

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

## **Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven**

Dato: 2016-04-26

## DOKUMENTINFORMASJON

---

Oppdragsgiver:	Kommunesektorens organisasjon
Rapporttittel:	ERFARINGER MED SAMORDNING GJENNOM PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN
Utgave/dato:	2 / 26. apr. 2016
Oppdrag:	603432 – Erfaringer med samordning
Oppdragsleder:	Erik Plathe
Fag:	Analyse og utredning
Tema	Kommunal og regional planlegging
Skrevet av:	Erik Plathe, Sissel Mjøltnes, May Britt Hernes
Asplan Viak AS	<a href="http://www.asplanviak.no">www.asplanviak.no</a>

---

## FORORD

Asplan Viak har vært engasjert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å gjennomføre en kartlegging og vurdering av erfaringer med samordning etter plan- og bygningsloven med vekt på LNFR-utmark, sjø og utbygging.

I prosjektet har det vært viktig å få definert samordning som aktivitet i planleggingen, ulike samordningsarenaer og hvilket sektorlovverk planleggingen må forholde seg til. Det er også sett på sammenhenger mellom plan- og bygningsloven og saksbehandling etter sektorlover.

Det er innhentet erfaringer med samordning fra 10 kommuner, fylkeskommunen og fylkesmannen i 4 fylker gjennom kvalitative intervju. De fleste er gjennomført ved oppmøte, mens noen er gjennomført over telefon. Både fylkene, kommunene og planeksemplene som er trukket fram er anonymisert. Hensikten har vært å få fram reelle oppfatninger om samordning i en fortrolig samtale der ulike sider blir belyst på en åpen måte.

Det er informantene selv som har trukket fram eksemplene. Informasjonen som er kommet fram i intervjuene og om enkeltteksemplene er brukt som grunnlag for å belyse samordningsutfordringer, hva som gir god samordning, og utforming av anbefalinger.

Det foreligger et omfattende underlag fra informantene. Denne rapporten trekker ut hoved-essensene.

Prosjektet er gjennomført i perioden november 2015 til februar 2016. Det er avholdt ett referansegruppemøte med sentrale myndigheter og direktorat. Vi er blitt møtt med stor velvilje i kommuner og hos regionale myndigheter som har gitt oss informasjon. Alle vurderinger og anbefalinger i rapporten er Asplan Viak ansvarlig for.

Prosjektet er gjennomført med seniorplanlegger Erik Plathe som prosjektleder og seniorplanlegger Sissel Mjøltnes og seniorplanlegger May Britt Hernes som prosjektmedarbeidere.

Kongsberg, 26/04/2016

Erik Plathe

Oppdragsleder

Sissel Mjøltnes

Kvalitet sikrer

# Innhold

<b>1</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>4</b>
1.1	Prosjektets formål .....	4
1.2	Samordningsteori og planleggingen.....	5
1.3	Samordning som aktivitet i planleggingen .....	6
<b>2</b>	<b>LOVGRUNNLAGET FOR SAMORDNING .....</b>	<b>10</b>
2.1	Plan- og bygningsloven.....	10
2.2	Sektorlovene .....	11
<b>3</b>	<b>SAMORDNINGSARENAER .....</b>	<b>13</b>
3.1	Kommunenes vektlegging av samordningsarenaer .....	13
3.2	Fylkeskommunenes vektlegging av samordningsarenaer .....	15
3.3	Fylkesmennenes vektlegging av samordningsarenaer.....	18
3.4	Oppfatning hos noen andre myndigheter.....	20
<b>4</b>	<b>SAMORDNING I LNFR, SJØ OG VED STØRRE UTBYGGINGER .....</b>	<b>21</b>
4.1	LNFR .....	21
4.2	Sjø.....	27
4.3	Utbygging .....	30
<b>5</b>	<b>MULIGHETER OG BEGRENSNINGER FOR STYRKET SAMORDNING .....</b>	<b>34</b>
5.1	Styrking av det reelle samordningsansvaret .....	34
5.2	Samordning krever helhetsperspektiv .....	35
5.3	Vilje og holdning til samordning .....	36
5.4	Oppfølging og respekt for tidlige sektoravklaringer .....	36
5.5	Holdningen til vedtatte arealplaner .....	37
5.6	Flere samordningsarenaer virker sammen .....	38
5.7	Kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling .....	38
5.8	Samordning, interessekonflikt og forenkling .....	39
5.9	Tidlig myndighetssamordning og medvirkning fra berørte .....	39
5.10	Behovet for bedre lovsamordning .....	40
<b>6</b>	<b>SAMMENFATNING.....</b>	<b>42</b>

# 1 INNLEDNING

I denne innledningen er det gitt en gjennomgang av prosjektets formål og noen grunnleggende trekk ved samordning som aktivitet i planlegging og når det gis tillatelser etter sektorlovverk.

## 1.1 Prosjektets formål

Plan- og bygningsloven er innrettet som et system for helhetlig planlegging og fastsetting av arealbruk som også sikrer at ulike sektorbehov- og interesser ivaretas og samordnes. Loven har flere bestemmelser som skal sikre samordning i planprosessene; både «horisontalt» mellom sektorer, og «vertikalt» mellom forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har bestilt en utredning om hvordan plan- og bygningslovens regler om samordning fungerer i praksis. Denne kunnskapen skal gi grunnlag for å vurdere tiltak som kan bedre samordningen og effektivisere både planleggingen og beslutninger etter annet relevant sektorlovverk.

Undersøkelsen omfatter en kartlegging av hva slags erfaringer kommuner, fylkeskommuner og statlige sektormyndigheter har med planleggingens samordningsrolle i praksis. Det skal tas utgangspunkt i kommuneplan med samfunnsdel og arealdel, regionale planer og større reguleringsplaner innenfor 3 hovedområder:

- Forvaltning av LNFR-områder/utmark
- Forvaltning av sjøområdene
- Tilrettelegging for utbygging, med særlig vekt på boliger, store infrastrukturtiltak og større næringsetableringer

Undersøkelsen skal se på relevante sektorlover og peke på eventuelle områder der det er behov for bedre samordning, både i lovverket og i praktiseringen av det herunder:

- Hvordan de ulike offentlige myndighetene forstår begrepet samordning i en planleggingskontekst (i prosess/resultat og horisontalt/vertikalt).
- Om de ulike myndighetene deltar aktivt i planprosessene, når og hvordan de deltar, og i hvilken grad dette bidrar til at ulike interesser og oppgaver blir samordnet.
- I hvilken grad planene ivaretar sektorinteresser og gir resultater som sektormyndighetene mener de er tjent med (fordeler og ulemper ved samordning).
- I hvilken grad planleggingens samordningsrolle gir rom for det lokale og regionale selvstyret (fordeler og ulemper ved samordning).
- I hvilken grad vedtatte planer forplikter de ulike myndighetene som har deltatt og om planene etterpå følges opp i praksis.
- I hvilken grad samordning gjennom planprosessene bidrar til å forenkle behandlingen av senere konsesjoner og tillatelser etter annet lovverk og at man unngår unødig dobbeltbehandling.

- I hvilken grad det er behov for bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene som gjør seg gjeldende i henholdsvis LNFR-områdene/utmarka, sjøområdene og ved tilrettelegging for utbygging.

På bakgrunn av erfaringsinnhenting skal det gjøres en faglig vurdering av hvorvidt målene om samordning nås, og gi forslag til tiltak som kan bidra til å effektivisere prosessene både ved justering av praksis innenfor eksisterende regelverk, og med endringer i relevant lovverk.

## 1.2 Samordningsteori og planleggingen

Samordning har vært underlagt ulike teoretiske tilnærminger. I en mye brukt tilnærming<sup>1</sup> er det definert 5 samordningsmekanismer jfr. tabell 1.1.

Samordningsmekanisme	Innhold
1. Direkte ordre	Instruks, kontroll og tilsyn fra en sentral myndighet
2. Standardisering av beslutninger	Standardisering av innholdet i både beslutnings- og arbeidsprosedyren
3. Standardisering av mål og resultat	Aktørene holder kontroll over virkemidler og fremgangsmåter de vil bruke
4. Standardisering av ferdigheter	Samordning ved opplæring i bruk av skjønn og lignende
5. Gjensidig tilpasning (nettverk governance)	Likestilling av de involverte aktørene som likeverdige diskusjonspartnere

Tabell 1.1 Samordningsmekanismer.

Flere av samordningsmekanismene beskrevet i tabell 1.1 kan også helt eller delvis kjennes igjen i planleggingen i plan- og bygningsloven. I gjensidig tilpasning legges det opp til å utvikle gode løsninger gjennom deliberasjon<sup>2</sup> i stedet for ulike former for forhandling. For eksempel arena- og mobiliseringsprosesser i arealplanleggingen trekker i retning av deliberasjon. Arealkonflikt og bruk av innsigelse trekker i retning av samordningsmekanismen «direkte ordre» der instruks/ kontroll/tilsyn fra sentral myndighet er vesentlig.

<sup>1</sup> Mintzberg 1979

<sup>2</sup> **Deliberasjon** er å veie og utforske alle sider (fakta og argumenter) i en sak opp mot hverandre i en grundig, åpen og kritisk drøfting av et tema. Målsettingen med deliberasjon er at den vil kunne bidra til at deltagerne i diskusjonen kommer nærmere de gode/riktige løsningene, ved at de subjektive oppfatningene settes på prøve og dermed utvikles. I en deliberativ prosess må man argumentere for sine synspunkter, man gransker fakta, og man lytter til motargumenter. For at deliberasjonsprosessen skal ha mening, må det i siste instans være slik at man innser feil eller riktighet ved egne oppfatninger, og er villig til å endre sine feilaktige oppfatninger.

I tillegg til samordningsfaktorene beskrevet i tabell 1.1, er den horisontale og vertikale samordningen også sentral jfr. tabell 1.2.

<b>Vertikal samordning</b>	Samordning mellom beslutningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune
<b>Horisontal samordning</b>	Samordning mellom sektorer og interesser innenfor ett og samme beslutningsnivå.

Tabell 1.2 Horisontal og vertikal samordning

Det er ikke alltid enkelt å skille mellom vertikal og horisontal samordning. I praksis kan planleggingen være et møtepunkt for *samtidig horisontal og vertikal samordning*. Også planlovutvalget vektlegger at det i praksis er vanskelig å skille mellom horisontal og vertikal samordning. Vertikal samordning sikres for eksempel delvis gjennom deltagelse i planprosessene, det vil si den horisontale samordningen som planleggingen legger opp til.

Arealplanleggingen har stor betydning for grunneiere, utbyggere, tiltakshaver og andre berørte aktører utenfor offentlig sektor. Dette er aktører som kan utarbeide planer, gjennomføre utbyggingsplaner og kan ha viktige oppgaver i forvaltning av planer. Disse aktørene må sees som en del av samordningen etter plan- og bygningsloven, og vil komme i tillegg til den tradisjonelle vertikale og horisontale samordningsforståelsen for offentlig forvaltning.

Planlovutvalget la i sin delutredning vekt på at samordning gjennom plan- og bygningsloven både skal sikre samordning i forbindelse med planutarbeidingen, og samordning ved at planen legges til grunn når det senere skal treffes vedtak i oppfølging og gjennomføring av planen.

### 1.3 Samordning som aktivitet i planleggingen

Samordning er mye drøftet som begrep og kan forstås på flere måter. Innenfor planleggingen etter plan- og bygningsloven er det nødvendig å løfte samordning ut av begrepsdiskusjonen og se på samordning som *aktivitet* i planleggingen.

En viktig diskusjon for å forstå samordning som aktivitet, er spørsmålet om hvem som har *samordningsansvaret* og hvem som *bidrar til samordning*. Det å ha samordningsansvar innebærer makt til å samordne frem eller samordne bort interesser. Myndighet, ansvarsforhold og roller er derved kritisk for samordningen i seg selv.

I praktisk planlegging og i prosesser for tillatelser etter sektorlovverk kan *samordning som aktivitet* deles inn i:

- **Samordningsansvar**
  - Planmyndighet etter plan- og bygningsloven
  - Sektormyndigheter for tillatelser etter sektorlovverk
- **Bidrag til samordning**
  - Myndigheter som ikke har samordningsansvar
  - Organisasjoner, næringsliv innbyggere
- **Praktisk samordning**
  - Aktører som gjør det praktiske planfaglige arbeidet som utøvende planleggere, prosjektledere for større planoppgaver med videre. Dette er aktører som i praksis foretar løpende samordning i planprosessene herunder å samordne bort eller frem interesser når planløsninger utformes.

### 1.3.1 Samordningsansvar

Utgangspunktet for samordningsansvaret er at dette ligger hos planmyndigheten dvs. kommunestyret for kommunale planer og fylkestinget for regionale planer. Det er planmyndigheten som må sørge for at alle interesser kommer fram i planprosessen, ta stilling til hvordan de integreres i planløsningen, og gjøre de endelige avveiningene av hvilke interesser som skal vektlegges.

Berørte myndigheter og andre aktører vil bidra til samordning gjennom samarbeid og medvirkning i planprosessen. En viktig del av dette er å klargjøre interesser og verdier planmyndigheten må ta hensyn til. For en myndighet med samordningsansvar er det avgjørende at handlingsrommet for samordning blir kjent og avklart gjennom planprosessen.

For private detaljreguleringsplaner vil det praktiske samordningsansvaret også påhvile private forslagstillere som gjennom sitt arbeide med en planløsning samordner frem eller bort interesser.

