene med oppfordring til dialog for å løse innsigelsene, og der de stiller seg selv til disposisjon for dette. I noen brev er det også for de ulike innsigelsene forslag til hvordan innsigelsen kan løses under hvert innsigelsespunkt. Om dette skyldes rutinene i samordningen, eller om det skyldes statsetatenes egen praksis er uklart.

4 Erfaringer og beste praksis

4.1 Ulike praksiser

Gjennom kartleggingen har det ukrystallisert seg tre fylkesmenn som har praksiser som skiller seg ut fra slik flertallet praktiserer samordning. Disse er Fylkesmannen i Vestland med sine dialogmøter i høringsfasen, det er Fylkesmannen i Vestfold og Telemark med sin organisering, samrådsmøter og vurdering av egne innsigelser, og til sist Fylkesmannen i Trøndelag som faktisk har brukt avskjæring. Det siste er ikke en praksis i seg selv, og det er viktig å understreke at avskjæring kan brukes i flere i fylker, og at det kan være mere tilfeldig at det har skjedd i kun i Trøndelag i 2018 og 2019. Avskjæring skiller likevel ut som en praksis for å få fram erfaringer med noe som er en svært vesentlig del av samordningen.

For å få fram erfaringer rundt ordningen i alle de andre fylkene og alle aspektene med samordningen som ikke konkret er knyttet til de tre førstnevnte, er det også skilt ut en fjerde praksis kalt «vanlig praksis». Denne blir videre i rapporten en samlebolc for å beskrive de viktigste erfaringene fra de andre fylkene, og aspekter ved samordning som ikke er direkte knyttet opp mot de tre andre praksisene.

I tillegg til intervjuer med samtlige fylkesmannsembeter er det, er det er gjennomført syv intervjuer med statsetater (to med Statens vegvesen, to med NVE, ett med Fiskeridirektoratet, ett med Bane NOR og ett med Kystverket), fire med kommuner og to med fylkeskommuner. Utvalgene er gjort for å få belyst de ulike praksisene.

4.1.1 Erfaring Praksis 1: Samordning «vanlig praksis»

«Vanlig praksis» vil her si samordning i tråd med rammene for ordning, uten spesielle rutiner utover dette.

Fylkesmannen

Alle fylkesmannen trekker frem at samordningen gjør noe med kvaliteten til innsigelsene. Mange peker spesielt på at statsetatene har blitt bedre, mens noen sier også at fylkesmannen selv har blitt flinkere og skjerpet seg selv. Begrunnelser for dette er både at avskjæring ligger som «et ris bak speilet» og at dialog, opplæring og samordningen i seg selv har ført til felles økt bevissthet og kunnskap om bruk av innsigelser.

Halvparten av fylkesmennene sier at ordningen sannsynligvis fører til færre innsigelser. I tillegg sier de fleste fylkesmenn samordningen enten direkte eller indirekte fører til at en stor andel av

innsigelsene blir løst før mekling. Noen setter dette i sammenheng med samordningens sterke fokus på dialog i alle fasene av planprosessen, mens andre sier at denne dialogen også var der før samordning av innsigelser, men at den kanskje har blitt sterkere etter ordningen kom i stand. Hovedinntrykket er at regionalt planforum blir høyt prioritert i tidlig fase av planprosessene, og at dialogmøter mellom Fylkesmannen, statsetatene og kommunen blir prioritert etter høring.

Fylkesmannen i Innlandet har et særlig fokus på tidligfase, og bruk av regionalt planforum.

Alle fylkesmennene trekker fram tid som en utfordring på ulike måter, både for seg selv og for de andre statsetatene. Høringsfristen på 6 uker med den interne fristen på 4 uker gir i følge mange liten tid til reell samordning. At dialogmøter i liten grad benyttes i høringsfasen knyttes av mange direkte til at det ikke er tid.

Nær alle fylkesmennene sier at ordningen har ført til bedre samarbeid og dialog mellom fylkesmannen og statsetatene. Dette begrunnes både i felles møter i forsøksfasen av ordningen, men også i at en som en del av den daglige samordningen oftere har kontakt. Noen Fylkesmenn trekker spesielt fram at noen av de «mindre» statsetatene, som tradisjonelt har hatt få innsigelser og mindre grad har hatt ressurser til eller prioritert plansaker, har kommet sterkere med.

Det må og trekkes fram at graden av hvor stor tilfredsheten generelt sett er med ordningen varierer. En fylkesmann sier for eksempel at ordningen i liten grad bidrar positivt til det som er målene for ordningen, og at fylkesmannen mest har en «sekretariatsfunksjon». Flere trekker fram at mye av samordningen består i videresending av innsigelser uten noen form for reell samordning.

Statsetatene

Korte frister og dårlig tid til saksbehandling trekkes frem av alle statsetatene som en utfordring. En statsetat sier at med den korte fristen samordningen gir, risikerer en at kvaliteten på uttalelser og innsigelser blir dårlig, og at en overser viktige ting.

En annen sier at det blir alt for dårlig tid til forsvarlig saksbehandling. Det tar tid å få saken inn til saksbehandler, en har interne rutiner som må følges opp, og når fylkesmannen da skal ha saken 14 dager før kommunens frist, blir det svært liten tid. Det blir ofte bare en uke igjen til reell saksbehandling.

Det blir av en statsetat antydnet at tidspresset kan føre til dårligere kvalitet på saksbehandlingen som igjen kan gi utslag i både for «få» eller for «mange» innsigelser. For få fordi en på grunn av den dårlige tiden ikke får nok tid til å gå gjennomgå saken og finne aktuelle konfliktpunkter, og for mange fordi en på grunn av dårlig tid fremmer innsigelser «for sikkerhets skyld».

En statsetat sier at det ofte skjer at en ikke rekker fristen og dermed ikke samordningen, og dermed må sende sitt brev direkte til kommunen. Gjennomgangstonen er ellers at en som regel rekker frister, men at det er krevende.

Flere statsetater trekker frem at samordningen har gjort at de nok har blitt mer bevisste på terskelen for hva som er nasjonale og vesentlige regionale interesser, når innsigelser skal fremmes og at de er godt begrunnet.

Statsetatene som er intervjuet sier at det det meste av dialogen mellom dem og kommunene skjer utenfor høringsfasen, men det kommer frem i intervjuene noen eksempler der det i høringsfasen har vært dialogmøter sammen med kommunen og fylkesmannen for å forsøke å løse innsigelser før de blir sendt.

Bildet statsetatene gir videre er at dialogmøter etter høringsfasen er det mye av, men at det skjer mye uavhengig av samordningsordningen. Fylkesmannen kan arrangere slike møter dersom kommunen ber om det, gjerne med flere statsetater dersom flere har fremmet innsigelse. Mye dialog skjer også direkte mellom kommunen og statsetatene.

Av intervjuene går det fram at ordningen i noen grad bidrar til tettere og bedre dialog mellom statsetatene, men at den i liten grad har bidratt til bedre samarbeid med kommunene enn det en ville hatt uten ordningen.

4.1.2 Erfaring Praksis 2: Samordning med dialogmøter/«utvidet dialog»

Denne praksisen innebærer samordning med bruk av dialogmøter i selve høringsfasen.

Fylkesmannen

Fylkesmannen i Vestland trekker fram hvor positivt de mener samordning med utvidet dialog har blitt tatt imot i kommunene. Kommunene melder ifølge Fylkesmannen tilbake at dette er smart og effektivt. Fylkesmannen mener det gir raskere og bedre planprosesser og færre innsigelser og at det er bra for kommunen å møte en avklart og samordnet stat.

Fylkesmannen trekker også fram at en har fått et mye tettere nettverk mellom kommune, stat og fylkeskommune. Planmiljøet framstår mere samordnet rundt det navet samordningsinstituttet er, og er blitt mere klar over de ulike myndigheters roller og hensyn i plansammenheng.

