



# Innsigelser i Statens vegvesen

Resultater fra en spørreundersøkelse våren 2013

STATENS VEGVESENS RAPPORTER

Nr. 263



**Tittel**

Innsigelser i Statens vegvesen

**Title****Undertittel**

Resultater fra en spørreundersøkelse våren 2013

**Subtitle****Forfatter**

Knut Sørugaard og Tord Torshov

**Author****Avdeling**

Veg- og transportavdelingen

**Department**

Roads and Transport Division

**Seksjon**

Planlegging og grunnnerverv

**Section**

Planlegging og grunnnerverv

**Prosjektnummer****Project number****Rapportnummer**

Nr. 263

**Report number**

No. 263

**Prosjektleder**

Knut Sørugaard

**Project manager****Godkjent av**

Lars Erik Hauer

**Approved by****Emneord**

arealplanlegging, plan- og bygningsloven, innsigelser, kommuneplan, reguleringsplan

**Key words****Sammendrag**

Rapporten oppsummerer resultatene av en kartlegging om bruken av innsigelser Statens vegvesen gjennomførte våren 2013. Vegvesenet fremmer selv mange arealplaner til behandling i kommunene, omkring 200 planer årlig. I tillegg mottar vi til behandling omkring 4000 kommunale arealplaner årlig. Rapporten viser at det store flertall av planene blir vedtatt uten innsigelser, eller at innsigelsene lar seg løse uten mekling. Resultatene er også sammenholdt med funn og vurderinger i andre undersøkelser om innsigelser gjennomført av Asplan Viak i 2012 og NIBR i 2013. Videre er usikkerhet knyttet til metode drøftet. Rapporten peker også på forhold som det ønskelig å finne ut mer om.

**Summary**

## Forord

Denne rapporten oppsummerer resultatene av en kartlegging om bruken av innsigelser i Statens vegvesen i perioden 2010 – 2012. Undersøkelsen ble gjennomført våren 2013. Resultatene er også sammenholdt med funn og vurderinger i andre undersøkelser om innsigelser gjennomført av Asplan Viak i 2012 og NIBR i 2013. Undersøkelsen er utført av Knut Sørgaard og Tord Thorshov ved seksjon Planlegging og grunnerv. Rebekka Gundersen og Elin Tverås, studenter ved NTNU, har sammenstilt dataene og utarbeidet figurene.

Vi retter en stor takk til regionene som har bidratt med å framskaffe alle data til denne undersøkelsen.

Gyda Grendstad

Avdelingsdirektør

## Innhold

Sammendrag .....	4
1. Innsigelsesinstituttet .....	6
1.1 Innledning.....	6
1.2 Bakgrunn for undersøkelsen .....	6
1.3 Vegvesenets roller og ansvar .....	7
2. Tidligere undersøkelser .....	7
3. Metode for intern undersøkelse i Vegvesenet.....	10
4. Resultater .....	12
4.1 Vegvesenets egne planer .....	12
4.2 Kommunale arealplaner .....	14
4.3 Vegvesenets sektoransvar.....	16
4.4 Årsaker til at Vegvesenet fremmer innsigelse.....	17
4.5 Årsaker til at andre fremmer innsigelse til Vegvesenets planer .....	18
4.6 Myndighet for fylkesveger .....	19
4.7 Deltakelse i fylkeskommunens planforum .....	20
5. Forslag til oppfølgende undersøkelser .....	20
Litteratur.....	21
Vedlegg - Spørreskjema.....	22

## Sammendrag

Vegdirektoratet gjennomførte våren 2013 en spørreundersøkelse om bruk av innsigelser i Vegvesenet. Undersøkelsen er drøftet i forhold til andre nye mer generelle undersøkelser utført av Asplan Viak og NIBR. I rapporten er usikkerhet knyttet til metode drøftet. Generelt viser dette at det er ønskelig med et bedre system for å registrere plansaker i Vegvesenet, herunder sentrale milepæler i prosessen og om det er fremmet innsigelser.

I arealplanlegging har Vegvesenet tre sentrale roller:

1. Vi er forvalter av riksveg og utarbeider planer for riksvegtiltak
2. Vi er fylkeskommunens vegadministrasjon og utarbeider planer for fylkesvegtiltak
3. Vi er fagmyndighet innen veg og transport, der vi i plansaker skal ivareta nasjonale mål og hensyn til bl.a. trafiksikkerhet, miljø, samordnet areal- og transportplanlegging, universell utforming, tilrettelegging for gåing, sykling og kollektivtrafikk, osv. (sektoransvar)

### Vegvesenets egne planer

Vegvesenet fremmer årlig noe over 200 arealplaner for vegformål. Det fremmes innsigelse til 27 % av disse. De aller fleste innsigelsene blir løst uten at det er behov for mekling hos fylkesmannen. Vi vet ikke mye om hvordan disse blir løst. Følgende årsaker kan tenkes:

- Innsigelsene gjelder bare noen av flere alternativ
- Vegvesenet imøtekommer andre interesser helt eller delvis
- Innsigelsene gjelder formelle/tekniske krav som raskt lar seg imøtekomme

Omkring 2 % går til mekling hos Fylkesmannen, og de siste tre årene har kun to saker gått til Miljøverndepartementet for avgjørelse.

### Øvrige kommunale arealplaner

Vegvesenet behandlet i årene 2010-2012 11977 kommunale arealplansaker. Det er omkring 50% flere saker enn det som er registrert i Kostra som arealplaner på høring. Årsaken til dette antar vi i hovedsak skyldes at Vegvesenet registrerer endel dispensasjonssaker som plansak eller at en påbegynt plansak ikke kommer så langt som til høring. Det er også mulig at det er en viss underrapportering til Kostra.

Vegvesenet fremmet innsigelse i 5,5 % av disse sakene. Igjen er det slik at de aller fleste innsigelsene blir løst før mekling. Her antar vi at kommunene ofte endrer planene slik at innsigelsen blir trukket.

Bare ca. 0,25 % av sakene går til mekling hos Fylkesmannen, og 0,07 % (åtte saker) ender i Miljøverndepartementet til avgjørelse.

Vegvesenets innsigelser blir i vesentlig større grad løst før mekling enn andre etaters innsigelser. Vi antar at dette i hovedsak skyldes at mange av Vegvesenets innsigelser er knyttet til formelle eller tekniske forhold som lettere lar seg løse enn tilfellet er for mer reelle eller prinsipielle arealkonflikter.

### Vegvesenets sektoransvar

I arealplanlegging skal Vegvesenet både ivareta rollen som forvalter av egne veger og for sektoransvaret. Det er ikke alltid lett å skille disse to oppgavene. Undersøkelsen viser at om lag 55 % av innsigelsene Vegvesenet fremmer er knyttet til sektoransvaret.

Det er en viss variasjon mellom regionene mht. hvor stor denne andelen er. Den er høyest i Region nord med 79 % og lavest i Region sør med 39 %. Vi vet ikke hvorfor dette varierer, og variasjonen er såpass stor at det er grunn til å finne mer ut om dette. Det er et behov for å klargjøre hva som ligger i begrepet sektoransvar.

Region øst har en størst andel av innsigelsene som går til mekling. Det kan tyde på at dette er innsigelser som er tyngre arealkonflikter som f.eks. hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging, som ikke så lett lar seg løse ved mindre justeringer av planen.

### Årsaker til at Vegvesenet fremmer innsigelse

Den vesentligste årsaken til at Vegvesenet fremmer innsigelser er trafikkikkerhet. Utover dette varierer det mye mellom regionene. Dette skyldes trolig dels at forholdene er ulike, men også at det er ulike holdninger til hvilke hensyn som skal være tungtveiende i planlegginga.