Den praktiske samordningen utføres av planleggere og plankonsulenter. I alle prosesser foretas det mindre delbeslutninger underveis enten det er knyttet til utredninger, medvirkning og bruk av innbyggerkompetanse eller vurdering av ulike interesser når det foreslås løsninger eller løsningsalternativ. Den praktiske samordningen kan følgelig ha stor betydning for en planløsning.

For regionale planer vil samordningsansvaret ligge hos fylkestinget som planmyndighet. Dersom statlig myndighet eller kommune krever planen inn for departementet jfr. PBL § 8-4, vil samordningsansvaret ivaretas av Kommunal og moderniseringsdepartementet.

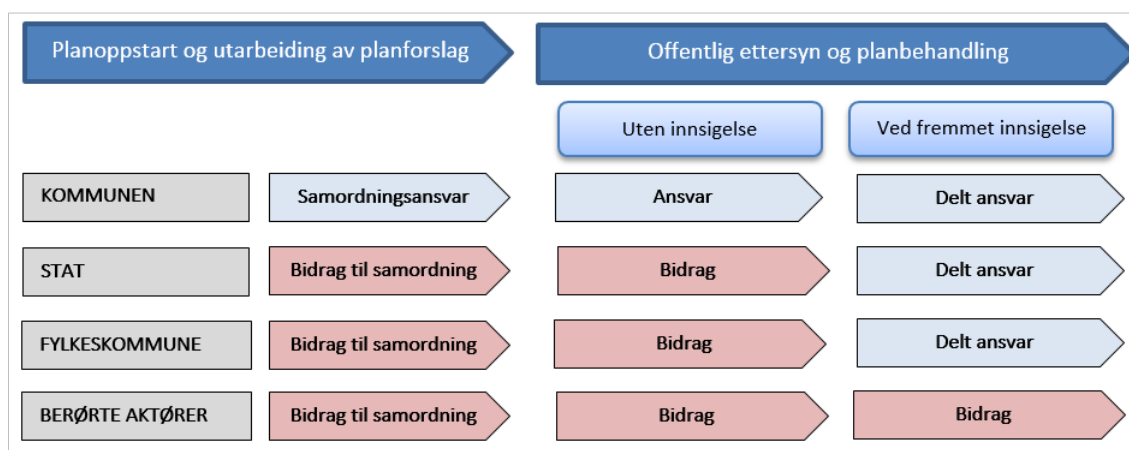


### 1.3.2 Innsigelse og «delt» samordningsansvar

For alle kommunale arealplaner kan myndigheter med innsigelseskompetanse og fylkeskommunen ha innsigelse dersom nasjonale eller vesentlige regionale interesser blir berørt. Når en myndighet fremmer innsigelse ved høring og offentlig ettersyn er kommunens planmyndighet i praksis overført til Kommunal og moderniseringsdepartementet for de forholdende innsigelsen omfatter. I praksis er da samordningsansvaret fordelt på både kommunen som planmyndighet og sektormyndighet som har fremmet innsigelse.

Blir kommunen og sektormyndighet enig vil planarbeidet slutføres på vanlig måte og kommunestyret vil ha det endelige samordningsansvaret og gjøre planvedtaket. Må planen til Kommunal og moderniseringsdepartementet for avgjørelse vil departementet ivareta samordningsansvaret for de delene av planen innsigelsen omfatter.

I figur 1.1 er det gitt en oversikt over aktørbildet og hvordan samordningsansvaret og bidrag til samordning kan endre seg gjennom en planprosess fram til vedtatt kommunal arealplan dersom det fremmes innsigelse til arealplanen.



Figur 1.1 I en kommunal arealplanprosess har kommunestyret samordningsansvaret dersom det ikke fremmes innsigelse til planen. Fremmes det innsigelse «deles» samordningsansvaret mellom kommunen og den myndighet som har fremmet innsigelsen. Avgjøres saken i Kommunal og moderniseringsdepartementet er det departementet som tar samordningsansvaret for de spørsmål innsigelsen omfatter. Berørte aktører vil bare gi bidrag til samordning uansett prosessforløp.

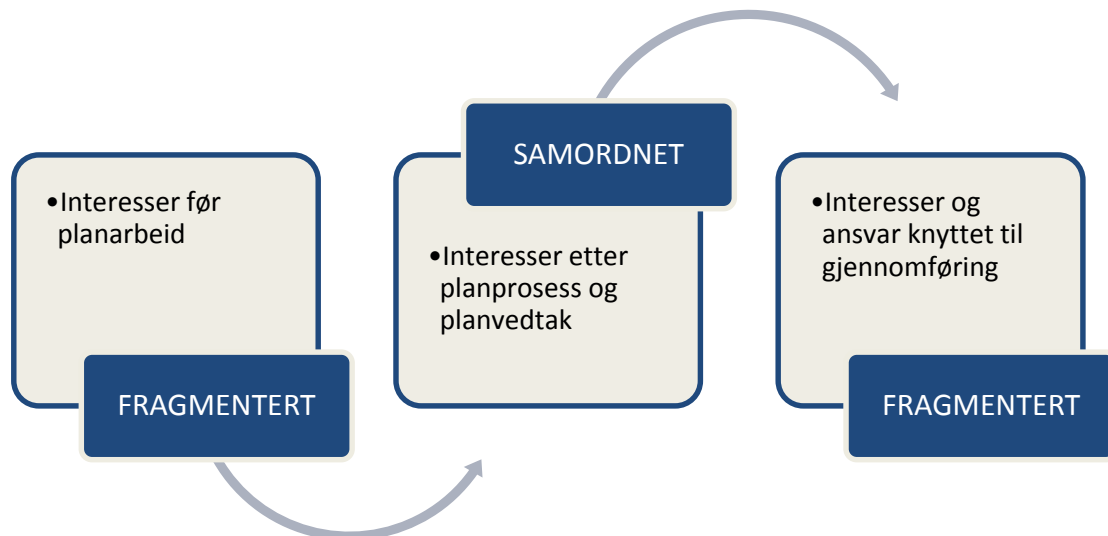
### 1.3.3 Samordning ved gjennomføring av planer

Gjennomføring av planer vil ha sammenheng med om planen er strategisk eller tiltaksorientert, hvilke type tiltak planen legger til rette for og hvem som har ansvar for finansiering i gjennomføringen. Dette ansvaret kan ligge hos offentlige eller private myndigheter og tiltakshavere, hos planmyndighet eller være ulike former for offentlig privat samarbeid om gjennomføring.

Samordning i planleggingen er for mange planer ikke det samme som samordning i gjennomføringen. Dette kan henge sammen med at oppfølging av planer krever gjennomføring av tiltak der andre enn planmyndighet skal finansiere tiltakene. Det gjelder

både offentlige og private tiltak, og tiltak som planmyndigheten selv har ansvar for, men kanskje ikke har budsjettdekning til.

Ofte kan det være en situasjon før planarbeidet påbegynnes med fragmenterte interesser som samordnes gjennom en planprosess. Når planen skal gjennomføres kan interessene igjen være fragmentert med hensyn til hvem som har ansvar for å bekoste hva i gjennomføringen. Det kan kreve en ny samordningsprosess for å legge til rette for gjennomføring jfr. figur 1.2



Figur 1.2 Interesser som samordnes gjennom en planprosess kan igjen være fragmentert når arealplanen skal gjennomføres. Eksempler på dette er byomformingsområder med mange utbyggere og stort behov for ny offentlig infrastruktur der flere har gjennomføringsansvar, eller utmarksområder der flere grunneiere skal samarbeide om hytte- og reiselivsutvikling med tilhørende teknisk og reiselivsmessig infrastruktur (fellesgoder som ikke er kommersielle).

Gjennomføring av arealplaner kan være svært komplisert fordi kostnadsansvar for gjennomføring av nødvendig infrastruktur må fordeles på mange parter. Utbyggingsavtaler og områdemodeller for finansiering av nødvendige infrastrukturtiltak er i mange situasjoner et viktig virkemiddel for å sikre gjennomføring av arealplaner med ønsket kvalitet.

Er tiltakene knyttet til statlige infrastrukturtiltak eller tiltakshavere som har kontroll over alle tiltakene som skal gjennomføres, vil gjennomføringen i praksis være samordnet gjennom planvedtak eller tillatelse og kun være avhengig av finansiering.

For strategiske planer som for eksempel kommuneplanens samfunnsdel forutsettes det at tiltak konkretiseres i underliggende planer og gis nødvendig budsjettdekning gjennom handlingsdel med økonomiplan og følges opp i sektorenes virksomhet.

## 2 LOVGRUNNLAGET FOR SAMORDNING

I dette kapittelet er det gitt en gjennomgang av hovedtrekk ved lovgrunnlaget for samordning i plan- og bygningsloven og sektorlover.

### 2.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er en viktig samordningslov og dette er nedfelt flere steder i loven. Bestemmelser skal sikre samordning både mellom sektorer og mellom forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune:

- Formålsparagrafen § 1-1 angir at planleggingen skal være et sektorovergripende og felles redskap for offentlige myndigheter og organ. Bestemmelsen peker på det sentrale formålet med en samordnet samfunnsplanlegging hvor bruken av arealer og andre ressurser skal vurderes i en bredere samfunnsmessig sammenheng.
- § 3-1 om oppgaver og hensyn i planleggingen slår fast at et hovedformål med planleggingen er å fremme helhet ved å se sektorer, interesser og oppgaver i sammenheng. Samordningen skal få fram de ulike interessene og hensynene som skal avveies i planprosessen, og deretter skal planene være et felles grunnlag for gjennomføring og være forpliktende for alle medvirkende myndigheter.
- I § 3-2 om ansvar og bistand i planleggingen fastslår loven at alle offentlige organer både har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt. Planleggingen skal være en felles arena som alle relevante myndigheter skal delta i for å utveksle og formidle informasjon som kan ha betydning for planleggingen.

Kravene til samordning går også fram i bestemmelsene om medvirkning og til den enkelte plantype.

Innsigelsesinstituttet i § 5 er også et virkemiddel for samordning når det oppstår konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser som ikke lar seg løse i planprosessen. Instituttet sikre at sektorlover blir ivaretatt gjennom planvedtak etter plan- og bygningsloven, det vil si at plan- og bygningsloven blir den samordningsloven den er ment å være. Ordningen med innsigelse til arealplaner ble innført i plan- og bygningsloven av 1985, for å erstatte statlig stadfesting av generalplaner (dvs. kommuneplaner) og fylkesmannens stadfesting av reguleringsplaner. Samtidig ble det lagt til rette for at særlovsbehandling ble samordnet i planbehandlingen, slik at det ikke var behov for to eller flere vedtak i en enkelt plansak.

Kommunene har et ansvar for å følge opp statlig politikk i arbeidet med kommuneplanen og kommunal planstrategi og annen planlegging innenfor kommunens plansystem. Innenfor arealplanleggingen har staten flere virkemidler for å sikre at statlige interesser ivaretas, blant annet innsigelsesinstituttet og statlig plan. Staten eller regionale myndigheter kan ikke instruere innholdet i kommuneplanens samfunnsdel eller kommunal planstrategi, dette

bestemmer kommunen selv. Kommunale planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i områder planer gjelder.

Nivå ↓	Retningslinjer - programmer	Midlertidig båndlegging	Bindende arealplaner
<b>Nasjonalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nasjonale forventninger</li> <li>Statlige planretningslinje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Statlig planbestemmelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Statlig arealplan</li> </ul>
<b>Regionalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regional planstrategi</li> <li>Regional planer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regional planbestemmelse</li> </ul>	
<b>Lokalt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunal planstrategi</li> <li>Kommuneplanens samfunnsdel</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Kommuneplanens arealdel</li> <li>Områderegulering</li> <li>Detaljregulering</li> </ul>

Tabell 2.1 Planverktøyene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i plan- og bygningsloven.

## 2.2 Sektorlovene

Stortinget har vedtatt en rekke sektorlover som kan være i motstrid til hverandre og må samordnes i planprosesser etter plan- og bygningsloven, og når det gis tillatelser etter sektorlovverk.

Sektorlovene forholder seg til plan- og bygningsloven på ulike måter. I tabell 2.2 til 2.6 er det gitt en oversikt over hvilke sektorlover som har særlig betydning for LNFR-utmark, sjø og utbygging og hvilke sammenhenger de har med plan- og bygningsloven. Det er viktig å understreke at det bare er enkelte lover som trenger direkte samordning i en ordinær planprosess. Dette er lover som forvaltes av myndigheter med innsigelseskompetanse.

I tabellene er det tatt ut informasjon om når tillatelse etter sektorlov ikke kan gis uten vedtatt arealplan, om tillatelse kan gis uten vedtatt arealplan og om det i sektorloven legges vilkår og føringer for planleggingen etter plan- og bygningsloven. De enkelte lovene med lovtekst er omtalt i vedlegg 1. Sektorlovene er systematisert etter om de er «overgripende» for temaene LNFR-utmark, sjø og utbygging eller gjelder for de enkelte temaene særskilt.

Lov	Departement	Tillatelse kan <u>ikke</u> gis uten vedtatt arealplan	Tillatelse <u>kan</u> gis uten vedtatt arealplan	Vilkår og føringer for planlegging etter PBL
Kulturminneloven	KLD		•	•
Forurensingsloven	KLD	•		( )
Naturmangfoldloven	KLD	-	-	•
Miljøinformasjonsloven	KLD	-	-	
Folkehelseloven	HOD	-	-	•

Tabell 2.2 Sektorlover som er «overgripende» og relevante for både LNFR-utmark, sjø og utbygging

Lov	Departement	Tillatelse <u>kan</u> <u>ikke</u> gis uten vedtatt arealplan	Tillatelse <u>kan</u> gis uten vedtatt arealplan	Vilkår og føringer for planlegging etter PBL
<i>Friluftsløven</i>	KLD	-	-	( )
<i>Jordlova</i>	LMD		•	•
<i>Reindriftsloven</i>	LMD		•	•
<i>Mineralloven</i>	NFD	•		( )
<i>Markaloven</i>	KLD	•		•
<i>Veiløven</i>	SD	•		•
<i>Jernbaneløven</i>	SD	•		•
<i>Energiløven</i>	OD		•	
<i>Jordskifteløva</i>	LMD	I byggeområder	Innenfor LNF	
<i>E-kom.løven</i>	SD		•	

Tabell 2.3 Sektorlover som er relevante for LNFR-utmark, sjø (friluftsløven, energiløven) og utbygging.