Årsrapporten til Fylkesmannen i Vestland gir en bra oversikt over Fylkesmannens erfaringer med samordningen. For 2019 heter det:

Vi følger KMD sitt tilrådde opplegg for samordninga, jf. brev av 22.12.2017 og legg svært stor vekt på å arrangere dialogmøte i saker der det er meldt frå om, frå andre statsetatar eller frå Fylkesmannen som sjølvstendig sektorstyresmakt, at planar kan stride mot statlege omsyn. Heller ikkje i 2019 vart det naudsynt eller aktuelt for oss å avskjere statlege motsegner frå andre etatar. Men svært mange motsegnspunkt vart, som tidlegare i Hordaland, løyste i den utvida dialogen i høyringsfasen. Vi meiner at måla med samordninga; raskare planprosessar, betre planar og færre motsegner, ofte vert nådde.

For 2018 het det også: «Arbeidet med samordning av statlige innsigelser er gjennomført som tidligere år, med fokus på å oppnå raskere avklaringer, bedre planer og færre innsigelser. Dialogmøter har i stor grad vært brukt som virkemiddel for å oppnå disse målene, som anbefalt arbeidsmåte av KMD. Kommunene og sektormyndighetene melder i stor grad tilbake at måten samordningen gjennomføres på er nyttig og letter arbeidet med gjennomføringen av planarbeidet.»

Når det gjelder de andre fylkesmennene, så er det som det framgår av kapittel 3 avholdt få dialogmøter, og det er derfor relativt lite erfaring å vise til. Det som kan trekkes fram er at de aller fleste erfarer at det ikke er tid innenfor høringsfristen til å avholde slike møter. Noen erfarer også at det ikke er behov for slike møter siden det sjelden er motstrid, og statsetatenes innsigelser som regel er rett fremmet og begrunnet. Men det er flere eksempler på mere «sporadiske» dialogmøter i høringsfasen som har ført frem.

Statsetatene

Det ble foretatt intervjuer med informanter i to statsetater med erfaring med dialogmøter i høringsfasen i Vestland fylke.

NVE

For NVE sin del fungerer rutinene i Vestland med dialogmøter greit. Møtene foregår slik at en får mulighet til å legge fram og begrunne de innsigelser som er fremmet, og kommunen får anledning til å svare på disse. Som regel ender det med at kommunen sier at de vil følge innsigelsene opp, og dette gjengis i møtereferatet. Innsigelsen blir som regel formelt løst i etterkant av høringen, og ikke trukket i møtet. Når innsigelsen er imøtekommet fra kommunen, skriver NVE til Fylkesmannen at innsigelsen trekkes, som så videreformidler det til kommunen.

I større planer har det forekommet dialogmøter også etter høringen, men det meste blir avklart direkte med kommunen etter det første dialogmøtet.

Inntrykket er at kommunene er fornøyde med dialogformen og måten dialogmøtene blir avholdt på, og NVE tror at en del spørsmål blir løst mere effektivt enn det det kunne blitt gjort uten denne behandlingen. På den andre siden, det er ofte vanskelig å finne tid til dialogmøtene. Intensjonen var å få det til innenfor 14 dager før høringsfrist, men i praksis fungerer det aldri og det ender med at en går en god del utover den opprinnelig fristen. For eksempel ble det i kommuneplan for Kvam sendt uttalelse fra NVE i juni 2018, og dialogmøte var ikke før i november samme år.

NVE trekker spesielt frem at det har vært viktig at fylkesmannen selv, i egen person, har engasjert seg sterkt i ordningen og møtene, og at dette har vært positivt for samarbeidet mellom kommunene og statlige myndigheter.

NVE prøver på best mulig måte å formidle sine råd til kommunen innenfor sine fagområder, og det er stor etterspørsel fra kommunene, spesielt innenfor naturfare. NVE har som ønske å ha dialog og egne møter med kommunen, og bruker utfordrende planprosesser som en inngangsport til dette. I dialogmøtene hos Fylkesmannen må en avgrense seg til innsigelsespunktene, og andre råd og innspill som en kunne tenkt seg å drøfte med kommunen faller litt vekk. Det er ofte unaturlig å ha ytterligere dialogmøter med kommunene, når en allerede har hatt ett. Derfor mener NVE dialogmøtene i regi av samordningen kan være litt hemmende for direktedialogen med kommunen.

NVE peker på at det i mange planer ikke er noe motstrid mellom statlige innsigelser, men oppfatter at ordningen ble etablert som et motstykke til det som kommunene opplevde som den segregerte staten som kom med motstridende signaler og behov. NVE mener at i et flertall av sakene er ikke dette en problemstilling, og det kan da oppleves som at en del saker blir kjørt gjennom et byråkratisk ledd som ikke er nødvendig.

Statens vegvesen

Fylkesmannen inviter som regel til dialogmøter i saker der Statens vegvesen har innsigelse, og sakene blir diskutert i møtet. Ordningen har fungert bra for Vegvesenet. Det er ofte innsigelser av mer teknisk karakter, og Vegvesenet opplever at Fylkesmannen har tatt hensyn til deres ønsker/meninger.

En blir som regel enige i møtet om hvordan innsigelsene skal følges opp. Dette er en grei måte å få lagt fram innsigelser på, i et møte der en får diskutert de med alle relevante parter. Kommunen stiller gjerne mannsterke opp i dialogmøtene også med politisk deltakelse. Fylkesmannen selv (i egen person) er aktiv i møtene, og han skjærer ofte igjennom for å finne løsninger.

Muligheten for avskjæring gjør at innsigelsene må begrunnes bra, og at man må være forberedt til å legge de fram og forsvare de i møte der alle partene er representert. Men når en går til skrittet å ha innsigelse, må disse være godt begrunnet i utgangspunktet.

Vegvesenet opplyser at de ikke har opplevd avskjæring, og at innsigelsene som regel blir stående. Noen innsigelser blir ryddet vekk i dialogmøtet, men Vegvesenet erfarer at dette for det meste gjelder Fylkesmannens egne «potensielle» innsigelser.

Vegvesenet har generelt gode erfaringer med rutiner og dialogmøter, men sier også at dette kan ha sammenheng med at Fylkesmannen stort sett har vært enige med Vegvesenet.

Kommunen

Det ble foretatt et intervju med Kvam kommune, som har erfaring med flere samordnede saker og dialogmøter i Vestland siste to år.

Kommunen opplever at Fylkesmannen er veldig fokusert på at det i de fleste saker med innsigelser skal være et godt dialogmøte der alle statlige etater blir invitert inn. Fylkesmannen ønsker at dette skal være et godt tilbud til kommunene, og at kommunen har en sikkerhet for at slike møter blir gjennomført. Fylkesmannen møter alltid selv i egen person, og dette gir trygghet for at en har en aksept helt til topp når en møter. Kommunen mener dette har vært viktig for samordningen.

Det er en utfordring å finne et møtetidspunkt som passer for alle når så mange skal møtes.

Før dialogmøte er kommunen kjent med mulige innsigelser fra andre statsetater fordi disse har sendt kopi av sine brev til kommunen. Kommunen trekker spesielt fram at det er en utfordring at en ikke vet hva Fylkesmannen mener og hva de tenker å ha innsigelse til før dialogmøtene. Kommunen møter dermed i dialogmøtene med en stor delegasjon uten å vite hva Fylkesmannen har innsigelse til og hva som er tema som skal tas opp. Fylkesmannen har i noen tilfeller på forespørsel gitt noen stikkord/mulige innsigelsespunkter på forhånd.

Kommunen mener det er positivt med dialogmøtene, at en får en god diskusjon der alle er med og ser hvilke innsigelser som ligger til planen. De tyngste innsigelsene kommer som regel fra Fylkesmannen selv, og kommunen har aldri opplevd at Fylkesmannen avskjærer andre statsetater. Noen innsigelser blir ryddet bort i møtene.

Etter dialogmøtet og høring kjøres det gjerne separate møter med statsetatene som før samordningen. Her savner kommunen i noen tilfeller en videre koordinering, når for eksempel to etater har innsigelse til samme forhold, og den ene trekker innsigelsen og ikke den andre. Det må være en tydelig kommunikasjon mellom statsetatene også etter høringen ved sammenfallende innsigelser.

Kommunen sier at dialogmøtene alltid fører til utsatt høringsfrist, gjerne 3-4 uker og av og til mer. Det er imidlertid tidsbruken etter høring kommunen trekker frem som et problem for framdriften. De mener planprosessen i etterkant av høringene tar alt for lang tid, herunder tilbakemeldinger fra Fylkesmannen på justerte planforslag, meklingsrutiner, innsendelse til departementet med mer. Her etterlyser kommunen klarere krav til frister for Fylkesmannen.

