



## STORTINGET

# Innst. 260 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:7 (2018–2019)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker

---

Til Stortinget

#### 1. Sammendrag

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

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

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

Kommunene er gjennom lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) gitt myndighet til å kunne dispensere fra lovbestemmelser, vedtatte planer og planbestemmelser. Loven stiller imidlertid strenge vilkår for å kunne gi dispensasjoner.

Stortinget har slått fast at utvikling skal skje i henhold til juridisk bindende planer, og at åpningen for å kunne gi dispensasjon må betraktes som en praktisk sikkerhetsventil. Det er risiko for at det gis dispensasjoner i strid med Stortingets forutsetninger.

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

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

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

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

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

### 1.1 Hovedfunn

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

### 1.2 Riksrevisjonens merknader

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

KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET HAR GITT SIGNALER OM Å VÆRE VARSOM MED Å FREMME INNSIGELSER

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

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

net enn før. Riksrevisjonen ser det som positivt at innsigelsene blir bedre begrunnet.

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

Regjeringen har som mål å begrense antallet innsigelser. Gjennom retningslinjer, tildelingsbrev og andre styringssignaler har Kommunal- og moderniseringsdepartementet gitt tydelige signaler til fylkesmennene om at det bare skal fremmes innsigelser der nasjonale eller vesentlige regionale interesser blir berørt, og at det skal legges stor vekt på lokal handlefrihet i vurderingen om å fremme innsigelse.

Departementet opplyser i rapporteringen til Stortinget at terskelen for å fremme innsigelser er hevet, men presiserer i intervju at det er riktigere å si at terskelen er tydeliggjort. Av intervjuene kommer det fram at innsigelsesmyndighetene er enige om at terskelen for innsigelser er tydeliggjort, men det er ulike meninger om hvorvidt terskelen er hevet. Flere fylkesmenn oppgir at de på grunn av styringssignalene er blitt mer tilbakeholdne med å fremme innsigelser, og at de i større grad enn tidligere inngår kompromisser når de drøfter plansaker med kommunene. Også flere fylkeskommuner og Statens vegvesen opplyser at terskelen for å fremme innsigelser er hevet, mens NVE mener at terskelen for å fremme innsigelser i all hovedsak er uendret.

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

KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET TAR FÅ INNSIGELSER TIL FØLGE

Innsigelser som ikke blir løst ved dialog eller mekling, sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse. Selv om terskelen for å fremme innsigelser er hevet og innsigelsene er bedre begrunnet enn før, viser undersøkelsen at departementet tar færre innsigelser til følge enn tidligere. Mens departementet i perioden 2010–2013 tok 43 pst. av innsigelsene til følge,

ble 22 pst. av innsigelsene tatt til følge i perioden 2014–2017. Samtidig har andelen innsigelser som er delvis tatt til følge, økt noe i perioden. At innsigelsen delvis blir tatt til følge, kan eksempelvis bety at det er fremmet flere innsigelser til en plan, og at departementet tar noen av disse til følge, men ikke andre.

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

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

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

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

tilstrekkelig ivaretatt, og at planleggingen bryter med vedtatte nasjonale mål for samfunnsutviklingen.

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

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

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

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

### **1.2.3 Fylkesmennenes samordning av innsigelser sikrer ikke tilstrekkelig åpenhet og forutsigbarhet**

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

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

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

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

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

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

har vært i dialog med fylkesmennene for å finne bedre måter å formulere spørsmålene på.

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

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

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

KOSTRA viser at det i 2017 ble innvilget over 15 000 dispensasjoner. Tallene er basert på rapportering fra 352 kommuner, og de reelle landstallene er høyere. Innvilgede dispensasjoner utgjør om lag 20 pst. av alle innvilgede byggesøknader.

Undersøkelsen viser at små kommuner med lite planaktivitet og kommuner med gamle og lite funksjonelle planer gir flest dispensasjoner.

