

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Saksb.: Egil Johansen
e-post: fmnoejo@fylkesmannen.no
Tlf: 75 53 16 19
Vår ref: 2013/1907
Deres ref: 12/5809
Vår dato: 15.04.2013
Deres dato: 28.02.2013
Arkivkode: 420.0

Forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer

Det vises til brev av 28. februar 2013.

Fylkesmannen i Nordland stiller seg positiv til å gjennomføre forsøk med samordning av statlige innsigelser, og søker derfor om å få delta i prosjektet.

Vår søknad om deltakelse omfatter ikke fylkeskommunens rolle som kulturminnemyndighet.

Bakgrunn

Nordland er et langstrakt fylke med 44 kommuner av varierende størrelse. Hele 20 kommuner har under 2000 innbyggere. Vi har en lang og smal kystlinje (ca. 25 % av landets samlede kystlinje) som gir strandsoneutfordringer og knapphet på areal til utbyggingsformål. I enkelte kommuner er det svært begrensede arealressurser.

Vi har store avstander og administrative grenser for regional statsforvaltning som medfører at innsigelsesmyndighetene er plassert fra Trondheim i sør, med NVE og Jernbaneverket, til Karasjøk i nord med sametinget/samiske kulturminner. Statsetater med innsigelsesmyndighet i Nordland er for øvrig plassert i Mosjøen (skog, statens vegvesen), Fauske (reindrift), Kabelvåg (kystverket), Narvik (NVE region nord), Tromsø (Statens vegvesen region nord), Bardu (reindrift) og Bodø (Fylkesmannen m.fl.)

Administrativ struktur og geografi vanskeligjør direkte kontakt og dialog i plansaker. Store avstander, og manglende kartlegging av interesser medfører at statlige instanser i mange sammenhenger har liten lokalkunnskap om kommunene.

Mange kommuner har små ressurser og lav plankompetanse. Kvaliteten på planarbeidet kan derfor være relativt dårlig sett opp mot kravene i plan- og bygningsloven. Dette gir mange innsigelser fra regionale statlige etater. På grunn av begrensede faglige og personelle ressurser vil mange kommuner føle seg "overkjørt" og uten kompetanse til å håndtere og imøtegå de faglige innvendinger fra statlige sektororganer. Her er utfordringen å tilrettelegge for en viss jevnbyrdighet i forholdet kommune-stat slik at kommunene kan ivareta sin rolle som planmyndighet.

Status Nordland

Vi mener at Fylkesmannen i Nordland er i en situasjon hvor det er muligheter til å høste gode erfaringer fra forsøket.

Fylkesmannen i Nordland har lang erfaring og gode resultater når det gjelder å finne løsninger i meklings- og innsigelsessaker. Selv om mekling skjer på et sent trinn i planprosessen, er vår erfaring at løsninger kan finnes når partene bringes sammen med en mekler til stede.

Vi har det siste året arbeidet med et eget policynotat; «Retningslinjer for bruk av innsigelser og klage på kommunal arealdisponering». I retningslinjene forsøker vi å klargjøre skillet mellom lokale, vesentlig regionale og nasjonale interesser og hvordan hensynet til det kommunale selvstyret skal ivaretas.

Retningslinjene berører også Fylkesmannens samordningsansvar for de samlede nasjonale sektorinteressene og behovet for en helhetlig tilnærming.

Fylkesmannen i Nordland har, sammen med Nordland fylkeskommune og Husbanken, over mange år arbeidet aktivt med kommuneplanlegging mot kommunene med særlig fokus på å få opp kvaliteten på den overordnede planleggingen i kommunene.

Det er bestemt at planforum, hvor fylkeskommunen og alle de regionale statsetatene er representert, i en periode skal arrangeres ute i regionene for å kunne komme i nærmere dialog med kommunene. Fire av i alt sju regioner er besøkt våren 2013.

Det er satt i gang flere regionale plannettverk i fylket som benyttes til å samle og utveksle plankompetanse, med bistand fra regionalt nivå.

Vi mener det mest naturlige punktet for samhandling mellom stat, region og kommune er ved oversiktsplanleggingen. For å oppnå dette må kommunene gjøre grep for å oppdatere og utvikle sine overordnede planer.

Et nylig avsluttet erfaringsprosjekt, hvor de fleste nordlandskommunene deltok, har resultert i veilederen: "Gode råd – Kommunal planstrategi og rullerende planlegging i Nordland". Veilederen skal bidra til at kommuneplanleggingen blir rullerende og er tilpasset den enkelte kommunes behov

Fylkeskommunen har den 25. februar 2013 vedtatt Fylkesplan for Nordland 2013-2025. Fylkesplanen er omfattende og gir nye styringssignaler på en rekke områder, herunder by- og tettstedsutvikling, naturresurser, kulturminner og landskap, næringsutvikling og kystsonen.