### Årsaker til at andre fremmer innsigelse til Vegvesenets egne planer

Her er variasjonene enda større mellom regionene enn årsakene til at Vegvesenet fremmer innsigelse. Her er det selvsagt regionale forskjeller i natur- og kulturgitte årsaker til hvor høy konfliktgraden er. Likevel gir dataene uttrykk for at vilkåret for å fremme innsigelse ikke er lett å formulere presist, og at mye av variasjonene må forklares i ulikt skjønn og ulike holdninger.

### Forholdet til fylkeskommunen

Undersøkelsen viser at det all hovedsak er god og tett dialog med fylkeskommunen i planarbeidet. Noen fylkeskommuner ønsker selv å ivareta også sektoransvaret langs og nær fylkesveg. Her er det behov for tydeliggjøring av Vegvesenets ansvar.

# 1. Innsigelsesinstituttet

## 1.1 Innledning

Innsigelsesordningen skal sikre at nasjonale, vesentlige regionale interesser, og andre vesentlige interesser, blir ivaretatt i kommunale planer. Innsigelse innebærer at myndigheten til å treffe det endelige og rettslig bindende planvedtaket overføres fra kommunen til Miljøverndepartementet. Solbergregjeringen har vedtatt at myndigheten til å fatte slike endelige planvedtak skal overføres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 01.01.2014. Innsigelse er bare forutsatt brukt i viktige konfliktsaker.

For Statens vegvesen er bruk av innsigelse aktuelt i vegplansaker hvor det er vesentlig konflikt mellom Vegvesenet og kommunen om valg av alternativ og i andre arealplansaker hvor Statens vegvesen mener den foreslåtte arealbruken er i vesentlig konflikt med interesser etaten skal ivareta.

Adgangen til å fremme innsigelse på vegne av Statens vegvesen er lagt til regionvegkontorene. De har også ansvaret for å vurdere om innsigelse skal fremmes. Det er det enkelte regionvegkontor som fastsetter hvilke(n) organisasjonsenhet(er) som skal ha fullmakt til å fremme innsigelse i regionen.

## 1.2 Bakgrunn for undersøkelsen

Bakgrunnen for undersøkelsen er først og fremst at det i arbeidet med «Retningslinjer for Statens vegvesens behandling av innsigelsessaker etter plan- og bygningsloven» har blitt etterspurt en nærmere oversikt over den samlede bruken av innsigelser i etaten.

I Vegdirektoratet ble det i 2012 arbeidet med forslag til nye retningslinjer for Statens Vegvesens behandling av innsigelsessaker. Gjennom denne prosessen kom det fram et behov for å vite mer om hvordan praksis faktisk er i egen etat, både mht. innsigelser fremmet til våre egne planer og de innsigelsene vi fremmer til kommunenes planer.

Hensikten med undersøkelsen har blant annet vært å få bedre grunnlag for å vurdere hvordan fullmaktsforhold og saksbehandling internt i Statens vegvesen bør være i innsigelsessaker – og hvordan samhandlingen med fylkeskommunen bør være i innsigelsessaker som gjelder fylkesveg.

En annen grunn for å gjennomføre kartleggingen er at Statens vegvesen til nå ikke har hatt noen samlet og fullstendig oversikt over omfanget av arealplansaker etaten uttaler seg til og bruken av innsigelser i etaten. Undersøkelsen gir bedre oversikt over virksomheten på dette området. Dette vil være nyttig både for etatens egen del og når overordnede myndigheter eller andre etterspør statistikk på dette området. Bedre oversikt over virksomheten vil også kunne gi bedre grunnlag for innspill i saker som gjelder endringer regelverk og veiledning om innsigelser.

Det er aktuelt å følge opp undersøkelsen med tilsvarende kartlegging senere for å følge utviklingen over tid.

## 1.3 Vegvesenets roller og ansvar

Statens vegvesen har ansvar for å arbeide for et sikkert, miljøriktig og effektivt transportsystem og å bygge, vedlikeholde, drifte og forvalte riksvegnettet.

Dette betyr at Statens vegvesen skal sikre god framkommelighet for alle trafikantgrupper, god trafiksikkerhet og et godt miljø. Tilsvarende ansvar har Statens vegvesen for å ivareta fylkesvegnettet i den utstrekning fylkeskommunene gir fullmakt til det.

Statens vegvesen kan fremme innsigelse mot forslag til kommune(del)planer og reguleringsplaner, jf. plan- og bygningsloven §§ 5-4, 5-5, 5-6, 11-16 og 12-13. I slike saker kan Statens vegvesen ha rollen som:

- Vegadministrasjon med ansvar for å forvalte riksveg på vegne av staten
- Vegadministrasjon med ansvar for å forvalte fylkesveg på vegne av fylkeskommunen
- Statlig fagmyndighet med sektoransvar

I rollen som vegadministrasjon for staten og statlig fagmyndighet med sektoransvar, er det staten og i stor grad Statens vegvesen selv som fastsetter fullmakter og rutiner innenfor rammen til etatens instruks. I rollen som vegadministrasjon for fylkesveger, er det den enkelte fylkeskommune som fastsetter fullmakter og rutiner.

## 2. Tidligere undersøkelser

### Asplan Viak (2012)

Asplan Viak-rapporten (2012), med tittelen «Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre», er i samarbeid med Agenda Kaupang skrevet på oppdrag av Kommunesektorens organisasjon (KS). Formålet med prosjektet «...har vært å belyse hvordan innsigelsesinstituttet praktiseres, omfanget av innsigelser, hvordan innsigelse påvirker det lokale selvstyret, hvilke tiltak som kan iverksettes for å redusere omfanget av innsigelser, og hvilke tiltak som kan iverksettes for å styrke det lokale selvstyre i relasjon til innsigelsesinstituttet.»

I prosjektet er det gjennomført en spørreundersøkelse til alle landets kommuner og til de fleste myndigheter med innsigelseskompetanse. Det foreligger svar fra 291 kommuner (68 %) og 76 svar fra myndigheter med innsigelseskompetanse. Av disse kom 21 fra Vegvesenet, 16 fra fylkesmennene og 16 fra fylkeskommunene. Undersøkelsen ble gjennomført i 2011 og omfatter årene 2007 til 2010.

Undersøkelsen omfatter både varsel om innsigelse i planprosessen og innsigelse som fremmes ved høring av planene. Svarene viser at det ble varslet eller fremmet innsigelse i nær alle kommuneplanprosessene. Uenighet om arealbruk er den viktigste årsaken til innsigelser både til

kommune(del)planer og reguleringsplaner. I tillegg er det noen innsigelser til formelle sider ved planene. Ved gjennomgang av data i KOSTRA for årene 2007-2010 viser det seg at det er fremmet innsigelse til mellom 42 % og 54 % av kommune(del)planene i disse årene. Årsaken til avviket mellom spørreundersøkelsen og KOSTRA-tallene skyldes at KOSTRA ikke fanger opp varsel om innsigelse. For reguleringsplanene sier KOSTRA-tallene at er det fremmet innsigelse til mellom 23 % og 32 % av planene som har vært på høring.

Årsakene er (i rekkefølge etter synkende omfang):

- miljø
- landbruk
- samordnet areal og transport
- kulturmiljø/-minner
- samfunnsikkerhet (inkl skred og flom)
- samt diverse annet

De fleste innsigelsene blir enten løst gjennom dialog eller gjennom mekling hos Fylkesmannen. Basert på KOSTRA-tallene ender ca. 5 % av innsigelsene til avgjørelse i Miljøverndepartementet.

Videre viser spørreundersøkelsen at det er Fylkesmannen som fremmer flest innsigelser, deretter fylkeskommunen og på tredje plass kommer Statens vegvesen. Av kommunene svarer 26,6 % at Vegvesenet har fremmet innsigelse til kommune(del)planene og 38,2 % til reguleringsplanene. Disse tallene sier altså ikke noe om hvor stor andel av totalt antall planer Vegvesenet har fremmet innsigelse til.

