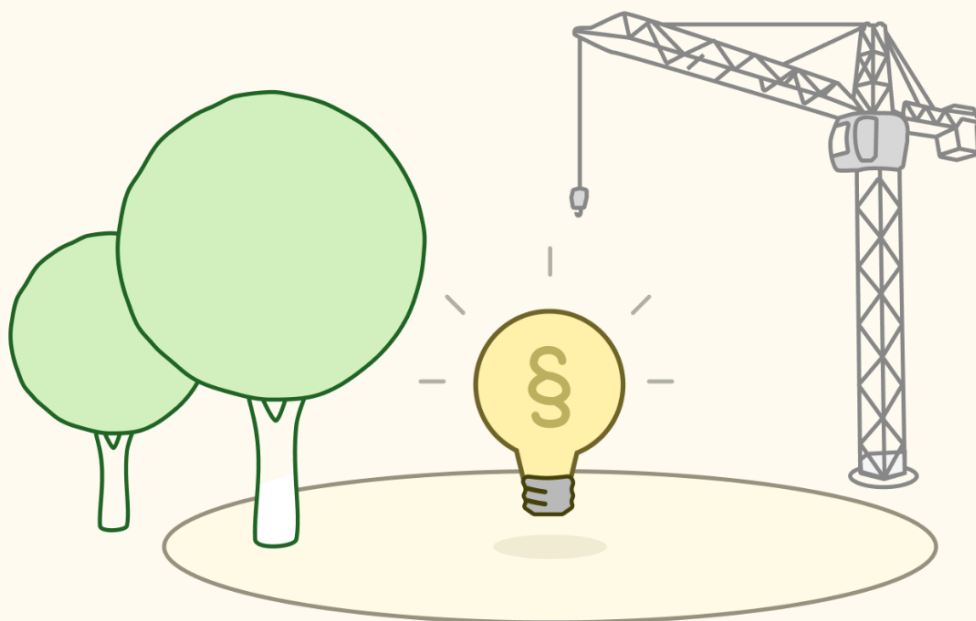




Spillereglene

Sammen om arealene



Fra konflikt til samarbeid

Arealene våre er en begrenset ressurs. Hvordan vi forvalter dem har betydning for hvordan vi former våre lokalsamfunn. Gjennom kunnskapsbaserte og demokratiske prosesser må det tas valg som sikrer en god balanse mellom utvikling og bevaring. Som *lokalpolitiker* har du en av de viktigste oppgavene: Å bestemme hvordan arealene skal, og ikke skal brukes. Som *kommuneadministrasjon* skal dere sikre at beslutningene treffes på et forsvarlig kunnskapsgrunnlag og innenfor lovens handlingsrom.

I mange planprosesser oppstår likevel fragmentering, konflikt og mistillit. En viktig grunn er at roller, ansvar og spilleregler ikke alltid er tydelige. Denne guiden skal derfor bidra til å klargjøre roller og ansvar, skillet mellom faglige, juridiske og politiske vurderinger, og hvorfor bevissthet omkring dette er avgjørende dersom vi skal bevege oss fra en "kamp om arealene" til å stå "sammen om arealene".

Plan- og bygningsloven (PBL) er kommunens viktigste verktøy og vår felles arena for samordning og samarbeid mellom myndigheter, interesser og sektorer. For å lykkes sammen på denne arenaen må vi forstå de grunnleggende spillereglene, og se nytten av å følge dem. Det er disse som gjør det mulig å få til effektive prosesser, felles forståelse og bedre beslutninger.

Denne guiden tar for seg et utvalg av temaer der tydelige spilleregler er særlig viktige, og som kan bidra til godt samarbeid i arealplanleggingen.



1. De tre spillereglene: Fag, Juss og Politikk

Enhver sak i arealforvaltningen inneholder elementer av faglige, juridiske og politiske vurderinger. Å skille mellom disse er avgjørende for å treffe gode beslutninger innenfor lovens handlingsrom.

Kategori	Hva bestemmer det?	Hvem utøver skjønn?	Ulike roller
 Fag (Kunnskap)	Hva er korrekt og nødvendig informasjon? (F.eks. utbyggingsvolum, naturmangfold).	Fagfolk i administrasjonen utøver faglig skjønn.	Administrasjonen har ansvar for å opplyse saken så godt som mulig. Politikere må påse at det foreligger tilstrekkelig informasjon.
 Juss (Rettslige avklaringer)	Hva er korrekt lovanvendelse? (F.eks. saksbehandling, habilitet, vilkår i loven).	Fagfolk i administrasjonen skal avklare rettslige spørsmål.	Kommunedirektøren har ansvaret for at politiske saksfremlegg er i tråd med gjeldende rett. Statsforvalter kan overprøve jussen fullt ut, uten at lokalt selvstyre er relevant. Loven skal tolkes og anvendes likt uavhengig av politisk sammensetning.
 Politikk (Prioritering)	Hva er de beste løsningene for kommunen? (F.eks. om en plan skal vedtas).	Lokalpolitikerne utøver politisk skjønn.	Dette er politikernes hovedoppgave. Statsforvalter skal legge stor vekt på lokalt selvstyre ved prøving av dette skjønnet.