Fylkeskommunen

Vestland fylkeskommune er kritisk til deler av rutinene for samordningen. Dette går ført og fremst på at fylkeskommunen ikke blir invitert med i alle dialogmøtene. De blir bare invitert med i et fåtall av møtene. Dette er saker der de enten har tydelige uttalte interesser i forkant eller der kommunene ber om det. På denne måten får en ikke en helhetlig dialog rundt de ulike planene. Fylkeskommunen har overlappende sektorinteresser med noen statsetater, og egne sektorområder som burde blitt tatt

inn i den helhetlige dialogen som ordningen legger opp til. Dette gjelder spesielt kommuneplanene. Fylkeskommunen er bevisste på at de er med i dialogen under andre premisser enn de statlige fordi de formelt ikke er en del av samordningen, men mener også selv at de for helhetens skyld bør være med.

Fylkeskommunen peker på manglende informasjon rundt møtene. Det er ikke kjent på forhånd hvilke tema og innsigelsespunkter som skal diskuteres i møtet, og referat blir som regel bare sendt de som var med i møtet, ikke til de regionale etatene generelt. De mener transparens i alle deler av planprosessene er viktige, og at informasjon om samordningen må være åpne og tilgjengelige for alle, både regionale myndigheter og offentligheten ellers.

Fylkeskommunen mener ellers at samordningen har mye bra for seg, og tror at den har ført til en mer målrettet og effektiv behandling. De statlige etatene har gjennom ordningen blitt samkjørte og mer effektive i sin håndtering av innsigelsessakene. Det er bra for kommunene å få en dialog såpass tidlig som systemet legger opp til. Ordningen inviterer til dialog, og når den fungerer kan det bli færre innsigelser, noe fylkeskommunen har oppfattet allerede har skjedd i Vestland.

Fylkeskommunen er opptatt av forholdet mellom samordningen og regionalt planforum, og kunne tenkt seg en sterkere kopleing mellom disse to.

Fylkeskommunen mener ellers at de alltid bør inviteres med i dialogen, så får de selv vurdere ut fra kapasitet og relevans om de skal delta. Dette gir bedre helhetlige planprosesser der alles syn og interesser blir kjente.

4.1.3 Erfaring Praksis 3: Samordning med bruk av avskjæring

Muligheten for bruk av avskjæring har vært en del av samordningen helt fra forsøket startet og inn i den permanente ordningen. Den må sies å være en vesentlig del av samordningen selv om den ikke benyttes i stor grad. Av Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av saker etter plan- og bygningsloven (*Dokument 3:7 (2018–2019)*) går det fram at KMD mener at avskjæringsmyndigheten er viktig for å stanse innsigelser som ikke er begrunnet, og for å kunne løse saker med motstridende statlige interesser. Det går videre fram av rapporten at KMD mener at fylkesmannens myndighet til å avskjære innsigelser har gitt fylkesmannen autoritet og hatt en disiplinerende effekt på de andre statsetatene. Før ordningen med samordning ble permanent ble det innført kriterier for når avskjæring kunne benyttes, noe som var i tråd med anbefalinger i evaluering gjennomført av Norut (*Norut-rapport 11/2016*)

For å få belyst denne viktige siden ved samordningsordningen er det gjennomført intervjuer med de to statsetatene og de to kommunene som har blitt gjenstand for avskjæring etter at ordningen ble permanent.

Fylkesmannen

I intervju med Fylkesmannen i Trøndelag går det fram at de har brukt avskjæring fordi de har funnet det nødvendig i tre saker der statsetater hadde innsigelse som ikke var tilstrekkelig begrunnet i nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Fylkesmannen anser bruk av innsigelse som en stor inngripen, og ser at bruk av avskjæring er utfordrende for forholdet til statsetatene som blir avskåret.

Det har ikke framkommet noe i kartleggingen som tilsier at Fylkesmannen i Trøndelag har rutiner som gir mer bruk av avskjæring enn hos de andre fylkesmennene. Også de andre fylkesmennene

holder muligheten åpen, selv om det framgår av intervjuene at noen er mere tilbakeholdende enn andre.

Fylkesmannen i Vestland er klare på at avskjæringsmuligheten er et «være eller ikke være» som middel for å komme i dialog. Også Fylkesmannen i Vestfold og Telemark mener avskjæringsmuligheten er avgjørende for deres samrådsmøter og dialog med statsetatene. Utover disse to Fylkesmennene blir ikke avskjæring dratt fram som en viktig del av samordningen, men det blir likevel pekt på noen positive effekter avskjæring kan ha.

Flere fylkesmenn trekker fram at de er tilbakeholdne med avskjæring fordi de ikke har kompetanse til å gå inn på andre fagetaters fagområder for å overprøve de. Dette gjelder spesielt der avskjæring eventuelt skulle bli gitt ut fra at innsigelsene ikke var tilstrekkelig begrunnet i nasjonale eller vesentlig regionale interesser. Når det gjelder de andre kriteriene for når avskjæring kan brukes virker det som fylkesmennene holder dette mer åpent. Både det lave antallet avskjæring og uttalelser fra de ulike fylkesmennene tyder på at avskjæring i liten grad er nødvendig for å stoppe feil fremmede innsigelser og motstridende innsigelser. Flere sier at statsetatene er flinke, og at der det er formelle feil eller for dårlige begrunnelser, blir dette gjerne ordnet opp i mellom saksbehandlere uten bruk av avskjæring.

En fylkesmann trekker frem at liten tid til samordning kan ha vært en medvirkende årsak til at de ikke har brukt avskjæring, da en ikke hatt tid til å gjøre gode vurderinger.

En annen fylkesmann mener en uheldig effekt av avskjæringsverktøyet er at det utelukker fylkeskommunen som en framtidig deltaker i samordningen, fordi fylkeskommunen er politisk styrt, og det er vanskelig å tenke seg at en fylkesmann da kan avskjære en fylkeskommune.

Statsetatene

NVE

NVE mener bruk av avskjæringsmuligheten når en innsigelse ikke er godt nok begrunnet eller hjemlet er en bra side med ordningen. Dette er mere å anse som formaliteter, og avskjæringsmuligheten er med på å skjerpe statsetatene på en sånn måte at innsigelsene blir mer riktige. Som regel melder Fylkesmannen tilbake i slike saker hva som må rettes opp i før innsigelsen sendes, og avskjæring blir ikke nødvendig.

I reguleringsplansaken i Melhus mener NVE at Fylkesmannen gikk i mot deres faglige vurdering, der innsigelsen var godt begrunnet og forankret i NVEs særlovgivning. NVE mener Fylkesmannen her overprøver NVE som fagmyndighet, blant annet i forhold til om tiltaket er konsesjonspliktig eller ikke. I denne saken har NVE sjekket innsigelsen opp mot punktene i KMDs brev om avskjæring, og kan ikke se at Fylkesmannen har anledning til å avskjære innsigelsen.

Det avholdes sjelden dialogmøter ved vanlige innsigelser, det skjer derimot mye dialog gjennom epost og telefon. I den konkrete saken med avskjæring sier NVE at det ble gjennomført dialogmøte mellom Fylkesmannen og NVE. I dette redegjorde NVE for sin innsigelse mens Fylkesmannen var tydelige på at de kom til å avskjære.

NVE mener det er uheldig at Fylkesmannen overprøver NVE som fagmyndighet, og at hvis dette aksepteres, åpner det opp for et overformynderi over andre statsetater. Det må komme klarere føringer, og vilkår for når avskjæring kan brukes bør gjennomgås. Det må gis veiledning til Fylkesmennene slik at de gir lik behandling og praktiserer samordning og avskjæring likt. Videre må

det etter NVEs syn klargjøres hvordan kommunen skal forholde seg til en innsigelse som er avskåret, samt at saker som blir bragt inn til KMD må avgjøres raskere.

NVE sier ellers at det er positivt for kommunene å få samordnede uttalelser med innsigelser som er hjemlet godt og ryddet opp i. Både kommunene og statsetatene har blitt bedre som følge av samordningen, og dialogen har blitt mere strømlinjeformet noe som er veldig positivt for mere forutsigbare og effektive planprosesser. Utover den konkrete saken med avskjæring er NVE godt fornøyd med samordningen i Trøndelag, og mener Fylkesmannen har en viktig rolle (saken ligger hos KMD).

Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet har fått avskåret to innsigelser til planer i Roan kommune mot bestemmelser som forbyr taretråling. Kjernen i avskjæringene er et brev fra KMD som Fylkesmannen mener slår fast at slike bestemmelser kan brukes, men etter Fiskeridirektoratets syn er dette et brev som utveksler synspunkter mellom to departement og ikke en avklaring fra KMD.

Fiskeridirektoratet mener det er flere forhold som er problematisk med bruk av avskjæring her. Fylkesmannen bruker etter Fiskeridirektoratets syn feil faktagrunnlag og har tilsynelatende valgt side i saken. Videre er det problematisk for Fiskeridirektoratet at Fylkesmannen sier at det er motstridende interesser, og med det antyder at de av naturhensyn kunne fremmet innsigelse dersom kommunen ikke hadde hatt bestemmelse som forbyr taretråling.

Før avskjæringen ble gjort fikk saksbehandler hos Fiskeridirektoratet en telefon fra Fylkesmannen om de ønsket å opprettholde innsigelsen, og at hvis den ikke ble trukket ville den bli avskåret. Det var ikke noen dialog eller møter om avskjæringen.

Avskjæring av innsigelser må etter Fiskeridirektoratets syn skje med største forsiktighet, og kan ikke skje når en innsigelse er begrunnet i nasjonale interesser slik tilfellet er i disse to sakene. Taretråling er en nasjonal interesse, og direktoratet mener dermed her at Fylkesmannen har brukt avskjæringsretningslinjene feil.

Fiskeridirektoratet sier avskjæringsmuligheten kan ha ført til at statsetatene skjerper seg for ikke å fremme feil innsigelser og risikere å bli avskåret, men sier samtidig at det ikke er behov for dette. Fiskeridirektoratet har alltid hatt en høy terskel for å fremme innsigelser, og fremmer også få innsigelser. Uavhengig av samordningen har det kommet mange signaler fra KMD om at antall innsigelser skal ned, at lista skal ligge høyt og at det kommunale selvstyret skal vektlegges.

Fiskeridirektoratet sier ellers at ordningen for deres del ikke har ført til færre innsigelser. De fleste innsigelser kommer fra Fylkesmannen selv, og ikke Fiskeridirektoratet eller andre sektororgan på statlig nivå. De ser ingen særskilte positive virkninger av ordningen. Ordningen gir ikke en mer effektiv og målrettet behandling av plansaker, men derimot kortere tid til saksbehandling og en mer omfattende planprosess. Den gir heller ikke et bedre samarbeid mellom Fiskeridirektoratet og kommunene. Fylkesmannen blir i større grad et mellomledd mellom Fiskeridirektoratet og kommunene.

Andre statsetater

Kystverket Region sørvest ble intervjuet som en del av kartleggingen. Informanten der hadde ikke selv opplevd å være involvert i saker der Kystverket hadde blitt avskåret, men mente det er uheldig at Fylkesmannen kan avskjære en innsigelse som er fremmet av en annen statsetat. Det er

statsetaten som er ekspert på sitt eget fagområde, og det bør derfor ikke være mulig å avskjære innsigelser etter punktet «ikke begrunnet i nasjonale eller vesentlige interesser» osv. De andre vilkårene for avskjæring er derimot mer avklarte. Kystverket sier for øvrig at det er positivt at statsetater har blitt mer bevisste på terskelen for hva som er nasjonale og vesentlige regionale interesser og når innsigelser skal fremmes, men at muligheten for avskjæring ikke har endret praksis da det i plan- og bygningsloven er tydelig gitt hva det kan fremmes innsigelse til.

Flere statsetater sier at avskjæringsmuligheten har ført til noe «selvsensur», at de blir skjerpet til å bruke innsigelsesverktøyet rett, og til å begrunne innsigelser godt i det som er nasjonale og vesentlige regionale interesser på deres fagområde.

De berørte kommunene

Melhus kommune

Kommunen mener muligheten for avskjæring er fornuftig for å få tatt en avgjørelse, uansett utfallet av avskjæringen. I noen saker er det slik at det er viktig med en avklaring, fordi det gjerne blir kostbart hvis det drar ut i tid. Hvis en skal ha en samordning av offentlige fagmyndigheter på dette nivået, så bør det være noen som kan skjære gjennom og ta en avgjørelse.

Kommunen har egengodkjent reguleringsplanen for Udduvoll vest der Fylkesmannen avskar NVE, men er varslet om at planen er løftet til KMD og kan bli tilbakekalt. Tiltakshaver ønsker derfor ikke å gå i gang på grunn av den store risikoen dette innebærer. Kommunen mener at det har tatt svært lang tid med endelig avgjørelse i denne saken.

Kommunen mener konflikten rundt avskjæringen dreier seg mer om en prinsipiell avklaring om Fylkesmannens rettigheter til bruk av avskjæring, og at det blir feil at dette skal få konsekvenser for en privat reguleringsplan vedtatt i kommunen. Slike prinsipielle avklaringer må skje på et plan som ikke berører en konkret sak.

Roan kommune

Også Roan kommune mener det er bra at muligheten med avskjæring eksisterer. Avskjæring har en positiv effekt for kommunen, i alle fall så lenge kommunen og Fylkesmannen er enige. I de to planene der innsigelsene fra Fiskeridirektoratet ble avskåret vant kommunen fram med sitt syn. Det tolkes slik at Fylkesmannen har brukt innsigelsesmyndigheten i henhold til instruks. Avskjæring i de to konkrete plansakene har etter kommunens syn ført til en mer effektiv behandling og prosess, fordi uten avskjæring måtte en gått i nærmere dialog med Fiskeridirektoratet. Det pekes samtidig på at avskjæring kan være utfordrende sett mot målet om å sikre et godt samarbeid mellom kommunen og statlige myndigheter.

Kommunen har forholdt seg til innsigelsene fra Fiskeridirektoratet som om de er avskåret, og har vedtatt kommuneplanen med bestemmelsen det ble fremmet innsigelse mot. Reguleringsplanen er ikke vedtatt, men det skyldes andre forhold. Kommunen er samtidig klar over at de må forholde seg til endelig avgjørelse fra KMD i saken når den kommer, og eventuelt endre planene.

Fylkeskommunen

Trøndelag fylkeskommune har ikke hatt befatning med de tre sakene der avskjæring er brukt. De er kjent med den muligheten for avskjæring som ligger der, og mener at den kanskje kunne blitt brukt

mer for å gjøre reelle vurderinger og avveininger av innsigelser. Fylkeskommunen oppfatter samordningen som skjer i høringsfasen mer som en oppsamling av innspill enn reelle vurderinger av innsigelsene. Samordningen burde hatt større fokus på å finne løsninger uten at det var nødvendig å fremme innsigelser.

Fylkeskommunen trekker frem «tidligdialogforum» som et nyttig resultat av samordningen. Dette kom i stand i forsøksfasen og holdes fortsatt to ganger i året. Her møter statsetatene for å sette fokus på tidlig dialog og hvordan unngå innsigelser mot planer.

Regionalt planforum i Trøndelag er viktig i tidlig fase av planprosessene, der alle problemstillinger blir lagt på bordet og en kan legge et godt grunnlag for å unngå at innsigelser blir fremmet. Regionalt planforum har ikke noen rolle i selve samordningen av statlige innsigelser, og brukes ikke etter at innsigelser er fremmet.

4.1.4 Erfaring Praksis 4: Samordningsmøte og avskjæring «egne» innsigelser

Praksisen innebærer at fylkesmannens egne innsigelser blir vurdert på lik linje med innsigelsene fra den andre statsetatene, og at alle innsigelser blir gjennomgått i samordningsmøte og vurdert opp mot kriterier for avskjæring. Dette praktiseres kun av Fylkesmannen i Vestfold og Telemark.

Fylkesmannen

Praksisen med samordningsmøter og mulighet for avskjæring av egne innsigelser er en praksis som Fylkesmannen i Vestfold har hatt helt fra begynnelsen av forsøket, og inn i den permanente ordningen. Telemark kom inn med en lignende ordning.