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

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

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

Dissens fra kollegiets medlem Arve Lønnum:

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

### 1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet å

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

### 1.4 Departementets oppfølging

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

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider ifølge statsråden tett med fagdepartementene for å forbedre praktiseringen av innsigelsesinstituttet. Statsråden viser til at mange innsigelsesmyndigheter nå har utarbeidet retningslinjer som presiserer rammene for kommunenes planlegging. Dette gir grunnlag for tidligere avklaringer i planprosessene og reduserer behovet for innsigelser. Statsråden er enig med Riksrevisjo-

nen i at det er uheldig dersom fylkesmennene har ulik innsigelsespraksis i ellers like saker. Retningslinjene om nasjonale og vesentlige regionale interesser og veiledning fra berørte fagdepartementer er viktig for å unngå ulik praksis som ikke er begrunnet med regionale forskjeller.

Statsråden opplyser at det siden 2013 har vært færre saker enn tidligere der innsigelsene er tatt helt til følge, men viser samtidig til at både antallet og andelen innsigelser som er delvis tatt til følge, har økt. Kategorien delvis tatt til følge kan innebære at nasjonale interesser er ivare tatt gjennom departementets avgjørelse, samtidig som kommunene på enkelte områder har fått gjennomslag for sitt syn.

Statsråden peker på at innsigelsesakene er svært forskjellige, og mener at departementet omtaler hensynene som blir tillagt avgjørende vekt i sakene, også når dette er lokale hensyn. Bare unntaksvis har hensynet til kommunalt selvstyre vært brukt som selvstendig begrunnelse.

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

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

Kommuneplaner og reguleringsplaner som kan komme i konflikt med nasjonale og vesentlige regionale interesser, bør alltid diskuteres i planforum før de legges ut til offentlig ettersyn. Regionalt planforum er ifølge statsråden et viktig samordningsorgan som må ses i sammenheng med fylkeskommunenes regionale utviklingsrolle.

Departementet vil følge opp fylkeskommunene, fylkesmennene og statlige regionale myndigheter, slik at

regionalt planforum blir mer enhetlig praktisert i hele landet.

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

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

Statsråden vil undersøke praksisen rundt samordningsmøtene nærmere.

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

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

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

grunnlag for en automatisert rapportering om innsigelser og dispensasjoner fra kommunene til staten.

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

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

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

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

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

## 1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Hanne Dyveke Søttar, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Katrine Boel Gregussen, og uavhengig representant Ulf Leirstein, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, vil innledningsvis understreke det gode hjelpemiddel innsigelsesinstituttet er for å ivareta nasjonale og regionale interesser, der dette ikke blir ivaretatt gjennom planarbeidet. Samtidig må det påpekes at antallet innsigelser ikke på noen måte kan anses som en relevant tellekant for om arbeidet med å ivareta disse interessene er tilfredsstillende. Flertallet vil mene at et klart mål må være så gode føringer, så god dialog og så god forståelse i planarbeidet i kommunene at det ikke vil være behov for innsigelser.

Komiteen viser til Riksrevisjonens hovedfunn:

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

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at flere av disse funnene synes å klargjøre potensialet både for færre innsigelser og for bedre og mer helhetlig bruk av innsigelser i plansaker. Det er derfor avgjørende at Riksrevisjonens funn følges opp. Flertallet viser til at statsråden i sitt svar til Riksrevisjonen slår fast at rapporten gir en dekkende omtale av plansystemet og innsigelsesinstituttet, og bekrefter at departementet vil legge Riksrevisjonens funn til grunn for det videre arbeidet med å forbedre innsigelsespraksis.

Flertallet viser til at det fra Riksrevisjonen og departementet er en felles forståelse av at det er signalisert et ønske om å fremme færre innsigelser. Departementet har oppdatert retningslinjene for bruk av innsigelser, og undersøkelsen viser at dette sammen med fylkesmennenes samordning av statlige innsigelser har bidratt til at innsigelsene er bedre begrunnet enn før. Flertallet anser dette som et godt og viktig resultat, som også gir større forståelse for og aksept for de innsigelser som fremmes.