Lov	Departement	Tillatelse <u>kan</u> <u>ikke</u> gis uten vedtatt arealplan	Tillatelse <u>kan</u> gis uten vedtatt arealplan	Vilkår og føringer for planlegging etter PBL
<i>Skogbruksloven</i>	LMD		•	( )
<i>Fjelloven</i>	LMD		•	( )
<i>Viltloven</i>	KLD		•	
<i>Naturopsynsloven</i>	KLD	-	-	
<i>Vannressursloven</i>	OED		•	( )
<i>Motorferdselloven</i>	KLD	Scooterløyper	Skogsbilveger	
<i>Beiteløven</i>	LMD		•	
<i>Vassdragsreguleringsloven</i>	OD		•	

Tabell 2.4 Sektorlover som er relevante for LNFR-utmark og sjø (viltloven, naturopsynsloven)

Lov	Departement	Tillatelse <u>kan</u> <u>ikke</u> gis uten vedtatt arealplan	Tillatelse <u>kan</u> gis uten vedtatt arealplan	Vilkår og føringer for planlegging etter PBL
<i>Havressurslova</i>	NFD		•	•
<i>Akvakulturloven</i>	NFD	•		
<i>Havne- og fravannsloven</i>	SD	•		•
<i>Lakse- og innlandsfiskeløven</i>			•	•

Tabell 2.5 Sektorlover som er relevante for sjø og LNFR-utmark (lakse- og innlandsfiskeløven)

Lov	Departement	Tillatelse <u>kan</u> <u>ikke</u> gis uten vedtatt arealplan	Tillatelse <u>kan</u> gis uten vedtatt arealplan	Vilkår og føringer for planlegging etter PBL
<i>Luftfartsloven</i>	SD	•		( )
<i>Gravferdsloven</i>	KUD	•		( )

Tabell 2.6 Sektorlover som er relevante for utbygging.

## 3 SAMORDNINGSARENAER

Samordning foregår på ulike måter og på ulike arenaer. I prosjektets erfaringsinnhenting har det vært vektlagt å få oversikt over hvilke arenaer kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannen mener er viktig for samordning.

### 3.1 Kommunenes vektlegging av samordningsarenaer

I kommunene ble administrasjonen fra plan, landbruk og miljø intervjuet enkeltvis og noen ganger samlet. Dette var opp til kommunene selv.

#### 3.1.1 Samordning i den kommunale organisasjonen

I alle kommunene som ble intervjuet ble kommunens interne samordning og tverrfaglige arbeid sterkt vektlagt. Samordningen mellom ulike fagavdelinger i kommunen framheves som avgjørende for å ivareta samordning i planlegging og annen enkeltsaksbehandling.

I flere kommuner var det etablert faste «planforum» eller faggrupper der arealplan, teknisk, landbruk, miljø/naturforvaltning, strategi hos rådmannen (avhengig av sakstype) og byggesak (avhengig av sakstype) tar opp plansaker og prinsipielle enkeltsaker. I enkelte kommuner har forumet faste møtedager.



Figur 3.1. Illustrasjon av hvordan en samarbeidsgruppe for plansaker settes sammen i en større kommune. Denne type organisering fremheves som viktig for både kommunens samordning i plansaker og effektiviteten i sakene.

Fullført saksbehandling<sup>3</sup> sees også på som et viktig virkemiddel for samordning i kommunene.

<sup>3</sup> Fullført saksbehandling innebærer at saken er fullstendig belyst før behandling i det første politiske organ. Saksframlegget med forslag til vedtak skal være utformet slik at det skal kunne gå uforandret gjennom hele behandlingsskjeden (eventuelle tillegg dateres). Fullført saksbehandling er en prosess som har som formål å gi grunnlag for å treffe administrative og politiske beslutninger, og samtidig gi grunnlag for å gjennomføre disse beslutningene. Saksbehandler skal involvere nødvendig kompetanse

I noen av kommunene var det interkommunale samarbeidsordninger innen landbruk (felles landbrukskontor) eller kompetanseforum for jord og skog mellom flere kommuner. Fra kommunene ble det oppgitt ulike erfaringer med dette. Noen oppga at kompetanseforum fungerte som en god arena, og at felles landbrukskontor mellom flere kommuner fungerte godt. Andre synes felles landbrukskontor fungerte mindre godt fordi administrasjonen ble sittende på forskjellige steder med ulike saksbehandlingssystem.

### 3.1.2 Planlegging etter plan- og bygningsloven

I kommunene oppgis planleggingen etter plan- og bygningsloven generelt som gode samordningsarenaer. Det vektlegges at planleggingen etter PBL samordner reelle interessekonflikter og har forutsigbare prosessregler med vedtak av folkevalgte organ.

*Bedre samordning og forenkling kan være å «frede» planprosesser, ikke fjerne dem (planlegger i kommune).*

Det pekes i større grad på om plan- og bygningsloven faktisk tas i bruk for å løse samordningsoppgaver, og selve praktiseringen. Dette er nærmere omtalt under tema i kapittel 4 og i prosjektets analyser og anbefalinger (kapittel 5-6).

### 3.1.3 Tilgjengelig kunnskap og kunnskapsdeling

Flere kommuner peker på et tilgjengelig kunnskapsgrunnlag og god kunnskapsdeling som viktig for samordningen. Det blir pekt på at utredningskravene til planleggingen er omfattende, og for mindre kommuner kan det være krevende å ha ressurser til å få gjennomført nødvendige utredninger knyttet til for eksempel samfunnssikkerhet, kulturminner eller naturmangfold.

Flere kommuner oppgir at kunnskap hos regionale fagmyndigheter er viktig for dem i planleggingen. Det samme gjelder digitalt tilrettelagte registreringer av ulike interesser og hensyn.

Samtidig vektlegges at det bør utvikles bedre rutiner for kunnskapsdeling mellom myndigheter og kommunen, herunder om regionale sammenhenger. Det handler mer om kunnskap enn styring for å ivareta regionale hensyn.

### 3.1.4 Regionalt planforum som samordningsarena for kommunene

Regionalt planforum oppgis av kommunene som en samordningsarena, men de har ulike erfaringer. Mange kommuner ønsker at dette skal være en arena for kunnskapsdeling og

---

og fagpersoner internt, og også sørge for at aktuelle råd eller eksterne organisasjoner med et legitimt mandat får uttale seg.

diskusjon. Regionalt planforum er evaluert tidligere<sup>4</sup>. I dette prosjektet er hovedpoenget at kommunene oppgir regionalt planforum som en samordningsarena, men at samordningsfunksjonen kan styrkes ved å videreutvikle den jfr. nærmere omtale under fylkeskommunen og fylkesmannen.

### **3.1.5 Forsøket med statlig samordning av innsigelser**

I diskusjonene om samordning nevner også flere kommuner forsøket med statlig samordning av innsigelser. Forsøket innebærer at Fylkesmannen får et samordningsansvar for innsigelser fremmet av statlige myndigheter, og kan avskjære innsigelser.

Flere nevner forsøket i sammenheng med samordningsbegrepet fordi samordning som begrep har blitt tydeliggjort gjennom forsøket. Enkelte kommuner har dårlig erfaringer med forsøket, og har tatt dette opp spesielt i intervjuene, men dette er ikke et generelt bilde. Hovedinnvendingen hos disse informantene har vært at samhandlingen med regional stat har blitt mer uoversiktlig. Forsøket er under evaluering.

### **3.1.6 Planlegging og samordning utenfor plan- og bygningsloven**

Kommunene utarbeider en rekke tematiske planer som ikke er knyttet til plan- og bygningsloven. Mange av disse er knyttet til de tunge tjenesteområdene innenfor helse og omsorg, skole og tekniske tjenester, men er også knyttet til næringsutvikling og andre tema. For eksempel utmarksområder som beitebruksplan og landbruksplan.

De tematiske planene blir politisk behandlet og samordner interesser innenfor de temaene som tas opp. Medvirkning tilpasses temaet som tas opp.

## **3.2 Fylkeskommunenes vektlegging av samordningsarenaer**

I fylkeskommunene ble det gjennomført intervju med regional plan, planveileder, kulturminner og akvakultur tilpasset situasjonen i de enkelte fylkene. I noen fylker ble intervjuene gjort med flere samlet, i andre med de enkelte fagområdene enkeltvis.

### **3.2.1 Intern samordning i fylkeskommunen**

Fylkeskommunene vektlegger som kommunene, viktigheten av god intern samordning innad i fylkeskommunen for å kunne utøve de fag og samordningsoppgavene fylkeskommunen er pålagt.

---

<sup>4</sup> NIVI-rapport 2015:2. Evaluering av regionalt planforum



*Praktisk en gang i uka internt planforum med gjennomgang av innkomne plansaker. Fått gode rutiner de siste årene. Fungerer godt. Samferdsel, kultur, plan, akvakultur. Fast: kulturminnevern friluftsliv, miljø og klima og planavdelingen. (informant fra fylkeskommune)*

*Ved at fylkeskommunen er konsesjonsmyndighet for akvakultur, har en fått mer kunnskap om temaet og mer samordning av interesser i fylkeskommunen enn det ellers ville vært. (informant fra fylkeskommune)*

Fylkeskommunen har viktige samordningsroller som regional planmyndighet, regional utviklingsaktør, administrator av regionalt planforum, og en veiledningsrolle etter plan- og bygningsloven.

Informanter fra fylkeskommunene vektlegger at de har en rolle som regional aktør og skal se på utvikling og samordning mens fylkesmannen har mer tilsyn og fag. Dette setter fylkeskommunen i stand til å være både en pådriver og veileder. Viktigheten av et tett samarbeid med fylkesmannen framheves som viktig for god samordning i planleggingen.

### **3.2.2 Planlegging etter plan- og bygningsloven**

Også fylkeskommunene fremhever planleggingen etter plan- og bygningsloven som gode samordningsarenaer enten dette gjelder samhandlingen med kommunen om kommunale planer eller fylkeskommunens eget arbeid med regionale planer.

Fylkeskommunen er regional planmyndighet og utarbeider regionale planer for de temaene som er fastsatt i regional planstrategi. I intervjuene er det trukket fram regionale planer for en rekke ulike tema som landbruk, villrein, samordnet areal- og transport og likestilling.

Regionale planer fremheves av fylkeskommunene som viktige samordningsarenaer. Organiseringen av planprosessen gjennom styrings- og prosjektgruppe framheves som viktig for god samordning i prosessene. Det samme gjelder informasjon til berørte og skape felles forståelse for planoppgaven.

### **3.2.3 Regionalt planforum som samordningsarena for fylkeskommunen**

Regionalt planforum etter § 5-3 i plan- og bygningsloven skal i henhold til loven være forum der statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeid med regionale og kommunale planer. Fylkeskommunene som er intervjuet vektlegger regionalt planforum som et viktig samordningsarena, men at det også er et forbedringspotensiale.

Noen vektlegger at dette er utviklet til et reelt diskusjonsforum et «kompetanseforum» der kommunene tar opp utkast til planer før høring, og får innspill til samordningsoppgaven. Andre at det skal være mer stringent med referat, og at dette også forutsettes av enkelte myndigheter for at de skal delta.

*Alle kan delta. Vi legger opp til dialog. Man kan komme med ideer, merknader, signaler. Vi fører ikke referat i etterkant. Det er et bevisst valg fra vår side. Vi tenker at det får folk mer på banen. Håpet er at kommunene skal få noe tilbake. Når det gjelder om det fungerer slik det skal, har jeg en stemme på hver skulder. Det er lav terskel for å delta. Man trenger ikke et mandat for å uttale seg. Dessverre er ikke alle så godt forberedt. Vi evaluerer ordningen hvert år. Noen fylker kjører det annerledes. Vi tenker at det burde være mer formalisert i loven. Da kunne man samordnet godt (informant fra en fylkeskommune).*

### **3.2.4 Nettverkssamlinger, konferanser og kunnskapssamordning**

Planveiledning gjennom nettverkssamlinger og konferanser blir også fremhevet som viktige samordningsarenaer av fylkeskommunen. Gjennom proaktiv planveiledning, konferanser med videre tas det opp temaer og problemstillinger som gir grunnlag for bedre samordning av interesser i planprosessene.

### **3.2.5 Oppbygning av kunnskapsgrunnlag**

Flere av informantene fra fylkeskommunene vektlegger oppbygging av kunnskapsgrunnlag som grunnlag for samordning gjennom planlegging. Dette gjelder oppbygning av digitale temadatalag og veiledningsportaler regionalt tilpasset med kobling til nasjonale registre.

Det framheves også generell kunnskapsoppbygning som kan gi «stordriftsfordeler» og avhjelpe kommunene, for eksempel innen kulturminneundersøkelser.

### **3.2.6 Samordningsarenaer utenfor plan- og bygningsloven**

I intervjuene er det også framhevet gode eksempler på regionale samordningsarenaer utenfor plan- og bygningsloven. Eksempler på dette er samarbeidsprosjekter mellom fylkeskommunen, Statens vegvesen, enkeltkommuner og det lokale næringslivet om stedsutvikling og areal og transportplanlegging. Prosjektene følges opp med handlingsprogrammer og avtaler og gir føringer for videre planlegging etter plan- og bygningsloven. Det vises også til samarbeidsavtaler om planlegging og oppfølging av samordnede planer mellom fylkeskommunen og kommunene.