Fylkesmannen har opprettholdt ordningen fordi en mener den har fungert godt, og mener det er positivt og bra for samordningen at Fylkesmannen behandler egne avdelinger og andre statsetater på lik linje i forhold til innsigelser og avskjæring. Det oppnås større klarhet i innsigelser innenfor hver planprosess, og samordningsprosessen blir en god anledning til å komme mer til bunns i det totale sakskomplekset. Fylkesmannen mener ordningen gir færre innsigelser. Kvaliteten og begrunnelse av innsigelser er bedret, og hjemmelsgrunnlag kommer mer tydelig fram. De oppgir videre at bruk av innsigelse kun som «verktøy for å komme i dialog» har minket.

I årsrapporten for både 2018 og 2019 skriver Fylkesmannen for Vestfold og Telemark at innsigelsesprosjektet med avskjæring av innsigelser har ført til at færre innsigelser blir fremmet. Det heter videre at innsigelsene som fremmes holder en kvalitet som gjør at avskjæring bare unntaksvis har vært nødvendig. Dette fordi innsigelsene har vært godt forankret i nasjonalt viktige hensyn, og med tydelig hjemmelsgrunnlag.

Bane NOR

Vestfold har samordningsmøter på et fast tidspunkt mot slutten av høringsperioden. I mange saker der Bane Nor har innsigelse har Fylkesmannen i dialog med Bane NOR valgt å ikke ha møte, fordi det ikke er grunn for avskjæring og innsigelsen gjelder åpenbare nasjonale interesser. I de møtene en har deltatt i har disse vært ganske korte, og Bane Nor har i møtene lagt fram hva innsigelsene gjelder. Andre statsetater som har innsigelse møter ikke sammen, men har eget møte med Fylkesmannen. Kommunen deltar ikke, og samordningsmøtene med Bane Nor har hovedsakelig vært telefonmøter.

I møtene redegjør Bane Nor for innsigelsen, og Fylkesmannen konkluderer deretter som regel i møtet om den skal avskjæres eller ikke. En grundigere redegjørelse kommer i det samordnede brevet. Samordningsmøtene oppleves ikke som dialogmøte, og er mer av teknisk/formell art.

Avskjæringsmuligheten fører nok til at Bane Nor spisser innsigelsene, og vinkler de bedre mot nasjonale og vesentlige regionale interesser. Bane NOR mener Fylkesmannens mulighet for avskjæring av egne innsigelser blir gjennomført på en ryddig måte, og at det er bra at dette blir synliggjort.

Dialogen etter at en innsigelse er sendt skjer på vanlig måte. Kommunene tar stort hensyn til innsigelsene. Dialogen skjer vanligvis direkte med kommunen, og Fylkesmannen blir informert om løsning/konklusjon. Bane NOR oppfatter ikke at Fylkesmannen har eller ønsker noen spesiell rolle her.

Kommunen

Sandefjord kommune har vært gjennom to runder med samordning av statlige innsigelser i arbeidet med kommuneplanen sin. De oppfatter ordningen med samordning som positivt, og nyttig for å hindre at staten taler med to tunger, noe den lett kan gjøre. Kommunen er kjent med at Fylkesmannen ved innsigelser har samordningsmøte med statsetatene, men disse foregår uten kommunen.

Til siste kommuneplan kom det samordnet brev fra Fylkesmannen med statlige innsigelser der det også framgikk at en innsigelse fra Fylkesmannens landbruksavdeling var avskåret. Der ble det foretatt en vurdering der andre samfunnsmessige hensyn ble vektlagt tyngre enn det som lå til grunn for denne innsigelsen. Kommunen mener dette var ryddig.

Kommunen oppfatter det som positivt at Fylkesmannen har mulighet for avskjæring, også av egne innsigelser.

Kommunen har liten erfaring med at det har vært reelt behov for samordning på arealplaner utover kommuneplanens arealdel, men har positiv erfaring med samordning på kommuneplannivå.

4.2 Drøfting og vurdering av praksisene

I vår vurdering av de ulike praksiser har vi forsøkt å vurdere disse mot målene i ordningen, som er:

- sikre en effektiv og målrettet behandling av plansaker,
- sikre et godt samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter.
- bidra til å styrke kvaliteten og gjennomførbarheten på kommunale planer.

I tillegg er det mål at samordningen av statlige innsigelser fører til at flere saker løses før mekling, og at færre saker må sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse.

I intervjuene har vi bedt respondentene vurdere deres samordning i forhold til hvert av disse målene. Svarene har til dels vært rettet mot det enkelte mål og til dels mer overlappende. I vår behandling av de fire praksisene har vi derfor vurdert måloppnåelsen delvis i forhold til de enkelte mål, men også samlet.

Når det gjelder styrking av kvaliteten og gjennomførbarheten på kommunale planer, er det vanskelig å knytte dette konkret opp mot samordningen. De fleste fylkesmennene peker på at det er en hel rekke forhold som spiller tyngre inn en selve samordningen. De andre målene kan i større grad koples opp mot praksis, rutiner og erfaring rundt samordningen.

4.2.1 Praksis 1: Samordning «vanlig praksis»

Det er etter en gjennomgang av praksisene hos de ulike fylkesmennene med «vanlig praksis» vanskelig å skille ut noen klare rutiner som bidrar til er bedre måloppnåelse enn andre. I det store og de hele er rutinene ganske like i fylkene. De fleste fylkesmennene følger rammene for ordningen gitt av KMD. De bidrar til tidlig medvirkning og dialog i oppstartsfasen, de samordner alle innsigelser i høringsfasen og de bidrar igjen til dialog for å løse innsigelser etter at de er fremmet.

Samordningen i høringsfasen virker for et flertall av planene i mange fylker å være en minimumsløsning der samordningen i all hovedsak består av å samle innsigelsene i ett brev, og at trykket på dialog og å unngå innsigelser ligger på tidlig fase og etter at innsigelsene er fremmet. Mye tyder på at samordningen generelt har ført til mer dialog og større fokus på å løse innsigelser, men at dette paradoksalt nok skjer i de fasene der fylkesmannen ikke har utvidete fullmakter. Som det blir drøftet under neste delkapittel er det noe bruk av dialogmøter i høringsfasen, men totalt sett er det lite.

En fylkesmann sier at det når det gjelder effektivitet og raskere planprosesser generelt, er det lite å hente på denne ordningen, som jo bare gjelder siste fasen i et langt planarbeid. Men det er en del å hente på tidlig fase, og å unngå at konflikter oppstår og at planer som åpenbart er i konflikt med nasjonale interesser eller som ikke oppfyller utrednings- og formalkrav ikke blir fremmet. Både kompetanse og ressurser i kommunen spiller inn her mer enn samordningen. Fylkesmannen i Innlandet har et særlig fokus på tidlig fase fordi det er her de mener det er mest å hente.

Hvorvidt antall innsigelser går ned med «vanlig praksis» er vanskelig å måle, men flere av de intervjuede sier at det trolig gjør det. Siden det i liten grad er dialogmøter i høringsfasen vil det bety at det trolig skjer som en effekt av samordningen som helhet, heller enn at innsigelsene blir ryddet bort i konkret samordning i høringsfasen.

Det er et mål at samordningen av statlige innsigelser skal føre til at flere saker løses før mekling. Det foreligger ingen samlet statistikk for hvor mange saker som går til mekling, men et eksempel er Trøndelag som i sin årsrapport opplyser at i 2018 og 2019 gikk henholdsvis 9 og 15 saker til mekling. Dette er langt mindre enn antall saker det ble fremmet innsigelse til. Bildet er det samme i alle de andre fylkene. Hvorvidt dette direkte kan knyttes til samordningen er mere uvisst, men det kan virke som dialog og løsningsvilje er stor, og at fylkesmennene selv i noen grad knytter dette til samordningen.

En annen positiv effekt som trekkes av samordningen syntes å være et bedre samarbeid og kontakt i fylkene mellom de regionale statsetatene og i noen grad med fylkeskommunene og kommunene. Dette knyttes til flere møtepunkt og mer generell kontakt som følge av ordningen. Etter at samordningen ble permanent er det litt færre møtepunkter, men noen fylker har fortsatt faste årlige

møter med statsetatene. Dette tilskrives direkte samordningen, for eksempel «tidligdialogforum» som i Trøndelag.