Mht. samhandlingsform mener 20,3 % av kommunene at Statens vegvesen har en særlig vanskelig samhandlingsform. Også her havner Vegvesenet på tredje plass.

Rapporten peker på flere tiltak for forbedring av prosessene:

- Nye rammer for en mer enhetlig praktisering av innsigelse
- Begrense innsigelsene til saker der vesentlige nasjonale og regionale interesser er berørt
- Bedre koordinering av statlige interesser
- Utarbeide retningslinjer og veiledere som i større grad vektlegger samhandling
- Kommunene må ta et større ansvar for å integrere nasjonale og regionale interesser i egen planlegging

### **NIBR (2013)**

Norsk institutt for by- og regionforskning (2013) har på oppdrag av Miljøverndepartementet utarbeidet rapporten «Innsigelser etter plan- og bygningsloven». Formålet er å få en oversikt over «... hvordan innsigelser fordeler seg geografisk og mellom myndigheter, hvilke kommunale bakgrunnsforhold som kan bidra til å kaste lys over årsakene, samt hvilke årsaker til innsigelser som finnes og hvilke valg som gjøres i arbeidet med å løse dem.»



Undersøkelsen baserer seg på en gjennomgang av KOSTRA-data fra 2004-2011, samt fire case-studier, tre kommuner og en fylkeskommune. NIBR har følgelig sett på KOSTRA-data for et lengre tidsrom enn det Asplan Viak har gjort. På den annen side har ikke NIBR gjennomført en spørreundersøkelse.

NIBRs undersøkelse viser at det er fremmet innsigelse til mellom 40 % og 61 % av kommune(del)planene. Altså på samme nivå som Asplan Viak har funnet ut. For reguleringsplaner er tallet stigende over tid, fra 19 % i 2004 til 34 % i 2011.

Mht. årsakene til innsigelsene er bildet det samme som Asplan Viak beskriver. Inndelingen i årsaker er noe annerledes, for kommune(del)planer er årsakene i synkende omfang:

- jord og skog
- utbyggingsmønster
- naturvern og friluftsliv
- strandsone
- kulturminne
- transport

For reguleringsplaner er bildet noe annerledes, her er strandsone den hyppigste årsaken, fulgt av naturvern og friluftsliv, kulturminne, transport, utbyggingsmønster.

For kommune(del)planer er det en tendens til at flest innsigelser er fremmet overfor de mest sentrale kommunene. Dette antas å være knyttet til at det her er større press på arealene. For reguleringsplaner er det ikke funnet noen slik sammenheng.

Rapporten sier ingenting om hvordan og hvor raskt innsigelsene ble løst.

NIBR viser som Asplan Viak at det er Fylkesmannen og fylkeskommunen som fremmer flest innsigelser. Statens vegvesen er på tredje plass, og har fremmet innsigelser til 34 % av de kommune(del)planene noen har fremmet innsigelse til. Det er stor forskjell i antall innsigelser fremmet av Fylkesmannen og fylkeskommunen mellom fylkene.

Rapporten peker på flere områder for forbedring av prosessene:

- Finne ut hvorfor det er så ulikt omfang i innsigelser mellom fylkene
- Øke koordineringen mellom regionale myndigheter
- Utvidet saksbehandlingskapasitet på regionalt nivå, slik at etatene kan involvere seg tidligere i prosessen
- En konkretisering fra Miljøverndepartementet om tidlig involvering
- Fremme økt forståelse på politisk nivå i kommuner og fylkeskommuner for hvorfor innsigelser blir fremmet
- For mange innsigelser er «småplukk», kan dette bli løst på en annen måte?
- Saksbehandlingstida, etter at det er fremmet innsigelser, er for lang både hos Fylkesmannen og i Miljøverndepartementet

### 3. Metode for intern undersøkelse i Vegvesenet

I Vegdirektoratet ble det i 2012 arbeidet med nye retningslinjer for Vegvesenets behandling av innsigelsessaker. Gjennom denne prosessen kom det fram et behov for å vite mer om hvordan praksis faktisk er i egen etat, både mht. innsigelser fremmet til våre egne planer og de innsigelsene vi fremmer til kommunenes planer.

Vegdirektoratet utarbeidet derfor et spørreskjema som ble sendt regionene i mars 2013 (vedlegg). Vegdirektoratet ønsket å få tallfestet bruken av innsigelser for årene 2010 – 2012. Da skjemaet ble sendt ut var ikke NIBR-rapporten publisert.

I spørreskjemaet ble det pekt på de tre ulike rollene Vegvesenet har i arealplanlegginga:

- a) Sektoransvaret. Dvs. at rollen er begrunnet i vårt ansvar som fagmyndighet. Typisk hensyn å ivareta her er: Trafikksikkerhet, samordnet areal- og transportplanlegging, universell utforming, tilrettelegging for gående og syklende, kollektivtrafikk.
- b) Forvalter av riksveger for staten
- c) Forvalter av fylkesveger på vegne av fylkeskommunen. Fullmaktene varierer mellom fylkene.

Det ble klargjort at også varsel om innsigelse skulle med. Ettersom det ikke nødvendigvis er så enkelt å ha full oversikt over alle forhold, ba Vegdirektoratet om at det ble gjort anslag på noen av spørsmålene.

#### **Mulige feilkilder i Vegdirektoratets undersøkelse**

Det er all grunn til å tro at det er feilkilder ved vår undersøkelse. Vi vil kort omtale de viktigste:

##### Manglende systematisk registrering i regionene

De dataene vi har ønsket informasjon om er blitt hentet ut fra Sveis, dvs. saksbehandlingssystemet. Systemet for søking her er ikke perfekt, så det er en fare for at plansaker med innsigelse ikke er oppfanget ved søk. Dersom et brev er sendt elektronisk i pdf-format, med uttrykket «innsigelse» i teksten i brevet, uten at det er i overskriften, er vi usikre på om det blir fanget opp.

Spørreskjemaet var rettet til regionene, og noe informasjon har disse igjen måttet hente fra vegavdelingene. Det er grunn til å anta at det har variert noe hvor aktivt regionene har engasjert seg i denne dialogen med sine vegavdelinger.

På nynorsk heter innsigelse «motsegn». Vi vet ikke om det i arkivsøket er sjekket ut godt nok også for nynorsk bruk.

## Forståelse av spørsmålene

Skriftlig kommunikasjon kan alltid misforstås eller bli oppfattet noe annerledes enn forfatteren har tenkt. Slik er det alltid mulig at et spørsmål ikke har blitt besvart slik spørsmålsstilleren har sett for seg. I våre spørsmål har vi brukt begrepet «arealplaner», og slik ment både kommune(del)planer og reguleringsplaner. Det kan se ut som at noen har vært i tvil om vi bare spurte om reguleringsplaner.

## Antallet reelle arealplansaker

En plansak blir registrert som plansak det året den er påbegynt. Ettersom de fleste innsigelser kommer ved høring av planforslaget, er dette som oftest ikke samme år. Vi har sett for oss at vi ønsket antall innsigelser gitt det aktuelle året (2010-2012), men mange av disse kan være knyttet til planer som er igangsatt tidligere. Igjen vil måten søket i SVEIS er gjennomført på gi usikre resultat.

Vi har tatt utgangspunkt i antall registrerte plansaker i saksbehandlingssystemet Sveis. En plansak er ikke nødvendigvis en plan, i den forstand at det kan tenkes oppstart av planarbeid som aldri resulterer i at en plan kommer på høring. Hvor stort dette mulige avviket er vet vi ikke.