*Vi har samarbeidsavtaler mellom oss og hver enkelt kommune i fylket. Dette er avtaler som ordførerne signerer. De er knyttet opp mot kommunale og regionale planene. Vi møtes med kommunen en gang i året og ser på behov for revidering. Det går på tvers av organisasjonen (Informant fra en fylkeskommune).*

### 3.3 Fylkesmennenes vektlegging av samordningsarenaer

Hos fylkesmennene ble det gjennomført intervju med plankoordinator, miljøvernavdeling, landbruksavdeling, juridisk avdeling og samfunnssikkerhet tilpasset organiseringen i de enkelte fylkene.

#### 3.3.1 Intern samordning hos fylkesmannen

Også hos fylkesmennene vektlegges den interne samordningen mellom fagavdelinger hos fylkesmannen som viktig for samordning.

*Vi har en egen plangruppe med folk fra ulike avdelinger. Landbruk, miljø. Helse bidrar+ beredskap har en link ut i denne faggruppen. Vi diskuterer hvorvidt vi skal ha med undervisning. Det er viktig for eksempel med tanke på barn og unge. Vi vil gjerne ha de med, men de har ikke alltid kapasitet (informant hos fylkesmannsembete).*

Det fremheves også at fylkesmennene har mange sektormyndighetsoppgaver som må sees i sammenheng.

*Fylkesmannen har viktige sektormyndighetsoppgaver blant annet innenfor miljø- og landbruksområdet. Disse interessene skal sammenstilles og vektet mot andre viktige samfunnsinteresser. Internt brukes ressurser på å øke bevisstheten rundt rolleforståelse hos egne ansatte. Mange ønsker å jobbe hos oss ut fra at de har særskilt interesse for en spesiell sektor, et fagområde, - men for å jobbe med sakene hos fylkesmannen må man også ha evne til og forståelse for helhetstenking (informant hos fylkesmannsembete).*

I tillegg til den interne samordningen vektlegges også samarbeid og samordning med fylkeskommune, statens vegvesen, jernbaneverket og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Samarbeidet med fylkeskommunen vektlegges spesielt.

#### 3.3.2 Planlegging etter plan- og bygningsloven

Også fylkesmennene framhever planlegging etter plan- og bygningsloven som viktige samordningsarenaer. Flere peker på at det er viktig at samordningspotensialet planleggingen etter plan- og bygningsloven har, tas i bruk. Noen av informantene mener også at det burde vært utarbeidet regionale planer for flere tema, og at fylkeskommunen burde vært mer aktiv på dette området.

Det pekes også på flere dilemmaer knyttet til kommunens samordningsansvar og hvordan planarbeid gjennomføres, og i hvilken grad vedtatte planer følges opp. Flere peker på at gode planer er effektivisering framfor en utstrakt bruk av enkeltsaksbehandling og dispensasjoner. Disse forholdene er nærmere omtalt i kapittel 5.

*Dispensasjonssaker behandles etter to eller flere lovverk, det er uheldig. Dersom man ikke ga dispensasjon ville man få mer effektiv behandling gjennom plan. Bør stimulere til at mest mulig behandles gjennom plan.*

*Var tidligere noe skeptisk til behandling av saker etter bare PBL i forhold til å ivareta landbrukshensyn gjennom behandling etter jord og skogbrukslov. Ser nå at den samordningen som skjer gjennom å behandle areal i en reguleringsplan er mye enklere og gir også ofte bedre resultat enn for eksempel å behandle det som dispensasjon etter PBL og omdisponering etter jordloven (informant fra fylkesmannen).*

### **3.3.3 Forsøket med samordning av innsigelser vektlegges i ulik grad som samordningsarena**

Flere av fylkene som inngår i dette prosjektet omfattes av forsøket med statlig samordning av innsigelser. I intervjuene med flere av kommunene er forsøket tatt opp som en samordningsarena, men med ulike erfaringer.

I intervjuene med fylkesmennene nevnes forsøket, men forsøket vektlegges i ulik grad som samordningsarena. I tillegg legges det vekt på at samordning av statlige interesser har vært en viktig og prioritert oppgave for fylkesmannen før forsøket kom. Det er også få saker der innsigelser avskjæres.

### **3.3.4 Regionalt planforum som samordningsarena for staten**

I de fylkene som har et aktivt regionalt planforum oppgir fylkesmennene at de har gode erfaringer med dette som samordningsarena, og at samarbeidet med fylkeskommunen om planforum er god. Samarbeidet i tidlig planfase vektlegges spesielt.

I noen fylker vektlegges at både fylkeskommunen og fylkesmannen stiller med ledernivå for å kunne gi gode avklaringer, og svare ut at kommunene ofte møter med rådmann og også ordfører.

Andre peker på at de er opptatt av å videreutvikle arbeidet i et samlet planforum og prioritere dette framfor møter med en og en. Dersom det er oppklarende spørsmål gjøres det en til en, mens diskusjon om løsninger løftes inn i planforum hvor ulike regionale myndigheter deltar.

### **3.3.5 Kunnskapssamordning gjennom formidling, nettverkssamlinger og konferanser**

Også fylkesmennene vektlegger kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling som viktig for god samordning.

Samarbeidet med fylkeskommunen og andre regionale myndigheter og kartverket om digitale temabaserte informasjons- og kunnskapsplattformer er en del av dette.

En annen viktig del er formidling og diskusjon gjennom tematiske regionale nettverkssamlinger og konferanser der kommunene og regionale myndigheter deltar.

### 3.4 Oppfatning hos noen andre myndigheter

I tillegg til kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene er det her gitt en gjennomgang av synspunkter fra noen andre myndigheter som i mindre grad er dekket gjennom den tematiske gjennomgangen i kapittel 4.

#### 3.4.1 Mattilsynet

Mattilsynet oppgir at det ofte er de som bringer fram drikkevannsinteressene i en plansak. De er den eneste høringsparten i forhold til drikkevann, og har stor mulighet for innflytelse fordi de har innsigelsesmyndighet. Det arbeides internt for å heve kompetansen på behandling av arealplaner.

Selv om de ikke alltid får gjennomslag for sine merknader, ser de at innspillene de gir blir tatt med i prosessene og vurdert/svart ut. På den måten opplever de at kommunene tar ansvaret med å samordne ulike interesser, også Mattilsynets.

I noen få tilfeller brukes reguleringsplan som virkemiddel for å sikre beskyttelse av en grunnvannskilde gjennom avklaring av arealformål og restriksjoner for bruk av areal. Mattilsynet oppgir at dette har vært et nyttig verktøy for dem. Gjennom reguleringsplanen er det gjort konkrete vurderinger av soner og restriksjoner som har gjort det enklere for Mattilsynet å følge opp.

#### 3.4.2 Kystverket

Ansvar og myndighet etter havne og farvannsloven er delt mellom kommune og stat. Ansvaret for havne- og farvannsloven er delt mellom kystverket og kommunen, og kystverket opplever innimellom at det ikke er nok kunnskap om sektorlovverket hos kommunene. Det kan få konsekvenser for sikkerhet og fremkommelighet.

Kystverket har ansvar og myndighet for tiltak som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i biled og hovedled og for tiltak i kommunens sjøområde som kan påvirke sikkerheten eller fremkommeligheten i biled og hovedled. Kystverket har også ansvar og myndighet for tiltak som er spesifisert i forskrift om tiltak som krever tillatelse av Kystverket, deriblant akvakultur, broer, luftspenn, rørledninger for gass og tiltak som krysser en kommunegrense. For alle tiltak gjør kystverket en vurdering etter havne- og farvannsloven for om det kan gis tillatelse til tiltaket eller ikke. I behandling av søknader etter havne- og farvannsloven sendes søknaden til uttalelse hos berørte myndigheter, bl.a. fiskeridirektoratet, fylkesmannen, norsk maritimt museum og kommunal havnemyndighet før det fattes vedtak i saken.

Kystverket vektlegger regionalt planforum som en viktig samordningsarena, en god arena for å informere om lovverket og høre andre myndigheters holdning til planer.

Det vektlegges også at det er nødvendig med behandling etter forskjellig lovverk. I planprosessene er det ikke alltid klart hvordan tiltak skal være. Havne- og farvannsloven gir mulighet til å sette vilkår for eksempel om lyssetting, merking osv.

## 4 SAMORDNING I LNFR, SJØ OG VED STØRRE UTBYGGINGER

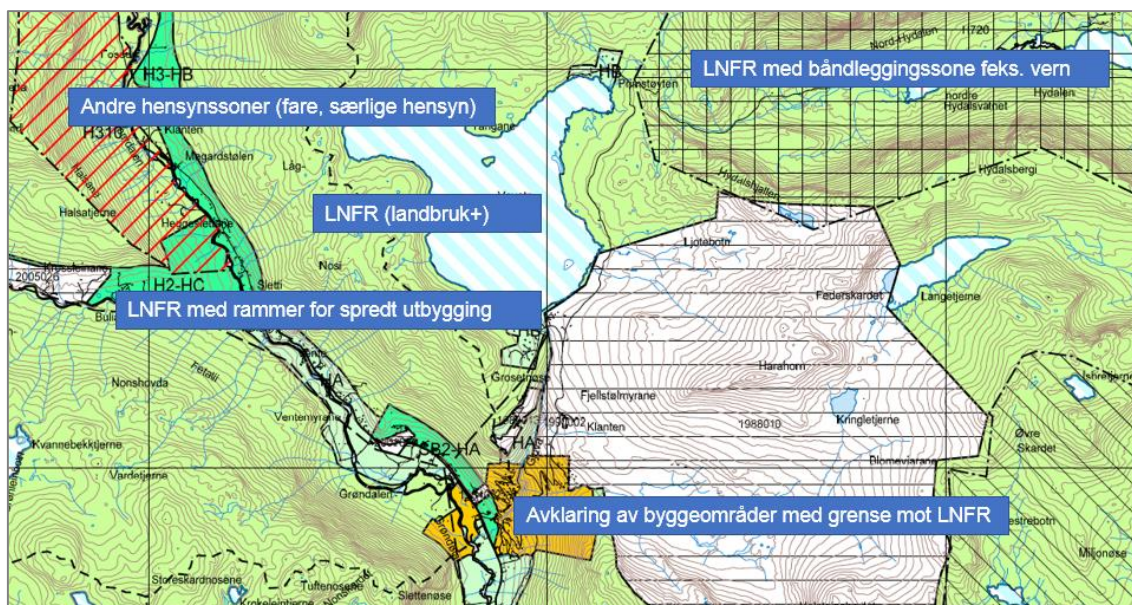
I dette kapitlet er det gitt en gjennomgang og vurdering av informasjon og eksempler informantene i prosjektet har gitt for de tre hovedområdene LNFR, sjø og utbygging som prosjektet skal fokusere på.

I gjennomgangen er det lagt vekt på å få fram gode eksempler på samordning og muligheter og utfordringer ved samordning etter plan- og bygningsloven og sektorlovverket.

### 4.1 LNFR

LNFR (landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift) omfatter store arealer i mange kommuner og samordning berører blant annet;

- Avgrensningen mellom områder for utbygging og LNFR
- Spredt utbygging i LNFR-områdene med avklaringer i kommuneplanens arealdel
- Forvaltning av LNFR områder etter sektorlovverk
- Forholdet til områder som er vernet etter naturmangfoldloven og lagt ut i kommuneplanens arealdel med hensynssone båndlegging etter § 11-8 pkt. d)



Figur 4.1. Samordning i LNFR områder berører flere temaer knyttet til plan- og bygningsloven og forvaltning etter sektorlover. Kartutsnittet er tilfeldig valgt fra en vedtatt arealdel til kommuneplan.

#### 4.1.1 Avklaring av utbyggingsområder i forhold til LNFR

Avgrensningen mellom områder som legges ut til bebyggelse og anlegg og samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur etter § 11-8 pkt. 1 og 2 i plan- og bygningsloven og LNFR-områder oppgis i flere av kommunene som en viktig problemstilling når



kommuneplanens arealdel revideres. For dette oppgis det generelt å være gode samordningsarenaer gjennom planleggingen etter plan- og bygningsloven. Hovedutfordringene for samordning er knyttet til selve praktiseringen som er omtalt nærmere i kapittel 5.

*Lover som er delvis samordnende blir påvirket av planer etter PBL. For eksempel omdisponering av dyrka mark til for eksempel boligtomt kan enten skje ved at arealet legges ut til byggeområde i reguleringsplan eller at omdisponering behandles etter jordlova § 9 og som dispensasjon etter PBL § 19-2. Dersom behandlingen skjer som en dispensasjon skjer det ingen samordning – da må saken behandles etter både jordlova og plan- og bygningsloven. (Informant fra fylkesmannen)*

#### **4.1.2 Spredt utbygging og påbygg/tilbygg i LNFR-områdene**

Flere kommuner peker på at det er ønskelig å ha mulighet til å ha bestemmelser for eksisterende bolig og fritidsbebyggelse i LNFR-områder slik at de kan behandle søknader om påbygg/tilbygg uten dispensasjon. Eksempelvis følger det med standardheving av hytter ofte behov for å bygge på et mindre tilbygg for å få plass til sanitærløsninger. Enkelte store hyttekommuner ønsker å åpne for dette i LNFR-områder direkte på grunnlag av kommuneplan. Kommunene opplever at dette er et plangrep som er nyttig for dem og reduserer antallet dispensasjonssaker, men som fylkesmannen ofte er skeptisk til.