Hvorfor skillet er så viktig: Selv om det er de folkevalgte i kommunen som treffer vedtak, er det av sentral betydning at politiske prioriteringer skjer på et forsvarlig kunnskapsgrunnlag og innen lovens handlingsrom. Dette forutsetter en klar ansvar- og rolleforståelse mellom ansatte og folkevalgte. Hvis man blander faglige vurderinger, juridiske spørsmål og politisk argumentasjon, står man i fare for at vedtakene ikke er rettslig holdbare, eller at de gir dårlige løsninger.



Ulike faser har ulikt fokus: I planprosessen endrer vekten mellom fag, juss og politikk seg. Derfor får ulike aktører størst betydning på ulike trinn.



2. Kommunens verktøy for arealstyring

Gjennom myndigheten til å vedta Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, er kommunene gitt vide fullmakter til å fastsette krav til fremtidig arealbruk.

A. Kommuneplanens arealdel (KPA)

- **Hva den gjør:** KPA er kommunens viktigste verktøy for å styre arealbruken i kommunen og fastsetter hovedtrekkene i arealdisponeringen for hele kommunen. Den avgjør om det skal bygges, hvor det skal bygges, og hva som skal bygges.
- **Mål:** KPA skal sikre en planmessig og forsvarlig arealutnytting, og skape mest mulig forutsigbarhet for alle aktører.
- **Klage:** Vedtak om KPA anses som et forskriftslignende vedtak og kan ikke påklages av innbyggere. Andre myndigheter kan fremme innsigelse til KPA

B. Reguleringsplaner

- **Hva de gjør:** Reguleringsplaner (som oftest detaljreguleringer) gir en mer detaljert styring av arealbruken. Reguleringsplaner regulerer *hvordan* det skal bygges.
- **Mål:** Private planinitiativ følger opp kommuneplanens arealdel.
- **Klage:** Reguleringsplaner er enkeltvedtak og kan påklages av berørte innbyggere. Andre myndigheter kan fremme innsigelse til reguleringsplaner, men kun dersom reguleringsplanen avviker fra kommuneplanens arealdel.
- **Politisk beslutning:** Selv om private aktører initierer ni av ti reguleringsplaner, er kommunen aldri forpliktet til å vedta en reguleringsplan. Beslutningen om vedtak beror utelukkende på et lokalpolitisk skjønn.
- **Erstatningsansvar:** Kommunen risikerer ikke erstatningsansvar overfor utbygger for utgifter knyttet til planforslaget eller for tapt gevinst ved å stanse et privat planinitiativ. Dette er et spørsmål om lokalpolitiske prioriteringer.

C. Nødbremsen: Midlertidig forbud

Hovedregelen er at når en reguleringsplan er vedtatt, har søker **krav på byggetillatelse** når søknaden er i tråd med regelverket (§ 21-4). Men det finnes en nødbrems:

- **Virkemiddel:** Kommunestyret kan nedlegge **midlertidig forbud mot tiltak** (§ 13-1).
- **Formål:** Dette gir kommunen mulighet til å foreta en ny vurdering av hva som er ønskelig arealbruk basert på dagens kunnskap og politikk, særlig aktuelt ved eldre reguleringsplaner.

3. Kravet til samordning og proaktiv styring

Plan- og bygningsloven krever at offentlige organer samordner sin virksomhet. Planlegging skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid.

A. Samordning mellom myndighetsnivåene

Kommunale planer er rettslig bindende for alle sektormyndigheter i forvaltningsapparatet. Dette krever tett samarbeid:

- **Statens og regionens plikt:** Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt, og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen.
- **Innsigelse som kontroll:** Statlige og regionale organer kan fremme innsigelse til planer som reiser spørsmål av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Dette sikrer at kommunale beslutninger ses i en større sammenheng. Innsigelse kan unngås ved god og tett dialog mellom myndighetene gjennom hele planprosessen.

B. Proaktiv revisjon og intern samordning

Administrasjonen og **politikerne** har et felles ansvar for å sikre at plangrunnlaget er oppdatert, slik at unødvendige dispensasjoner unngås.