Asplan Viak (2012) har fra KOSTRA-tallene funnet ut at det i årene 2007-2010 gjennomsnittlig ble sendt 2664 arealplaner på høring pr. år. I vår undersøkelse er det registrert gjennomsnittlig 3976 plansaker pr. år i årene 2010-2012. Vi har altså registrert 50 % flere plansaker i Sveis enn det som er registrert som høringssaker i KOSTRA årene før. Årsakene til dette betydelige avviket kan være flere:

- 1) En «plansak» kan bli registrert ved oppstart i Sveis, men prosessen kan stoppe opp før det blir en arealplan sendt på høring
- 2) Kommunene kan underrapportere til KOSTRA antall arealplaner som er sendt på høring
- 3) Det kan ha vært en viss økning i antall plansaker fra 2007-2010 til 2010-2012
- 4) Det kan hende at også andre enkeltsaker (for eksempel dispensasjonssaker og saker som gjelder mindre endring) blir registrert som plansaker i Sveis

## Spørsmål 1 – Egne planer

I tilfeller der Vegvesenet fremmer en plan med ulike alternativ, og varsler innsigelse til noen av dem, er vi ikke overbevist om at dette alltid blir registrert som innsigelse. Det var riktignok presisert at slike skulle telles med. Vi antar at det kan være noen flere innsigelser til egne planer enn det som tallene viser. Her ser vi ettersom spørreskjemaet var formulert noe uklart. Avhengig av hvilken ansvarsfordeling som avtales mellom Statens vegvesen og kommunen, varierer det om det er kommunen eller Vegvesenet som legger planene ut på høring. Dette gir ulike arkivkoder i Sveis når saken registreres.

### Spørsmål 3 – Sektoransvaret

Vi har forsøkt å definere dette, men det kan være vanskelig å trekke en klar grense mellom sektoransvar og rollen som vegforvalter. Et presist svar her krever dessuten ganske nitidig gjennomgang av dokumentene.

### Spørsmål 4 og 5 – Årsaker til innsigelse

Her mangler vi svar fra noen fylker. Spørsmålet er blitt oppfattet noe ulikt der det er flere årsaker til innsigelser.

### Spørsmål 6 Myndighet til å gi innsigelse for arealplaner for fylkesveg

Spørsmålet fanger ikke tydelig opp forskjellen mellom vår rolle som vegforvalter for fylkesvegen og vårt sektoransvar.

## **4. Resultater**

### **4.1 Vegvesenets egne planer**

I årene 2010 – 2012 er det totalt registrert 678 plansaker påbegynt av Vegvesenet. Tallet er muligens noe for lavt, av årsaker nevnt over. På den annen side behøver som nevnt ikke alle påbegynte plansaker å ende opp som en plan sendt på høring. I de samme tre årene ble det fremmet innsigelse fra andre myndigheter til 183 planer. Vegvesenet selv fremmet innsigelse til 32 planer. Vi vet ikke i hvilken grad dette var de samme planene som det også var innsigelse til fra andre. Det er grunn til å tro at det er i store og kompliserte saker både Vegvesenet og andre fremmer innsigelse, så følgelig er det trolig et betydelig «overlapp». På figuren under (figur 1) har vi likevel for enkelthets skyld sett bort fra dette.

Så godt som alle innsigelser blir løst i dialog mellom Vegvesenet, kommunen og andre myndigheter. I disse tre årene er bare ni saker gått til mekling hos Fylkesmannen og bare to til endelig avgjørelse i Miljøverndepartementet. Dette betyr at bare ca. 1 % av innsigelsene til Vegvesenets planer blir avgjort i Miljøverndepartementet, mot 5 % generelt for arealplaner, jfr. Asplan Viak (2012 s. 23). Vi vet ikke årsaken til dette, men noe av forklaringen ligger kanskje i at Vegvesenet som regel fremmer flere ulike alternativ. Da kan det gjerne være innsigelse til noen alternativer, men som regel ikke til alle. Slik bruker kommunen og Vegvesenet innsigelsene til de ulike alternativene som en metode i silingen. Det er interessant om vi kan finne ut mer om dette. En annen del av forklaringen kan være at både Vegvesenet og andre involverte myndigheter legger vekt på komme fram til en omforent løsning lokalt i vegplansakene, og unngå sentral behandling som kan være tidkrevende.

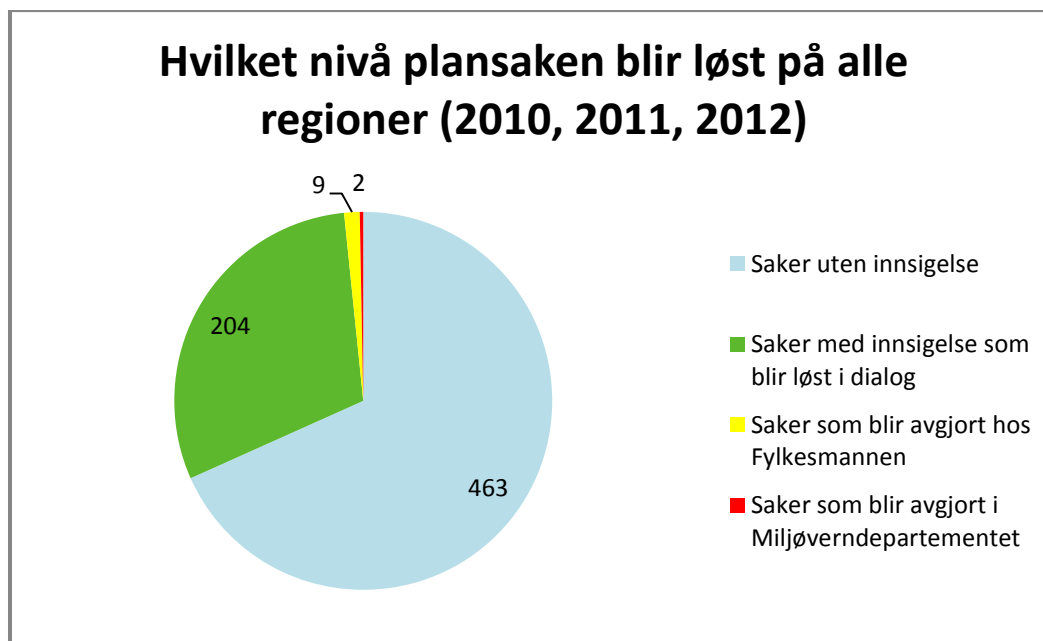
Disse resultatene viser at i det aller vesentligste løses innsigelsene gjennom dialog. Når innsigelsen blir fremmet under høringen, vil det normalt bli behov for en ny høring når/om planen er endret. Vi har ikke kartlagt hvor stor denne forsinkelsen er, men Asplan Viak (2012 s. 51) oppgir denne til gjennomsnittlig 10 måneder.

Vi vet heller ikke på bakgrunn av denne undersøkelsen hva som skulle til for å løse innsigelsen. En hypotese er at løsning av innsigelsen ofte kan bety at veganlegget blir dyrere for i større grad å tilpasse seg lokale interesser eller nasjonale interesser som andre fagmyndigheter ivaretar, for eksempel naturmiljø, kulturmiljø og jordvern. Eksempel på slike kjente situasjoner er bygging av flere kryss og lengre tunneler. Det er en interessant oppfølging å finne ut nærmere om dette forholdet.

Undersøkelsen sier ikke noe om størrelsen på prosjektene det fremmes innsigelse til. Det er grunn til å tro at det er flere innsigelser til planer for større riksveganlegg enn det er til planer for mindre anlegg. Også dette kan det være interessant å finne ut mer om ved en annen anledning.

Undersøkelsen viser ellers at det er flest innsigelser i Region vest og sør og færrest i Region nord. Dette gjenspeiler til en viss grad det NIBR (2013) er inne på at sentralitet og press på arealer bidrar til flere innsigelser.