De arealpolitiske retningslinjene i Fylkesplanen gir uttrykk for de vesentlige regionale interessene i planleggingen og er også retningsgivende for regional stat.

Målsetting med prosjektet

Målet er å få ned antallet innsigelser og å korte ned saksbehandlingstiden på kommunale planprosesser.

Dette skal vi få til gjennom følgende tiltak:

- Vi vil legge til rette for å bedre dialogen både mellom de regionale myndigheter og mellom de regionale myndigheter og kommunene
- Konflikter og motstridende interesser skal avklares så tidlig som mulig i prosessen
- Innsigelser skal være begrunnet i vesentlige regionale interesser eller nasjonale føringer
- Unødvendige eller ubegrunnede innsigelser skal unngås
- Ved motstridende interesser skal Fylkesmannen bidra til å samordne og vekte interessene som er representert
- Kommunene skal gjøres mer kompetente til å ta det ansvaret som ligger i å avveie lokale, regionale og nasjonale interesser i planprosesser

Målbarhet

Vår erfaring, og undersøkelser som for eksempel KS-rapporten om «Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre», viser at det særlig er på kommuneplannivå de fleste innsigelsene fremmes.

Antall innsigelser og tidsbruk i plansaker vil derfor være en indikator på måloppfyllelse.

Aksept

Fylkesmannen har vært i dialog med Nordland fylkeskommune som stiller seg positiv til prosjektet og bl.a. er villig til å benytte planforum i prosjektet. De mest aktuelle statsetatene med innsigelsesrett er informert om søknaden, og er gitt anledning til å gi innspill. Det har ikke kommet negative kommentarer til søknaden.

Evaluering

For å kunne høste erfaringer fra prosjektet ønsker vi å benytte ekstern evaluering og eventuelt også "følgeforskning".

Erfaring med tidligere følgeforskning utført av Universitet i Nordland viste at man fikk gode råd både under prosessen og i etterkant av prosjektet.

Opplegg for evaluering må vi komme tilbake til dersom forsøket blir lagt til Nordland.

Det etableres en referansegruppe bestående av de mest aktuelle innsigelsesmyndighetene, fylkeskommunen, KS og Husbanken.

Det nedsettes en styringsgruppe/prosjektgruppe hvor Miljøverndepartementet inviteres til å delta.

Tid og kostnader

For å høste tilstrekkelige erfaringer bør prosjektet gå over 3 år.

Det vil påløpe utgifter til prosjektleder og ekstern evaluering

Omfang og avgrensning

Vårt utgangspunkt er at innsigelser til reguleringsplaner i stor grad kan unngås dersom kommunene har oppdaterte og realistiske overordnede planer på plass. Behovet for samordning av innsigelser vil særlig være aktuelt i forbindelse med kommuneplanprosesser, men også ved reguleringsplaner i strid med overordnet plan.

For å redusere antall innsigelser og tidsbruken i planprosesser må dialogen mellom kommunene og sektormyndighetene bli bedre tidlig i planprosessene.

Kommunene må som planmyndighet gis anledning til å delta i prosessen med å samordne innsigelser sammen med sektormyndighetene. Dette mener vi vil gi stor læringsverdi og bidra til kompetanseheving både i kommunene og regional stat.

Fylkesmannen kan bidra til å avklare og sortere i interessenmotsetninger, men skal ikke overta kommunens rolle som planmyndighet med hensyn til valg av løsninger.

Prosesstrinn

Innsigelse etter plan- og bygningsloven kan først fremmes ved offentlig ettersyn. På dette tidspunktet i prosessen er planene langt på vei «ferdige» og det er derfor vanskelig å gjøre endringer. Dette er dels knyttet til at avveiningene allerede er gjort, og at endringer vil medføre økt tidsbruk - ved at det kreves nytt offentlig ettersyn m.m.

Mange myndigheter benytter likevel «varsel om innsigelse» i oppstartsfasen, slik at kommunene har en klar indikasjon på at det er motstridende interesser. Dette gir kommunene økt forutsigbarhet, men forutsetter at en ved oppstartsmeldingen er kommet så langt med utformingen av planforslaget at sektormyndighetene kan se om det foreligger en konflikt.

1. Oppstartsfasen

I oppstartsfasen, før det foreligger et ferdig planutkast, vil vi bruke planforum som møtested mellom kommune og regional stat. Vi mener en i størst mulig utstrekning bør bygge på eksisterende strukturer, og at planforum er en egnet og hensiktsmessig arena.