4.2.2 Praksis 2: Samordning med dialogmøter/«utvidet dialog»

Fylkesmannen i Vestland er det embetet som fullt ut har tatt i bruk den «utvidede dialogen» og åpenbart selv har gode erfaringer med dette. De har opparbeidet seg lang erfaring med gjennomføring på denne måten helt siden starten. På mange måter er det slik at rammene for ordningen gitt av KMD har tilpasset seg Vestland, ved at punktet «*Om mulig bør fylkesmannen invitere kommunen og innsigelsesmyndighet(e) til dialogmøte før innsigelsene sendes til kommunen*» kom med i overgangen mellom forsøk og fast ordning. Dette indikerer muligens også at KMD så på dette som en fornuftig praksis.

Fylkesmannen viser konkret til at deres praksis gir raskere planprosesser, bedre planer og færre innsigelser. Også i andre fylker er det noen positive erfaringer med dialogmøter i høringsfasen. For eksempel har Fylkesmannen i både Nordland og i Innland gjennomført dialogmøter med det resultat at innsigelser har blitt ryddet vekk. Videre er det positive erfaringer til ordningen hos både statsetater og kommunen som er intervjuet.

Dette tilsier at dialogformen med møter i høringsfasen har noe for seg. Når det er slik at så få andre fylker gjennomfører dette, tyder mye på at dette først og fremst tilskrives for dårlig tid. Videre oppgir noen at de ikke ser et stort behov. Også Fylkesmannen i Vestland og statsetatene og kommunen som har erfaring med dialogmøter sier at tid er en utfordring, og at dialogmøtene i all hovedsak krever forlenget høringsfrist. De gir likevel inntrykk av at det er verdt det, og at den ekstra tiden man bruker på samordning gir positive effekter. Kvam kommune pekte på andre sider ved Fylkesmannens tidsbruk som langt mere utfordrende enn selve dialogmøtet.

Det kan derfor være at med lengre høringsfrist og dermed bedre tid ville flere fylkesmenn tatt denne dialogformen i bruk i større grad. Generelt oppgir både fylkesmenn og statsetater at de prioriterer dialog med kommunen etter høring for å løse innsigelser. Det kan være at en med noe mer tid til dialog i høringsfasen hadde spart tid på mindre dialog etter høring, og at planprosessene på denne måten kunne blitt minst like effektive.

Vestland virker å være det eneste fylket der det i vesentlig grad blir ryddet bort potensielle innsigelser i høringsfasen, og at dette kan tilskrives dialogmøter direkte. Samtidig må det sies at dette i størst grad virker å gjelde Fylkesmannens egne innsigelser.

4.2.3 Praksis 3: Samordning med bruk av avskjæring

Avskjæring kan indirekte tenkes å bidra til å sikre en effektiv og målrettet behandling av plansaker på flere måter. Avskjæring kan for eksempel gi færre innsigelser, fordi innsigelser som ikke oppfyller kravene til begrunnelse, tidsriktighet, tidlig deltakelse, og lignende kan stoppes. Videre kan en med avskjæring unngå motstridende innsigelser som hindrer kommunen i å vedta en plan.

Denne kartleggingen har vist at det til nå er få eksempler på avskjæringer, og det er vanskelig å knytte avskjæringspraksis direkte opp mot målene med ordningen. Fylkesmannen i Trøndelag har avskåret innsigelsene fordi de mener at de ikke er godt nok begrunnet i nasjonale eller vesentlige interesser, og dette har gitt de to kommunene Melhus og Roan mulighet til å vedta sine planer i tråd med egne ønsker. På den andre siden har det i begge sakene oppstått uenighet mellom Fylkesmannen og de to statsetater om avskjæringen. Sakene ble bragt inn til KMD og gjorde at

planene ikke umiddelbart kunne settes i verk. Uttalelser fra andre statsetater som ikke er avskåret avdekker at dette potensielt kan skje i flere saker, da de generelt mener det er uheldig at Fylkesmannen kan overprøve deres faglige vurderinger. Avskjæringer det er uenighet om kan derfor fort føre til lengre planprosesser og virke mot målene med ordningen. Kartleggingen har også avdekket at avskjæringsmuligheten kan være utfordrende for forholdet mellom fylkesmennene og de andre statsetatene.

De fem kriteriene for når Fylkesmannen kan bruke avskjæring, er ved innsigelser som:

1. ikke er begrunnet i nasjonale eller vesentlige regionale interesser eller av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde, jf. pbl § 5-4 første ledd
2. er fremmet etter høringsfristen, jf. pbl § 5-4 siste ledd
3. har vært eller kunne vært fremmet tidligere, jf. pbl § 5-5 første ledd
4. er fremmet uten at statsetaten har deltatt i planprosessen, jf. pbl § 5-5 siste ledd
5. er motstridende og hindrer kommunen i å fatte planvedtak

Det er spesielt 1. og 5. som ut fra intervjuene syntes problematisk, da det er her Fylkesmannen trår inn på en annen fagetats fagområde. De tre andre gjelder mere formalia, og oppfattes av både Fylkesmennene og statsetatene som mindre problematiske. Samtidig virker det ikke som det ikke er stort behov for å bruke disse punktene.

På den andre siden er nummer 1 og 5 de avskjæringspunktene som gir grunnlag for å kunne «kreve» dialog før en innsigelse fremmes, slik spesielt Fylkesmannen i Vestland trekker fram. Uten mulighet for avskjæring er det mye som tyder på at samordning i høringsfasen hadde blitt et rent papirarbeid med å sette sammen innsigelser til ett brev. Uavhengig av om avskjæring brukes eller ikke, synes selve muligheten til å bruke avskjæring som viktig. Det er også flere intervjuer som tyder på at muligheten for avskjæring gir færre innsigelser, og i alle fall bedre begrunnede innsigelser.

En kan spørre seg om avskjæring som «et ris bak speilet» mister noe av effekten hvis avskjæringsmulighet nesten aldri brukes. Det er ingen direkte funn i kartleggingen som sier noe om dette, men kan være et relevant spørsmål.

4.2.4 Praksis 4: Samordningsmøte og avskjæring «egne» innsigelser

Til denne praksisen er det lite erfaring, men den er interessant fordi den representerer noe helt annerledes enn det som er «normalen». De to viktigste momentene i praksisen er sidestilling av fylkesmannens egne innsigelser med de andre statlige, og samordningsmøte med statsetatene der innsigelsene blir gjennomgått. Ut fra de intervjuene som er gjort, går det fram at erfaringene er gode både hos Fylkesmannen og hos statsetaten og kommunen som er intervjuet. Det er et relativt tynt grunnlag å dra konklusjoner ut fra, men det er likevel aspekter med ordningen som tilsynelatende bidrar til målene for ordningen.

Ordningen «krever» dialog i høringsfasen. Ordningen har et møtepunkt der alle som har tenkt å fremme innsigelse, også Fylkesmannens egne fagavdelinger, må legge de fram for en kritisk vurdering av fylkesmannen selv. Det virker rimelig at fylkesmannen, som den etaten som fremmer flest innsigelser, også blir underlagt en kritisk vurdering som blir vist omverdenen.

Ordningen er ikke direkte overførbar til andre Fylkesmenn da den i realiteten krever organisering der innsigelsesmyndigheten delegeres til ulike fagavdelinger, og kun to fylkesmenn har i dag en slik organisering.

En mulig overførbart del fra praksisen kan være at fylkesmennene generelt i større grad bør synliggjøre sine innsigelsespunkt før de endelig blir fremmet, og at disse blir kritisk vurdert og samordnet sammen med de andre innsigelsene på en mer åpen og likeartet måte.

4.3 «Beste praksis»

Det har ikke framkommet noen spesielle rutiner eller praksis i fasene før og etter høring som skiller seg stort ut, og som vi har grunnlag for å beskrive som beste praksis. I hovedsak virker rammer gitt for ordningen av KMD til å bli fulgt opp i fylkene slik de skal, og til å gi til dialog og «løsningsvilje» etter intensjonene.