Begrepet «egne» planer om de planene Vegvesenet utarbeider er noe unyansert. Planene utarbeides normalt i en nær dialog med kommunene, og det er kommunene som ev. vedtar dem. Vi bruker likevel dette begrepet for å skille denne typen planer fra de planene kommunene selv eller andre forslagsstillere utarbeider.



Figur 1: Antall plansaker og innsigelser til Vegvesenet egne arealplaner

## Oppsummert

Det fremmes innsigelse til omkring 27 % av vegplanene som Vegvesenet selv utarbeider, men bare 2 % av planene blir så kompliserte i forhold til andre interesser at det blir mekling hos Fylkesmannen. De fleste av disse igjen blir løst der, svært få havner på statsrådets bord. Dersom gjennomsnittlig tid på å løse konfliktene gjennom dialog uten mekling er ca. 10 måneder kan vi neppe hevde at innsigelser totalt sett bidrar til dramatiske forsinkelser. Det forhindrer ikke at vi skal se på om også mange av disse kunne vært løst gjennom bedre dialog tidligere i prosessen.

## 4.2 Kommunale arealplaner

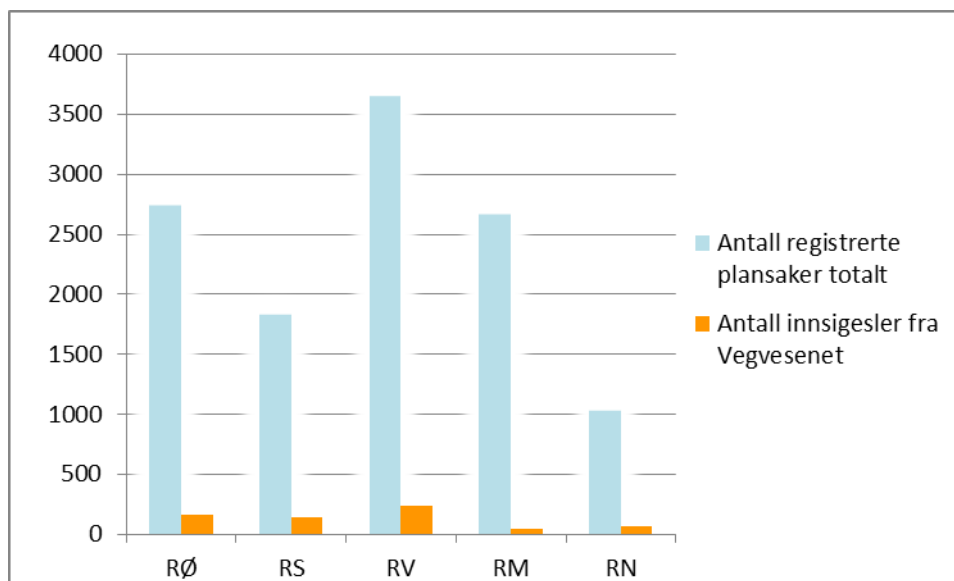
Kommunene og private forslagsstillere utarbeider mange arealplaner (kommunedelplaner og reguleringsplaner) som sendes på høring til Fylkesmannen, fylkeskommunen, Vegvesenet og andre. I spørsmål 2 var vi ute etter å se hvor mange slike saker Vegvesenet mottar og hvor mange av disse Vegvesenet fremmer innsigelse til.

Vi vet ikke fra vår undersøkelse om Vegvesenet får alle kommunale arealplaner på høring, men tallene i NIBR (2013 s. 25) tyder på det. Det er nok vanskelig å se for seg en arealplan som ikke på en eller annen måte har implikasjoner for en veg og/eller transport.

I årene 2010 – 2012 har Vegvesenet registrert i alt 11927 kommunale arealplansaker. Tallet synes som nevnt over å være omkring 50 % høyere enn tallene i Asplan Viak (2012) og i NIBR (2013). I de samme årene fremmet vi innsigelser til 655 planer, eller 5,5 %. På samme måte som for våre egne planer, så løses de aller fleste innsigelsene gjennom dialog, hele 625 planer. Vegvesenet har i følge undersøkelsen vår i disse tre årene vært med på mekling i 30 saker, og åtte planer har havnet i Miljøverndepartementet til avgjørelse. Dette siste tallet stemmer med Vegdirektoratets egen oversikt. Vegdirektoratet blir alltid involvert i plansaker som oversendes til Miljøverndepartementet der regionvegkontorene har hatt innsigelse. Derfor har vi for denne delen av spørsmålet kunnet bruke Vegdirektoratets arkiv som en sjekk på dataene fra spørreundersøkelsen.

Vår undersøkelse gir ikke svar på hva som skulle til i dialogen for å løse innsigelsen. Asplan Viak (2012 s. 28) er inne på at for Vegvesenet kan mange innsigelser være knyttet til utforming av vegger. Her vil vi tro at det i mange tilfeller er relativt enkelt å justere planen, ettersom dette til en viss grad er tekniske forhold som ikke nødvendigvis er en stor arealkonflikt. Slik sett er det nok ofte kommunen som tilpasser seg. Dersom dette er riktig, så kan det tyde på at dette er en type innsigelse som kan løses gjennom tidlig dialog, særlig for reguleringsplaner. I tillegg vil bedre kompetanse om vegnormalene i kommuner og hos konsulenter kunne redusere antallet innsigelser som er knyttet til vegutforming.

Det er ikke svært store forskjeller i andel innsigelser fremmet i Regionene. Region midt har den laveste andelen på 3 %, flest i Region sør med 8 %.



Figur 2: Antall kommunale arealplaner mottatt i Regionene i årene 2010-2012, samt hvor mange Vegvesenet fremmet innsigelse til

NIBR (2013) viser at for årene 2004-2011 har Vegvesenet fremmet innsigelse til 13 % av kommune(del)planene og 5 % av reguleringsplanene. Ettersom det er vel 10 ganger så mange reguleringsplaner som kommune(del)planer stemmer våre tall (5,5 %) rimelig bra med det NIBR har funnet ut.

Asplan Viak (2012) har i sin spørreundersøkelse bl.a. spurt:

«Hvilke innsigelsesmyndigheter fremmer oftest innsigelse til reguleringsplaner som er i samsvar med kommuneplanen?»

Her kommer Vegvesenet på 3. plass med 38,2 %. Det er litt uklart hva dette tallet egentlig sier, men det er jo ikke et uttrykk for hvor stor andel av arealplanene Vegvesenet fremmer innsigelse til. Vi forstår likevel at denne rapporten kan tolkes slik at innsigelsesbruken fra Vegvesenet er større enn det vi og NIBR har funnet ut. Det hevdes at varsel om innsigelse ikke kommer med i KOSTRA-tallene, og at dette brukes relativt hyppig bl.a. av Vegvesenet. Vi har i vårt spørsmål bedt om at også slikt varsel skal inkluderes.

Det kan derfor hevdes at det er noe usikkert om vårt tall på 5,5 % innsigelsesandel fra Vegvesenet reelt sett inkluderer også varsel om innsigelse. Dette kan ev. bli avklart gjennom videre undersøkelser.

### Oppsummert

Konklusjonen fra vår undersøkelse er at Vegvesenet fremmer innsigelse til 5,5 % av kommunale arealplaner. De aller fleste blir løst gjennom dialog, og bare 0,25 % havner hos Fylkesmannen til mekling. 0,07 % havner på statsrådets bord. Bare vel 1 % av de planene vi fremmer innsigelse til blir

følgelig avgjort i Miljøverndepartementet. Dette er klart lavere enn for innsigelser fra andre sektormyndigheter. Følgelig ser det ut til at Vegvesenets innsigelser er lettere å løse sammenliknet med andre myndigheters innsigelser.