*Med standardheving ble det behov for å bygge på for å få plass til sanitærløsninger – bad – og i stedet for dispensasjon eller krav om regulering, la vi inn bestemmelser om at alle eksisterende hytter i LNFR-områder (med unntak av stølshus, jakt- og gjeterbuer) defineres som spredt hytteområde med tilhørende bestemmelser. (Informant fra kommune)*

#### **4.1.3 Politisk behandling av prinsippaker i forvaltningen av LNFR områdene**

Innenfor LNFR-områdene gjelder en rekke sektorlover jfr. kapittel 2.2. Med bakgrunn i intervjuene i kommunene er det sett på hvordan denne forvaltningen samordnes for de mest anvendte sektorlovene.

Informasjonene fra kommunene viser at mange kommuner i større eller mindre grad har politisk behandling etter sektorlover i LNFR-områdene. Det samme gjelder vurdering i forhold til vedtatte kommunale planer.

I tabell 4.2 til 4.4 er det gitt en oversikt over hvordan forvaltningen av viktige sektorlover i LNFR områdene blir vurdert i forhold til kommunale planer og politisk prinsippbehandling.

Sakstype	Lovgrunnlag	Blir sakene vurdert i forhold til kommunale planer	Politisk behandling ved prinsippaker
Fradeling	Jordlova	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>
Boplikt – Ved kjøp av eiendom	Konsesjonsloven	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>
Konsesjons- og boplikt Landbrukseiendom	Konsesjonsloven	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>
Driveplikt	Jordlova	<i>Ja</i>	<i>Ja</i>
Motorferdsel	Lov om motorferdsel	<i>Vi hadde tidligere egen plan for motorferdsel. Denne er nå opphevet</i>	<i>Ja</i>
Nydyrking	Forskrift om nydyrking	<i>Ja – formål i kommunedelplan eller ev. reguleringsplan</i>	<i>Ja</i>
Landbruksveier	Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier	<i>Ja – formål i kommunedelplan eller ev. reguleringsplan</i>	<i>Ja</i>

Figur 4.2. Eksempel kommune 1. Behandling av tillatelser etter sektorlover og samordning med kommunale planer og politiske prinsippvedtak.

Sakstype	Lovgrunnlag	Blir sakene vurdert i forhold til kommunale planer	Politisk behandling ved prinsippaker
Fradeling	Jordlova	<i>Nei</i>	<i>Nei</i>
Boplikt – Ved kjøp av eiendom	Konsesjonsloven	<i>Nei</i>	<i>Nei</i>
Konsesjons- og boplikt Landbrukseiendom	Konsesjonsloven	<i>Ja enkelte saker (kommuneplan)</i>	<i>Nei</i>
Driveplikt	Jordlova	<i>Nei (svært få saker)</i>	<i>Nei</i>
Motorferdsel	Lov om motorferdsel	<i>Ja, enkelte saker (kommuneplan, reguleringsplan)</i>	<i>Ja</i>
Nydyrking	Forskrift om nydyrking	<i>Nei</i>	<i>Nei</i>
Landbruksveier	Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier	<i>Nei</i>	<i>Nei</i>

Figur 4.3. Eksempel kommune 2. Behandling av tillatelser etter sektorlover og samordning med kommunale planer og politiske prinsippvedtak.



Sakstype	Lovgrunnlag	Blir sakene vurdert i forhold til kommunale planer	Politisk behandling ved prinsipp saker
Fradeling	Jordlova	<i>Kommuneplan</i>	<i>Ja</i>
Boplikt – Ved kjøp av eiendom	Konsesjonsloven	<i>Kommuneplan</i>	<i>Ja</i>
Konsesjons- og boplikt Landbrukseiendom	Konsesjonsloven	<i>Kommuneplan</i>	<i>Ja</i>
Driveplikt	Jordlova	<i>Kommuneplan</i>	<i>Ja</i>
Motorferdsel	Lov om motorferdsel	<i>Kommuneplan</i>	<i>Ja</i>
Nydyrking	Forskrift om nydyrking	<i>Kommuneplan</i>	<i>Nei</i>
Landbruksveier	Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier	<i>Kommuneplan</i>	<i>Nei</i>

Figur 4.4. Eksempel kommune 3. Behandling av tillatelser etter sektorlover og samordning med kommunale planer og politiske prinsippvedtak.

Kommunenes praktisering ved behandling av tillates etter sektorlovene vist i tabell 4.2 til 4.4, innebærer at disse sakene også samordnes med føringer i kommuneplanen og andre planer kommunen har vedtatt for samfunns- og arealutvikling. Kommunen kan derved legge en politikk for denne forvaltningen ved at kommuneplanen skal legges til grunn for sektorenes virksomhet.

Flere kommuner har en praksis som har varianter av eksemplene vist i figur 4.2 til 4.4.

I flere kommuner er det også trukket fram eksempler på tematiske planer for LNFR områdene behandlet som tematiske kommunedelplaner eller tematiske planer. Dette gjelder landbruksplaner, beitebruksplaner og planer for stier og løyper.

Det er også vist eksempel på løypeplan som også går inn i områder vernet etter naturmangfoldloven. Her har det vært en samordning av løypekjøring både innenfor og utenfor verneområdet gjennom en tematisk kommunedelplan og samordning mellom kommunen, fylkesmannen og brukerinteresser. Kommunedelplanen skal ligge til grunn ved revisjon av forvaltningsplanen for verneområdet. Både kommunen og fylkesmannen oppga at de hadde gode erfaringer med dette arbeidet.

**Eksempel på dårlig samordning:** For eksempel veibygging til eksisterende hytter som ligger som satellitter i utmarksteiger. Noen veger ble løst som ledd i skogsbilvegprosjekt og ga hytteadkomst, mens andre veier ble behandlet etter PBL. Det skapte mye støy når to veger ble behandlet etter ulike lovverk, og ga behov for bedre koordinering. Prinsippet nå er å avklare hva som er det primære formålet med veien for å avgjøre hvilket lovverk den skal behandles etter. Behandling som skogsbilveg krever ikke nabovarsel (Informant fra kommune)

#### 4.1.4 Tiltak i LNFR, landbruk pluss og interessekonflikter

Grenseland mellom LNF og LNF spredt næring som gårdstilknyttet næringsvirksomhet er tatt opp av flere informanter. Veilederen *Plan og bygningsloven og Landbruk pluss (T-1444)* går opp grensene for hva som er innenfor og utenfor LNF-formålet. Informanter fra blant annet fylkesmannen peker på at dette gir en grei avklaring, men at mange ønsker å gjøre tiltak som går ut over dette. Det dreier seg da om reelle interessekonflikter som ikke kan samordnes bort, men som må løses for eksempel gjennom planleggingen.

Her oppgir flere informanter både hos kommunene og fylkesmennene at det er mulig å lage reguleringsplan for å avklare dette, men det er høye kostnader med å lage reguleringsplan. Begrensninger i forhold til konsulenthonorar, gebyrer for planbehandling og arkeologiske registreringer gir kostnader som ofte gjør det uhensiktsmessig å regulere dersom det er mindre tiltak det er ønske om.

Er det ønske om en sterkere grad av tilrettelegging og samordning blir derved kommunens egen arealplanlegging en viktig samordningsarena for dette, enten det gjøres gjennom kommuneplanens arealdel, kommunedelplan eller områderegulering.

#### 4.1.5 Samordning ved forvaltning av verneområder.

Samordning ved forvaltning av verneområder er tatt opp av flere hos kommunene, fylkeskommunen og fylkesmannen som et saksområde der det har vært konflikter. Noen typer dispensasjoner (for eksempel byggesaker og motorferdsel) må behandles både etter verneforskriften og plan- og bygningsloven. I tillegg må grunneier gi tillatelse.

Flere peker på at disse sakene behandles etter prinsippet «om avklaring etter strengeste regelverk» først. Dersom saken avklares etter verneforskriften, er det som regel kurant også etter plan- og bygningsloven, men ikke i alle saker. Plan- og bygningsloven har flere muligheter til å sette vilkår, fore eksempel til utforming av bygg.

Det framheves også fordeler med behandling etter ulike lovverk, fordi de ivaretar ulike hensyn som krever ulik kompetanse. Skal behandlingen for eksempel legges i ett organ må dette organet få tilført nødvendig parallell kompetanse for eksempel knyttet til byggesak og det vil trolig føre til økt byråkratisering. Alternativet vil da være at kommunen får større ansvar.

*For verneområder er det nå lokale forvaltningsstyret. Det er dette styret som behandler saken etter verneforskriften (en del saker er delegert til forvalter). Nasjonalparkstyrets vedtak kan påklages av Fylkesmannen. Kommunene behandler saken etter særlovgivning, som motorferdsellova og Plan- og bygningslova. Siden behandlingen etter verneforskriften gjerne er strengest, behandles søknaden gjerne først av nasjonalparkstyret. Men er det hastesaker, kan behandlingen skje parallelt. Både kommunene og nasjonalparkstyret skal forholde seg til naturmangfoldlovas bestemmelser (§§ 8-12) ved saksbehandlingen. Kommunene og nasjonalparkstyret sender hvert sitt svar til søker. (Informant hos fylkesmannen)*

Fra kommunene er det påpekt at det kunne vært gjort enkelte forenklinger for eksempel ved at kommunene i lokal forskrift kunne åpnet for at bruk av snøscooter i samsvar med løyve gitt av verneområdeforvaltningen ikke er søknadspliktig. Også andre justeringer av praksis kan gjøre det noe enklere for søkerne.

Flere peker imidlertid på at hovedårsaken til konfliktnivået er reelle interessekonflikter i saker der interesser er ivaretatt gjennom lov eller verneforskrift.

#### **4.1.6 Nydyrking og planlegging av driftsbygninger**

Enkelte av informantene har pekt på at nydyrking også kan samordnes i reguleringsplan, men dette er ikke omtalt spesifikt i nydyrkingsforskriften. I noen reguleringsplaner for større veisaker er det regulert inn nydyrking i planene. Da er det ikke behov for å behandle nydyrkingen etter nydyrkingsforskriften. En reguleringsplan har en mere omfattende prosess enn det som ligger i nydyrkingsforskriften.

Det er også trukket fram at det ikke må søkes om frigivelse av dyrka mark etter jordlova for driftsbygninger i landbruket. I plan- og bygningsloven av 2008 ble det gitt mulighet for å styre dette<sup>5</sup>, men at det gjøres i liten grad. Omdisponering av dyrka mark for driftsbygninger er følgelig ikke tema hverken etter jordlov eller plan- og bygningsloven.

#### **4.1.7 Bestemmelser til LNFR-områdene i kommuneplanens arealdel**

Det har i prosjektet vært reist spørsmål om det kan gi bedre samordning i LNFR-områdene om kommunene kan gi bestemmelser til hensynssone etter § 11-8 c), om kategorien skal kunne splittes på landbruk, natur og friluft (L, N, og F), og om det bør åpnes for at kommunene kan gi bestemmelser til LNFR-områdene.

Utgangspunktet er at kommunene i dag kan både gi rettslig bindende bestemmelser og formål for L, N, F områder enkeltvis gjennom reguleringsplan, men ikke gjennom kommuneplanens arealdel. Bestemmelser til disse områdene vil kunne legge begrensninger på stedbunden næring som kan utløse erstatningsplikt for å realiseres. Dersom de samme forholdene skal kunne bindes gjennom kommuneplanens arealdel må forholdet til særskilt varsling og mulig erstatning også håndteres på dette plannivået.

I og med at virkemidlene allerede ligger der i plan- og bygningsloven dersom område- eller detaljregulering tas i bruk, og arealer kan båndlegges i kommuneplanen med hjemmel i § 11-8 d) i påvente av regulering, er det ut fra et samordningsperspektiv i liten grad kommet fram forhold som tilsier at ytterligere bruk av bestemmelser på kommuneplannivået vil styrke samordningen. Det er viljen til å bruke virkemidlene som er tilgjengelige og ta eventuelle økonomiske konsekvenser som vil være avgjørende.

Ett tema som kan være aktuelt med hensyn til bestemmelser i kommuneplanens arealdel er eventuell rammeavklaring av områder for skogsbilveier jfr. kapittel 5.10.

---

<sup>5</sup> PBL 2008 § 11-11 pkt. 1

## 4.2 Sjø

I sjøområdene har informantene særlig vektlagt samordning når det planlegges for og gis tillatelse til akvakulturanlegg. Noen peker også på at tang og tarehøsting (tillatelse gis av Fiskeridirektoratet) har blitt et viktigere saksfelt de senere årene, og i noen grad også oppbevaring av leppefisk som behandles etter havne og farvannsloven og som byggesak i kommunen.

For akvakulturanlegg gir fiskeridepartementet/fiskeridirektoratet konsesjon knyttet til biomasse. Fylkeskommunen er myndighet for akvakulturtillatelse (lokalitet). Kommunen er planmyndighet for rettslig bindende arealplan i sjø og behandler akvakulturtillatelse. Tillatelse til akvakultur kan ikke gis i strid med vedtatt arealplan i henhold til akvakulturlovens § 15.

Søknader om lokalisering av akvakultur mottas og kvalitetssikres av fylkeskommunen før de sendes kommunen, fylkesmannen, kystverket, mattilsynet og fiskeridirektoratet til høring. Søker skal i samarbeid med kommunen gjøre saken kjent i 4 uker. Kommunen mottar høringsuttalelser lokalt. Kommunen skal gi uttalelse om kommunale planer, og kan legge ned bygge- og deleforbud og sette krav om reguleringsplan

### 4.2.1 Eksempel på gode samordningserfaringer i sjø

Flere av informantene peker på at sjøområdene krever både et kunnskapsgrunnlag og forvaltning som samordnes over kommunegrense.