Flertallet merker seg at Riksrevisjonen påpeker at innsigelser som ikke blir løst ved dialog eller meklings, og som dermed sendes departementet for avgjørelse, i mindre grad synes å bli tatt til følge enn tidligere. Det vises samtidig til at flere slike innsigelser delvis er tatt til følge i den samme perioden. Riksrevisjonen peker videre på at undersøkelsen viser at departementet i flere saker har lagt avgjørende vekt på det lokale selvstyret, og at mangel på begrunnelse for vekting av det lokale selvstyret i slike saker ikke gir prinsipielle avklaringer. Flertallet viser til at statsråden i sitt svar til Riksrevisjonen påpeker at det bare unntaksvis er brukt kommunalt selvstyre som selvstendig grunn. Statsråden mener videre at kommunene i stor grad foretar balanserte avveinger mellom lokale og nasjonale interesser.

Flertallet merker seg at Riksrevisjonen har funnet stor variasjon mellom fylkene i hvordan de har organisert og styrer planforumene, og hvor godt planforum fungerer. På bakgrunn av dette konkluderer de med at praktiseringen av planforum kan forbedres betydelig. De peker blant annet på at det er stor forskjell mellom kommunene i hvor flinke de er til å melde saker inn for forumet, at det er behov for bedre forberedelser og møteledelse, og at mangelfull referatføring gir manglende dokumentasjon for oppfølging av møtene. Flertallet registrerer at statsråden er enig med Riksrevisjonen i at regionalt planforum har et forbedringspotensial i noen fylker, og presiserer viktigheten av at fylkeskommunene bidrar med ressurser og gode rutiner for arbeidet. Det må likevel presiseres at det i mange fylker fungerer godt og bidrar til bedre planer og færre innsigelser.

Fylkesmennene er av departementet gitt en utvidet funksjon med å samordne statlige innsigelser, og til å avskjære slike innsigelser. Flertallet er enig med Riksrevisjonen i at dersom dette skjer i lukkede prosesser uten åpenhet om hva som er de forskjellige interesser, og eventuelle dialogmøter ikke dokumenteres gjennom referater, kan dette være problematisk og ikke være i henhold til lovens krav om åpenhet og forutsigbarhet i planprosessene. Flertallet vil imidlertid påpeke at intensjonen med samordningen, og med dialogmøtene som ofte fører til omforente løsninger, er en god ordning så lenge alle parter blir involvert. Flertallet viser til at statsråden i sitt svar til Riksrevisjonen påpeker at målsettingen med samordningen er at flest mulig saker

skal løses så tidlig som mulig i planprosessene og på lokalt nivå. At kommunene istedenfor å gå i dialog med den enkelte statsetat nå kan få bistand fra fylkesmannen til en samordnet prosess og løsning, er noe som oppfattes som positivt både fra innsigelsesmyndighetene og kommunene. Flertallet støtter ordningen med samordning og mener dette er en god hjelp til å finne gode løsninger, men forutsetter at den nødvendige åpenhet sikres i dette arbeidet.

Flertallet registrerer at Riksrevisjonen påpeker store svakheter ved kvaliteten på KOSTRA-tallene som departementet bruker som styringsinformasjon om bruken og omfanget av innsigelser i planprosessene, og mener informasjonen ikke er egnet til å gi departementet god oversikt over utviklingen på området. Flertallet viser til at statsråden i sitt svarbrev uttrykker enighet om at rapporteringen i KOSTRA er mangelfull, men peker på at lang tidsserie og høy svarprosent likevel gir et bilde av utviklingen i bruk av innsigelser. Statsråden peker videre på at SSB arbeider med å forbedre rapporteringskravene og veiledningen til disse. Dette vil gi bedre kvalitet i rapporteringen.