- **Behovet for Planrevisjon:** Gamle reguleringsplaner er utarbeidet uten dagens kunnskap (om klima, natur, fareområder) og representerer ofte en annen politikk.
- **Planvask:** Administrasjonen kan gjennomføre en systematisk og målrettet gjennomgang av eldre reguleringsplaner ("planvask") for å få et oppdatert plangrunnlag.
- **Intern samordning:** Manglende rutiner for samordning mellom planavdeling og byggesaksavdeling er en hovedårsak til at det innvilges mange dispensasjoner. Administrasjonen bør ha rutiner for gjensidig rapportering av plangrunnlag og dispensasjonspraksis.

C. Kommunens frie adgang til endring

Politikerne må være klar over at de står juridisk sett helt fritt til å endre eller oppheve reguleringsplaner.

- **Omgjøringsfrihet:** I motsetning til de strenge kravene i forvaltningsloven (§ 35), har kommunene en helt fri omgjøringsadgang for reguleringsplaner. Det er altså ikke krav om at endringen ikke er til skade for partene.
- **Politisk skjønn:** Hvorvidt en plan skal endres, beror utelukkende på et politisk skjønn.

4. Unntaket fra plan-regelen: Dispensasjon

Dispensasjon er ment å være en "**snever sikkerhetsventil**" og ikke hovedregelen for arealstyring. Kommunenes dispensasjonspraksis er en av de viktigste testene på skillet mellom juss og politikk.

A. Den juridiske prøvingen

Vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt, er en **rent juridisk øvelse** (rettsanvendelsesskjønn). **Lokalpolitisk skjønn skal ikke ha relevans** når vilkårene i § 19-2 andre ledd vurderes. Kommunen *kan* bare gi dispensasjon dersom **begge** disse strenge rettslige vilkårene er oppfylt:

1. **Vesentlighetsvilkåret:** Hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra (loven/planen) og nasjonale/regionale interesser, må ikke bli vesentlig tilsidesatt.
2. **Klar overvekt av fordeler:** Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulemper.

Viktig ved vurdering av fordeler:

- Dere skal vektlegge **areal- og ressursdisponeringshensyn** knyttet til objektive forhold ved eiendommen.
- Søkerens **subjektive ønsker og personlige behov** er **svært sjelden relevante**.
- At ulemper er små eller beskjedne, er ikke tilstrekkelig. De objektive fordelene ved å gi dispensasjon må være klart fremtredende.
- Vurderingen av fordeler og ulemper må alltid skje konkret for den aktuelle saken. Tidligere dispensasjonssaker er ikke relevant. Den **rettslige** tolkningen og konklusjonen vil aldri kunne skape presedens i fremtidige saker.

B. Overprøving og begrunnelse

- **Overprøving:** Statsforvalter overprøver kommunens vurdering av de juridiske vilkårene fullt ut, uten at hensynet til det lokale selvstyret har vekt.
- **Begrunnelse:** Dispensasjonsvedtak er enkeltvedtak og må begrunnes tilstrekkelig for å vise hvordan vilkårene er vurdert og oppfylt. Mangelfull begrunnelse kan medføre at vedtaket blir kjent ugyldig.

C. Det politiske "kan"-skjønn

Først dersom de juridiske vilkårene er oppfylt, kommer § 19-2 første ledd til anvendelse.

- **Politisk skjønn:** Selv om vilkårene for dispensasjon er oppfylt, kan kommunen etter § 19-2 første ledd avslå søknaden, eventuelt gi tillatelse med krav om avbøtende tiltak. Denne vurderingen beror på kommunens faglige og politiske skjønn. For eksempel kan kommunen avslå søknaden selv om vilkårene er oppfylt, fordi man ønsker å redusere antall dispensasjoner før planen er revidert. Slike

avslag kan skape presedens ved at kommunen vil være forpliktet til å avslå fremtidige saker med samme begrunnelse.

Oppsummering: et felles prosjekt

Å lykkes med arealforvaltningen handler om et kulturskifte. Målet er å sette menneskene i sentrum for utviklingen. Fagfolk og politikere må samarbeide og lære av hverandre underveis. Ved å sikre at politikerne gir retning (politisk skjønn), at administrasjonen leverer et robust grunnlag (fakta og juss), og ved å respektere skillet mellom disse, blir planleggingen bedre faglig fundert og mer legitim for alle parter.

Når vi bygger prosesser på dialog og felles ansvar, kan vi sikre at balansen mellom utvikling og vern blir bedre ivaretatt