Som et eksempel på god samordning er det vist til et arbeide med en felles kystplan for en hel region. Arbeidet organiseres i delregioner og forankres som interkommunalt plansamarbeid etter § 9 i plan- og bygningsloven.

Et viktig siktemål med å bruke kommuneplanens arealdel i form av kommunedelplaner for de enkelte kommunenes sjøareal har vært å komme fram til regionale arealavklaringer som er direkte juridisk bindene. Ansvar for planarbeidet ligger da også hos lokal planmyndighet (kommunene), mens regional planmyndighet (fylkeskommunen) er fasilitator.

Planarbeidet har samordnet alle interesser i sjøområdene, etablert et felles kunnskapsgrunnlag i form av utredninger i sjø kommunene enkeltvis vanskelig kunne gjennomført, metode for konsekvensutredning av arealendringer, og en harmonisering i bruk av arealformål og bestemmelser. Harmoniseringen vil også gjøre senere revisjoner enklere.

Viktige suksessfaktorer for samordningen oppgis at det vært avsatt tilstrekkelige ressurser til planarbeidet, og organiseringen med politisk og administrativt samarbeid over kommunegrensene. At både politikere og administrasjonen i kommunene ble involvert oppgis som en viktig suksessfaktor.

Det er også vektlagt at en ikke skulle gå langt inn på land, men bruke generell kystkontur som plangrense og være tydelig på ambisjonsnivå. «Gjøre det godt nok, men vi skal komme oss i gjennom».

For å foreta reell samordning med andre interesser (fiskeri, forsvar, friluftsliv, kulturmiljø, naturmangfold, farleder, småbåthavner, reiseliv, samfunnssikkerhet mv) ble det valgt å avklare «enbruksområder», det vil si at nye og utvidelse av eksisterende områder for akvakultur ble lagt ut som formålet akvakultur etter § 11-7 nr. 6 i plan- og bygningsloven. Vurderingene av lokaliteter baserte seg blant annet på innspill fra næringen.

#### 4.2.2 Ulike strategiske grep for samordning i kommuneplanens arealdel

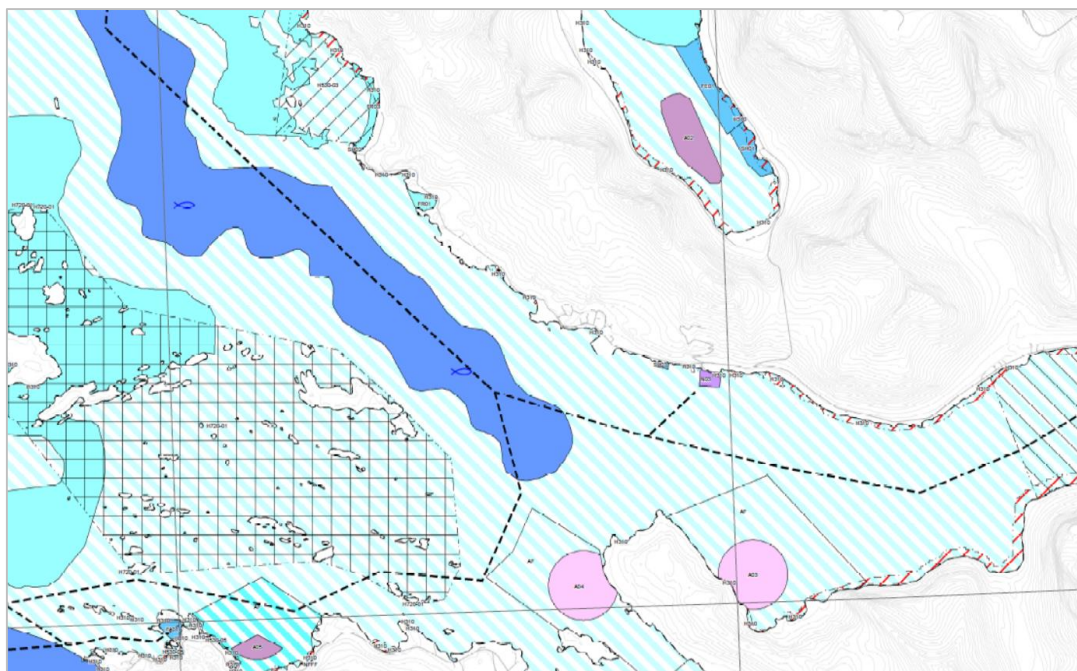
Flere av informantene har tatt opp at det er ulik strategisk tilnærming for hvordan arealbruk i sjø samordnes i kommuneplanens arealdel. Det er to hovedgrep for dette:

- «Enbruksområder» det vil si utlegging av områder for akvakultur etter § 11-7 nr. 6 i kommuneplanens arealdel basert på innspill fra næringen og samordning med hensyn og brukerinteresser.
- «Flerbruksområder» det vil si en klargjøring av områder i sjø der det er hensyn og brukerinteresser som gjør at det ikke kan etableres akvakulturanlegg, og en åpning for akvakulturanlegg i alle andre sjøområder dersom dette kan tillates av sektormyndighetene.

I planeksemplene i figur 4.5 og 4.6 er disse to hovedgrepene illustrert.



Figur 4.5. Eksempel på arealdel til kommuneplanen der det er valgt en «flerbruksløsning». Akvakulturanlegg kan tillates i sjøområder der det ikke er registrert andre brukerinteresser. Planeksemplet er tilfeldig valgt.



Figur 4.6. Eksempel på arealdel til kommuneplanen (kommunedelplan) der det er valgt en «enbruksløsning». Konkrete områder for lokalisering av akvakultur er avklart med formål i planen. Planeksemplet er tilfeldig valgt.

Kommuneplaner som avklarer akvakultur gjennom konkrete områder og formål «enbruksområder», vil ut fra et samordningsperspektiv foreta en reell samordning og konfliktavklaring mellom ulike brukerinteresser. Det vil derved gi større forutsigbarhet for ulike brukerinteresser og arbeidet med etterfølgende akvakulturtillatelse vil kunne gå raskere. Konsekvensutredningen av planen vil også bli mer konsistent. Dette vil imidlertid være mer krevende planprosesser som blant annet krever et sterkere samarbeid med næringen, og være mer tilnærmet arealplanleggingen på land.

Kommuneplaner som avklarer andre interesser og ellers åpner generelt for etablering av akvakulturanlegg dersom det kan tillates av sektormyndigheter, det vil si «flerbruksområder», vil ut fra et samordningsperspektiv bare foreta en delvis samordning av arealbruken. Den resterende samordningen overlates til akvakulturtiltatsen. Dette vil kunne gi enklere planprosesser, men mer krevende prosesser knyttet til akvakulturtiltatsen. Enkelte informanter fra kommunene peker også på at mange brukerinteresser har vanskelig for å få med seg konsekvensene når det arbeides med en akvakulturtiltatsen. Konsekvensutredningen av arealdelen vil også mangle informasjon for å beskrive samlede virkninger.

Ut fra et samordningsperspektiv bør kommuneplanavklaringer i sjøområder avklare konkrete lokaliseringer «enbruksområder». Dette vil sikre full samordning av lokaliseringen gjennom plan- og bygningsloven og vil gi bedre reell medvirkning fram til tillatelse gis. Fylkeskommunene og kommunene bør samarbeide tett om kommuneplanleggingen i sjø.

## 4.3 Utbygging

Informantene er også bedt om erfaringer med samordning i større utbyggingsprosjekter. Det er i denne sammenheng trukket fram planlegging av tre større riksveiprosjekter og planlegging for utvikling av et tettsted.

### 4.3.1 Samordning i riksveiprosjekter

De tre prosjektene som er framhevet er alle store riksveiprosjekter. To er tatt fram fordi samordningen har vært god, mens ett er tatt fram fordi det stilles spørsmål ved om kommunen har det reelle samordningsansvaret som planmyndighet eller ikke. Alle informantene er utenfor statens vegvesen og gir der synspunkter utenfra. Det er også viktig å understreke at informasjonen er basert på enkelte informanter som selv har valgt hva de vil vektlegge.

Samlet er det imidlertid samme retning i begrunnelsene for hvorfor samordningen fungerte godt eller dårlig fra ulike informanter på ulike steder i landet.

### 4.3.2 Eksempel 1. Større riksveiprojekt hvor samordningen fungerte godt

Dette er et veiprojekt som flere informanter på regionalt nivå og lokalt nivå har framhevet. Planprosessen gikk hurtig og effektivt til tross for stor kompleksitet og mange interessekonflikter.

Det ble nedsatt en arbeidsgruppe tidlig i prosessen der kommunen, Statens vegvesen, fylkesmannen, Norges vassdrags- og energidirektorat og fylkeskommunen deltok.

Arbeidet startet med mange alternative veglinjer, men arbeidsgruppa la tidlig bort uaktuelle traséer. Pga. mange konflikter ved å legge vegen i dalbunnen (jordvern, verna vassdrag, tettsteder, flomfare, kvikkleir, boliger mm), hadde det enkleste for mange interesser vært veglinje oppe i dalsiden. Statens vegvesen mente dette ikke var aktuelt hverken teknisk og økonomisk og dalsidealternativene ble lagt bort.

For å sikre etterprøvbare valg som ble tatt, ble det lagt grundig dokumentasjon og argumentasjon til grunn før traséer ble lagt i skuffen. Før dalsidealternativet ble lagt bort måtte statens vegvesen grundig dokumentere hvorfor en veilinje her ikke kunne gjennomføres. Denne argumentasjonen (teknisk og økonomiske grunner) ble helt bevisst gjort så grundig og etterprøvbart at dalsideløsningen ikke skulle bli aktualisert igjen når konfliktene i dalbunnen begynte å materialiseres.

Tett dialog underveis, respekt for ulike syn og fokus på at man måtte komme frem til en omforent løsning, førte til at en kom frem til et kompromissresultat de deltakende aktørene kunne samle seg rundt.



*Hvorfor ble dette en bra prosess: Samordning på lavest mulig nivå. Beskjed til saksbehandlerne: «Snakk med hverandre! Ha respekt for ulike roller og interesser, og ha fokus på at det er et felles ansvar å finne en løsning! Veien skal frem!»*

#### **4.3.3 Eksempel 2. Større riksvegprosjekt hvor samordningen fungerte godt**

Dette er et større riksveiprosjekt som involverte flere kommuner der det ble brukt statlig plan med tidsfrist for når den skulle være ferdig. Prosjektet hadde god ressurstillgang og samordningen fungerte godt. Viljen til samordning og deltagelse i prosessen sammen med ressurstillgangen blir framhevet som avgjørende for hvorfor samordningen fungerer godt.

*Ville tatt mer tid å få dette til med kommunal planprosess og koordinering mellom mange kommuner. Ulempen med statlig plan er at det ikke finnes innsigelsesmyndighet. Men vegvesenet har samordnet godt fordi de har fått nok kunnskap. Statens vegvesen her er et kompetansemiljø.»  
(informant fra fylkeskommune)*

#### **4.3.4 Eksempel 3. Større riksvegprosjekt hvor det stilles spørsmål om kommunens samordningsansvar er reelt**

Dette eksemplet er trukket fram av informant fra kommune og berører spørsmål om kommunen har et reelt samordningsansvar i større vegprosjekter eller ikke. I denne saken ble det lagt ut 8 alternativ til offentlig ettersyn, og Statens vegvesen hadde selv innsigelse til 7 av dem. For kommunen blir da samordningsansvaret som planmyndighet i mindre grad reelt.

*Mye har blitt bedre, og bra at vegsaker nå går med kommunedelplan og reguleringsplan. Men i noen store vegsaker blir kommunen rein sandpåstrøer. Noen ganger er det bedre med statlig reguleringsplan – kalle en spade for en spade. Kommunen opplever å bli et gissel (informant fra kommune)*

#### **4.3.5 Tettstedsutvikling**

Dette eksemplet er trukket fram av informant fra kommune som et godt eksempel på samordning, men også nevnt av informanter fra fylkeskommune. Omfatter planlegging for industriutvikling av hjørnesteinsbedrift, omdisponering av areal for idrett med ny lokalisering mm, og tilbakeføring av areal lagt ut til industri til landbruk. Det var tidspress fra en større næringsaktør.

Kommunen vektla at det var positiv holdning hos regionale myndigheter fra starten av planleggingen. Det ble gjennomført møte med de enkelte statlige aktørene som ble berørt. Planprosess for kommunedelplan og 4 reguleringsplaner tok under ett år.



Årsakene til at denne samordningen fungerte godt oppgis til:

- Alle aktørene så dette var et godt grep
- Alle myndighetene var positive og la kortest mulig tid for prosessen til grunn. Saken fikk høy prioritet
- Landbruksmyndighetene var positive til planarbeidet fordi det bidro til å sikre landbruksareal
- Miljø og plan var positive fordi planen ga et bedre sentrum og en bedre sentrumsutvikling

Hadde planen hatt konflikter med berørte myndigheter hadde den trolig trukket ut i tid.

#### 4.3.6 Energisaker

Energisaker har ikke hatt spesielt fokus i dette prosjektet, men er trukket fram av flere informanter både fra kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene.

Energisakene står i en særstilling i forhold til andre større utbyggingstiltak som krever plan- eller plan- og bygningsloven. Sentral og regionalnettsanlegg, transformatorstasjoner og andre større kraftledninger som krever konsesjon etter energiloven er unntatt fra plan- og bygningsloven. Mindre kraftledningsanlegg innen områdekonsesjonene faller innenfor virkeområdet til PBL.