Når det gjelder selve høringsfasen, så finnes det praksiser som i større grad skiller seg ut. Det er her fylkesmannen har en utvidet samordningsrolle, og det er her den reelle samordningen av innsigelser skjer. «Minimumspraksisen» som de fleste fylker gjennomfører i de fleste plansaker, med kun å samordne innsigelsene i en felles uttalelse og uten noe utstrakt dialog, er trolig hensiktsmessig i mange saker der det kanskje ikke er noe stort samordningsbehov. Det er likevel mye som taler for at et større innslag av dialogmøter mellom staten og kommunene ville gitt mer reell samordning og dialog, og færre innsigelser. Dialogmøter kunne derfor med fordel blitt brukt i flere plansaker. En større synliggjøring og kritisk vurdering av fylkesmannens egne innsigelser i samordningen ville og kunne også bidratt i samme retning.

På bakgrunn av dette vil vi som en beste praksis anbefale en praksis i som er en slags kombinasjon av de fire drøftet i dette kapitlet. Dette betyr samordning i tråd med «skal – rutinene» som en minimumspraksis, men med større innslag av dialogmøter i høringsfasen og en mer «åpen vurdering» av fylkesmannens egne innsigelsespunkter før de fremmes. I bunnen ligger avskjæringsmuligheten som et viktig grunnlag for samordningen, som skal brukes med forsiktighet ved behov, for å sikre kvalitativt gode innsigelser og at reell samordning skjer. I kapittel fem er det foreslått noen justeringer av rutinene som eventuelt kan underbygge en slik «beste praksis».

5 Behov for justeringer

5.1 Forslag til justeringer fra intervjuobjektene

I alle intervjuene som er gjort er intervjuobjektene gitt mulighet til foreslå endringer i rammene for samordningen, og disse er gjengitt under. Forslagene er ikke drøftet nærmere, men noen forslag underbygger våre forslag i justeringer i avsnitt 5.2.

5.1.1 Fylkesmennene

Nær alle fylkesmannsembetene har pekt på tid som en utfordring for å kunne få til reell samordning, gode vurderinger rundt avskjæring og bruk av dialogmøter, og flere kunne ønsket seg mer enn den lovbestemte høringsfristen på 6 uker. Samtidig ser mange at en utvidelse av denne fristen sannsynligvis likevel vil kunne gi tidsnød, og at en utvidet frist gir lengre planprosesser. Et forslag gikk på å utvide den lovbestemte høringsfristen på minimum 6 uker med to uker. En annen foreslo å utvide fristen kun for plansaker der det fremmes innsigelse.

Andre forslag fra fylkesmennene er:

- Få med flere sektorer i samordningen som fylkeskommunen og Riksantikvaren med Norsk og Samisk kulturminnevern.
- Rydde i dobbeltkompetanse og ansvar mellom fylkesmannen og andre etater, og rydde i antall innsigelsesmyndigheter.
- Skille mellom saker der det kan være/er motstrid og der det kan skje en reell samordning, og saker der dette ikke er nødvendig. Dette kan være kommuneplaner og større reguleringsplaner, f.eks. for større veiprosjekter. En bør unngå krav om samordning av mindre reguleringsplaner.
- Åpne opp igjen for muligheten av samordning av *faglige råd*.
- Flere ressurser til samordning som i forsøksfasen, og mulighet for egen person/stilling/koordinator.

5.1.2 Statsetatene

Forslag fra statsetatene er:

- Fylkesmannens samordningsfunksjon utover de konkrete plansakene bør utvides og styrkes, også til også å gjelde veilednings- og opplæringsarbeid.
- KMD må komme mer på banen for klarere å sette rammene for avskjæringer, og avklare om fylkesmannen kan overprøve andre statsetater på deres sektor-/fagområde.
- Det må settes frister for hvor lang tid KMD kan bruke på å avgjøre avskjæringssaker.
- Samordning bør begrenses til saker med reelt behov for samordning, og når kommunen ser behov for det. Ting kunne blitt gjort mer effektivt og direkte i saker der det ikke er nødvendig med samordning.
- Plan- og bygningsloven bør gi 14 dager lenger frist for å kompensere for den ekstra tiden samordningen tar. Da kunne flere saker blitt samordnet.

5.1.3 Kommunene

Forslag fra kommunene er:

- Det er ønskelig å vite hva fylkesmannen mener/har tenkt å ha innsigelse til før en går i dialogmøter (i høringsfasen).
- Fylkeskommunen bør være med i ordningen.
- Mer ønskelig å sende planer på høring til fylkesmannen som så innhenter uttalelser og samordner statsetatene i en uttalelse, det vil si mer enn «klipp og lim». Altså en fullstendig samordnet uttalelse; fylkesmannen som en statlig høringsinstans som koordinerer statsetatene med kun en felles høringsuttalelse.
- Utvikle gjeldende ordning sterkere, slik at samordningen bidrar mer til å korte ned planprosesser.
- Det prinsipielle rundt avskjæringer må avklares bedre.

5.2 Oppsummering og forslag til justeringer i føringene

5.2.1 Oppfølging av tidligere justeringer av ordningen

Ordnningen med samordning av innsigelser har foregått siden 2013, flere fylker har kommet med underveis, i 2018 ble ordningen permanent, og fra 2019 dekker den hele landet med alle fylker. Underveis har det skjedd justeringer i ordningen, hovedsakelig i 2017 etter evaluering av forsøket. Funnene i denne kartleggingen viser at fylkesmennene stort sett praktiserer ordningen på samme måte som de har gjort tidligere.

Justeringene som ble gjort i rammene fra KMD underveis var:

- En sterkere vektlegging av regionalt planforum, både i oppstartsfasen og etter høring.
- En synliggjøring av at fylkeskommunen skal involveres i dialogen der deres ansvarsområde blir berørt.
- En klar oppfordring til bruk av dialogmøter i høringsfasen.
- Kun samordning av innsigelser.
- En klargjøring av kriterier for avskjæring.

Regionalt planforum blir oppgitt å ha en viktig rolle i alle fylker og prioritert av fylkesmennene. Noen sier de aktivt bidrar til at kommunen melder inn saker og at nødvendige etater møter. Planforum etter høring, for å løse innsigelser, blir i svært liten grad benyttet. Basert på intervjuene med fylkesmennene virker det som fylkeskommunen blir trukket inn når Fylkesmannen mener det er behov for det og der fylkeskommunens interesser blir berørt. Det er kun intervjuet to fylkeskommuner i denne kartleggingen. En av disse er Vestland fylkeskommune, og de mener de i enda større grad burde blitt invitert inn i dialogen som skjer i høringsfasen fordi de er en viktig regional planaktør og sektormyndighet.

Bruk av dialogmøter i høringsfasen blir samlet sett i liten grad benyttet, med unntak av to fylker. Vestland har som hovedregel å invitere kommunene og statsetatene til dialogmøter i saker med «potensielle innsigelser», og der kommunen ønsker det. Fylkesmannen i Vestfold og Telemark inviterer i de fleste saker med innsigelse de aktuelle statsetatene til samordningsmøter, men dette er ikke dialogmøter med kommunen til stede.

Alle fylkesmennene samordner nå kun plansaker med innsigelser, i tråd med rammene. Rogaland har svært gode erfaringer med også å samordne faglige råd, og ønsker dette tilbake.

Det er vanskelig å dra slutninger om klargjøring av kriteriene for avskjæring har gjort noe med avskjæringspraksisen. De fleste fylkesmenn er tilbakeholdne med bruk av innsigelser, men noen sier den er avgjørende for hele samordningsinstituttet. De tre sakene der det faktisk er brukt avskjæring har alle avdekket at det er krevende når fylkesmannen går inn og avskjærer en innsigelse fra en annen statsetat.

Evalueringen av forsøket med samordning av statlige innsigelser i 2016 (Norut-rapport 11/2016) konkluderte med at ordningen hadde gitt bedre dialog mellom fylkesmannsembetene og de statlige myndighetene, tydeligere og mer forutsigbare statsetater, kvalitativt bedre innsigelser, og færre innsigelser. Funnene i kartleggingen som nå er gjort underbygger noen disse konklusjonene.

På bakgrunn av dette mener vi det ikke er grunn til å gjøre store vurderinger av ordningen, men vi har foreslått noen mindre justeringer av rammene der vi har sett det er utfordringer, og der intensjonene med ordningen ikke følges opp.

