



# Dokument nr. 8:90

(2003-2004)

Privat forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Torbjørn Andersen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Øyvind Korsberg

**Forslag fra stortingsrepresentantene Per Sandberg, Torbjørn Andersen, Ulf Erik Knudsen, Øyvind Vaksdal og Øyvind Korsberg om å begrense fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker, samt å foreta en gjennomgang av adgangen til å klage på politiske vedtak**

Til Stortinget

## BAKGRUNN

Den lovbestemte saksgangen i kommunale plan- og arealsaker legger alvorlige hindringer for den frie utøvelsen av kommunalt selvstyre. Fylkeskommunen, nabokommuner og fylkesmannen har alle den samme retten til å fremme innsigelser til planvedtak i en enkelt kommune. Det er særlig fylkesmennenes detaljrike innsigelser som oppleves problematisk fra kommunenes side. Innsigelsene oppfattes som særlig problematiske siden de i praksis fungerer som et veto. Videre er det problematisk at fylkesmannens administrasjon legger inn et de facto veto mot det som er skjønnsmessige beslutninger, fattet av folkevalgte representanter.

## Gjeldende rettsforhold

Før 1985 fastsatte departementet kommunale arealplaner, men i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 fikk kommunene selv denne myndigheten. For å sikre at de statlige føringene for plan- og arealsaker fortsatt ble overholdt, og for å sikre at andre kommuner og regionale myndigheters interesser ble overholdt, innførte man samtidig en innsigelsesrett. Fylkeskommunen, nabokommuner og fylkesmannen er tildelt slik innsigelsesrett mot utlagt arealbruk etter loven § 20-4 første ledd nr. 1-6, og mot planbestemmelser

etter § 20-4 andre ledd bokstav a-h. Til reguleringsplan etter § 27-2 første punktum og til bebyggelsesplan etter § 28-2 fjerde ledd. Den samme retten er også gitt statlige fagmyndigheter slik som Statens vegvesen.

Dersom berørte statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen eller nabokommuner har avgitt innsigelser til kommuneplanens arealdel, kan ikke kommunen etter loven § 20-5 femte ledd fatte vedtak uten at det har blitt enighet mellom kommunen og den som retter innsigelse. Dersom det ikke oppstår enighet, heller ikke etter meglings, så går saken til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse. Plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelsesrett er derfor helt klart myndighetsbegrensende for det kommunale selvstyre.

I utgangspunktet skal organer med innsigelsesadgang vise stor aktsomhet med å fremme innsigelse, og dermed i realiteten overprøve kommunale vedtak. Det ligger til det enkelte organ å avgjøre hva som så er et vesentlig forhold at innsigelse rettfærdiggjøres. I Miljøverndepartementets rundskriv 5/95 heter det:

"I og med at innsigelsesinstituttet er fylkeskommunenes og statlige organers virkemiddel for oppfølging av nasjonal og regional politikk, bør det så langt mulig bare være viktige konfliktsaker som kommer til avgjørelse sentralt."

Videre presiseres det at det enkelte kommunestyrets politiske skjønn så å si skal være enerådende skjønnbruk:

"Organer med innsigelsesadgang forutsettes å vise stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold."

Samtidig fastslås det at det er kommunene som har ansvaret for at vedtak i kommuneplanen er i tråd med nasjonale retningslinjer og etter lovens bestemmelser, samt at det er kommunen som har ansvaret

for at vedtak treffes på en faglig og formelt riktig måte. Det er med andre ord ikke eksplisitt delegert til fylkesmannen å holde kontroll med kommunene, ut over eventuelt å behandle lovlighetsklager i etterkant av kommunale vedtak.

Når kommunene fikk endelig myndighet i plansaker gjennom plan- og bygningsloven i 1985, ble ordningen med innsigelser innført for å sikre at statlige, regionale og nabokommuners interesser ble tilstrekkelig ivaretatt i den enkelte kommunes arealplan. Anledningen til å fremme innsigelser var altså ikke ment å være en innordning som de ulike organene i tide og utide kunne bruke for å demonstrere at de hadde en annen skjønnsoppfatning enn den enkelte kommune. Det var derimot en ordning som strengt tatt bare skulle være en konfliktløsningsmodell for de ytterst få tilfeller der kommuner ikke klarte å behandle plansaker i tråd med nasjonale retningslinjer.

### **Enhetsfylket**

Forslagsstillerne vil også vise til at to fylker er inne i en forsøksordning med det såkalte enhetsfylket, dette er Møre og Romsdal og Hedmark. Disse forsøkene innebærer at dagens fylkeskommune integreres med fylkesmannsembetet (inkludert Statens utdanningskontor og fylkeslegeembetene) til ett regionalt organ.

Intensjonene med den nye enhetsadministrasjonen vil være å ivareta både tradisjonelt statlige oppgaver - som lovlighetskontroll, klage og tilsyn - og øvrige oppgaver, som tjenesteyting og regional utvikling.

En fullstendig samordning mellom fylkeskommunen og fylkesmannsembetet, inkludert Statens utdanningskontor og fylkeslegen, fremstår som en "overkommune", og et direkte angrep på det lokale selvstyret.