Flertallet viser til at Riksrevisjonen i rapporten slår fast at det er stor underrapportering av dispensasjoner i KOSTRA, men registrerer også at kollegiets medlem Arve Lønnum har tatt dissens på dette punktet, da han mener at dette punktet ikke er tilstrekkelig underbygget og ikke var en del av undersøkelsen fra starten. Flertallet registrerer likevel at det er et stort antall dispensasjoner, og at det er usikkerhet rundt innrapporteringsrutinene. Flertallet viser til statsrådets påpekning av at dispensasjoner er et virkemiddel for å sikre nødvendig fleksibilitet i plansystemet, og at mange dispensasjoner innebærer små avvik fra vedtatte planer som ikke berører viktige nasjonale eller regionale interesser. Flertallet er enig med Riksrevisjonen og statsråden i at for mange dispensasjoner vil kunne svekke legitimiteten til vedtatte planer og de interesser som skal ivaretas i planene. Flertallet er tilfreds med at statsråden vil følge opp lav rapportering av dispensasjoner og vil ta opp med SSB behovet for å øke innrapporteringen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er bekymret over utviklingen Riksrevisjonen peker på i sin rapport. Dette medlem mener det er svært viktig at nasjonalt og regionalt viktige interesser for naturmangfold og friluftsliv blir ivaretatt. Arealendringer truer over 80 pst. av de truede artene i Norge. Det er en av grunnene til at innsigelsesinstituttet er en viktig mekanisme.

Dette medlem viser til at Riksrevisjonens vurdering er at styringsinformasjonen som finnes om både innsigelser og dispensasjoner, ikke er av god nok kvalitet til at departementet kan få god oversikt over utvik-

lingen på disse områdene. Denne vurderingen understøttes av nyere forskning på området. Norsk institutt for naturforskning (NINA) ga nylig ut en rapport som dokumenterte at våre mest truede arter ikke er godt nok sikret. Samtidig viste det fireårige forskningsprosjektet EVAPLAN2008 at innsigelsesmyndighetene holder igjen innsigelser som følge av signalene fra regjeringen om at det skal fremmes færre innsigelser. Dette medlem mener at regjeringens signaler om at det skal fremmes færre innsigelser, har vært uheldige, og dette medlem mener at denne innstramningen av innsigelsesinstituttet bør trekkes tilbake fra regjeringen.

Forskningsprosjektet EVAPLAN2008 viser at man i dag mangler oversikt over hvilke naturverdier som går tapt i arealforvaltningen. Det er ingen som har som mandat å holde oversikt over konsekvenser av arealplaner. Riksrevisjonen anbefaler i sin rapport regjeringen å sikre bedre kunnskap om kommunenes dispensasjonspraksis. Dette medlem støtter dette og mener at det her er snakk om vesentlig informasjon som myndighetene burde ha.

På den bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av planer der nasjonale og vesentlige regionale interesser er berørt, samt en gjennomgang av dispensasjoner fra de siste to år for å få en oversikt over hvorvidt viktige interesser har gått tapt.»

«Stortinget ber regjeringen innføre krav om arealregnskap for å føre kontroll med sumeffekten av bit-for-bit-utbygging på naturmangfold og klima.»

Dette medlem støtter alle Riksrevisjonens anbefalinger.

### 3. Forslag fra mindretall

#### Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

##### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av planer der nasjonale og vesentlige regionale interesser er berørt, samt en gjennomgang av dispensasjoner fra de siste to år for å få en oversikt over hvorvidt viktige interesser har gått tapt.

##### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen innføre krav om arealregnskap for å føre kontroll med sumeffekten av bit-for-bit-utbygging på naturmangfold og klima.



#### **4. Komiteens tilråding**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

**v e d t a k:**

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

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 7. mai 2019

**Dag Terje Andersen**

leder

**Svein Harberg**

ordfører