Fylkesmannen vil bidra til at konfliktfylte planer legges frem av kommunen og at berørte sektormyndigheter møter kommunen. Planforum er en faglig arena som er godt egnet til å diskutere planspørsmål og veilede kommunene.

Varsel om innsigelse skal sendes Fylkesmannen til orientering.

Fylkesmannen kan kontakte partene eller møte partene for å diskutere innholdet i plan eller innsigelse ved behov.

2. Offentlig ettersyn

Ved offentlig ettersyn fremmes de formelle innsigelsene. Innsigelsene skal i forsøket gå via Fylkesmannen.

Fylkesmannen gjør nødvendige avklaringer mot innsigelsesmyndighet og planmyndighet.

Det gjennomføres møter (og særmøter) etter modell fra meklingsordningen.

Fylkesmannen avgjør til slutt om innsigelse skal fremmes.

Samordning

Ved samordningen av innsigelser vil vi bygge på den tankegangen som fremkommer i vårt policynotat. I dette ligger bl.a.:

Bruk av innsigelse er en direkte inngripen i det kommunale selvstyret, og må derfor veies opp mot hensynet til å begrense den statlige styringen. I St.meld. nr.12 (2011-2012) «Stat og kommune – styring og samhandling», ble prinsippet om juridisk og økonomisk rammestyring stadfestet. Den vektlegger at den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner skal baseres på juridisk og økonomisk rammestyring, veiledning og dialog.

Det er også definert klare nasjonale interesser på sektorer som ligger utenfor Fylkesmannens ansvarsområder. Siden vi i tillegg til sektoransvar også er gitt et tydelig instruksfestet samordningsansvar, er det viktig at vi også ser og anerkjenner andre nasjonale sektorinteresser når bruk av innsigelse skal vurderes.

Bruk av innsigelse må alltid avveies mot de samlede samfunnsinteressene som gjør seg gjeldende i saken. En helhetsvurdering kan tilsi at en innsigelse må vike i forhold til andre viktige interesser. Kommunenes dokumenterte behov for utbyggingsareal, effektiv areal- og transportplanlegging, samferdsels- og trafikksikkerhetshensyn, forsyningsikkerhet, næringsliv, energi- og mineralutvinningstiltak er eksempler på interesser som må tas i betraktning ved vurderingen av om innsigelse skal gis.

En klok og bærekraftig forvaltning av innsigelsesinstituttet, i tråd med Fylkesmannens visjon om å virke til beste for Nordland, forutsetter derfor en helhetlig tilnærming der det foretas gode avveininger for og mot. Intensjonene med disse retningslinjene er å bidra til dette.

I alle saker skal samordningsfunksjonen bestå i å sikre tidlig dialog og at innsigelsen er tilstrekkelig begrunnet.

Ved motstrid mellom innsigelser skal Fylkesmannen, i dialog med planmyndighet og aktuelle myndigheter, foreta en avveining av interessene.

Fylkesmannen vil være svært tilbakeholde når det gjelder å overprøve andre sektormyndigheters faglige skjønn.

Tidsfrister

Tidsfristene i plansaker er en utfordring når det legges inn et nytt saksbehandlingstrinn – fra sektormyndighet via Fylkesmannen – i innsigelsessaker.

For kommunene vil ordningen likevel kunne være fordelaktig. Årsaken til dette er:

- At vi bringer kommunene/planmyndigheten inn i dialogen om hvilke innsigelser som skal fremmes.
- Kommunene får proseshjelp i forhold til å håndtere innsigelser de likevel må ta stilling til.
- Kommunene får hjelp til å prioritere mellom innsigelsene
- Kommunene sparer et prosesstrinn ved at mekling etter den prosessen som er gjennomført kan utgå.

Fordelene ved en tidlig avklaring av innsigelser tilsier også at kommunene lettere vil gi fristutsettelse dersom dette er nødvendig i enkelte saker.

Avslutning

Vi håper at Miljøverndepartementet finner vårt forslag interessant og at vi kommer i betraktning ved utvelgelse av forsøksfylker.

Nærmere spørsmål kan rettes til avdelingsdirektør Roar Arne Kvitvik tlf. 75 53 16 50

Med hilsen

Hill-Marta Solberg

Vedlegg:
Veilederen «Gode råd – Kommunal planstrategi og rullerende kommuneplanlegging i Nordland»

Kopi til:
Nordland Fylkeskommune
Kystverket Nordland
Sametinget
Jernbaneverket
Fiskeridirektoratet
Reindrifftsforvaltningen i Nordland
Statens vegvesen region nord
NVE