En slik enhetsadministrasjon skal ivareta både statlige og fylkeskommunale oppgaver, og derav styres både av departement og fylkestinget, men med én leder. Dette skaper enormt vanskelige avveininger mellom forvaltning og myndighet.

Forslagsstillerne vil her vise til den åpenbare faren for sammenblanding av roller, både hos den administrative ledelsen og ansatte. Forslagsstillerne vil derfor advare mot denne type forsøk. Forslagsstillerne mener at en slik samordning ikke ivaretar rettssikkerheten og øker inntrykket av en overkommune. Det eneste riktige måtte være at klage- og tilsynsdelen vedrørende fylkeskommunale vedtak, ble skilt ut i et eget uavhengig organ. Uansett, slike forsøk bekrefter nok en gang at lokalt selvstyre ikke prioriteres, men undergraves.

### **Rådende forhold**

Rådende forhold i plan- og arealsaker er langt fra den normative beskrivelsen Miljøverndepartementet

gir av bruken av innsigelsesinstituttet i rundskriv 5/95. Erfaringene fra kommune-Norge er tvert imot at særlig fylkesmennene, i utpreget grad, fremmer innsigelser langt ut over det som kan forsvares med bakgrunn i Miljødepartementets rundskriv. Det kommer stadig rapporter om at fylkesmennene i stadig mer omfattende grad overprøver det kommunale skjønnet, selv om kommunens fortolkning er i samsvar med gjeldende nasjonale retningslinjer, og er fundamentert på lokalpolitisk skjønnsanvendelse. Det er dermed slik at representanter hos fylkesmennene opptrer som politiske aktører i saker som for administrativt ansatte uten folkevalgt kompetanse, burde være fullstendig fremmed i demokratiske land.

Det er Planlovutvalgets uttalte holdning at de kommunale planprosessene skal være demokratiske, og styres av folkevalgte organ. Men med stadige innsigelser fra fylkesmennene er det umulig å oppnå denne målsettingen.

Kommunenes Sentralforbunds (KS) sentralstyre vedtok den 25. mars 2004 enstemmig at dagens fylkesmannsembete må fratas anledningen til å overprøve lokalpolitisk skjønnsutøvelse, og at kommunene må tillegges mer beslutningsmyndighet på bekostning av fylkesmannen.

### **Tiltak**

Det bør bære hevet over enhver tvil at dagens ordning bakbinder kommunene i plan- og reguleringsvedtak. Fylkesmannen har en de facto vetorett i alle relevante kommunale vedtak, samtidig som det er på det rene at fylkesmennene slett ikke er avholdne med å benytte seg av innsigelsesinstituttet.

Utgangspunktet for innsigelsesadgangen til fylkesmannen er velbegrunnet, og det finnes uten tvil tilfeller der innsigelser er fremmet med godt grunnlag. I enkelte reguleringssaker som har en mer interkommunal betydning, er det sentralt at ikke én kommune kan ødelegge for sentrale utviklingsplaner. Utbygging av større veitraseer er et slikt eksempel. Her vil det være uheldig dersom en kommune ikke ser felles fordeler i det som isolert kan være en ulempe for dem selv. Men det er allikevel ikke Statens vegvesen, som er det statlige fagorganet som vil ha innsigelsesrett i et slikt tilfelle, som representerer det største problemet for lokaldemokratiet. Det er forslagsstillerne oppfatning, helt i tråd med sentralstyret i KS, at det er fylkesmennene som ikke har evnet å følge de retningslinjer som er gitt for innsigelsesinstituttet.

### **En egen forvaltningsdomstol/forvaltningstilsyn**

Forslagsstillerne er genuint opptatt av å utvikle det kommunale selvstyret. Men samtidig må det ikke være slik at hver og en kommune skal kunne pulverisere norsk lov ved å kunne vise til det lokale skjønnet. Kommunene må ha en utbredt anledning til å

bruke skjønn, men det skjønnet må ligge innenfor lovens rammer. Problemet med fylkesmennes innsigelser har jo heller ikke knyttet seg til å stoppe lovbrudd fra kommunenes side, men nettopp overprøving av skjønn.

På denne bakgrunn mener forslagsstillerne at det fortsatt må drives lovlighetskontroll av kommunale planvedtak, men at skjønnsutøvelsen helt og holdent skal ligge til de lokaldemokratiske funksjonene. For at en lovlighetskontroll ikke skal omfatte overprøving av skjønn, er det mest naturlig å legge en slik kontroll til en eventuell forvaltningsdomstol, forvaltningstilsyn, og ikke til et nytt forvaltningsorgan. Forslagsstillerne har ikke tatt stilling til dette i forslaget, men anmoder Stortinget om å be Regjeringen fremme alternative løsninger når innsigelsesretten fjernes.

Forslagsstillerne anmoder også Stortinget om å be Regjeringen vurdere kostnadene ved de alternativer som fremmes. Kostnadene må selvfølgelig sees i sammenheng med at ressursene flyttes fra fylkeskommunen/fylkesmannen.

## **FORSLAG**

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

### **I**

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget som fjerner fylkeskommunen/fylkesmannes innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.

### **II**

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget om en egen forvaltningsdomstol/forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak.

### **III**

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget hvor klagegangen til politiske vedtak i kommunene vurderes.

17. juni 2004