### 4.3 Vegvesenets sektoransvar

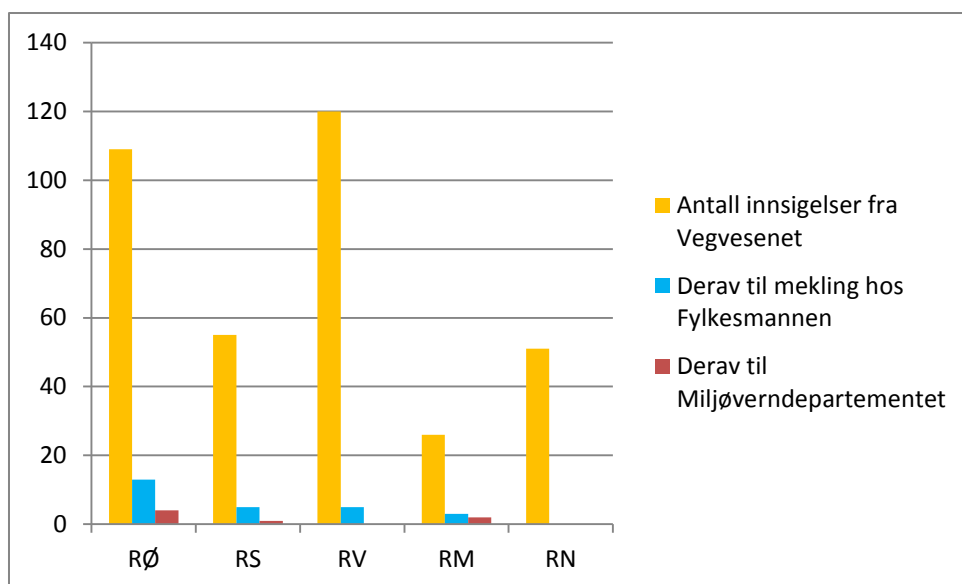
Vegvesenets sektoransvar er knyttet til ansvaret som fagmyndighet innen veg og transport. Her har vi i spørreskjemaet konkret nevnt trafiksikkerhet, samordnet areal- og transportplanlegging, universell utforming, tilrettelegging for gåing og sykling og kollektivtransport. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å klart skille sektoransvaret fra ansvaret som vegforvalter.

Dette spørsmålet er altså knyttet til å se nærmere på hvorfor Vegvesenet fremmer innsigelse. 55 % av innsigelsene fra Vegvesenet til kommunenes arealplaner er knyttet til sektoransvaret.

Figur 3 viser fordeling av innsigelser knyttet til sektoransvaret, fordelt på regioner. I forhold til antall gitte innsigelser totalt, er mellom 39 % (Region sør) og 79 % (Region nord) knyttet til sektoransvaret. Videre viser figuren at i Region øst er det en noe større del av denne typen innsigelser som går til mekling og til Miljøverndepartementet enn for de øvrige regionene. Utfra hvordan vi ellers kjenner forholdene så har vi inntrykk av at Region øst i noe større grad enn de andre regionene har reist innsigelser som er knyttet til politiske mål som f.eks. samordnet areal og transport. Dette kan ha sammenheng med større utbyggingspress og mer fokus på miljøvennlig transport i Osloområdet. Dette kan være en forklaring på at det her er flere saker som ikke er løst gjennom dialog. Det følger mer om dette under neste spørsmål.

Disse tallene kan også gjenspeile en ulik oppfatning mellom regionene av hva som er sektoransvar. Videre så kan det tenkes at situasjonen og praksis i kommunene er ulik, slik at konfliktnivået også varierer. Vi vet derfor neppe nok til å si noe sikkert om terskelen for å gi slik innsigelse er veldig ulik i de ulike regionene i Vegvesenet, men tallene tyder på at det kan være variasjoner som bør ses nærmere på.





Figur 3: Antall innsigelser i årene 2010- 2012 knyttet til sektoransvaret, fordelt på regioner

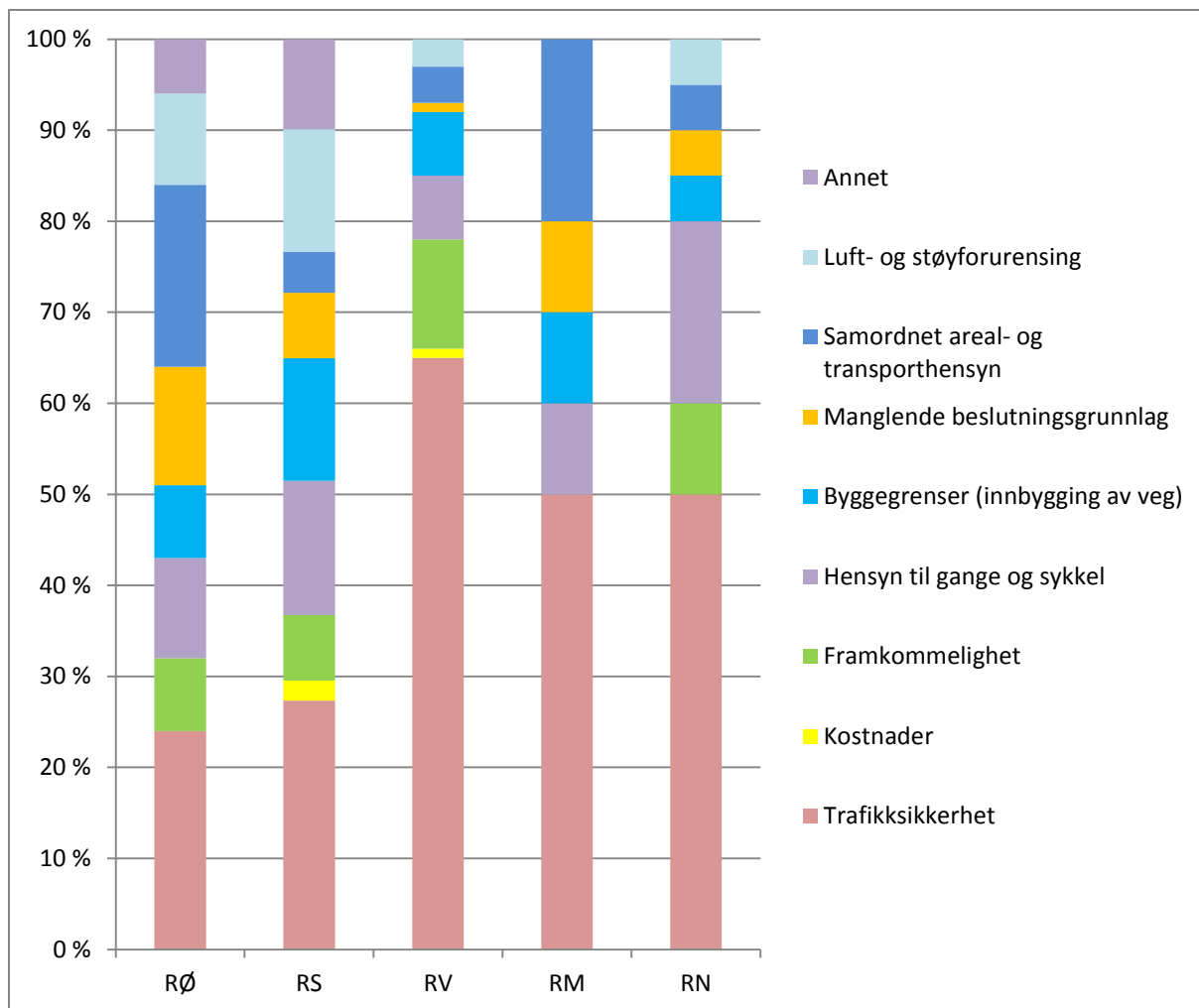
#### 4.4 Årsaker til at Vegvesenet fremmer innsigelse

En innsigelse skal begrunnes. Vi har derfor spurt om hvilke årsaker som ligger til grunn for innsigelsene. For å begrense arbeidet med dokumentgjennomgang har vi bedt regionene om anslag fordelt på ni ulike kategorier.