5.2.2 Forslag til justeringer

Tidsfrister

Både i denne kartleggingen og i tidligere evaluering av samordning av statlige innsigelser går det fram at tidsaspektet er problematisk for å få til samordning i tråd med intensjonene for ordningen. Dette gjelder først og fremst i høringsfasen, og intensjonen om dialog før innsigelser sendes kommunen. I tillegg til at det går utover samordningen, går det også frem at spesielt statsetatene får dårlig tid til sine uttalelser.

Høringsfristen for plansaker er hjemlet i plan- og bygningsloven, og det kan ikke gjennom rammer for samordning av statlige innsigelser gjøres noe med denne. I tillegg vil en generell forlengelse også motvirke målet om effektive planprosesser, ved at mange saker uten behov for samordning ville fått unødvendig lang frist. Vi foreslår derfor en justering av ordlyden i rammene som kan gi fylkesmennene bedre tid til samordning.

Forslag: Det heter i dagens rammer at «*I enkelte tilfeller kan det være behov for å utvide høringsfristen. Fylkesmannen må avklare dette med kommunene og fagmyndighetene i hvert enkelt tilfelle*». Det kan for eksempel tilføyes at «*I plansaker med behov for dialogmøte bør Fylkesmannen be kommunen om utsatt frist*».

Dette kan gi fylkesmannen større legitimitet til å be om utsatt frist, som noen allerede gjør i dag, og til å invitere til dialogmøter som går utover opprinnelig høringsfrist. I tillegg er det et signal om å prioritere dialog.

Dialogmøter i høringsfasen

Som drøftet under kapittel 4 kunne det vært bra for måloppnåelsen for samordningen med flere dialogmøter før endelig samordnet statlig uttalelse blir sendt ut. I dagens rammer for ordningen heter det at slike møter «*om mulig bør*» avholdes. En formulering om at slike møter «*skal avholdes*» mener vi blir for sterk, både fordi det ikke alltid vil være behov for dialogmøter og fordi det vil bli svært ressurskrevende. Et krav til dialogmøter kan som en mellomting koples opp mot de planene der det er størst behov for dialog, og der dialogmøtene kan gi størst effekt. Mye tyder på at dette er i *kommuneplaner*, både fordi det er her det er flest innsigelser, og fordi kommuneplanen gir føringer for reguleringsplaner, og på denne måten kan redusere samordningsbehovet rundt reguleringsplanene.

Forslag: I rammene for forsøket settes det «*krav*» om dialogmøter (i høringsfasen) ved kommuneplaner, f.eks med en formulering som «*Ved høring av kommuneplaner skal fylkesmannen som hovedregel invitere til dialogmøte*».

Dette avgrensner ikke muligheten for å ha dialogmøter også i andre plansaker. Forslaget samsvarer også noe med forslag i tidligere evaluering av samordningsforsøket, der det ble anbefalt at samordningen ble avgrenset til kommuneplanens arealdel.

Utforming av samordnede brev

En gjennomgang av de samordnede brev i de ulike fylkene viser at det er stor forskjell på utformingen, og noen brev framstår som langt mere informative enn andre og med gjengivelse av vurderinger som er gjort rundt hver enkelt innsigelse. Informantene i kartleggingen har i liten grad kommet inn på dette, men flere har påpekt at samordningen i svært mange saker tilsynelatende består av «automatisk arbeid» med å samle sammen uttalelser, ta et utdrag fra disse og samordne de i et brev som sendes kommunene. Det gjøres i de fleste tilfeller en form for vurdering av innsigelsene, men dette burde kommet bedre frem. En konkret og grundig vurdering av hver enkelt innsigelse i de samordnede brevene vil både kunne bidra til å gi samordningen større legitimitet, og vise de vurderinger og den dialog som uansett skjer.

Forslag: Som en del av rammene for samordningen bør det lages en kort beskrivelse av hva et samordnet brev skal inneholde, eventuelt eksemplifisert med en brevmal som fylkesmennene kan bruke dersom de ønsker det. Alle brev bør som et minimum inneholde en vurdering av alle innsigelsene opp mot kriteriene for avskjæring, også fylkesmannens egne innsigelser.

Rutiner for avskjæring

Det har i kartleggingen kommet fram noen forhold rundt avskjæring som oppleves som problematiske av flere av de involverte, samtidig som mulighet for avskjæring vurderes som viktig for ordningen.

Kriterier for avskjæring

Gjeldende rammer for samordningen har følgende fem kriterier for når fylkesmannen kan bruke avskjæring. Det er ved innsigelser som:

1. ikke er begrunnet i nasjonale eller vesentlige regionale interesser eller av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde, jf. pbl § 5-4 første ledd
2. er fremmet etter høringsfristen, jf. pbl § 5-4 siste ledd
3. har vært eller kunne vært fremmet tidligere, jf. pbl § 5-5 første ledd
4. er fremmet uten at statsetaten har deltatt i planprosessen, jf. pbl § 5-5 siste ledd
5. er motstridende og hindrer kommunen i å fatte planvedtak

I de tre sakene der andre statsetater er avskåret er avskjæringene langt på vei begrunnet i pkt. 1. I alle sakene kommer det frem at det er uenighet om tolkning av dette punktet, og statsetatene motsetter seg avskjæringene da de mener at nettopp deres innsigelser er begrunnet i vesentlige regionale interesser eller av vesentlig betydning for deres eget saksområde.

At dette punktet er problematisk underbygges også av flere intervjuer med fylkesmenn som ikke har brukt avskjæring i 2018 og 2019. Flere sier at de hverken har kompetanse eller ønske om å avskjære andre statsetater på deres eget fagområde.

Det er hensiktsmessig at fylkesmannen kan avskjære en innsigelse som ikke er begrunnet. Men når en statsetat konkret har begrunnet innsigelsen i forhold de mener er nasjonale eller vesentlige regionale interesser eller av vesentlig betydning for deres organs saksområde, kan det være problematisk at fylkesmannen avskjærer.

Forslag: Det bør beskrives/avklares/presiseres hva som ligger i punkt 1 sin formulering «ikke begrunnet i».

Oppfølging av innsigelser som er avskåret

I alle de tre sakene der andre statsetater er avskåret, er sakene bragt inn til KMD via fagdepartementene til etatene som fremmet innsigelsene. Kommunene har vedtatt planene, men det har kommet fram usikkerhet om hvordan en kommune skal forholde seg til slike avskjæringer som er sendt KMD for endelig avgjørelse.

Forslag: Det bør innarbeides i rammene for ordningen et punkt som omtaler hvordan en kommune skal/bør forholde seg til en «ikke-avgjort» avskjæring.

I kartleggingen har det også kommet frem at involverte statsetater og kommuner etterlyser raskere beslutninger fra KMD i disse sakene.

Fylkesmannens egne innsigelser

Uten at det står i rammene for ordningen, virker det som det vanlige er at statsetatene sender kopi til kommunen når de sender uttalelse til fylkesmannen for samordning. Kvam kommune påpekte at det er problematisk at en ikke har oversikt over Fylkesmannens egne innsigelser før en går i dialogmøter i høringsfasen. Også Vestland fylkeskommune påpekte dette. Generelt ville det vært bra om kommunene hadde kjent til fylkesmannens mulige innsigelser etter 4 uker på lik linje med de andre statsetatene. Da hadde kommunen hatt mulighet til å be om dialog før høringsfristen gikk ut, og innsigelsene ble fremmet. Det er også et poeng her at fylkesmannen er den statlige etaten som på grunn av deres store sektoransvar fremmer flest innsigelser.

En løsning på dette kan være at fylkesmannen sender ut sine innsigelsespunkter etter 4 uker på lik linje med alle de andre statsetatene.

Forslag: Det innarbeides i rammene for ordningen at også fylkesmannen skal sende sine innsigelsespunkter til kommunen innen samme frist som statsetatene får. Dette trenger ikke å være en ferdig uttalelse, men en oversikt over potensielle innsigelsespunkter.

Referanser

Buanes, Nyseth og Nylund (2016): *Samordning av statlige innsigelser. Evaluering av statlige innsigelser til kommunale planer*. Norut-rapport 11/2016

Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker. Riksrevisjonen Dokument 3:7 (2018–2019)