Anlegg for produksjon av energi skal likevel ikke være i strid med gjeldende arealplaner. I praksis innebærer det at kommunen kan dispensere fra arealplan, det kan utarbeides reguleringsplan i tråd med konsesjon, eller Olje og energidepartementet kan gi endelig konsesjon virkning som statlig arealplan, jfr. § 6-4 tredje ledd i plan- og bygningsloven.

Norges vassdrags- og energidirektorat kan gjennom konsesjoner gi tillatelser til energianlegg og vassdragstiltak og har derved samordningsansvaret i disse prosessene. Kommuner, fylkeskommuner, Sametinget og statlige fagetater har myndighet til å fremme innsigelse til søknader om konsesjon.

Informantene i dette prosjektet legger vekt på at det i større grad bør være planavklaringer i energisaker som er komplekse og berører mange brukerinteresser. Det vil kunnes styrke samordningen ved at plan- og bygningslovens prosesskrav og planvirkemidler (rettslige areaformål og bestemmelser) kommer til anvendelse. Dette er prosesser som er mer allment kjent enn konsesjonssakene, og åpner for bruk av planvirkemidler for tilstøtende arealbruk som ikke er direkte knyttet til energianleggene, men som kan bidra til bedre samordnede planløsninger.

*«Vi har snakket om hvorvidt kommunes hensyn og ønsker blir ivaretatt som konsesjonsvilkår. Har vært litt skuffet. Det har vært diskutert at det er vanskelig å få inn som konsesjonsvilkår det som kommunen ellers ville satt som krav i plan»*

Det blir også pekt på at konsekvensutredningene til noen større energisaker dels er «skjematiske» og «over utredet» på tema som ikke oppfattes som avgjørende for saken. Kunnskapsformidlingen beskrives som krevende.

## 5 MULIGHETER OG BEGRENSNINGER FOR STYRKET SAMORDNING

I dette kapitlet er det gitt en sammenfattende vurdering av muligheter og begrensning for styrket samordning med hovedgrunnlag i erfaringsinnhentingene i prosjektet. Det er også tatt inn informasjon fra informanter som naturlig hører sammen med temaene og vurderingene som gjøres i dette kapitlet.

### 5.1 Styrking av det reelle samordningsansvaret

Samordningsansvaret står helt sentralt i planprosesser som leder fram til vedtatte planer, og i saker og prosesser som leder fram til tillatelser etter sektorlover. Samordningsansvar innebærer myndighet til å samordne frem eller bort interesser. Det er planmyndigheten som har samordningsansvaret for planer etter plan- og bygningsloven, og sektormyndighet for tillatelser etter sektorlovverk.

Erfaringsinnhentingene i prosjektet viser at det er et potensiale for å styrke det reelle samordningsansvaret i planleggingen. Dette er knyttet til tre hovedspørsmål;

- Planmyndighetens ønske om å ta samordningsansvaret
- Regionale myndigheters evne til ikke å «overta» samordningsansvaret
- Bruk av statlig plan når det reelle samordningsansvaret ligger hos staten og ikke hos kommunen

#### Planmyndighetens ønske om å ta samordningsansvaret

Flere av informantene på regionalt nivå peker på at det ikke er alltid kommunen som planmyndighet ønsker å ta samordningsansvaret. Dette kan blant annet være begrunnet i vanskelige saker lokalt der det vil være bekvemt for kommunen om for eksempel regional stat tar avgjørelsen. I forhold til samordning betyr det at en sektor gis ansvaret for den helhetlige samordningen kommunen skal ivareta. Dette utfordrer kommunens rolle som planmyndighet.

Det vil være viktig at kommunene bevisstgjøres på det samordningsansvaret som er pålagt dem som planmyndighet.

*Kommunen har samordningsansvaret. Ofte forøker kommunene å skyve samordningsansvaret i vanskelige saker over på fylkeskommunen og fylkesmannen. Lokalt ansvar innebærer et ansvar som planmyndighet og et samordningsansvar for alle interesser (informant fra fylkeskommune)*

#### Regionale myndigheters evne til ikke å «overta» samordningsansvaret

Skal planmyndigheten kunne ta samordningsansvaret må også regionale myndigheter bidra til dette ved å gi informasjon om nasjonale og vesentlige arealinteresser og hensyn. Egne

interesser må ikke samordnes for tidlig, og det må ikke brukes innsigelse før det er en reell konflikt som ikke lar seg løse.

Flere informanter hos fylkesmannen peker også på at en samordnet stat ikke bidrar til å styrke kommunens samordningsansvar, men bidrar til å redusere det kommunale handlingsrommet.

*Internt hos fylkesmannen er holdningen at vi ikke skal samordne for tidlig. Det er kommunene som skal samordne. Ikke havne i fella at staten bare skal sitte og samordne seg selv (informant fra fylkesmannen).*

*Kommunene ønsker en samordnet stat – «men de vet ikke hva de ber om». Det vil gi dem lite handlingsrom dersom staten har samordnet alle sine interesser i møte med kommunen (informant fra fylkesmannen).*

*Plan- og bygningsloven er et utmerket verktøy dersom man vil bruke det. Kommunene må ansvarliggjøres som planmyndighet (informant fra fylkesmannen).*

### **Bruk av statlig plan når det reelle samordningsansvaret ligger hos staten**

I erfaringsinnhentingen er det trukket fram eksempler på større veisaker der det reelle samordningsansvaret ikke ligger hos kommunen. Det kan være ulike årsaker til dette, men mange kryssende statlige interesser kan gjøre at det er staten selv som tar det reelle samordningsansvaret.

Ut fra et samordnings- og effektiviseringsperspektiv der målet er å styrke samordningsansvaret, er det viktig at planmyndighetens samordningsansvar ikke blir fiktivt. Er situasjonen slik at en eller flere kommuner i liten grad vil kunne ha det reelle samordningsansvaret i en sak for større infrastrukturbygging, bør det i samarbeid med kommunene vurderes om hele planprosessen skal kjøres som statlig plan etter § 6-4. Dette kan også gjelde energisaker der partene ser at for eksempel reguleringsplan kan være et egent virkemiddel sammen med konsesjonssaken.

## **5.2 Samordning krever helhetsperspektiv**

Samordning krever helhetsperspektiv. Flere informanter framhever at helhetstenkning ofte er vanskelig for folkevalgte, og at det er behov for kunnskap, prosesser og ansvarliggjøring for å styrke folkevalgtes mulighet til å ta et helhetsperspektiv i planleggingen.

Flere informanter fra kommunene peker også på at det ikke er lett å formidle helhetsperspektiv i den kommunale planleggingen når statlige myndigheter opptre sektorisert. Myndighetsdiskusjonen i planprosessene får et sektorperspektiv som ofte er detaljert for enkelte fagtema, og ikke en diskusjon om helhetsgrep. Når det legges fram helhetlige strategiske plangrep fra kommunen til diskusjon i for eksempel regionalt planforum, blir myndighetsdiskusjonen fokusert på detaljer innenfor de enkelte fagområdene framfor helhet.

Behovet for større fokus på helhet og sammenhenger er også tatt opp av informanter fra fylkesmannen. Dette er et område som trolig bør ha større oppmerksomhet framover.

### 5.3 Vilje og holdning til samordning

Vilje og holdning til samordning framheves av mange informanter som helt vesentlig for velfungerende samordning i planprosessene. Det framheves også som et viktig suksesskriterium i planprosesser der samordningen har fungert bra.

Vilje til samordning innebærer et felles ansvar for planoppgaven både hos planmyndigheten og hos andre myndigheter som blir involvert. Det innebærer respekt for ulike hensyn og interesser og kompetanse og god rolleforståelse.

Erfaringsinnhentingene har vist at det er flere skranker for vilje til samordning i planprosessene. Skrankene kan deles inn i *interne* og *eksterne*.

De interne skrankene går inn i de enkelte organisasjonene og er knyttet til to forhold;

- Kompetanse og rolleforståelse
- Ledelsesstyring

Kompetanse og rolleforståelse er påpekt av flere informanter, mens ledelsesstyring er påpekt mer indirekte. Kompetanseutfordringene er knyttet til kunnskap om plansystemet og egen rolle i dette, ikke bare fagrollen. Ledelsesstyringen er knyttet til hvordan ledelsen hos myndigheter sikrer at medarbeidere går inn i samordningsprosesser med riktig innstilling til prosessen, og er trukket fram blant annet for større infrastrukturprosjekter.

De eksterne skrankene på den andre siden er spesielt viktige i dette prosjektet fordi det berører tillit i planprosessene og synet på hva en vedtatt plan innebærer. Dette gjelder;

- I hvilken grad planmyndigheten har respekt for og følger opp tidlige sektoravklaringer i planprosessene når planforslag utarbeides og behandles
- Holdningen til vedtatte arealplaner

Eksempler på vilje til god samordning trukket fram i dette prosjektet gjelder i første rekke planlegging av offentlige tiltak. Det må være en forutsetning at også private forslagstillere møtes på samme måte i planprosessene. I hvilken grad dette er en mer generell utfordring i planleggingen har det ikke vært anledning til å gå nærmere inn på i dette prosjektet.

### 5.4 Oppfølging og respekt for tidlige sektoravklaringer

Flere av de samordningsarenaene som er etablert i planleggingen er tilrettelagt for tidlige avklaringer fra sektormyndigheter. Både rammene i loven, regionalt planforum og prosjektorganiseringen av større planarbeid legger vekt på dette.

Fra kommunene blir det framhevet at det ofte er vanskelig å få gode tidlige sektoravklaringer. Mange myndigheter er tilbakeholdne med å gi mer forpliktende tidlige

tilbakemeldinger til foreløpige planløsninger, og avventer til planforslag kommer til høring og offentlig ettersyn.

Fra berørte myndigheter og fylkesmennene spesielt, blir det framhevet at en av årsakene til dette er manglende tillit til at det man ble enig om ved tidlig samhandling holder fram til utforming av planforslag og politisk behandling av dette. Det er vanskelig for en sektormyndighet å gå tilbake på noe de har gitt tilslutning til tidlig i prosessen selv om det er gjort endringer i andre deler av planen slik at den samlede belastningen for eksempel for naturmangfold og andre miljøhensyn samlet vurderes å være i strid med nasjonale interesser. Det pekes også på at planene ofte ikke er tilstrekkelig utredet til at myndighetene kan ta stilling til de tidlige planløsningene.

*I prosessene har det vært inngått kompromisser underveis i styringsgruppa for å komme fram til helhetsløsninger. Det er da uheldig at det ved den politiske behandlingen trekkes ut enkeltelementer fra den helhetsløsningen en har forhandlet seg fram til. Dette gjør det vanskelig for miljørådet å være med på slike «forhandlinger» underveis i prosessen, fordi vi aldri vet om de kompromissene som inngås blir stående. Dersom vi i prosessen har gått med på å «frigjøre» et område for utbygging i bytte mot å sikre et annet, vil det være vanskelig å gå tilbake på dette i høringen av planen, selv om balansen i planen forrykkes ved den politiske behandlingen. Spenningen mellom administrasjon og politikere er utfordrende for samordning. Politikere gjør ofte vedtak som omstøter planarbeidet og utløser nye utredningskrav.*

Mange av aktørene som er intervjuet legger vekt på at god samordning og effektive planprosesser vil i de fleste (ikke alle) planprosesser kreve tidlig og avklarende samarbeid mellom planmyndighet og berørte myndigheter.

For å styrke denne samordningen bør sektormyndigheter kunne få tydeligere adgang til å gi tilslutning til forslag til planløsninger med forbehold om at det ikke gjøres andre endringer i forslaget som berører de samme interessene og er i konflikt med nasjonale eller vesentlig regionale interesser. Det forutsettes da at plansaken er tilstrekkelig utredet fra kommunens side så berørte myndigheter kan ta stilling til saken.

## 5.5 Holdningen til vedtatte arealplaner

Et annet forhold som også synes å utfordre viljen til samordning hos sektormyndigheter er tillit til at vedtatte planer faktisk følges. Flere fra berørte myndigheter pekes det på at det er ulike syn på hva en vedtatt plan er hos planmyndighet og andre myndigheter. Der politikere ser på en arealplan som mer «veiledende» som kan endres eller dispenseres fra, betrakter myndigheter den som en form for «juridisk kontrakt» fram til den eventuelt blir revidert (for eksempel kommuneplanens arealdel).

Det kan være mange årsaker til at planer ikke følges gjennom underliggende regulering eller må dispenseres fra. Generelt er det viktig for forutsigbarheten at rettslig bindende

arealplaner følges. Fra et samordningsperspektiv synes imidlertid tilliten til at planer følges også å ha betydning for vilje og holdning til samordning i tidlige planfaser hos berørte myndigheter.

Flere av informantene peker på at det også brukes avtaler mellom myndigheter og kommuner for oppfølging og gjennomføring av planer eller legge grunnlag for videre samarbeid om planlegging. Trolig bør denne type virkemidler videreutvikles.

## 5.6 Flere samordningsarenaer virker sammen

Som det går fram av kapittel 3 er det ikke en samordningsarena for planleggingen, men flere som virker sammen og gir et fundament for samordning i konkrete planprosesser. Informantene oppgir generelt rammene for planprosessene etter plan- og bygningsloven som gode samordningsarenaer om de tas i bruk, men hvor god samordningen blir i de konkrete planprosessene henger også sammen med hvordan andre samordningsarenaer er utviklet og brukes.