Resultatet er presentert i figur 4. Vi ser at det er store forskjeller regionene imellom. Trafikksikkerhet er den viktigste årsaken i alle regioner, men den varierer fra 24 % i Region øst til 65 % i Region vest. Framkommelighet, som er et annet hovedmål i vegpolitikken, utgjør rundt 10 % av innsigelsene, med unntak av Region midt som ikke har noen i denne kategorien. Samordnet areal- og transportplanlegging, som er et tredje hovedmål, er tungt vektlagt i Region øst og midt, men svakere i de tre andre regionene.

Variasjonene i disse tallene kan gjenspeile ulike utfordringer rundt omkring i Norge, men kan også skyldes ulike holdninger til hvilke hensyn som skal være tungtveiende i planlegginga. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å konkludere sikkert her. Spriket er likevel såpass stort at det kan tyde på et behov for å klargjøre hvilke hensyn som skal vektlegges tungt i arealplanlegginga.

Det er vanskelig å sammenlikne disse tallene med funn i Asplan Viak (2012), ettersom den rapporten ser på innsigelser fra alle myndigheter. Der kommer samordnet areal og transport som den 3. viktigste årsaken til innsigelser etter miljø og landbruk. En forklaring på dette er at også andre etater enn Vegvesenet bruker dette som grunnlag for innsigelse. Dette gjelder primært Fylkesmannen, men også i noen grad fylkeskommunen.



Figur 4: Årsaker til at det er fremmet innsigelse i de fem regionene. Prosent

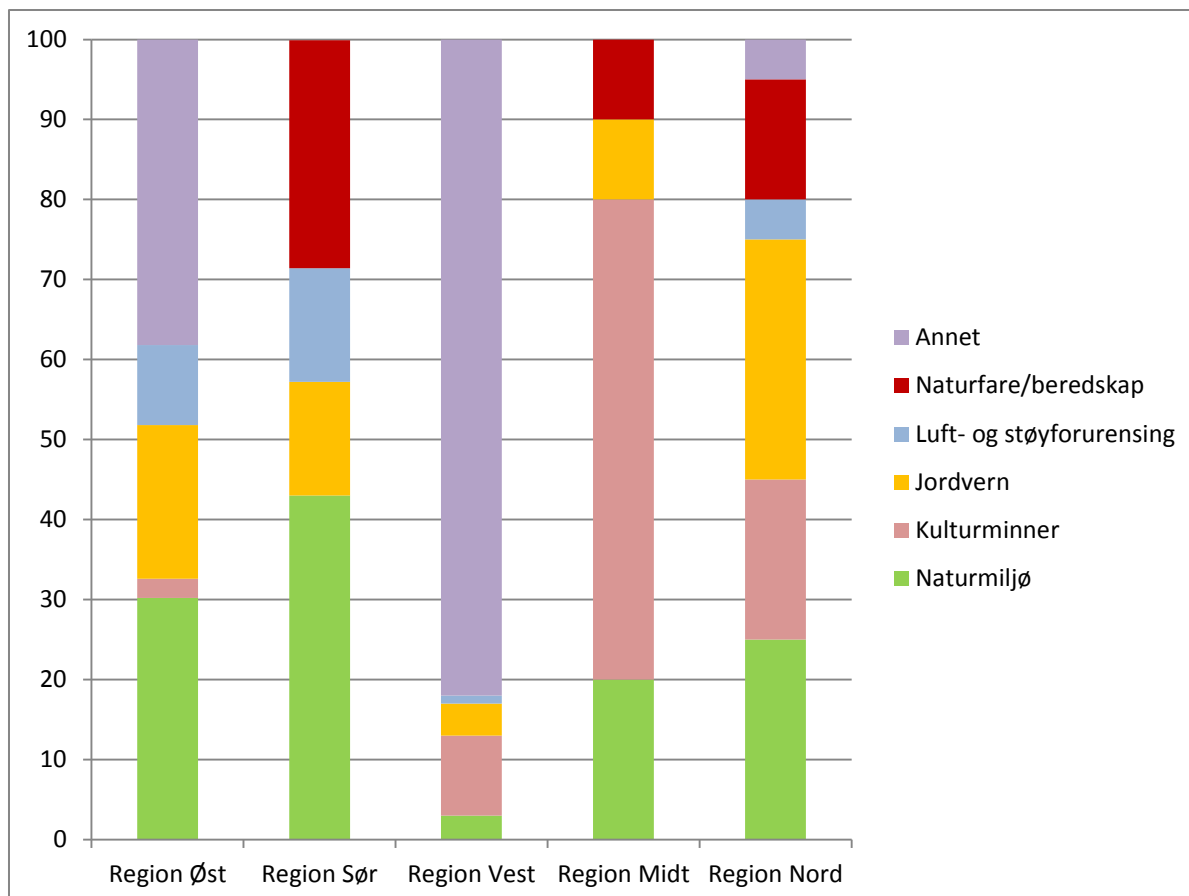
#### 4.5 Årsaker til at andre fremmer innsigelse til Vegvesenets planer

Figur 5 viser hva som er hoved årsakene til at det er fremmet innsigelse til Vegvesenets egne planer i årene 2010 til 2012. Her er variasjonene betydelige mellom regionene.

Region vest skiller seg ut med en betydelig andel innsigelser i kategorien «Annet». Dette er i all hovedsak innsigelser i Hordaland og til temaet Risiko og sårbarhet. Dersom vi ser bort fra dette, så er andelen innsigelser knyttet til naturmiljø grovt sett lik, mens andelen knyttet til kulturminner er stor i Region midt, nord og vest. Dette har vi ingen god forklaring på.

Jordvern er også en betydelig årsak til innsigelse, og det er nok overraskende at denne er størst i nord. Men Region nord har lagt reindrift inn som en del av denne kategorien, og det er grunn til å tro at dette er forklaringa.

For Region sør mangler tall fra flere fylkesavdelinger.



Figur 5: Årsaker til at andre myndigheter fremmer innsigelse til Vegvesenets egne planer, prosent

#### 4.6 Myndighet for fylkesveger

Vi spurte om hvem som har myndighet til å gi innsigelser i saker som berører fylkesveg. Her er svarene verbale.

Vi ønsket med spørsmålet å få fram alle typer plansaker som berører fylkesveg. Selv om spørsmålet kan ha blitt oppfattet noe ulikt, er de fleste svarene inne på forskjellen mellom sektoransvar og vegforvalter. Det er ulikheter mellom fylkeskommunene i hvor stor grad det er politisk behandling av arealplansaker som berører fylkesveg. For ett ev. to fylker har fylkeskommunen vedtatt at alle innsigelser skal behandles av fylkeskommunen og ikke av Vegvesenet.

Svarene viser også at det er ulik oppfatning av hva som defineres som sektoransvar.

Svarene på dette spørsmålet viser at det er to problemstillinger som bør følges opp:

- Fylkeskommunen har i noen tilfeller motsatt seg at Statens Vegvesenet fremmer innsigelse ut fra sitt statlige ansvar for å følge opp nasjonale mål innenfor miljø- og transportpolitikken. Vi mener at det er utenfor fylkeskommunens myndighet
- Det er behov for tydeligere å definere hva som er sektoransvaret

## 4.7 Deltakelse i fylkeskommunens planforum

Undersøkelsen viser at regionene enten deltar alltid eller så godt som alltid i fylkeskommunens planforum. Region nord er her et unntak med sjeldnere deltakelse. Vi er litt usikre på årsakene til dette.

Det kan variere mellom fylkeskommunene hvor aktivt planforumet er. Tanken er at dette skal være en arena der de sentrale sektormyndighetene kan møtes for å diskutere plansaker. Forsøket med at Fylkesmannen skal samordne statlige etaters innsigelser kan muligens påvirke betydningen av et slikt forum, men det er for tidlig å trekke noen konklusjoner om dette.

## 5. Forslag til oppfølgende undersøkelser

Seksjon for planlegging og grunnverv mener kartleggingen bør følges opp med jevnlig undersøkelser om bruken av innsigelser i Statens vegvesen. Slik vi ser det vil det bidra til bedre oversikt over utviklingen blant annet når det gjelder saksomfang innen planforvaltning og bruken av innsigelser i etaten.

Ved senere undersøkelser vil det være behov for å forbedre spørreskjemaet og spørsmålene slik at det i mindre grad oppstår problemer med misforståelser og ulik tolkning av spørsmålene. Forhåpentligvis vil også nye systemer som Documentum og Porteføljesys kunne bidra til at det blir lettere å innhente slike opplysninger i framtiden.

Som det framgår i kapittel 4 er det flere forhold det kan være aktuelt å gå nærmere inn på ved oppfølgende undersøkelser. Nytt av en mer omfattende kartlegging må imidlertid avveies mot merarbeidet det vil medføre å besvare flere og mer detaljerte spørsmål.

Forhold som det kan være interessant å få belyst nærmere er blant annet:

- Fordelingen av innsigelser på kommunedelplaner og reguleringsplaner, både for egne og kommunale planer
- Hvordan (de fleste) innsigelsene blir løst i den lokale prosessen (Fordeling på at innsigelse tas til følge, innsigelsen trekkes, kompromissløsninger eller ev. andre løsninger). For Vegvesenets egne planer er det interessant å få vite mer om i hvilken grad løsning av innsigelsen medfører dyrere løsninger
- I hvor stor grad løsning av innsigelsene medfører behov for ny høring
- Årsaker til variasjoner i andel innsigelser mellom de ulike regionene (og vegavdelingene) i Statens vegvesen. Hvorfor er det såpass variasjon i innsigelser knyttet til sektoransvaret?
- Årsaker til at Statens vegvesens innsigelser i større grad løses lokalt enn for eksempel innsigelser fra Fylkesmannen og fylkeskommunen

- Hvordan forsøksordningen med samordning av innsigelser som nå er startet i flere fylker påvirker omfanget av innsigelser fra Statens vegvesen og måten innsigelsene blir løst på
- Hva er det faktiske tallet på arealplaner som Vegvesenet behandler? Som nevnt har vi i denne undersøkelsen registrert ca. 50 % flere plansaker enn den antallet planer som har vært på høring basert på KOSTRA-tallene. Avviket kan ligge både i KOSTRA og i Vegvesenet
- I hvilken grad har Vegvesenet innsigelser til egne planer påvirket undersøkelsen? Vegvesenet fremmer gjerne innsigelser til alternativ som blir for dyre, lite samfunnsøkonomiske forsvarlige, osv.
- Samspillet med fylkeskommunen er det interessant å se nærmere på, herunder å klargjøre rollene, ikke minst mht. sektoransvaret

## Litteratur

Asplan Viak (2012): Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre. Sluttrapport. 93 s.

NIBR (2013): Innsigelser etter plan- og bygningsloven. NIBR-Rapport 2013:10. 71 s.

## Vedlegg - Spørreskjema

### Kartlegging av bruk av innsigelser i Vegvesenet – Svarfrist 16. april 2013

I samband med utarbeiding av nye retningslinjer for behandling av innsigelsessaker etter plan- og bygningsloven, ønsker Vegdirektoratet å få en oversikt over den faktiske bruken av innsigelser.

Vegvesenet kan gi innsigelse ut fra tre ulike roller. Det kan være gråsoner mellom disse rollene, og en innsigelse kan være knyttet til flere roller. Vi mener likevel at det er en hjelp å forankre begrunnelsen i en rolleforståelse:

- d) Sektoransvaret. Dvs. at innsigelsen er begrunnet i vårt ansvar som fagmyndighet. Typiske årsaker er at følgende hensyn er for dårlig ivaretatt: Trafikksikkerhet, samordnet areal- og transportplanlegging, universell utforming, tilrettelegging for G/S, kollektivtrafikk.
- e) Forvalter av riksveger for staten
- f) Forvalter av fylkesveger på vegne av fylkeskommunen (denne kan være ulik mellom fylkene)

Vi er klar over at det kan være vanskelig og tidkrevende å finne tall, og ber om anslag der dette er vanskelig heller enn at spørsmålet blir stående ubesvart. NB ! Alle varsel om innsigelse skal regnes med selv om innsigelsen seinere i prosessen har falt bort.

Fra region \_\_\_\_\_

1. Vegvesenets **egne** arealplaner (dvs innsigelse til alternativer i arealplaner fremmet av SVV). En plan fremmet av Vegvesenet, med flere alternativ, og der Vegvesenet fremmer innsigelse til flere alternativ, skal telle som en plansak og en innsigelse:

	2010	2011	2012
Antall registrerte plansaker totalt			
Antall innsigelser fra Vegvesenet			
Antall innsigelser fra andre myndigheter			
Saker til mekling hos FM			
Derav til Miljøverndepartementet			

2. Alle **øvrige** kommunale arealplaner (altså i rollene a), b) og c) nevnt over):

	2010	2011	2012
Antall registrerte plansaker totalt			
Antall innsigelser fra Vegvesenet			
Derav til mekling hos FM			
Derav til Miljøverndepartementet			

3. Innsigelser gitt på bakgrunn av vårt **sektoransvar (rolle a) nevnt over)**:

	2010	2011	2012
Antall innsigelser fra Vegvesenet			
Derav til mekling hos FM			
Derav til Miljøverndepartementet			

4. Hva er anslagsvis årsakene til at Vegvesenet fremmer innsigelse, oppgitt i prosent?

Årsak	Ca prosent
Trafikksikkerhet	
Kostnader	
Framkommelighet	
Hensyn til gange og sykkel	
Byggegrenser (innbygging av veg)	
Manglende beslutningsgrunnlag	
Samordnet areal- og transporthensyn	
Luft- og støyforurensing	
Annet	

5. Hva er anslagsvis årsakene til at andre fremmer innsigelse til Vegvesenets planer, oppgitt i prosent?

Årsak	Ca prosent
Naturmiljø	
Kulturminner	
Jordvern	
Luft- og støyforurensing	
Naturfare/beredskap	
Annet	

6. Myndighet til å gi innsigelse for arealplaner for fylkesveg. Er det regionvegsjef, vegavdeling, administrasjon i fylkeskommunen, politisk organ i fylkeskommunen (hvilket?), ev. andre? Skilles det mellom ulike årsaker til innsigelse? Gi gjerne en kort redegjørelse for hvert fylke, ev. med delegasjonsvedtak:

7. I hvilken grad deltar regionen i fylkeskommunenes planforum (sett kryss)?

Alltid	
Så godt som alltid	
Som regel	
Noen ganger	
Aldri	

8. I hvilken grad blir Vegvesenets innsigelser diskutert i fylkeskommunenes planforum (sett kryss)?

Alltid	
Så godt som alltid	
Som regel	
Noen ganger	
Aldri	

9. Andre forhold som dere vil trekke fram?







Statens vegvesen  
Vegdirektoratet  
Publikasjonsekspedisjonen  
Postboks 8142 Dep 0033 OSLO  
Tlf: (+47 915) 02030  
publvd@vegvesen.no

ISSN: 1893-1162

vegvesen.no

**Trygt fram sammen**