Dette gjelder arenaer som:

- Interne arenaer for samordning av ulike fagområder i de enkelte organisasjonene
- Fagsamordning mellom kommuner i en region for eksempel knyttet til landbruk og miljø
- Fagnettverk mellom fylkesmenn
- Riktig bruk av regionalt planforum
- Nettverkssamlinger, konferanser med videre der fagtema og planproblemstillinger settes på dagsorden i et møte mellom kommuner, fylkeskommunen og statlige myndigheter i regionen
- Ulike tematiske samordningsprosjekter, tematiske planer med videre som ikke følger bestemmelsene i plan- og bygningsloven

Skal samordningen i planleggingen styrkes må også potensialet i andre samordningsarenaer tas ut og om nødvendig styrkes.

## 5.7 Kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling

Kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling fremheves som viktig og avgjørende for samordning i planleggingen av informantene. Noen kaller dette «kunnskapssamordning».

Det satses mye på kunnskapsutvikling og formidling på digitale plattformer. Dette er viktig og vil være viktig framover. «Stordriftsutredninger» som kan støtte planleggingen i kommunene innen kulturminnevern, samfunnssikkerhet og naturmangfold vektlegges av flere.

I erfaringene fra dette prosjektet vektlegges også kunnskapsdelingen, i den forstand at kunnskap gjøres tilgjengelig for anvendt bruk i planlegging og formidling til politisk nivå.

Flere peker på at det ikke er regional styring kommunen har behov for, men kunnskap om regionale sammenhenger som kan deles og brukes i planprosesser.

Kunnskapsdeling i planprosesser kan ikke bare gjøres digitalt. Her kommer også møtet mellom mennesker som har ulike oppgaver og roller inn, som saksbehandlere i kommunene, saksbehandlere hos berørte myndigheter og politisk nivå.

## 5.8 Samordning, interessekonflikt og forenkling

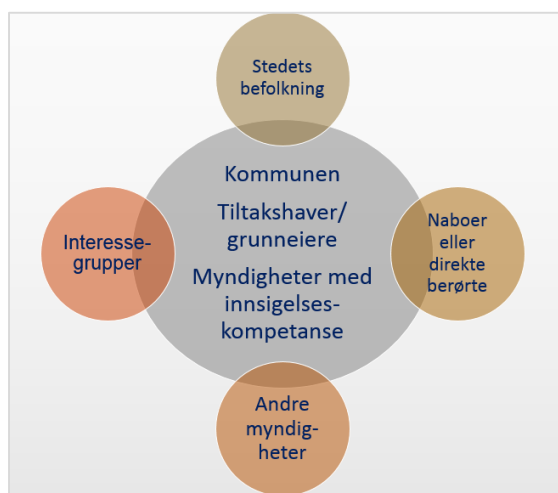
Arealplanleggingen må håndtere interessekonflikter. Det er planmyndigheten som har samordningsansvaret og må gjøre helhetsvurderinger og samordne interesser fram eller bort gjennom planvedtak. Den samme rollen har sektormyndigheter når det gis tillatelser etter sektorlov.

Erfaringene i dette prosjektet viser at ønske om forenklinger, for eksempel i LNFR-utmark, synes helt eller delvis å være begrunnet i interessekonflikter. Sammenblendingen av diskusjoner om forenkling og interessekonflikter er uheldig i et samordningsperspektiv.

Dersom ønske om forenkling har utgangspunkt i interessekonflikter og ikke reelle forenklingsbehov i plan- og forvaltningssystemet kan samordningen forvanskes og viktige interesser bli tilsidesatt. Er det ønske om at en type interesse skal samordnes frem i større grad, for eksempel utbyggingsinteresser, kan denne interessekonflikten ikke «forenkles bort». Da må den vedtatte planen, verneforskrifter eller sektorlovverket endres.

## 5.9 Tidlig myndighetssamordning og medvirkning fra berørte

Tidlig myndighetssamordning kan gjøre at det er lite handlingsrom igjen til medvirkning fra befolkning og interessegrupper. Selv om det skal legges til rette for medvirkning tidlig, møter mange først et planforslag når det legges ut til høring og offentlig ettersyn. Det offentlige ettersynet kan da i praksis bare bli en utsjekk, ikke en arena der innspill fra berørte også kan påvirke planløsningene. Den tidlige myndighetssamordningen kan følgelig utfordre medvirkningsbestemmelsene i plan- og bygningsloven.





Figur 5.1. Forholdet mellom samarbeid mellom planmyndighet, tiltakshaver/grunneier og andre myndigheter med innsigelseskompetanse med makt i planprosessene, og medvirkningsaktører som er avhengig at det legges til rette for medvirkning. Eksempel kommunal arealplanprosess.

Tidlig myndighetssamordning legger følgelig et stort ansvar på planmyndigheten slik at det innhentes «innbyggerkompetanse» og synspunkter fra andre aktører enn myndigheter i de tidlige planfasene.

## 5.10 Behovet for bedre lovsamordning

Erfaringene innhentet i dette prosjektet viser som beskrevet over at det ikke er bedre lovsamordning som er hovedutfordringen for bedre samordning i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Mye er knyttet til om de virkemidlene og arenaene som er tilgjengelig tas i bruk på en god måte, og de reelle interessekonfliktene som planleggingen møter.

Dette er også knyttet til at planer legger rammer for tiltak som først konkretiseres etter at planen er vedtatt. Det kan følgelig være behov for nærmere avklaringer etter sektorlover etter at plan er vedtatt for eksempel knyttet til tiltak som berører forurensningsloven eller havne- og farvannsloven som blant annet kystverket tar opp. Fra flere av fylkesmennene blir det vektlagt at det i høringsuttalelse blir gjort oppmerksom på at tiltak etter planen også krever tillatelse etter for eksempel forurensningsloven. Samtidig må det forutsettes at fagkyndige som arbeider med for eksempel reguleringsplan er klar over forholdet til sektorlovene.

Når det gjelder lovsamordning og lovendring har informanter pekt på noen enkeltområder, men synspunktene på disse endringsbehovene varierer. Dette gjelder;

- Om skogsbilveier bør planlegges etter plan- og bygningsloven
- Om større energiltak bør planlegges etter plan- og bygningsloven
- Bedre samordning mellom sektorlover og plan- og bygningsloven i dispensasjonssaker
- Rettslig klargjøring av at det i kommuneplanens arealdel kan gis generelle bestemmelser om eksisterende bolig og fritidsbebyggelse i LNFR-områdene slik at det ikke kreves dispensasjon fra kommuneplanen ved påbygg og tilbygg til hus og fritidsbebyggelse

### Skogsbilveger

Behovet for lovendring som gjør at skogsbilveier må avklares gjennom plan etter plan- og bygningsloven er i første rekke tatt opp av miljøvernavdelingene hos fylkesmennene. Her er imidlertid synet ulikt hos ulike fagavdelinger. Landbruksavdelingene mener dette ikke er hensiktsmessig blant annet fordi plan- og prosesskostnadene ved for eksempel regulering ikke vil stå i forhold til omfanget av tiltakene. Her kan det imidlertid tenkes varianter der skogsbilveier forutsetter rammeavklaringer i kommuneplanen i forhold til andre brukerinteresser og hensyn, men ikke reguleringsplan. Da må det åpnes for å kunne gi bestemmelser for dette i kommuneplanens arealdel og det bør være en kobling til hvordan det offentlige styrer tilskudd til skogsveger.

### **Større energiltak**

Forholdet til større energiltak er omtalt nærmere i kapittel 4.3.6. Flere informanter fra både kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene peker på at større energiltak bør planlegges etter plan- og bygningsloven. Her kan et alternativ være lovendring som legger til rette for dette. I denne rapporten anbefales det et system der plan etter plan- og bygningsloven får en reell vurdering i samråd med kommunen som planmyndighet og andre berørte myndigheter før planleggingen av større energiltak igangsettes. Hensikten er å bruke de prosessene som er best egnet i hver enkelt sak for å sikre effektive prosesser, god samordning av ulike interesser og reell avgrensning og spissing av utredningsomfanget.

### **Dispensasjoner**

I dispensasjonssaker peker flere informanter på at saker må behandles etter flere regelverk og at dette kunne forenkles. Det gjelder spesielt behandling av dispensasjonssaker som berører jordloven, men også havne og farvannsloven er nevnt. I forhold til jordloven pekes det på at det bør være tilstrekkelig at dispensasjon i LNFR-områdene behandles etter plan- og bygningsloven. I dag må disse sakene både behandles etter jordloven og plan- og bygningsloven. Andre peker på at det er viktig at disse sakene behandles etter strengeste regelverk dvs. jordloven først. Når det gis dispensasjon etter plan- og bygningsloven, blir landbruk ofte tillagt liten vekt, og det gir liten realitetsbehandling etter jordloven. Fra et fylke pekes det på at vel 1/3 av dyrka mark som omdisponeres blir gjort gjennom dispensasjonssaker. Av andre lover med tilsvarende forhold nevnes havne- og farvannsloven.

Dersom det er ønske om å vektlegge de hensynene sektorlovene skal ivareta bør trolig systemet med avklaring etter «strengeste regelverk først» videreføres. Her bør det også vektlegges at dispensasjoner ikke er en god form for samordning. Samordning ivaretas ved at vedtatte planer følges. Forenkling for dispensasjon er derfor ikke hensiktsmessig sett ut fra et samordningsperspektiv.

### **Eksisterende bolig og fritidsbebyggelse i LNFR-områdene**

I mange kommuner er det svært mange dispensasjonssaker fra kommuneplanens arealdel ved utvidelse og ombygging av eksisterende boliger og fritidsbebyggelse i LNFR-områdene. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.1.2. Her er det ulik lovfortolkning og behov for en klargjøring og eventuell lovendring dersom det ikke er mulig å åpne for denne type tiltak i LNFR-områdene gjennom kommuneplanbestemmelsene.

## 6 SAMMENFATNING

**Det foreligger et omfattende sektorlovverk** vedtatt av Stortinget der de enkelte sektorlovene kan stå i konflikt med hverandre i konkrete plansaker. Dette krever samordning både i planprosesser og når det gis tillatelser etter sektorlover. Behovet for samordning i planlegging og forvaltning er understreket av alle aktørene intervjuet i dette prosjektet. Plan- og bygningsloven oppgis generelt som en viktig samordningsarena, i tråd med intensjonene bak loven.

**Potensiale for bruk av plan- og bygningsloven som samordningsarena** synes ikke å være tatt ut. Planlegging etter plan- og bygningsloven kan brukes for flere samordningsoppgaver enn i dag. Dette gjelder også energiltak. Det er trolig også et potensiale for større reell samordning i de enkelte arealplanprosessene slik at det unngås for omfattende bruk av planlegging på flere nivå.

I LNFR områdene er det potensiale for bedre samordning gjennom for eksempel kommunal initiert planlegging for lokal næringsutvikling gjennom arealplaner, og bruk av retningslinjer i kommuneplanen eller temaplaner i kombinasjon med politiske prinsippavklaringer for saker som behandles etter sektorlovverk. I sjøområdene er det potensiale for bedre samordning for eksempel gjennom avklaring av områder for akvakultur som formål i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan, i motsetning til «flerbruksløsninger» der det bare gjøres en delvis samordning.

**Hovedutfordringer for bedre og styrket samordning er knyttet til vilje og holdning** til samordning hos myndigheter med sektoransvar og planmyndighet enten dette er kommuner eller fylkeskommuner. Ledelse, rolleforståelse, kunnskapsdeling og tilstrekkelig ressurstilgang i planprosessene er viktige faktorer for å sikre felles arbeid mot en planløsning.

Det er en utfordring som må tas på alvor at «god vilje» til samordning hos berørte myndigheter i første rekke synes å finnes i tilknytning til offentlige tiltak. Det må være en forutsetning at også private forslagstillere blir møtt på samme måte.

**Flere samordningsarenaer virker sammen.** God samordning i konkrete planprosesser virker også sammen med hvordan andre samordningsarenaer er utviklet og brukes i regionene. Dette gjelder både fagnettverk, nettverksamlinger og konferanser i regi av fylkeskommunene og fylkesmannen der kommunene og berørte myndigheter møtes, tematiske samordningsprosjekter og formelle arenaer som regionalt planforum. Intern organisering og samordning hos kommuner og myndigheter legger også et grunnlag for effektiv samordning i konkrete planprosesser.

**Velfungerende samordning i tidlige planfaser krever tillit** hos berørte myndigheter til at tidlige omforente planløsninger følges opp av planmyndigheten. Dette er en utfordring i dag. Her er bør det bli tydeligere at sektormyndigheter må kunne gi tilslutning til foreløpige planløsninger med forbehold for å styrke den tidlige reelle samordningen. Det forutsettes da at plansaken er tilstrekkelig utredet fra kommunens side

Den tidlige myndighetssamordningen må balanseres i forhold til medvirkning fra berørte.

**Statlig plan (fra planoppstart)** bør ut fra et samordningsperspektiv brukes for infrastrukturprosjekter dersom kommunen som planmyndighet ikke vil ha et reelt samordningsansvar i det konkrete prosjektet. Det er ikke hensiktsmessig at en planmyndighet sitter med et «fiktivt» samordningsansvar.

**Det er ikke behov for større endringer i lovverket dersom perspektivet er samordning,** men derimot forbedret praktisering. Eventuelle regelverksendringer vil være knyttet til mindre justeringer innenfor sektorlover som også kan bidra til forenklinger, men her vil det også være et spørsmål om hensynene sektorlovene ivaretar skal vektlegges, eller om det skal vektlegges en større grad av helhetsperspektiv.

Dersom perspektivet er interessekonflikt der det er ønske om at noen interesser i større grad skal samordnes fram (tas hensyn til) vil regelverksendringer i større grad være relevant.

**EGET VEDLEGG**

Oversikt sektorlover med utdrag av lovtekst